

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

Науковий
журнал

Журнал заснований
у 2004 році з ініціативи
генерал-лейтенанта міліції
ВІТАЛІЯ ФЕДОРОВИЧА
ЗАХАРОВА, заслуженого
діяча науки і техніки
України, кандидата
юридичних наук, професора

Свідоцтво про державну
реєстрацію – серія КВ
№ 19320-9120 ПР
від 05.07.2012

Передплатний індекс –
99881

Виходить 6 разів на рік

Адреса редакції:
49064, м. Дніпропетровськ,
вул. Орловська, 1-Б
тел.: (056) 371-51-47

ISSN 2078-3736

У номері

*РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ*

*ЦИВІЛІСТИКА, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО
ТА ГОСПОДАРСЬКИЙ ПРОЦЕС*

*АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

*ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА,
КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА*

Екологічне право

5
2014

Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет», Фонд юридичної науки Академіка права В.В. Сташиса, Національна академія внутрішніх справ. Видавець – ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет». Включений до переліку фахових видань ВАК України з юридичних наук (Постанова Президії ВАК України від 10.03.2010, № 1-05/2).

Головний редактор **М.В. Корнієнко**
Заступники головного редактора:
О.М. Джу́жа, О.В. Негодченко

Редакційна колегія не завжди
поділяє позицію автора

За точність викладеного
матеріалу відповідальність
покладається на авторів

Зміни до тексту та скорочення,
що не впливають на зміст
матеріалів, а також їх
перейменування вносяться
редакцією без узгодження
з автором

Рукописи не рецензуються
і не повертаються

Ухвалено до друку Вченою
радою Дніпропетровського
гуманітарного університету
(протокол № 9 від 20.06.2014 р.)

Бандурка О.М. – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України;
Вербенський М.Г. – доктор юридичних наук, професор;
Джу́жа О.М. – доктор юридичних наук, професор;
Коваленко В.В. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України;
Корнієнко М.В. – доктор юридичних наук, професор;
Костицький М.В. – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України;
Негодченко О.В. – доктор юридичних наук, професор;
Тацій В.Я. – доктор юридичних наук, професор, академік НАН України, президент Національної академії правових наук України;
Ярмиш О.Н. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

Антонов К.В. – доктор юридичних наук, професор;
Богатирьов І.Г. – доктор юридичних наук, професор;
Гіжевський В.К. – кандидат юридичних наук, професор;
Іщенко А.В. – доктор юридичних наук, професор;
Калюжний Р.А. – доктор юридичних наук, професор;
Колпаков В.К. – доктор юридичних наук, професор;
Константинов С.Ф. – доктор юридичних наук, доцент;
Мисливий В.А. – доктор юридичних наук, професор;
Олефір В.І. – доктор юридичних наук, професор;
Макаренко Є.І. – кандидат юридичних наук, професор;
Макушев П.В. – кандидат юридичних наук, доцент

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

АНДРЕЙЧЕНКО С. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
та міжнародних відносин
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 341.21/23:34.03

**ПИТАННЯ ВИНИ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ТЛУМАЧЕННЯ
ПЕРВИННИХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ НОРМ**

У статті розглядається підхід щодо розуміння вини в міжнародному праві, який базується на конкретному змісті первинних норм, порушених міжнародно-протиправним діянням, а не вторинних норм, що визначають у загальних рисах елементи й умови відповідальності держав за протиправні діяння.

Ключові слова: міжнародна відповідальність, вина держави, первинні і вторинні норми міжнародного права, Комісія міжнародного права.

В статье рассматривается подход к пониманию вины в международном праве, основанный на конкретном содержании первичных норм, нарушенных международно-противоправным деянием, а не вторичных норм, определяющих в общих чертах элементы и условия ответственности государств за противоправные деяния.

Ключевые слова: международная ответственность, вина государства, первичные и вторичные нормы международного права, Комиссия международного права.

The article describes an approach to understanding fault in the international law, which based on the specific content of the primary rule in violation of which the internationally wrongful act is committed-rather than on the level of the secondary rules determining elements and conditions of State responsibility.

Key words: international responsibility, state fault, primary and secondary rules in international law, International Law Commission.

Вступ. Термін «вина» згруповує навколо себе різноманітні міжнародно-правові питання, більшість з яких стосуються проблем міжнародної відповідальності, зокрема, чи є вина необхідною умовою для настання міжнародної відповідальності держав; питання тлумачення первинних норм у ракурсі проблеми вини; роль вини в розмежуванні міжнародної відповідальності за протиправні діяння, відповідальності за дії, не заборонені міжнародним правом, тощо.

У науці міжнародного права щодо проблеми вини постійно ведуться дискусії. Це цілком зрозуміло, адже вина є одним зі складно встановлюваних явищ у міжнародній юридичній практиці. Тривалі наукові спори про вину супроводжувалися непослідовністю визначення даного феномена: від надання основоположного значення під час вста-



новлення відповідальності держав (теорія суб'єктивної відповідальності) до цілковитого неврахування (теорія об'єктивної відповідальності).

Більшість робіт, присвячених проблематиці вини в міжнародному праві, написано зарубіжними вченими. Серед науковців, які зробили значний внесок у вивчення даного питання, слід відзначити Д. Анцилотті, Я. Броунлі, В.А. Василенко, В.С. Верещетіна, Дж. Кроуфорда, Ю.М. Колосова, П.М. Куріса, Д.Б. Левіна, В.А. Мазова, Л.Ф. Оппенгейма, Ю.М. Рибаківа, Г.І. Тункіна, М.Х. Фарукшина та інших.

У вітчизняній міжнародно-правовій літературі проблемі вини держав приділяється незначна увага. Окремі аспекти відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння, в тому числі питання вини держав, розглядалися в роботах таких українських юристів-міжнародників, як Ю.Ю. Блажевич, М.В. Буроменський, В.Г. Буткевич, А.І. Дмитрієв, Н.А. Зелінська, І.І. Лукашук, В.В. Мицик, Л.Д. Тімченко, Ю.С. Шемшученко та інші.

Праці вчених, присвячені темі міжнародної відповідальності держав, не вичерпують цієї багатогранної проблеми, зокрема й одного з найбільш спірних питань у цій сфері – вини держав. Тому актуальним є подальше вивчення проблеми вини у праві міжнародної відповідальності та внесення більшої ясності в цьому основоположному питанні.

Постановка завдання. В юридичній літературі протягом декількох десятиліть точилися спори про «природу» відповідальності держав. На даний час більше немає фундаментальних розходжень, чи є відповідальність держави відповідальністю за вину, чи за ризик. Підхід Комісії міжнародного права (далі – КМП) безперечно завершив дискусію, оскільки тема вини більше не стосується вторинних норм.

Як вказує О. Диггелман, це була ідеологічна дискусія, яка забирала багато енергії в авторів і доповідачів за цією темою. Обговорення «природи» відповідальності держави було абстрактним спором, в якому фундаментальні позиції сильно залежали від ідеологічних переконань, які важко довести. Тому підхід КМП дав надію, що нарешті вдалося подолати давню суперечку. Водночас суперечка щодо вини знову з'являється у спорах, які виникають у контексті інтерпретації первинних норм. Чи встановлює конкретна норма відповідальність за вину або відповідальність за ризик, повинно бути визначено для кожної первинної норми окремо [1, с. 293-295]. Отже, метою нашої статті є дослідження проблеми вини у взаємозв'язку з питанням тлумачення первинних норм міжнародного права.

Результати дослідження. Враховуючи, що існуючі дві класичні теорії щодо вини – теорія об'єктивної відповідальності та теорія суб'єктивної відповідальності – не забезпечують вирішення всіх питань, пов'язаних із виною у сфері міжнародної відповідальності, значна частина представників сучасної доктрини, зокрема К. Жеманек, Я. Броунлі, П.М. Дюпюї, Б. Графрат, надають перевагу еkleктичному підходу до проблеми вини в міжнародному праві. Даний підхід базується на конкретному змісті первинних норм, які були порушені міжнародно-протиправним діянням, а не вторинних норм, що визначають у загальних рисах елементи й умови відповідальності держав за протиправні діяння.

Еkleктичний підхід до питання про вину був викладений КМП у коментарях до Проекту статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. КМП уникала чіткого вирішення питання про вину в нормах про елементи міжнародно-протиправного діяння (ст. 2 Проекту статей), і в нормах про присвоєння поведінки державі (ст. 4–11 Проекту статей). Однак у коментарі до ст. 2 КМП роз'яснила: «Елемент присвоєння нерідко описується як «суб'єктивний», а елемент порушення – як «об'єктивний», проте в Статтях подібна термінологія уникається. Відповідь на питання про те, чи має місце порушення будь-якої норми, може залежати від наміру або обізнаності відповідних державних органів або агентів і в цьому сенсі може бути «суб'єктивним»... В інших випадках критерій встановлення порушення будь-якого зобов'язання може бути



«об'єктивним» у тому плані, що увага або неухвага з боку відповідних державних органів або агентів може не мати відношення до справи. Питання про те, чи є відповідальність «об'єктивною» або «суб'єктивною», в цьому сенсі залежить від обставин, включаючи зміст відповідного первинного зобов'язання... Це слушно і для інших критеріїв, незалежно від того, чи пов'язані вони певною мірою з порушенням, виною, недбалістю або непроявленням належної обачності. Вони варіюються залежно від обставин із причин, які в результаті пов'язані з об'єктом і метою договірної положення або іншої норми, що лежить в основі первинного зобов'язання. У Статтях не встановлюється ніякої презумпції щодо різних можливих критеріїв. Це – питання тлумачення й застосування первинних норм, що порушуються в кожному конкретному випадку» (коментар ст. 2 (3) Проекту статей) [2, с. 34].

Отже, відповідно до позиції КМП, вимоги, що стосуються суб'єктивної сторони – вини, недбалості або непроявлення належної обачності, – мають бути обґрунтовані шляхом тлумачення первинних норм. КМП зазначає, що іноді міжнародна відповідальність у результаті поведінки держави, яка не відповідає її зобов'язанням, не виникає, якщо немає якого-небудь іншого елемента. Однак необхідність наявності таких елементів обумовлена змістом первинного зобов'язання, й із цього приводу не існує ніякого загального правила. Наприклад, узятє за договором зобов'язання прийняти певний закон порушується внаслідок відмови прийняти такий закон, та іншій державі немає необхідності вказувати на яку-небудь конкретну шкоду, яку вона понесла з причини такої відмови. Відповідь на питання про те, чи має місце порушення якого-небудь конкретного зобов'язання безпосередньо через відмову відповідальної держави вчинити дії, або для цього має статися будь-яка додаткова подія, залежить від змісту і тлумачення первинного зобов'язання та не може бути надана абстрактно [2, с. 36].

Ведучи мову про тлумачення первинних зобов'язань, необхідно зупинитися на питанні про відмінність між первинними і вторинними нормами міжнародного права.

Первинні норми безпосередньо регулюють поведінку суб'єктів. Вторинні визначають наслідки невиконання зобов'язань, що постають із первинних норм. Такий поділ близький до поділу норм на матеріальні і процесуальні. Однак не ідентичний йому, що підкреслювалося спецдоповідачем Р. Аго, який увів цей поділ. У його доповіді говорилося, що це «не просто процесуальні норми». Саме останнім і присвячені статті про відповідальність [3, с. 64].

Спеціальний доповідач КМП Дж. Кроуфорд зазначив: «У той час як правові норми, що стосуються змісту й терміну дії матеріально-правових зобов'язань держав, визначаються первинними нормами, закріпленими в безлічі різних документів і у звичаєвому праві, Статті є всеосяжними, загальними межами, які визначають наслідки порушення застосованого первинного зобов'язання. В іншому ж випадку постійно існувала б небезпека того, що Статті можуть зайти надто далеко, вказуючи державам на те, якого роду зобов'язання на них можуть покладатися» [4, с. 3].

Первинні і вторинні норми нероздільні, взаємозалежні та доповнюють одне одного, консолідуючи міжнародно-правовий порядок. Будівництво системи міжнародного права, де первинні норми були би предметом посиленої кодифікації, а вторинні – менш активної кодифікації і прогресивного розвитку, створювало б дисбаланс. Вторинні норми ніякою мірою не є менш важливими або другорядними [5, с. 22]. Спеціальний доповідач Р. Аго вказував Комісії, що вторинними ці норми були названі не тому, що вони менш важливі, ніж первинні норми, а тому, що вони визначають правові наслідки невиконання зобов'язань, передбачених первинними нормами [6, с. 5].

Відмінність між первинними і вторинними нормами має своїх критиків. Наприклад, вказувалося, що «вторинні» норми є простою абстракцією та не мають практичної користі, що припущення про наявність загальноприйнятих вторинних норм не враховує можливість того, що конкретні матеріально-правові норми (або матеріально-правові



норми в конкретній галузі міжнародного права) можуть стати джерелом своїх власних особливих вторинних норм, і що в самих проектах статей ця відмінність не проводиться послідовно, що говорить про його штучний характер [7, с. 5].

Д. Дугарт у своїй другій доповіді КМП із питання дипломатичного захисту зазначив: «Слід підкреслити, по-перше, що чітке розмежування між первинними і вторинними нормами відсутнє; по-друге, що це розмежування спирається на неясні судово-практичні підстави...» [8, с. 4]. Про неможливість проведення чіткого розмежування між первинними і вторинними нормами свідчить багато випадків, коли між членами Комісії виникали розбіжності щодо кваліфікації тієї чи іншої форми в якості первинної або вторинної. Так, наприклад, спірна ст. 19 у проектах статей про відповідальність держав, прийнятих Комісією в першому читанні, яка стосувалася міжнародних злочинів держав, часто кваліфікувалася в якості первинної норми в кодексі, що містить вторинні норми [7, с. 6].

Як пише Х. Барбоза, відмінність між первинними і вторинними нормами та зобов'язаннями не визнавалася деякими членами КМП як така, що є лише «відносною»; наслідком стало те, що відмінність між «відповідальністю» (responsibility) та «ліабілітстю» (liability) була також «відносною». Це виглядає нелогічним, адже людська поведінка має лише дві можливості бути пов'язаною із правовим зобов'язанням: або виконати, або порушити його. У першому випадку поведінка залишається у сфері дії первинної норми. У другому випадку поведінка регулюється сферою вторинної норми. Існує один тип норм для кожного варіанту поведінки, і не може бути більше двох таких можливостей. Таким чином, різниця є не умовною, а неминучою [9, с. 27-28].

На практиці відмінність між первинними і вторинними нормами має ряд переваг. Не можна не погодитися зі спеціальним доповідачем Дж. Кроуфордом, що така відмінність дозволяє переглянути й розвинути деякі загальні норми про відповідальність, при цьому не виникає необхідності вирішувати незліченну безліч питань про зміст або застосування конкретних норм, порушення яких може спричинити відповідальність. Наприклад, докладно обговорювалося питання про те, чи наступає відповідальність держави за відсутності шкоди або збитків іншій державі чи державам. Якщо під шкодою розуміються збитки, що виражаються у грошовій оцінці, то абсолютно ясно, що вона не завжди необхідна. Водночас існують певні ситуації, коли юридично шкода іншій державі відсутня, якщо вона не понесла матеріальної шкоди [10, с. 281]. Ця позиція змінюється залежно від розглянутої матеріальної або первинної норми. Необхідно лише сформулювати проекти статей таким чином, щоб вони передбачали різні можливості, залежно від застосовуваної первинної норми [7, с. 5].

Автор окремо наголошує на питанні вини і вказує, що «аналогічний аналітичний метод можна було б використовувати щодо питання про те, чи є необхідним певний «психічний елемент» (culpa) для настання відповідальності держави, або ж відповідальність держави є «суворою» чи навіть «абсолютною», або ж вона залежить від «належної обачності» [7, с. 5].

Таким чином, відсутність вимоги про наявність елемента вини держави для констатації міжнародно-протиправного діяння у проекті статей не означає відсутності даного елемента у правових нормах про відповідальність держав. «Радше, – пише Дж. Кроуфорд, – це відображає важливий аспект, згідно з яким різні первинні норми про міжнародну відповідальність можуть встановлювати різні стандарти вини в діапазоні від «належної обачності» до «суворої відповідальності» [4, с. 4].

Водночас варто відзначити, що більш детальне дослідження показує, що проблема набагато складніша, ніж здається на перший погляд.

На думку О. Диггельмана, підхід КМП щодо необхідності тлумачення первинних норм про вину характеризується невідповідністю, адже багато первинних норм не може



бути так витлумачено. Більшість первинних норм не передбачають конкретних вимог щодо вини. Під час їх створення, напевно, дотримувалися припущення, що визначення точної ролі суб'єктивної сторони не належить до завдань авторів первинних норм [1, с. 301]. Наприклад, зобов'язання надати мирний прохід у галузі морського права або зобов'язання органів держави забезпечити належний захист іноземців не містять такої вказівки. У таких випадках прагматизм означає делегування проблеми у практику, щоб покласти тягар доказування на судові або інші установи, які застосовують закон [1, с. 297-298]. У зв'язку із цим слід вказати, що останнім часом особливого значення набуло тлумачення міжнародних договорів міжнародними судовими органами. Даючи юридичну оцінку певним фактам під час розгляду справ по суті, такі суди виконують значний обсяг роботи з усунення недоліків і прогалин, які були допущені під час створення договірних норм [11, с. 1].

Італійський учений П. Мазещи дійшов висновку, що еkleктична теорія в цілому є прийнятною, проте окремі положення або недостатні, або підлягають критиці [12, с. 18-21]. Через відсутність консенсусу серед авторів викликає сумнів, що еkleктична теорія може мати таке ж значення, як теорія об'єктивної відповідальності та теорія суб'єктивної відповідальності [13, с. 10].

Таким чином, підхід, згідно з яким питання вини ставиться в залежність від тлумачення первинних норм, поряд із перевагами має свої недоліки, пов'язані насамперед зі складнощами одноманітного тлумачення первинних норм міжнародного права, відсутністю однастайності серед учених і практиків.

Висновки. Наслідуючи підхід КПМ, можна стверджувати, що вина в межах права про відповідальність держав є питанням для тлумачення й застосування первинних норм, які порушуються в певному випадку. Згідно з позицією, викладеною у проекті статей 2001 р., наявність елемента вини не завжди обов'язкова для настання міжнародної відповідальності. Це не виключає випадків, коли даний елемент є необхідним для притягнення до відповідальності за певні міжнародно-протиправні діяння, зокрема геноцид, однак це визначається первинними нормами про зобов'язання держав. Тобто у проекті статей відображена нейтральна позиція, яка не вимагає та не виключає в тому чи іншому конкретному випадку наявності елемента вини (*culpa* або *dolus*).

Проект статей не встановлює зміст зобов'язань, передбачених конкретно первинною нормою, не містить їх тлумачення, не дає відповіді на питання про строк дії зобов'язання для держав. Мета цих статей полягає в тому, щоб сформулювати основні норми міжнародного права щодо відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння, зокрема загальні умови, за яких держава є відповідальною через порушення своїх зобов'язань, а також юридичні наслідки, що постають із такої відповідальності, тобто увага зосереджується на вторинних нормах міжнародного права про відповідальність держав.

Питання участі держави в чинному договорі, чинності договору для цієї держави, інтерпретування договору вирішуються в межах права міжнародних договорів. Це слушно також (*mutatis mutandis*) для інших «джерел» міжнародних зобов'язань, таких як звичаєве міжнародне право [14].

Таким чином, щоб на практиці вирішити питання про відповідальність держави за наявності або відсутності такого елемента складу міжнародно-протиправного діяння як «вина», серед іншого важливо належним чином здійснити тлумачення відповідних первинних зобов'язань конкретної держави. У цьому аспекті тлумачення, безсумнівно, виступає одним із ключових моментів теорії та практики у сфері міжнародної відповідальності. Власне, саме від тлумачення залежить ефективність застосування міжнародних норм і відповідно від його ефективності багато в чому залежить ефективність системи міжнародного права в цілому. Тлумачення постає одним із необхідних інструментів забезпечення функціонування міжнародно-правової системи.



Список використаних джерел:

1. Diggelmann O. Fault in the Law of State Responsibility: Pragmatism ad infinitum? / O. Diggelmann // *German Yearbook of International Law*. – 2006. – Vol. 49. – P. 293–305.
2. Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001) // *Yearbook of the International Law Commission*. – 2001. – Vol. II. – Part Two. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session. – P. 31–143.
3. Лукашук И.И. Право международной ответственности / И.И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 405 с.
4. Кроуфорд Д. Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния / Д. Кроуфорд // *United Nations Audiovisual Library of International Law* // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.un.org/law/avl.
5. *Yearbook of the International Law Commission. Summary records of the meetings of the fifty-third session 23 April – 1 June and 2 July – 10 August 2001*. – 2001. – Vol. 1. – 333 p.
6. *Yearbook of the International Law Commission. Summary records of the meetings of the twenty-sixth session 6 May – 26 July 1974*. – 1974. – Vol. 1. – 302 p.
7. First report on State Responsibility by Mr. James Crawford / *International Law Commission. Fiftieth session. Geneva, 20 April – 12 June 1998. New York, 27 July – 14 August 1998* // U.N. – Doc. A/CN.4/490.
8. Second report on diplomatic protection by Mr. John Dugard / *International Law Commission. Fifty-third session. Geneva, 23 April – 1 June and 2 July – 18 August 2001* // U.N. – Doc. A/CN.4/514.
9. Barboza J. *The Environment, Risk and Liability in International Law* / J. Barboza. – Leiden – Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2011. – 204 p.
10. *Lake Lanoux Arbitration* // *Reports of International Arbitral Awards*. – Vol. XXII. – 1957. – P. 281–317.
11. Трагнюк О.Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О.Я. Трагнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
12. Pisillo-Mazzeschi R. The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States / R. Pisillo-Mazzeschi // *German Yearbook of International Law*. – Vol. 35. – 1992. – P. 18–21.
13. Flemme M. *Due Diligence in International Law* / M. Flemme. – Master thesis, 2004. – 53 p.
14. *Materials on the responsibility of states for internationally wrongful acts* / ST/LEG/SER B/25 // UNITED NATIONS. – New York, 2012. – http://legal.un.org/legislativeseries/documents/Book25/Book25_RoS.pdf.



АНПЛОГОВ О. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95(477):347.214

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

Статтю присвячено обґрунтуванню переліку чинників впливу на регіональний розвиток, систематизації таких чинників. Виділено зовнішні і внутрішні чинники впливу. Зовнішні чинники впливають на формування й реалізацію державної регіональної політики в цілому та розвиток кожного регіону. Внутрішні – враховують особливості розвитку кожного регіону та уособлюють чинники, що визначають відносну відокремленість регіону.

Ключові слова: *регіон, регіональний розвиток, чинники впливу, зовнішні чинники, внутрішні чинники.*

Статья посвящена обоснованию перечня факторов влияния на региональное развитие, систематизацию этих факторов. Выделены внешние и внутренние факторы влияния. Внешние факторы влияют на формирование и реализацию государственной региональной политики в целом и на развитие каждого региона. Внутренние – учитывают особенности развития каждого региона и отражают относительную обособленность региона.

Ключевые слова: *регион, региональное развитие, факторы воздействия, внешние факторы, внутренние факторы.*

The article is devoted to substantiation of the list of factors influencing on regional development, the systematization of such factors. The external and internal factors of influence are dedicated. The external one are factors of influence on the formation and implementation of state regional policy in general and on the development of each region. Internal one take into account peculiarities of development of each region and represent the factors that determine the relative isolation of the region.

Key words: *region, regional development, impact factors, external factors, internal factors.*

Вступ. Необхідність дослідження проблеми визначення чинників впливу на регіональний розвиток визначена пошуком шляхів оптимізації управління таким розвитком, територіальної організації влади, формуванням ефективних програм розвитку конкретного регіону. Як приклад наведено Програму економічного й соціального розвитку Харківської області на 2013 р., яка була розроблена відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602/III, постанови Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 702 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 621», а в її основу покладено ключові положення Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефек-



тивна держава». Метою Програми визначено зростання добробуту й підвищення якості життя населення за рахунок втілення пріоритетів Стратегії сталого розвитку Харківської області до 2020 р. та реалізації завдань Національного плану реформ на 2013 р. у межах повноважень обласної державної адміністрації. Дія Програми відбувалась у комплексі з іншими регіональними й державними програмами на території Харківської області.

Зі вказаного можна виділити такі чинники формування Програми економічного й соціального розвитку Харківської області на 2013 р.: правові, стратегічні (політичні), економічні, соціальні. Проте, як уявляється, цілком доречним було б урахування і таких чинників, як фінансові, демографічні, соціально-культурні, інфраструктурні тощо.

Огляд наукових досліджень. Серед наукових робіт слід у першу чергу вказати на роботи, які стосуються оптимізації управлінської діяльності на регіональному рівні, зокрема напрацювання В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла [1], О.Б. Коротича [2], С.А. Романюка [3] та інших. У наукових дослідженнях із галузевих юридичних наук зазначена проблема була проаналізована переважно вченими в галузі конституційного (А.М. Онупрієнко [4] та інші) та адміністративного права (Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан [5] та інші).

Постановка завдання. Однак проблема чинників впливу на регіональний розвиток потребує вирішення, особливо враховуючи її значення для опрацювання питання щодо оптимізації територіального й галузевого управління, пошуку шляхів удосконалення територіальної організації влади.

Мета статті полягає в обґрунтуванні чинників впливу на регіональний розвиток та формування наукового підходу щодо встановлення змісту терміна «регіон».

Результати дослідження. Серед чинників впливу на регіональний розвиток слід насамперед виділити історичні, які відтворюють тенденції формування української державності, впливаючи на специфіку визначення регіонів, їх закріплення в чинному законодавстві та статус суб'єктів управління регіональним розвитком з урахуванням специфіки застосування таких принципів, як централізація і децентралізація, координація. Саме у співвідношенні та пріоритетах їх застосування відтворюється динаміка й характер державно-управлінської діяльності, зокрема щодо галузевого й територіального управління.

Аналізуючи генезу централізації і децентралізації на радянському та пострадянському просторах, Ю.О. Тихомиров називав умовно періодом децентралізації перші роки Радянської влади, коли діяли раднаргоспи як територіальні органи управління та система з'їздів Рад, що формували урядову систему «знизу наверх». Посилення галузевого управління відзначається вченим із кінця 1930-х рр., як наслідок – прискорення процесів індустріалізації та реконструкції народного господарства. Забезпечення концентрації рішень і ресурсів здійснюють наркомати, а згодом – міністерства. Наступний період – період децентралізації, який починається, як зазначає Ю.О. Тихомиров, із 1956 р., коли знову за територіальним принципом створюються раднаргоспи, а урядам союзних та автономних республік передаються від відання СРСР деякі питання господарського й культурного будівництва. Саме в цей час підвищується роль місцевих рад. Учений відзначає, що незважаючи на існуючі тенденції децентралізації, в умовах Радянської держави основним принципом був принцип демократичного централізму. У системі державного управління дія цього принципу проявлялася в існуванні єдиної системи органів державної влади та підтримці місцевих ініціатив із популяризацією позитивного досвіду регіонального управління [6, с. 223-224]. Системі державного управління був притаманний принцип подвійного підпорядкування, що забезпечувало функціонально-галузеву єдність їх діяльності. Підпорядкування органу по горизонталі відповідній Раді як представницькому органу сприяло його активному впливу на процеси управління. Із розпадом Радянського Союзу усталені зв'язки були порушені, а згодом відтворені в іншій формі побудови федеративної держави, коли однолінійна централізація існує на федеральному рівні, федеральних округах і суб'єктах Російської Федерації, та створенні при органах виконавчої влади свого роду дорадчих структур [6, с. 224].



Наведена точка зору Ю.О. Тихомирова щодо тенденцій централізації і децентралізації в управлінні державою дозволяє говорити про наступне. По-перше, питання співвідношення централізації і децентралізації в управлінні державою проявляється в розподілі компетенції між органами управління на центральному й регіональному рівні. Стратегія розвитку держави визначає доцільність трансформації пріоритетів із посиленням централізації або децентралізації, виходячи з необхідності гарантування усталеності певного рівня сталого соціально-економічного розвитку держави, її територій. По-друге, проблема співвідношення територіального й галузевого управління дотична до проблеми співвідношення централізації і децентралізації та забезпечення пріоритетів у реконструкції економічних відносин. Так, примат галузевого управління обумовлює поштовх до індустріалізації, а територіального – до гармонійного розвитку економічного потенціалу певного регіону. При цьому специфіка прояву співвідношення принципів централізації і децентралізації позначається на принципах, засобах і способах управлінського впливу, здійснюваного в межах певної території чи галузі. Вказане стосується принципу подвійного підпорядкування, реалізація якого забезпечує функціонально-галузеву єдність органу управління на регіональному рівні.

Принаймні такі висновки можна вважати попередніми в разі пошуку шляхів вирішення проблеми характеристики регіону як об'єкта територіального та галузевого управління.

В Україні на пострадянському просторі проблема вдосконалення територіального й галузевого управління позначається на розподілі компетенції між органами виконавчої влади на регіональному рівні та органів місцевого самоврядування.

Конституційні засади територіальної організації управління регіоном закріплені, зокрема, нормами ст. 118, 119 Основного Закону України [7], в яких визначено основи здійснення виконавчої влади на регіональному й місцевому рівнях, зміст діяльності місцевих державних адміністрацій, їх взаємовідносини з органами виконавчої влади з питань регіонального управління. Гарантування реалізації вказаних норм Конституції України створює умови здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території.

Реалізація приписів Основного Закону передбачає безпосереднє залучення складної системної проблеми формування ефективної територіальної організації влади, адже зміст і характер взаємовідносин між органами виконавчої влади на відповідній території, а також з органами місцевого самоврядування, межі компетенції цих органів впливають на рівень соціально-економічного розвитку регіону, добробуту населення. Водночас за останнє двадцятиліття суттєвих зрушень у напрямку гарантування ефективності регіонального управління, вдосконалення правового регулювання відносин у сфері діяльності суб'єктів організації управлінської діяльності не відбулося. Про вказане побічно свідчить прийняття у травні 2013 р. Указу Президента України № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» [8], який прийнятий із метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території. У межах роботи Конституційної Асамблеї С.Г. Серьогіна зазначала про те, що для України процеси демократизації й модернізації державності лежать насамперед у площині пошуку балансу централізації й децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і, відповідно, матеріально-фінансових можливостей між державною та муніципальною владою [9].

Звернення до чинного законодавства дозволяє виділити окремі гарантії діяльності місцевих державних адміністрацій, спираючись на норми Указу Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими



державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території». Такими виступають: а) нормативно-правове забезпечення передачі повноважень органів виконавчої влади вищого рівня місцевим державним адміністраціям (п. 1.1 Указу); б) формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства за результатами контролю діяльності місцевих державних адміністрацій (п. 1.2 Указу); в) координація головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (п. 1.3 Указу); г) заборона порушення вимог законодавства щодо процедур кадрових призначень на керівні посади до територіальних органів виконавчої влади (п. 2.3, п. 3.2, 3.3 Указу); д) взаємодія з органами прокуратури, правоохоронними органами з питань забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян (п. 3.1 Указу); е) здійснення державного контролю за законністю реалізації компетенції (п. 2.2, п. 3.4 Указу).

Виділені гарантії стосуються не лише діяльності місцевих державних адміністрацій, а здебільшого спрямовані на налагодження взаємодії між місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади, які реалізують повноваження на рівні відповідної території, а також суб'єктами правоохоронної діяльності та прокуратурою. Проте звернення до чинного законодавства, норми якого регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій, свідчить про існування прогалин, наявність яких не дозволяє належним чином реалізувати перелічені гарантії. Вказане стосується контрольних повноважень, взаємодії з органами прокуратури, правоохоронними органами, координації з боку голів місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Так, наприклад, реалізація останньої гарантії передбачає прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акта, яким є постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 р. № 667 «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань» [10]. Аналіз приписів цієї Постанови свідчить про те, що основними формами координації є погодження (стосуються кадрових питань та планів роботи), заслуховування звітів (інформації), включення до складу допоміжних органів (консультативних, дорадчих та інших) керівників територіальних органів, проведення спільних засідань та спільних заходів, обмін інформацією, в тому числі щодо стану дотримання виконавської дисципліни, подання пропозицій.

Такі форми координації певною мірою дозволяють упорядкувати взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та іншими органами виконавчої влади на відповідній території. Проте їх належна реалізація передбачає нормативне закріплення юридичних наслідків здійснення відповідних заходів, доповнення охоронними нормами, що у свою чергу потребує внесення змін до законодавства, в тому числі юрисдикційного. Також визначені форми координації потребують доповнення, зокрема такими: участь у засіданнях колегій територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань, що стосуються основних напрямків їх діяльності (зокрема, заслуховування звітів про роботу за відповідний період, визначення пріоритетних завдань тощо); проведення міжвідомчих нарад щодо погодження питань територіального розвитку, які контролює місцева державна адміністрація; здійснення координації виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади державних цільових програм на відповідній території, в тому числі шляхом видання розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій із цих питань; проведення за напрямками, за якими місцева державна адміністрація здійснює державний контроль, перевірок додержання територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, чинного законодавства, порядок яких доцільно визначити окремою



постановою Кабінету Міністрів України; погодження проектів нормативно-правових актів територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань, що відносяться до напрямків, за якими місцева державна адміністрація здійснює державний контроль. Також доцільно передбачити обов'язок місцевих державних адміністрацій щодо внесення на розгляд обласних і районних рад розроблених територіальними органами центральних органів виконавчої влади регіональних програм розвитку. Реалізація цього обов'язку сприятиме виконанню покладених на місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади завдань.

Зовсім не врегульованими залишаються повноваження місцевих державних адміністрацій, які стосуються здійснення контрольної діяльності та взаємодії з органами прокуратури, правоохоронними органами.

Право здійснювати перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності й підпорядкування встановлене ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11]. Водночас чинне законодавство не передбачає наступне: конкретні підстави здійснення місцевими державними адміністраціями контролю; форми проведення контрольних дій; процедури контрольної діяльності; взаємодію із правоохоронними органами під час здійснення контрольної діяльності; форми рішень, які приймаються за результатами контролю; юридичні наслідки їх прийняття. Слід урахувати й ту обставину, що належна урегульованість контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій означає необхідність внесення змін до законодавства, яке регламентує діяльність правоохоронних органів, прокуратури в частині, що стосується реагування на контрольні дії місцевих державних адміністрацій, – Законів України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України», до Податкового кодексу України, Митного кодексу України та інших законодавчих актів.

Повертаючись до приписів Указу Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», слід указати на те, що реалізація окремих із них передбачає внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації». Вказане стосується питань передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, в тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями. При цьому логічно виникає питання, які саме повноваження мають бути предметом передачі, якими мають бути процедури передачі повноважень, актом якої форми та юридичної сили мають бути закріплені рішення про передачу повноважень і факт передачі повноважень. Вирішуючи питання про законодавчу регламентацію передачі повноважень від центральних органів виконавчої влади до місцевих державних адміністрацій, слід передбачити трансформацію компетенції зазначених органів, що має бути закріплена законом. Трансформація компетенції передбачає організаційні гарантії реалізації відповідних повноважень, тобто належне кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та інші види забезпечення.

Слід окремо зазначити про те, що процедури передачі повноважень пов'язані з децентралізацією системи державного управління, що передбачає вирішення стратегічного завдання щодо визначення напрямків такої децентралізації. Цьому має передувати глибокий аналіз таких питань: стан розвитку регіональної економіки та виявлення потенційних можливостей її розвитку; ефективність реалізації функцій місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади щодо управління соціально-економічним розвитком на відповідній території; аналіз якості системи обміну



інформацією між місцевими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади на відповідній території тощо.

Висновки. Отже, гарантування здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади як суб'єктів територіальної організації управління регіоном означає створення належних умов їх функціонування. Указом Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» передбачено окремі гарантії діяльності місцевих державних адміністрацій щодо здійснення виконавчої влади на відповідній території, серед яких виділено ті, реалізація яких передбачає системну новелізацію чинного законодавства. Вказане стосується насамперед передачі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами виконавчої влади на центральному, місцевому рівнях, що визначає необхідність вирішення проблеми оптимізації територіальної організації влади. На законодавчому рівні потребують врегулювання відносини у сфері реалізації права місцевих державних адміністрацій здійснювати перевірки та щодо взаємодії із прокуратурою, правоохоронними органами. Із метою вдосконалення Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 р. № 7/19-11131, запропоновано напрямки координації, якими доцільно доповнити приписи вказаної постанови Кабінету Міністрів України.

Повертаючись до загальних питань характеристики регіону як об'єкта територіального й галузевого управління, слід указати на чинники впливу на розвиток регіону, які доцільно систематизувати у дві групи: зовнішні і внутрішні. Зовнішні чинники впливають на формування й реалізацію державної регіональної політики в цілому та розвиток кожного регіону. Внутрішні чинники враховують особливості розвитку кожного регіону та уособлюють чинники, що визначають відносну відокремленість регіону. Серед зовнішніх чинників доцільно виділити такі: а) історичні; б) правові (насамперед конституційно-правові); в) стратегічні (політичні); г) макроекономічні; д) чинники формування й функціонування фінансової системи держави; е) організаційно-управлінські та інші.

Внутрішніми можна назвати такі чинники: а) організаційно-структурні, що відтворюють особливості структурної побудови органів управління регіональним розвитком; б) економічні, що відображають стан розвитку економіки регіону; в) фінансові, які свідчать про стан розвитку фінансової системи на рівні регіону; г) інфраструктурні як такі, що відображають стан розвитку транспортної системи регіону; д) демографічні; е) соціально-культурні та інші.

Місце й роль правового статусу органів управління розвитком регіону визначається формою державного устрою. Вказане означає, що з позицій державотворення та державного устрою регіон може виступати таким чином:

- як сукупність територіальних утворень у межах унітарної держави. У такому випадку цим терміном позначаються окремі територіальні утворення, які є відносно відокремленими за економічно-географічних умов у межах єдиної унітарної держави. Відповідні органи управління регіональним розвитком реалізують управлінські повноваження на виконання Конституції та норм законів, які діють на всій території держави й не мають суверенних прав, не можуть мати політичної самостійності. Такі риси регіону в унітарній державі постають з ознак такої держави;

- як сукупність автономій адміністративних і політичних зі спеціальним статусом у межах регіональної держави. Діяльність відповідних регіональних органів управління координується центральним урядом і не допускається федералізація регіональних утворень;

- як сукупність державних утворень у федеративній державі, які мають суверенні права. Компетенція між органами управління розвитком федерації та її суб'єктів розмежовується федеральною конституцією.



Термін «регіон» може бути визначений у широкому й вузькому значеннях. У широкому значенні регіон – це сукупність певних територій, включаючи і країни, які межують між собою та схожі за рівнем розвитку економіки й географічним розташуванням. Зміст терміну «регіон» у вузькому значенні доцільно розкривати, враховуючи форму державного устрою.

Список використаних джерел:

1. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
2. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України монографія / О.Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
3. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості : монографія. – К. : УАДУ, 2001. – 112 с.
4. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.01 / А.М. Онупрієнко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
5. Державне управління в умовах адміністративної реформи : наук. видання / за заг. ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан. – К. : Ін Юре, 2002. – 95 с.
6. Тихомиров Ю.А. Государство : монографія / Ю.А. Тихомиров. – М. : Норма – Инфра-М, 2013. – 320 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
8. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території : Указ Президента України від 24.05.2013 р. № 307/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 14. – Ст. 475.
9. Сєрьогіна С.Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні // Конституційна Асамблея : офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614/>.
10. Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань : постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 р. № 667 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 73. – Ст. 2677.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.



ЛАЗАРЕНКО Л. А.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
(Навчально-науковий інститут права
та психології Національної академії
внутрішніх справ)

УДК 349.2

ДЕЯКІ АСПЕКТИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ВІТЧИЗНЯНИМИ ВЧЕНИМИ ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано важливі напрямки наукових досліджень щодо забезпечення прав людини в Україні. Розглянуто дослідження вчених щодо прав людини та визначено сутність і зміст питань, які закріплені в міжнародних та європейських стандартах у даній галузі. Запропоновано перспективні напрямки розвитку інституту прав людини.

Ключові слова: права людини та громадянина в Україні, держава, особа, теорія прав, конституційно-правове регулювання.

Проанализированы важные направления научных исследований по обеспечению прав человека в Украине. Рассмотрены исследования ученых по правам человека и определена сущность и содержание вопросов, которые закреплены в международных и европейских стандартах в данной области. Предложены перспективные направления развития института прав человека.

Ключевые слова: права человека и гражданина в Украине, государство, личность, теория прав, конституционно-правовое регулирование.

Analysis of important areas of research about human rights in Ukraine. Research scientists consider human rights and the essence and content issues that are fixed in the international and European standards in this field. Perspective directions of the Institute of Human Rights.

Key words: human rights and citizen of Ukraine, the State entity theory of rights, constitutional and legal regulation.

Вступ. Права людини є однією з найважливіших проблем внутрішнього та зовнішнього правового розвитку в будь-якій державі. Місце людини в соціумі та соціальна роль залежать від обсягу прав і свобод, які визначають її соціальні можливості, систему зв'язків людей у суспільстві.

Постановка завдання. На даний час у нормах права, нормативно-правових актах, політичних документах можна знайти твердження, що людина є соціальною цінністю в нашому суспільстві. Ми погоджуємося з думкою Н.М. Оніщенко, що права людини – це соціальна спроможність вільно діяти, самостійно обирати вид та міру своєї поведінки з метою задоволення різнобічних власних матеріальних і духовних інтересів [1, с. 176-177].

Результати дослідження. У сучасних дослідженнях визначеної проблематики великого значення набувають антрополого-методологічні засади вивчення прав людини. Так, праця Д.А. Гудима «Права людини: антрополого-методологічні засади дослідження» [2] – це одне з перших в Україні філософсько-правових досліджень, де запропоновано класифікацію прав людини, сформульовано поняття «права держава», «юридична



людина», «правова особистість», «юридична особистість», в яких затверджено відповідні філософсько-правові образи.

Варто звернути увагу на дослідження професора П.М. Рабіновича, який зосереджується на загальносоціальних аспектах прав людини, проводячи їх класифікацію в навчальному посібнику «Права людини та їх юридичне забезпечення» [3]. Він звертає увагу на основні конституційні права людини та громадянина, на загальнотеоретичні аспекти їх забезпечення, особливу ж увагу приділяє висвітленню філософсько-правових і державно-юридичних проблем. Також П.М. Рабінович зазначає, що права людини – це певні можливості людини, які необхідні для задоволення потреб її існування й розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства та забезпечені обов'язками інших суб'єктів. Це визначення інтерпретує права людини таким чином: по-перше, як унормування свободи; по-друге, як певні потреби; по-третє, як вимоги про надання певних благ; по-четверте, як певний вид чи форму існування. Щодо проблем методологічного дослідження слід виділити видання, що відображає основні положення сучасної української доктрини прав і свобод людини та громадянина, їх гарантій – Загальну декларацію прав людини [4] як світовий ідеал гуманізму.

Отже, сучасна юридична наука як система знань про об'єктивні закономірності розвитку держави і права, їх місце й роль у суспільному житті визначають саме фундаментальні наукові дослідження в царині права, наприклад, видання енциклопедичного типу – «Юридична енциклопедія» за редакцією Ю.С. Шемшученка [5].

Особлива увага сучасних науковців зосереджена на дослідженнях деяких груп прав людини. Важливу роль у розробленні комплексного аналізу сутності, структури, особливостей формування та функціонування інституту прав людини в умовах демократичного розвитку відіграла колективна монографія Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України «Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні» [6], в якій права людини розглядаються як складне, багатовимірне явище. Досліджуються їх генезис, соціальна природа і призначення, аналізуються досягнення політичної, етичної, релігійної та філософської думки. Висвітлюються сучасні тенденції розвитку інституту прав людини, насамперед взаємодія держави, суспільства й особи, розкривається роль держави в забезпеченні прав у контексті її відповідальності перед людиною та суспільством. Окремо розглянуто питання міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини та міжнародно-правових механізмів їх захисту.

Важливим напрямком наукових досліджень стала проблематика, пов'язана з історичним аспектом розвитку прав людини, зокрема праця А.М. Колодія та А.Ю. Олійника «Права людини і громадянина в Україні» [7]. У посібнику розглянуто соціально-культурні та світоглядні передумови формування ідеї прав людини і громадянина, проаналізовано філософську і правову думку щодо цих ідей у різні історичні епохи, нормативні документи, що закріплювали права людини в умовах Середньовіччя, Нового і Новітнього часу, українські ідеї про права людини.

Звертаємо увагу на монографію В.Я. Тація «Становлення української державності» [8], в якій з урахуванням сучасного етапу державотворення в Україні аналізуються актуальні проблеми становлення українського конституціоналізму, розвитку громадянського суспільства, прав і свобод людини та громадянина.

Проаналізувавши наукові дослідження вітчизняних учених щодо прав людини, було виявлено окремих вектор напрацювань провідних науковців нашої країни. Зокрема, Ю.С. Шемшученко розкриває сутність і зміст конституційно-правового статусу громадянина в Україні, розглядає питання забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які закріплені в міжнародних та європейських стандартах у галузі прав людини. Ще одна праця, яка заслуговує на увагу – дослідження Н.М. Оніщенко «Соціальні права особи в демократичних правових системах світу» [10], в якому наводиться характеристика економічних прав людини і громадянина, визначаються особливості конституційно-правового регулювання економічних прав на різних етапах становлення державності в Україні.



Ми погоджуємося з думкою Ю.С. Шемшученка: «Забезпечення прав і свобод людини та громадянина залежить від багатьох факторів: ступеня демократичності владних інститутів держави; політичних, культурних і правових традицій; стану економіки; моральної атмосфери і злагоди в суспільстві; стану законності та правопорядку; механізмів, що забезпечують відповідальність держави перед особою, тощо. Саме в усьому комплексі ці фактори здатні забезпечувати на належному рівні права і свободи людини та громадянина» [11].

Однією з ключових розробок у сфері тендерної рівності є монографія Н.М. Пархоменко «Правові засади формування та розвитку тендерного середовища в Україні» [12], де особлива увага зосереджена на розкритті сутності, значення і природи тендерного права, тендерних правовідносин; подоланні деформацій правової свідомості; особливостях, формах і методах здійснення тендерної експертизи нормативно-правових актів тощо.

Щодо міжнародних стандартів прав людини, то цю проблему розглядає В.В. Мицик у публікаціях [13], які присвятив основам теорії і практики прав людини як сучасної галузі міжнародного права, а також міжнародного захисту прав людини та процедур здійснення цього захисту.

Сучасний український дослідник О.В. Пушкіна [14] приділяє увагу поняттю системи прав і свобод людини та громадянина, історико-правовим і теоретико-правовим поняттям системи прав людини, а також зосереджує увагу на висвітленні стратегічних напрямів законодавчого забезпечення захисту прав людини в Україні. Звертаємо увагу, що О.М. Руднева також досліджує актуальні проблеми походження, соціальної й цивілізаційної цінності прав людини, сутність, види й особливості юридичного забезпечення міжнародних стандартів прав людини, інституційні та конвенційні механізми їх реалізації й захисту.

Український правознавець Б.О. Кістяківський писав: «У правовій державі влада має бути організована так, щоб вона не придушувала особу; в ній як окрема особа, так і сукупність осіб – народ – мають бути не лише об'єктом влади, а й суб'єктом її». Ще одним характерним дієвим напрямом забезпечення прав і свобод людини є вдосконалення одного з інститутів розвитку правової держави – взаємної відповідальності держави й особи. У зв'язку із цим є необхідним, по-перше, підвищення ролі Конституції як документа безпосередньої, прямої дії; по-друге, здійснення нормотворчих, системних змін, спрямованих на розвиток діалогу між державою і громадянським суспільством; по-третє, вдосконалення правової регламентації цілей соціального розвитку, розроблення конкретних заходів з їх досягнення щодо обґрунтованих концептуальних підходів до розвитку економіки України тощо.

У нашому суспільстві згідно з Конституцією України всім громадянам надано й гарантовано рівний обсяг прав і свобод, їх використання пов'язане із запровадженням однакових стандартів для всіх без винятку осіб. Отже, кожний громадянин може користуватися на рівних умовах з іншими громадянами всім спектром прав і свобод без утиску з боку держави, дискримінації з боку державних органів, окремих посадовців або інших осіб. Таким чином, ідея рівності прав людини сформована як певний правовий ідеал, на досягнення якого орієнтований розвиток національного законодавства, а способами забезпечення є загальні принципи права; один з основних таких принципів – принцип рівності. У ч. 2 ст. 24 Конституції України йдеться про конкретизацію деяких категорій рівності прав і свобод. Вони є складним, багатовимірним явищем.

Отже, серед перспективних напрямів розвитку інституту прав людини в юридичній науці вчені-правознавці називають такі:

– подальший розвиток загальної теорії прав і свобод людини та громадянина відповідно до потреб їх реалізації й захисту в Україні;

– виявлення й аналіз проблем, що існують у правовій системі України, із застосуванням у ній практики Європейського суду із прав людини та вироблення пропозицій, спрямованих на їх розв'язання;



– дослідження реального стану здійснення та захищеності основоположних прав людини.

Звертаємо увагу, що міжнародні стандарти прав людини аналізуються не лише на базі відповідних універсальних та європейських міжнародно-правових актів, а й на основі дослідження міжнародно-правової практики їх застосування (насамперед практики Європейського суду із прав людини).

Прогалиною в дослідженнях науковців є недостатня розробленість проблеми ефективності юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина. Ця проблема також має бути виведена на рівень конкретно-соціологічних досліджень, які ґрунтуватимуться на наукових критеріях і методиці її виявлення. Окрім того, значна увага приділяється проблемі вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних із так званою «специфікацією» прав, що має спрямовуватися сьогодні на посилення відповідальності за будь-які насильницькі дії щодо дитини та її експлуатацію; поліпшення умов утримання й виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; вдосконалення системи гарантій прав учнівської і студентської молоді в освітній сфері (зокрема системи ЗНО і вступу у вищі навчальні заклади України, правова регламентація процесу навчання без відриву від виробництва (заочна форма навчання), що забезпечить рівність доступу всіх охочих здобути вищу освіту); особливості з боку правозахисної діяльності повинні спрямовуватися щодо утвердження засад тендерної рівності в Україні тощо.

Висновки. Отже, проблема прав людини є одним із найважливіших напрямів юридичного значення, є нескінченною з огляду свого наукового осмислення та з огляду наукового узагальнення, обговорення, оприлюднення сьогодні й у майбутньому. На сьогоднішній день з упевненістю можна вважати цю проблему відкритою в певних часово-просторових вимірах, до якої можливо й необхідно долучитися як громадянинові, так і суспільству, юридичній громадськості, владі та державі.

Список використаних джерел:

1. Оніщенко Н.М. До питання про розвиток доктрини прав людини в Україні (роки незалежності) // *Право України*. – 2013. – № 9. – С. 176–177.
2. Гудима Д.А. Права людини: антрополого-методологічні засади дослідження // *Праці Львівської лабораторії права людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України* / ред. П.М. Рабінович. – Львів, 2009. – Серія І. – Вип. 20.
3. Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (основи загальної теорії права і держави) : навч. посібник. – К., 1992. – 99 с.
4. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина : навч. посібник. – К., 2004. – 462 с.
5. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К., 1998–2002.
6. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : монографія / за заг. ред. Н.М. Оніщенко, О.В. Зайчука. – К., 2007. – 424 с.
7. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні : навч. посібник. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.
8. Становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данільян та ін. ; За ред. В.Я. Тація. – Х., 2003. – 237 с.
9. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В.Ф. Погорілко, В.В. Головченко, М.І. Сірий та ін. – К., 1997. – 48 с.
10. Оніщенко Н.М. Соціальні права особи в демократичних правових системах світу : монографія / Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К., 2011. – С. 120–162.



11. Шемшученко Ю.С. Передмова // Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : монографія / за заг. ред. О.В. Зайчука. – К., 2007. – 424 с.
12. Правові засади формування та розвитку тендерного середовища в Україні / за заг. ред. Н.М. Пархоменко. – К., 2010. – 351 с.
13. Мицик В.В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту : підручник. – К., 2010. – 721 с.
14. Пушкіна О.В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення. – К., 2006. – 416 с.

МОЖАРОВСЬКА К. В.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри цивільного процесу
(Національний університет «Одеська
юридична академія»)

УДК 342.3

АКСІОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ НА МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ (2005-2013 РОКИ)

У статі викладено аналіз рішень Конституційного Суду України, що стосуються питань місцевого самоврядування, за період 2005-2013 років. Автор формулює, які саме цінності відстоює Конституційний Суд України у кожному з цих рішень. Автор доходить висновку щодо важливості врахування цих аксіологічних позицій при подальшому удосконаленні муніципального законодавства України.

Ключові слова: муніципальне законодавство, місцеве самоврядування, конституційний суд, правова позиція, рішення конституційного суду, конституційні цінності.

В статье изложен анализ решений Конституционного Суда Украины, касающихся вопросов местного самоуправления, за период 2005-2013 годов. Автор формулирует, какие именно ценности отстаивает Конституционный Суд Украины в каждом из этих решений. Автор приходит к выводу о важности учета этих аксиологических позиций при дальнейшем усовершенствовании муниципального законодательства Украины.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, местное самоуправление, конституционный суд, правовая позиция, решение конституционного суда, конституционные ценности.

The article is devoted to the analysis of decisions of the Constitutional Court of Ukraine concerning the issues of local self-government, for the period 2005-2015. The author formulates what values the Constitutional Court of Ukraine upholds in each of these decisions. It is important to take into account these axiological positions with further improvement of the municipal legislation of Ukraine.

Key words: municipal law, local self-government, constitutional court, legal position, decision of the constitutional court, constitutional values.



Вступ. Реформування муніципального законодавства є питанням, яке актуальне в Україні завжди – адже з моменту проголошення незалежності відбувається муніципальна реформа. У зв'язку з цим важливим науковим завданням, виконанню якого сприяє і Конституційний Суд України, є формування належного доктринального підґрунтя для розвитку муніципального законодавства – у т.ч. визначення основних конституційних цінностей та принципів конституціоналізму, які необхідно враховувати.

Дана стаття є другою частиною статті з аналогічною назвою, оприлюдненою автором у 2013 році. У першій частині дослідження аксіологічного впливу на муніципальне законодавство рішень Конституційного Суду України були проаналізовані рішення цього органу конституційної юрисдикції, в яких він здійснив офіційне тлумачення норм Основного Закону з Розділу XI «Місцеве самоврядування», протягом 2001-2003 років. Це Рішення від 13 липня 2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій, Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. у справі про об'єднання територіальних громад та Рішення від 25 грудня 2003 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві.

Аналізуючи напрацювання вчених у сфері муніципального законодавства, слід відмітити праці таких фахівців, як О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, інших. У контексті даної статті, однак, відмітимо, що ці вчені не вдаються до аксіологічного аналізу рішень Конституційного Суду України, присвячених питанням місцевого самоврядування, хоча цитують ці рішення у своїх працях (одним з виключень є [1]). А отже, виявлена частина проблеми залишається малодослідженою.

Постановка завдання. Метою статті є аксіологічний аналіз рішень Конституційного Суду України, присвячених місцевому самоврядуванню, за період 2005-2013 років. До них запропоновано віднести ті рішення, у яких здійснено офіційне тлумачення норм Основного Закону, що містяться у Розділу XI. Це Рішення від 13 жовтня 2005 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва, Рішення від 16 квітня 2009 р. у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування та Рішення від 29 травня 2013 р. у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“.

Результати дослідження. Хронологічно першим слід проаналізувати Рішення від 13 жовтня 2005 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва. Хоча особлива організаційно-правова форма здійснення місцевого самоврядування у місті Київ вже привертала увагу Конституційного Суду України у частині міського голови, на цей раз конституційне подання стосувалось порядку призначення і звільнення голів районних у місті Києві державних адміністрацій та обрання голів районних у місті Києві рад. Але, як і у попередньому випадку, незрозумілою для суб'єкта конституційного подання – групи народних депутатів України – була природа одного з органів київського міського самоврядування, а саме районних у місті Києві державних адміністрацій.

Розглянувши матеріали справи та доктринальні позиції осіб, до яких звертався Конституційний Суд України, було сформульовано, що «на загальноміському рівні і на рівні районів у місті Києві чинне законодавство передбачає єдиний організаційний порядок формування державних адміністрацій, які здійснюють функції у сфері виконавчої влади і місцевого самоврядування, оскільки є одночасно місцевими органами виконавчої влади і виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад та Київської міської ради»; «враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається головою районної в місті Києві державної адміністрації» [2].



Таким чином, Конституційний Суд України висловив прихильність до своєї попередньої правової позиції, сформульованої у Рішенні від 25 грудня 2003 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві, а отже – як і у згаданому рішенні, при офіційному тлумаченні виходив з такої конституційної цінності, як законність, та захистив таку конституційну цінність, як народовладдя, у частині належного співвідношення між місцевим самоврядуванням (йому надано перевагу, коли йдеться про місцеве самоврядування у столиці України) та державною владою.

Хронологічно наступним рішенням, в якому офіційно тлумачаться норми Розділу XI «Міське самоврядування» Основного Закону є Рішення від 16 квітня 2009 р. у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що ця справа є однією з небагатьох, ініціатором якої виступили органи місцевого самоврядування, - у цьому випадку, Харківська міська рада звернулась до Конституційного Суду України з проханням надати офіційне тлумачення норм Основного Закону та інших законів України стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування. Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України та Закону автор клопотання обґрунтував наявністю їх неоднозначного розуміння при застосуванні органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами і судовими органами, що перешкоджає нормальній діяльності Харківської міської ради та призвело до обмеження її конституційних повноважень [3].

При здійсненні офіційного тлумачення Конституційний Суд України продемонстрував послідовність у дотриманні власних правових позицій – у мотивувальній частині Рішення є посилання на пункти 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад, яким Суд визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України [3]. Таким чином, Суд послідовно відстоює конституційну цінність народовладдя, яка знаходить свій прояв у тому числі в належному балансі між місцевим самоврядуванням та державною владою.

Здійснюючи офіційне тлумачення відповідних норм в рамках цієї справи, Конституційний Суд традиційно сприяв укріпленню такої конституційної цінності, як законність. Але захист цієї цінності відбувся не тільки за формою рішення (здійснення офіційного тлумачення), але й за його змістом. Так, Суд виокремив правові та неправові акти органів місцевого самоврядування, і щодо неправових актів зазначив, що вони «є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання» [3].

По відношенню до правових актів органів місцевого самоврядування Суд не сформулював єдиної позиції. Більшість з цих актів, виходячи з мотивувальної частини рішення, може бути за необхідністю як змінена, так і скасована органами місцевого самоврядування. Але Конституційний Суд підкреслив, що «в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3). Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (стаття 74 Закону). Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є "гарантією стабільності суспільних відносин" між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення» [3].



В останньому випадку принцип законності застосовується у сукупності з принципом правової визначеності. Захищаючи принцип правової визначеності, якій наразі прямо не закріплено в Конституції України, Конституційний Суд послався на його зміст, викладений в абзаці другого пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року у справі щодо несумісності депутатського мандата [4].

Нарешті, поки що хронологічно останнім рішенням, в якому було здійснено офіційне тлумачення норм Розділу XI Основного Закону України, є Рішення у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“. І хоча виборче законодавство в Україні змінюється дуже часто – законодавство про місцеві вибори не є виключенням, - у цьому Рішенні здійснено «визначення конституційно-правових підстав для призначення та проведення наступних чергових виборів депутатів сільських, селищних, міських, районних, обласних рад (далі - місцеві ради) та сільських, селищних, міських голів у строки, встановлені Конституцією України» [5].

Визнаючи доцільним зміни до Основного Закону України, внесені Законом № 2952, Конституційний Суд схвально оцінив встановлення єдиних вимог щодо узгодженості в часі усіх чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. У резолютивній частині Рішення сформульовано, що «наступні після набрання чинності Законом України „Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“ від 1 лютого 2011 року № 2952-VI усі чергові вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових або позачергових виборах, відбуваються одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад чи голів, обраних на чергових виборах 31 жовтня 2010 року» [5]. У цьому Рішенні Конституційний Суд сприяв подальшій реалізації конституційних принципів законності, народовладдя, а також – і про це зазначається у мотивувальній частині Рішення – такого правового принципу, визнаного національним і міжнародним законодавством, як принцип періодичності проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування.

Висновок. У статі викладено аналіз рішень Конституційного Суду України, що стосуються питань місцевого самоврядування, за період 2005-2013 років. Автор формулює, які саме цінності відстоює Конституційний Суд України у кожному з цих рішень. Перспективи подальших досліджень полягають у доведенні важливості врахування цих аксіологічних позицій при подальшому удосконаленні муніципального законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Офіційне тлумачення Конституції України: проблеми і перспективи (на матеріалах інституту органів самоорганізації населення). Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. Вип. 36. С. 88–93.

2. Рішення Конституційного Суду України від 13 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України – місто – герой Київ" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>



3. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

4. Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2013 року у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

СКРИПНИКОВА Л. В.,
доктор історичних наук,
професор кафедри
соціально-гуманітарних дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 347.772

НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ В РОЗВИТКУ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (СТРАТЕГІЯ «ЄВРОПА 2020»)

Статтю присвячено аналізу концептуальних засад освітньої політики ЄС, які визначають підходи до формулювання цілей, завдань і напрямків діяльності органів та інститутів ЄС у поточний період. У центрі уваги дослідження – програмні цілі й завдання, сформульовані у стратегії «Європа 2020».

Ключові слова: освітня політика, Європейський Союз, договори ЄС, Лісабонська стратегія ЄС, стратегія «Європа 2020».

Статья посвящена анализу концептуальных основ образовательной политики Европейского Союза, которые определяют подходы к формулированию целей, задач и направлений деятельности органов и институтов ЕС на данном этапе. В центре внимания исследования – программные цели и задачи, сформулированные в стратегии «Европа 2020».

Ключевые слова: образовательная политика, Европейский Союз, договоры ЕС, Лиссабонская стратегия ЕС, стратегия «Европа 2020».

The article is devoted to the analysis of conceptual bases of educational politics of European Union, that determine going near formulation of aims, tasks and directions of activity of organs and institutes of EC on this stage. In



the spotlight of research there are the programmatic aims and tasks, set forth in strategy «Europe 2020».

Key words: *educational policy, the European Union, EU treaties, the EU Lisbon Strategy, the strategy «Europe 2020».*

Вступ. Євроінтеграційний вибір України обумовлює необхідність вивчення й урахування досвіду ЄС у різних сферах державно-правового розвитку, в тому числі в галузі освітньої політики. У політичній частині Угоди про Асоціацію між Європейським Союзом та Україною, підписаною у квітні 2014 р., окрема глава 23 «Освіта та навчання, молодь» присвячена питанням освіти. У ній визначено: «Повною мірою поважаючи обов'язки Сторін щодо змісту навчання та організації освітніх систем, а також їх культурне та мовне розмаїття, Сторони сприяють розвитку співробітництва в галузі освіти». У ст. 430-436 Угоди намічені шляхи співпраці у сфері вищої освіти, професійно-технічної освіти та навчання, середньої освіти, дистанційного навчання та освіти протягом життя [1].

Напередодні суттєвих змін у системі освіти України, які пов'язані із прийняттям Верховною Радою у квітні 2014 р. у першому читанні законопроекту «Про вищу освіту», доцільно знову звернутися до аналізу освітньої політики ЄС та визначити європейські критерії й підходи до побудови навчання та підготовки кадрів в умовах глобалізації [2].

Постановка завдання. Слід зазначити, що проблеми правового забезпечення політики ЄС в освітянській галузі досліджувалися як вітчизняними [3], так і зарубіжними вченими [4]. Однак, на наш погляд, визначення стратегічних напрямків і пріоритетів, окреслених новітньою довгостроковою програмою соціально-економічного розвитку «Європа 2020», ще не отримало достатнього висвітлення в науковій літературі. Отже, метою даної статті є аналіз концептуальних засад освітньої політики ЄС, які визначають підходи до формулювання цілей, завдань і напрямків діяльності органів та інститутів ЄС у поточний період.

Результати дослідження. Дослідження генези сучасної освітньої політики ЄС показує, що спочатку ця сфера не належала до пріоритетів діяльності інтеграційного об'єднання держав Європи. У Договорі про створення Європейського Економічного Співтовариства (Римський договір 1957 р.) питання освіти в цілому не порушувалися, хоча містилися положення про професійну підготовку та підвищення кваліфікації кадрів [5].

У липні 1987 р. була започаткована перша спільна освітня програма ЄС «Commet», за якою слідувала добре відома програма «Erasmus». У доповіді Європейської комісії 1988 р. «Освіта в Європейському співтоваристві 1989–1992 рр.» уперше було сформульовано загальні освітні цілі країн-членів та запропоновано напрямки діяльності. Вони визначали завдання укріплення серед молоді почуття європейської єдності, підготовку до участі в побудові соціально-економічного розвитку Співтовариства, а також розповсюдження знань про історію, культуру, економіку й суспільне життя у країнах-членах. У комюніке Єврокомісії від 2 червня 1989 р. підкреслювалась необхідність поваги і збереження розмаїття та багатства освітніх традицій країн-членів.

На думку аналітиків, вирішальну роль у визначенні освітньої політики ЄС зіграв Маастрихтський договір 1992 р. У ст. 149 цього договору зазначено, що потрібно підвищувати якість освіти в Союзі шляхом співпраці країн-членів, одночасно зберігаючи за ними відповідальність за зміст освіти, організацію освітньої системи, їх культурне та мовне розмаїття [6].

У 1999 р. країни Євросоюзу взяли активну участь у проведенні Болонської реформи (Болонський процес). Мета реформи, визначена Болонською Декларацією, полягає у створенні єдиних досліджень вищої освіти європейського простору. Створення повинне відбуватися ліберальними способами, такими як усунення перешкод для переміщення знань. За аналогією з чотирма свободами спільного ринку ЄС (свобода руху капіталу, робочої сили, товарів і послуг) Болонська реформа настоєє на необхідності «п'ятої сво-



боди» – свободи руху знань та інформації. Ця установка передбачає усунення перешкод для мобільності студентів, викладачів і дослідників між країнами-учасницями. Зняття віртуальних, хоча й відчутних кордонів між історично різними освітніми системами потребує введення чіткої і зрозумілої для всіх учасників процесу системи дипломів, прозорості присудження наукових ступенів, еквівалентності кваліфікацій.

Прийнята в березні 2000 р. на Лісабонському саміті ЄС програма соціально-економічного розвитку ставила за мету зробити економіку ЄС найбільш конкурентоздатною, динамічною та наукоємною до 2010 р. [7]. Цього повинно бути досягнуто за допомогою гнучкого ринку праці, збільшення інвестицій у наукові дослідження й освіту. Було проголошено орієнтацію економічної політики ЄС на розвиток знань, інвестування в інновації та оптимізацію людського капіталу. Говорилося про те, що об'єднана Європа повинна досягти стійкого лідерства в таких сферах, як генерування знань шляхом наукових досліджень, розповсюдження їх через освіту та застосування їх в економіці шляхом інновацій. Пріоритетними напрямками діяльності Євросоюзу визнавалися три сфери – науково-технічна, інноваційна та освітня.

Таким чином, у Лісабонській стратегії освіта вперше була оголошена однією з ключових сфер модернізації економіки й соціального середовища. Визнано, що в умовах переходу до інформаційного суспільства вона ще більше, ніж в умовах індустріального суспільства, стає не сферою, яка споживає ресурси суспільства, а сферою, яка створює важливий ресурс економічного й соціального розвитку – висококваліфіковану робочу силу, яка має творчий потенціал і посідає місце першого підрозділу суспільного виробництва, яке раніше займало виробництво засобів виробництва. Освіта визначена також сферою з найбільш високою віддачею довгострокових інвестицій.

Принципове значення мало закріплення в Лісабонській стратегії освіти як об'єкта спільної політики Європейського Союзу. Спільною політикою в ЄС називають «набір рішень, правил, заходів і кодексів поведінки, прийнятих спільними інституціями, що були засновані групою держав і впроваджуються спільними інституціями та державами-членами» [8]. Таку політику повинні проводити всі учасники через наднаціональні виконавчі й судові органи, призначені для нагляду та контролю за її проведенням. Отже, спільна політика стає інструментом передачі частини своїх суверенних національних повноважень наднаціональним інституціям. Спільні політики відрізняють європейську інтеграцію від міждержавної співпраці.

У березні 2010 р. в Європейському Союзі було схвалено важливий документ під назвою «Європа 2020: стратегія розумного, сталого і всеохоплюючого розвитку» [9]. Його прийняття було пов'язане з пошуками ефективних шляхів виходу з економічної кризи та визначенням завдань подальшого розвитку в умовах глобалізації й загострення конкуренції на світових ринках.

Стратегія «Європа 2020» розкриває європейську соціально-економічну концепцію XXI ст. та визначає головні завдання діяльності урядів країн-членів, які включають проблеми зайнятості населення, дослідження й інновації, зміни клімату й енергетику, освіту і боротьбу з бідністю. Показово, що серед принципово важливих факторів розвитку суспільства визначено побудову економіки, заснованої на знаннях та інноваціях (Smart growth).

Для реалізації поставлених завдань ЄС визначає сім пріоритетних напрямків діяльності, або сім флагманських ініціатив (seven flagship initiatives): «Інноваційний Союз», «Рух молоді», «План розвитку цифрових технологій», «Доцільне використання ресурсів», «Індустріальна політика, спрямована на глобалізацію», «План із розвитку нових здібностей і збільшення робочих місць», «Європейська політика проти бідності».

Завдання ЄС у галузі освіти переважно визначені в розділі стратегії «Рух молоді» (Flagship initiative: «Youth on the move»). Метою цього напрямку діяльності ЄС оголошено підвищення міжнародної привабливості європейської вищої освіти, підвищення якості освіти й навчання на всіх рівнях ЄС. Ставиться питання про поєднання досконалості та рівності за допомогою надання тим, хто вчиться, і тим, хто навчає, можливості



вільного пересування в межах ЄС, а також наголошується на поліпшенні ситуації у сфері зайнятості молодих спеціалістів.

Освітня стратегія «Європа 2020» побудована на засадах визначення компетенцій в ЄС, які окреслив Лісабонський договір реформ 2007 р. Сфера освіти за умовами договору віднесена до так званої допоміжної компетенції: «Союз має компетенцію здійснювати діяльність, яка спрямована на підтримку, координацію або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їх компетенцію в даних сферах». У зв'язку із цим визначено завдання інституцій та органів ЄС у цілому, а також сформульовано завдання національних урядів країн-членів [10].

На рівні ЄС (або комунітарному рівні) Європейська комісія як вищий виконавчий орган Євросоюзу буде працювати за такими напрямками:

- впровадження та зміцнення програми ЄС у сферах свободи пересування, навчання в університетах, досліджень і прив'язування цих програм до національних програм і можливостей держав-членів;

- проведення планів модернізації вищої освіти (учбові плани, фінансування й управління);

- дослідження шляхів просування підприємництва через програми мобільності для молодих фахівців;

- підтримка схвалення неформального навчання;

- запуск у дію загальних принципів зайнятості молоді, які сприяють зменшенню безробіття серед молоді.

На національному рівні держави-члени ЄС мають працювати за такими напрямками:

- гарантування достатнього інвестування освіти й освітніх систем на всіх рівнях (від дошкільного до вищого);

- поліпшення показників у сфері освіти в кожному сегменті (дошкільна, початкова, середня, професійна та вища освіта);

- підвищення відкритості й доступності освітніх систем за допомогою створення національних кваліфікаційних стандартів;

- покращення умов потрапляння молоді на ринок праці за допомогою прийняття відповідних керівних принципів, проведення консультацій і навчання.

Висновки. Проаналізувавши наведені вище стратегічні завдання і пріоритети ЄС у галузі освіти, можемо дійти висновку, що кінцевою метою Євросоюзу є створення Єдиного європейського простору вищої освіти (European Higher Education Area) та Європейського простору досліджень (European Research Area). Створюватися вони повинні усуненням перешкод для пересування. Зберігається рух у напрямку формування так званої п'ятої свободи ЄС, або свободи руху знань, яка повинна доповнювати чотири фундаментальні свободи – свободу руху капіталу, робочої сили, товарів та послуг. Це передбачає насамперед усунення перешкод для мобільності студентів, викладачів і дослідників між країнами ЄС.

Стратегія «Європа 2020» підтвердила, що освітня політика ЄС формується відповідно до принципу субсидіарності. Це означає, що кожна країна ЄС самостійно будує організацію своєї системи освіти, професійної підготовки та визначає зміст навчання. Завдання Європейського Союзу полягає у сприянні розвитку якісної освіти шляхом заохочення держав-членів до співпраці та за потреби – підтримки й доповнення їхньої діяльності. Це робиться за допомогою різних засобів заохочення співпраці в цій галузі та підтримки національних освітніх політик. Як свідчить зміст положень стратегії «Європа 2020», на сьогоднішній день ЄС усе більше впливає на освітню політику держав-членів.

Насамкінець відмітимо, що у виконанні завдань стратегії «Європа 2020», а отже – в її освітніх планах, беруть участь усі гілки влади ЄС на засадах кооперації. Рада ЄС є головним контролюючим і моніторинговим центром. Європейська комісія повинна відслідковувати просування до цілей і координувати політики держав-членів, вноси-



ти необхідні пропозиції для керування процесами й вирішення завдань. Європейський парламент визначений як законодавець і місце, де повинен проводитися обмін думками щодо втілення завдань розвитку ЄС. Подібний підхід, заснований на співпраці органів влади, розповсюджується на національні парламенти, уряди, національні, регіональні й місцеві влади.

Список використаних джерел:

1. Угода про Асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом і його державами-членами з іншої сторони // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf.
2. Проект Закону про вищу освіту № 1187-2 від 21.01.2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512.
3. Андрущенко В. Формування єдиних освітніх пріоритетів. Стаття перша: Лісабонські домовленості / В. Андрущенко, У. Науменко // Вісник Інституту розвитку дитини. Серія: Філософія, педагогіка, психологія : зб. наук. праць. – Вип. 14 / НПУ імені М.П. Драгоманова. – К. : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2011. – С. 68–77; Вільчинська Н. Освітня політика Європейського Союзу: етапи розвитку / Н. Вільчинська // Гілея: науковий вісник : зб. наук. праць / гол. ред. В.М. Вашкевич. – К. : ВІР УАН, 2011. – Вип. 54. – № 11. – С. 473–480; Краєвська О. Освітня політика Європейського Союзу: становлення та механізми реалізації / О. Краєвська // Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини. – 2011. – Вип. 28. – С. 53–65; Локшина О. Зміст шкільної освіти в країнах Європейського Союзу: теорія та практика (друга половина ХХ – початок ХХІ ст.) : монографія / О. Локшина. – К. : Вид-во «Богданова А.М.», 2009. – 404 с.; Фольварочний І.В. Інтеграційні тенденції в діяльності європейської політики у сфері освіти дорослих / І.В. Фольварочний // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Vchu/N147/N147p135-139.pdf.
4. Ларионова М.В. Сотрудничество в сфере образования в Европе: нормативная основа, методы и инструменты кооперации / М.В. Ларионова. – М. : Универсальная книга ; Логос, 2006. – 336 с.; Квієк М. Університет і держава: вивчення глобальних трансформацій / М. Квієк ; пер. з англ. Т. Цимбала. – К. : Таксон, 2009. – 380 с.; Бадаєва А. Інтеграція Європейського освітнього простору / А. Бадаєва // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2009. – № 4. – С. 63–71.
5. Educational policies and initiatives of the European Union // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Educational_policies_and_initiatives_of_the_European_Union.
6. Маастрихтський договір (англ. Maastricht Treaty) (формально – Договір про утворення Європейського Союзу), також відомий як договір про Європейський Союз (ДЄС), був підписаний 7 лютого 1992 р. в місті Маастрихт (Нідерланди) між членами Європейської спільноти і набрав чинності 1 листопада 1993 р. Це призвело до утворення Європейського Союзу.
7. Lisbon Strategy for Growth and Jobs // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lisbon.cor.europa.eu/>.
8. Краєвська О. Спільні політики ЄС: дефініції та особливості формування / О. Краєвська // Вісник Львівського університету. Серія: Міжнародні відносини. – 2007. – Вип. 19. – С. 28–33.
9. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION «EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth». – Brussels, 3.3.2010. COM (2010) 2020 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
10. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Union C 306. – 17.12.2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306.



**ЦИВІЛІСТИКА, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО
ТА ГОСПОДАРСЬКИЙ ПРОЦЕС**

АЛЕКСАНДРОВ В. М.,
здобувач економіко-правового факультету
(Донецький національний університет)

УДК 347.73

**ЩОДО ПОНЯТТЯ «ОТРИМАНОЇ ПАРТІЇ ТОВАРІВ»
ЯК ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ**

Встановлено, що в чинному законодавстві не існує єдиного узагальненого поняття «отримана партія товару». Запропоновано визначення поняття «отримана партія товару», а також визнано за необхідне доповнити чинне законодавство нормою, якою було б покладено обов'язок на контролюючих суб'єктів встановити «партію товару» та стягнути відповідно до її вартості штраф.

Ключові слова: податкова перевірка, фактична податкова перевірка, платник податків, товарознавство, отримана партія товару.

Установлено, что в законодательстве Украины не существует единого обобщенного понятия «полученная партия товара». Предложено определение понятия «полученная партия товара», а также представлено необходимым дополнить действующие нормы положением, которым была бы возложена обязанность на контролирующих субъектов установить «партию товара» и взыскать согласно ее стоимости штраф.

Ключевые слова: налоговая проверка, фактическая налоговая проверка, плательщик налогов, товароведение, полученная партия товара.

It was established, that there are no common definition of the “received consignment” in the current legislation of Ukraine. It was also proposed the concept of the “received consignment” and to supplement the current legislation by the provision, which obliged supervisory authorities to establish the consignment and to recovery the penalty in according with its cost.

Key words: tax audit, factual tax audit, taxpayer, merchandizing, received consignment.

Вступ. Відповідно до ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку й розмірах, встановлених законом. Разом з обов'язком сплачувати законно встановлені податки кожен платник має право захищати свої права та майнові інтереси від необґрунтованих вимог і рішень податкових органів.

Особливого значення інститут захисту прав, свобод і законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання набуває у сфері податкових відносин, тому що під час оподаткування, яке передбачає перехід права власності чи частини коштів із власності платників у власність держави, вимагається чітке дотримання майнових прав платників. Саме через специфіку податкових правовідносин, яка виражається в тому, що однією зі сторін відносин завжди виступає держава в особі уповноваженого органу, підвищується важливість захисту права платників податків від свавілля з боку держави.



Варто зазначити, що різні аспекти проблем захисту прав платників податків в Україні певним чином знайшли відображення в наукових роботах Є.О. Захарченко, Н.Л. Недодаєва, Н.В. Никитченко, О.В. Пабата, С.А. Убогого та інших [1-5]. Проте ці дослідження були спрямовані на загальний аналіз захисту прав платників податків, окремі ж проблеми зазначеної теми на науковому рівні були залишені поза увагою. Однією з таких є відсутність визначення в податковому законодавстві України поняття «отримана партія товару», що не дозволяє податковим органам об'єктивно нараховувати фінансові санкції до відповідних платників податків, що у свою чергу порушує їх права.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження на підставі наукових джерел та діючого податкового законодавства поняття «отримана партія товару» з метою вироблення пропозицій, спрямованих на вдосконалення відповідних положень Податкового кодексу України та Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів».

Результати дослідження. Переходячи до викладу основного матеріалу, хотілося б перш за все звернути увагу на те, що згідно з п. 75.1 ст. 75 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) встановлено такий вид податкової перевірки як фактична, яка здійснюється за місцем фактичного провадження платника податків, розташування господарських або інших об'єктів права власності такого платника контролюючим органом щодо дотримання норм законодавства з питань регулювання обігу готівки, порядку здійснення платниками податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності ліцензій, патентів, свідоцтв, у тому числі про виробництво й обіг підакцизних товарів, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин із працівниками (найманими особами) [6]. За наслідками такої перевірки в разі встановлення порушень відповідно до п. 86.1 ст. 86 ПКУ складається акт, на підставі якого стає можливим застосування фінансових санкцій.

Одним із поширених порушень, які виявляються під час таких перевірок, є здійснення оптової (включаючи імпорт та експорт) і роздрібною торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами без наявності ліцензій. Такі перевірки, як і факт вчинення вищезазначеного правопорушення, встановлюються співробітниками регіональних управлінь Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, які здійснюють свої повноваження на підставі п. 1 та 9 Постанови КМУ «Про заходи щодо посилення державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та справлянням акцизного збору», відповідно до якої такі повноваження надані Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів [7].

Зазначеною постановою на податкові органи покладено обов'язок забезпечити виконання завдань щодо реалізації державної політики у сфері виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснення міжгалузевої координації, зокрема застосування у випадках, передбачених законодавством, фінансових санкцій до суб'єктів підприємницької діяльності за порушення законодавства з ліцензування, виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Регіональні управління в межах своєї компетенції відповідно до «Положення про Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів Державної податкової служби України» здійснюють контроль за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та за додержанням стандартів, технічних умов, рецептур, регламентів і технологічних інструкцій та інших нормативних документів щодо виробництва спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; звертаються до суду з позовами, в тому числі про стягнення із суб'єктів господарювання сум фінансових санкцій у вигляді штрафів за порушення вимог законодав-



ства, яке регулює відносини у сфері виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів [8].

Таким чином, співробітники регіональних управлінь Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів застосовують фінансові санкції в межах наданих їм повноважень.

За здійснення оптової (включаючи імпорт та експорт) і роздрібною торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами без наявності ліцензій, відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», контролюючими органами стягується штраф у розмірі 200% вартості отриманої партії товару, проте не менше 1700 грн [9].

Проаналізувавши застосування даної норми на практиці, хотілося б зазначити, що оскільки легального визначення поняття «отримана партія товару» не існує, контролюючими органами стягуються санкції в розмірі 200% вартості усього наявного товару в суб'єкта підприємницької діяльності, що порушує права підконтрольних суб'єктів, частина яких оскаржує такі рішення в судовому порядку.

Слід указати, що 99% таких оскаржень задовольняються адміністративними судами, виходячи з того, що контролюючі органи неправильно застосовують стягнення. Загальноприйняту позицію судів у таких справах можна простежити, наприклад, у постанові Запорізького окружного адміністративного суду від 28 квітня 2012 року у справі № 0870/2297/12, якою встановлено, що 7 лютого 2012 року на підставі наказу проведено перевірку кіоску, який належить ФОП ОСОБА_2. У ході перевірки працівниками РУ ДСАТ встановлено факт реалізації пачки сигарет «Парламент» за ціною 15,50 грн без наявності ліцензії на право роздрібною торгівлі тютюновими виробами. Відповідно до акта зняття залишків тютюнових виробів загальна вартість товару, який зберігається й реалізується без наявності ліцензії на право роздрібною торгівлі тютюновими виробами, складає 9547,25 грн. За результатами перевірки було складено акт, на підставі якого контролюючим органом (відповідачем) прийнято рішення про застосування фінансових санкцій щодо ФОП ОСОБА_2 в розмірі 19094,50 грн, з розрахунку $200\% \times 9547,25$ грн (вартість описаних тютюнових виробів).

Судом встановлено, що відповідачем до позивача було застосовано фінансові санкції, передбачені цією статтею, і для визначення їх розміру була застосована вартість усього товару, наявного на час перевірки в кіоску – тютюнових виробів на суму 9547,25 грн. Вартість товару була відображена перевіряючими в акті зняття залишків тютюнових виробів. Оскільки Законом № 481/95-ВР не закріплено визначення «партії товару», тому суд вважає безпідставним визначення такого поняття відповідачем як весь наявний товар у місці перевірки. Враховуючи те, що відповідачем не встановлена вартість отриманої партії товару, однак факт відсутності ліцензії на право роздрібною торгівлі тютюновими виробами не заперечується позивачем, суд доходить висновку щодо правомірності застосування фінансових санкцій у розмірі 1700,00 грн за роздрібну торгівлю, в даному випадку тютюновими виробами без наявності ліцензії [10].

Отже, зазначеним рішенням було продемонстровано майже всі основні правові проблеми, з якими зустрічаються як державні органи, які безпосередньо здійснюють перевірки щодо наявності ліцензій на оптову й роздрібну торгівлю алкогольними напоями і тютюновими виробами, так і суб'єкти господарювання, діяльність яких перевіряють. Це, зокрема, відсутність легального закріплення терміна «отримана партія товару», існування в підзаконних актах протилежних за змістом указаних понять, а також відсутність у законодавстві обов'язку перевіряючих визначати таку партію товару.

Таким чином, оскільки дослідженню даних проблем не було приділено уваги на достатньому рівні, а їх наявність дозволяє знайти аргументи як на користь контролюю-



чих суб'єктів, так і на користь підконтрольних, то їх аналіз і спроба вирішення є доцільним та актуальним.

Дослідивши правові норми, які дозволяють суб'єкту, якого перевіряють, захистити свої права, можна зазначити, що йому слід посылатися перш за все на вже згаданий Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», а також на Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», якими встановлено, що роздрібна торгівля алкогольними напоями або тютюновими виробами може здійснюватися суб'єктами господарювання всіх форм власності за наявності в них ліцензій [11]. За здійснення такої торгівлі без ліцензії застосовується штраф, що розраховується відповідно до отриманої партії товару.

Оскільки вищезгаданими нормативно-правовими актами, як вбачається, не закріплене визначення «отриманої партії товару», тому вважаємо за можливе звернутися до підзаконних актів, зокрема до Державного стандарту України (ДСТУ) 3993-2000 «Товарознавство. Термін та визначення», затвердженого наказом Держстандарту України від 31 жовтня 2000 року № 627, відповідно до якого партія товару – це визначена кількість товарів одного або кількох найменувань, закуплених або отриманих одночасно за одним товаросупровідним документом [12]. Можливість застосування такого визначення підтвердила Державна інспекція з контролю за цінами у своєму Листі від 21.07.2010 року № 200-5-23/4223 «Щодо роз'яснення терміна «отримана партія товару».

Крім того, аналіз змісту ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» дає підстави стверджувати, що під час визначення партії товару, а також розміру санкцій слід використовувати саме ті накладні, які підтверджують факт поставки тієї партії товару, з якої була реалізована продукція під час проведення перевірки, факт якої зафіксовано перевіряючими. Отже, відповідно до згаданих вище положень, можна зазначити, що співробітники регіональних управлінь Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, застосовуючи фінансові санкції, виходячи з вартості всього наявного під час перевірки в суб'єкта господарювання товару, порушують права таких суб'єктів. Таким чином, захищаючи права суб'єктів господарювання, діяльність яких перевіряють, можна звертатися саме до вищезазначених положень.

Проте аналізуючи правові норми інших законодавчих і підзаконних актів, можна дійти зовсім протилежного висновку. Наприклад, Державний стандарт України ДСТУ ГОСТ 3935:2004 «Сигарети. Загальні технічні умови» зазначає, що «партія сигарет» – це кількість сигарет одного найменування, одного розміру та виду упаковки, призначена для проведення контролю [13]. Дещо по-іншому закріплено підхід до визначення партії товару в Угоді про Правила визначення країни походження товарів у Співдружності Незалежних Держав (розділ 1 Правил визначення країни походження товарів) від 20 листопада 2009 року [14]. Відповідно до цієї угоди, «партія товару» – товари, які поставляються одночасно за одним або кількома товаротранспортними документами на адресу одного вантажоодержувача від одного вантажовідправника. Тобто в цьому випадку партія товару тлумачиться в тому числі як товари, що можуть поставлятися за кількома товаротранспортними документами.

Отже, виходячи із цих положень і визначень, можна зробити висновок, що контролюючі органи можуть стягувати штраф або з усієї наявної продукції в суб'єкта господарювання, або лише із сигарет одного найменування, розміру та виду упаковки, що, безумовно, кардинально відрізняється від позиції, яка була викладена дещо раніше та яка так чи інакше дозволяє саме суб'єктам господарської діяльності захистити свої права.

Крім того, оскільки органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України, а в чинних законах навіть не закріплено прямого обов'язку контролюючих суб'єктів визна-



чити таку отриману партію, то застосування ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» викликає низку суперечностей.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що в чинному законодавстві не існує єдиного узагальненого поняття «отримана партія товару». Представляється, що внесення змін вимагає декілька нормативно-правових актів. По-перше, доцільним було б доповнити ст. 1 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» визначенням, що закріплене саме в ДСТУ ГОСТ 3935:2004 «Сигарети. Загальні технічні умови», за аналогією в наступній редакції: «Партія товару – це кількість товару одного найменування, одного розміру та виду, упаковки, призначена для проведення контролю». Поняття, встановлене в Державному стандарті України (ДСТУ) 3993-2000 «Товарознавство. Термін та визначення», є недосконалим, адже суб'єкт господарювання може пошкодити або знищити товаросупровідні документи, внаслідок чого встановити партію товару і стягнути штраф стане неможливим.

По-друге, врегулювання вимагає й питання щодо встановлення компетенційного обов'язку відповідного контролюючого органу. Виходячи із цього, вважаємо за необхідне доповнити п. 6.14 «Положення про Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів Державної податкової служби України» нормою, якою було б покладено обов'язок на контролюючих суб'єктів встановити «партію товару» та стягнути відповідно до її вартості штраф.

Таким чином, хотілося б зазначити, що такі положення дозволять уникнути можливих суперечок під час здійснення фактичних перевірок контролюючими органами, встановити чітку компетенцію органів державної влади в цій сфері, захистити права суб'єктів господарювання під час здійснення таких перевірок, а також знизити завантаженість адміністративних судів, які розглядають справи щодо оскарження дій чи бездіяльності органів державної влади.

Список використаних джерел:

1. Захарченко Є. Захист прав та інтересів платників податків – основне завдання АППУ / Є. Захарченко // Вісник Податкової служби. – 2007. – № 8. – С. 32–36.
2. Недодаєва В.Л. Проблемні питання захисту прав платників податків / В.Л. Недодаєва // Вісник ІЕПД НАН України. – 2011. – № 1. – С. 42–45.
3. Никитченко Н.В. Захист інтересів суб'єктів господарювання як платників податків / Н.В. Никитченко // Національний вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. – № 3. – С. 182–187.
4. Пабат О.В. Процесуальні гарантії прав платників податків / О.В. Пабат // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/VKhnuvs/2012_59_2/59-2/16.pdf.
5. Убогий С.А. Проблеми судового захисту прав та свобод платників податків / С.А. Убогий // Право України: теорія і практика. – 2010. – № 4. – С. 81–84.
6. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.
7. Про заходи щодо посилення державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та справлянням акцизного збору : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.08.2001 р. № 940 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1469.
8. Про затвердження Положення про Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів Державної податкової служби України : Наказ Міністерства фінансів України від 13.10.2011 р. № 1289 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 89. – Ст. 3249.



9. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 46. – Ст. 345.
10. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 28 квітня 2004 року по справі № 0870/2297/12 за позовом про визнання протиправним та скасування рішення про застосування фінансових санкцій // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23787556>.
11. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2006 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
12. Товарознавство. Терміни та визначення : ДСТУ 3993-2000 : чинний від 01.01.2001 р. – К. : Держстандарт України, 2000. – 24 с.
13. Сигарети. Загальні технічні умови : ДСТУ ГОСТ 3935:2004 (ГОСТ 3935-81, IDT) : чинний від 01.01.2005 р. – К. : Держспоживстандарт України, 2005. – 19 с.
14. Угода про Правила визначення країни походження товарів у Співдружності Незалежних Держав від 20.11.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 77. – Ст. 2343.

БАСАЙ О. В.,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри права інтелектуальної
власності та корпоративного права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.774.5

СПІВВІДНОШЕННЯ ГЕОГРАФІЧНОГО ЗАЗНАЧЕННЯ ТА ГАРАНТОВАНОГО ТРАДИЦІЙНОГО ПРОДУКТУ

У статті розкрито поняття географічного зазначення та гарантованого традиційного продукту. Виділено відмінності між географічним зазначенням і гарантованим традиційним продуктом.

Ключові слова: географічне зазначення, зазначення походження товару, гарантований традиційний продукт, охорона прав інтелектуальної власності.

В статье раскрыто понятие географического обозначения и гарантированного традиционного продукта. Выделены различия между географическим обозначением и гарантированным традиционным продуктом.

Ключевые слова: географическое указание, указание происхождения товара, гарантированный традиционный продукт, охрана прав интеллектуальной собственности.

The article reveals the concept of geographical indication and traditional specialties guaranteed. Highlight the differences between geographical indication and traditional specialties guaranteed.

Key words: geographical indications, indications of origin, guaranteed traditional product, the protection of intellectual property rights.



Вступ. Одним з об'єктів права інтелектуальної власності є географічне зазначення. Особливість географічного зазначення та ключова відмінність від інших об'єктів інтелектуальної власності полягає в його функціях: по-перше, зазначає місце походження певного товару; по-друге, підкреслює особливості товару, пов'язані з місцем його походження. Саме єдність цих двох функцій є важливою умовою надання правової охорони географічним зазначенням. Крім географічного зазначення, яке передбачене в Цивільному кодексі України, в Законі України «Про охорону прав на зазначення походження товарів» передбачене просте та кваліфіковане зазначення походження товару, яке у свою чергу включає назву місця походження та географічне зазначення походження. Як об'єкт права інтелектуальної власності правовій охороні підлягає саме кваліфіковане зазначення походження. На відміну від України, у країнах ЄС, а також окремих зарубіжних державах правова охорона надається географічним зазначенням походження (Protected designation of origin – PDO), охоронюваним географічним зазначенням (Protected geographical indication – PGI), а також гарантованим традиційним продуктам (Traditional specialties guaranteed – TSG).

Враховуючи відсутність в Україні практики охорони гарантованих традиційних продуктів, розкриття його поняття та суті має важливе не лише теоретичне, а й практичне значення.

У наукових дослідження увага приділяється переважно проблемним питанням охорони й захисту географічного зазначення як об'єкта права інтелектуальної власності. Серед останніх досліджень, присвячених географічним зазначенням, слід відзначити роботи Г. Андрощука, Ю. Бошицького, С. Дмитрієвої, В. Жарова, А. Кординця, І. Кожарської, В. Крижної.

Водночас питання охорони гарантованих традиційних продуктів не отримали належного висвітлення в наукових публікаціях.

Постановка завдання. Метою дослідження є розкриття поняття й особливостей гарантованого традиційного продукту, а також його співвідношення з географічним зазначенням, яке охороняється в Україні як об'єкт права інтелектуальної власності.

Результати дослідження. У ЦК України не наведено визначення географічного зазначення, а встановлено обсяг правової охорони, який визначається характеристиками товару (послуги) та межами географічного місця його (її) походження, зафіксованими державною реєстрацією права інтелектуальної власності на географічне зазначення.

Відповідно до Закону «Про охорону прав на зазначення походження товарів» [1] зазначення походження товару – поняття, що охоплює (об'єднує) такі терміни: просте зазначення походження товару; кваліфіковане зазначення походження товару.

Просте зазначення походження товару визначено як будь-яке словесне чи зображувальне (графічне) позначення, що прямо чи опосередковано вказує на географічне місце походження товару. Ним може бути й назва географічного місця, яка вживається для позначення товару або як складова частина такого позначення. Правова охорона простого зазначення походження товару надається на підставі його використання. Правова охорона простого зазначення походження товару полягає в недопущенні використання зазначень, що є неправдивими (фальшивими) чи такими, що вводять споживачів в оману щодо дійсного географічного місця походження товару. Просте зазначення походження товару не підлягає реєстрації.

У свою чергу кваліфіковане зазначення походження товару об'єднує такі терміни:

– назва місця походження товару – назва географічного місця, яка вживається для позначення товару, що походить із зазначеного географічного місця та має особливі властивості, виключно або головним чином зумовлені характерними для даного географічного місця природними умовами або поєднанням цих природних умов із характерним для даного географічного місця людським фактором;

– географічне зазначення походження товару – будь-яке словесне чи зображувальне (графічне) позначення, що прямо чи опосередковано вказує на географічне місце по-



ходження товару, який має певні якості, репутацію або інші характеристики, переважно зумовлені характерними для даного географічного місця природними умовами чи людським фактором або поєднанням цих природних умов і людського фактора.

Правова охорона кваліфікованим зазначенням походження товарів надається на підставі їх реєстрації, яка діє безстроково від дати реєстрації.

Для найменування місця походження товару вирішальною передумовою для виникнення особливих характеристик товару є специфічні природні умови. Наприклад, особливістю й унікальністю мінеральної води «Миргородська» є саме особливі природні умови, в яких вона видобувається. А для географічного зазначення походження товару такими вирішальними передумовами здебільшого є характерні умови даного географічного місця та людський фактор. Наприклад, петриківський розпис, богемське скло [2].

Назва місця походження товару буде лише у випадку, коли товар має особливі властивості, а географічне зазначення – коли товар має певні якості, репутацію або інші характеристики. Тобто географічне зазначення є ширшим терміном і може застосовуватися до більшої кількості товарів. За допомогою кваліфікованого зазначення прослідковується безпосередній зв'язок між якістю товару, наявністю в нього конкретних особливостей та місцевістю його виробництва. Ця якість є постійною та зумовлюється природними умовами, що об'єктивно існують у зазначеному географічному місці [3].

Право на реєстрацію кваліфікованого зазначення походження товару мають такі суб'єкти:

а) особа чи група осіб, які в заявленому географічному місці виробляють товар, особливі властивості, певні якості, репутація або інші характеристики якого пов'язані із цим географічним місцем;

б) асоціації споживачів;

в) установи, що мають безпосереднє відношення до вироблення чи вивчення відповідних продуктів, виробів, технологічних процесів або географічних місць.

Таким чином, географічне зазначення може використовуватись для різної категорії товарів, як харчових, сільськогосподарських продуктів, так і до інших товарів. При цьому продукція має бути певним чином пов'язана з географічним місцем, назва якого використовується в позначенні.

В ЄС правові засади охорони гарантованих традиційних продуктів закріплено в Регламенті (ЄС) від 20 березня 2006 р. про сільськогосподарську продукцію та харчові продукти у статусі гарантованих традиційних продуктів [4].

Гарантований традиційний продукт «TSG» – сільськогосподарський або харчовий продукт, специфічність якого визнана шляхом реєстрації.

Запровадження охорони гарантованих традиційних продуктів здійснено з метою підтримки сільськогосподарських виробників, а також забезпечення інтересів споживачів різної продукції.

Як зазначено в Регламенті, необхідно сприяти диверсифікації сільськогосподарської продукції. Маркетингові заходи для підтримки традиційних продуктів зі специфічними характеристиками можуть принести велику користь сільському господарству, насамперед у найменш благополучних або віддалених регіонах завдяки тому, що вони сприяють підвищенню доходів фермерів, а також протидіють міграції сільського населення з даних регіонів. Для безперервного функціонування внутрішнього ринку харчових продуктів учасники економічної діяльності повинні бути забезпечені інструментами, за допомогою яких вони зможуть підвищувати ринкову вартість своєї продукції, гарантуючи водночас добросовісну торгівлю та захист споживачів від незаконних дій.

Традиційні продукти, що підпадають під систему охорони ЄС, відрізняються від продуктів масового виробництва. Своїх унікальних особливостей вони набувають завдяки походженню з конкретного регіону або традиційному методу виробництва. Можна відновити їх історію. Якість продуктів забезпечує досвід і традиції, культивовані ба-



гатьма поколіннями, а також суворе законодавство в галузі виробництва й контролю. Після включення до системи охорони їх фальсифікація переслідується за законом.

Для іноземних виробників отримання сертифікату «TSG» – справа престижу. Це офіційне визнання товару як ексклюзивного продукту, який зведений у ранг гастрономічної культури ЄС. Через його специфічні характеристики він досяг найвищої відзнаки та найвищого захисту, який йому може дати законодавство.

Порівняно з географічними вказівками й найменуваннями місць походження, гарантованих традиційних продуктів в Європі зареєстровано не так багато. Так, в Іспанії першим статус «TSG» отримав «Jamón Serrano» – солоне м'ясо, в'ялене протягом 210 днів. У цей же список пізніше включили «Jamón Iberico», строком в'ялення до трьох років. Італійська Parma удостоїлася захисту у двох категоріях – як найменування місця походження, так і гарантований традиційний продукт. Італійське копчене м'ясо шпек («Sprock») також належить до «TSG» [5].

У Польщі захист в якості гарантованих традиційних продуктів отримали такі продукти: Полторак, Двойняк, Тройняк, Четверняк, Кабаноси, Ялівцева ковбаса, Мисливська ковбаса, Рижикове масло, Перекачевник [6].

В Італії статус гарантованого традиційного продукту отримала, зокрема, PIZZA NAPOLETANA. Відповідно до постанови про надання відповідного статусу, піца повинна бути ніжна, пружна, готуватися з томатами, моцареллою Bufala Campana (PDO) or Mozzarella (TSG), оливковою олією (extra virgin), орегано, часником та базиліком у печі на дровах. Реєстрація була проведена італійською мовою, при цьому слова Prodotta Secondo la Tradizione Napoletana (виготовляється відповідно до Неаполітанської традиції) та аббревіатура TSG, які позначаються на етикетці, перекладаються за місцем виробництва. Така піца не обов'язково має бути виготовлена в Неаполі, однак повинна бути виготовлена відповідно до традицій Неаполя, як описано у Правилах № 97/2010 [7].

Відповідно до Регламенту сільськогосподарська продукція або продукт харчування може бути кваліфікований як традиційний продукт, якщо відповідає специфікації продукту, яка повинна включати наступні дані:

- найменування однією або декількома мовами із зазначенням, чи подавало об'єднання заявку на реєстрацію зі збереженням за собою права на найменування або без нього;
- опис сільськогосподарського продукту або продукту харчування, в тому числі його найважливіші фізичні, хімічні, мікробіологічні та органолептичні властивості;
- опис методу виробництва, передбаченого для виробників, за необхідності включаючи й характеристики сировини або інгредієнтів, які використовуються, а також спосіб попередньої обробки сільськогосподарського продукту або продукту харчування;
- важливі фактори, які визначають специфічні характеристики та за необхідності базові компоненти, які використовуються;
- важливі фактори, що створюють традиційний характер продукту;
- мінімальні вимоги і процедури для контролю специфічних характеристик.

У Молдові правові засади охорони гарантованих традиційних продуктів визначено в Законі № 66-XVI від 27.03.2008 р. «Про охорону географічних зазначень, найменувань місць походження і гарантованих традиційних продуктів» [8]. Гарантований традиційний продукт – сільськогосподарський або харчовий продукт, специфічність якого визнана шляхом реєстрації відповідно до Закону № 66-XVI. В якості гарантованого традиційного продукту може охоронятися сільськогосподарський або харчовий продукт, який отримують із традиційної вихідної сировини, або він має традиційний склад, або характеризується способом виробництва та/або переробки, що відповідає традиційному способу виробництва та/або переробки.

Виходячи з наведеного в Законі визначення, до ключових ознак гарантованого традиційного продукту віднесено традиційність і специфічність. Традиційним визнається продукт, який використовується на ринку протягом певного періоду часу, що вказує на



передачу від покоління до покоління, що є доведеним фактом; цей період повинен відповідати загально визнаній тривалості людського покоління, тобто як мінімум 25 рокам.

Специфічність – характеристика або сукупність характеристик, якими сільськогосподарський або харчовий продукт чітко відрізняється від інших подібних сільськогосподарських або харчових продуктів, що відносяться до тієї ж категорії. Характеристика чи сукупність характеристик, які визначають специфічність продукту, повинні бути обумовлені якостями, властивими цьому продукту, такими як фізичні, хімічні, мікробіологічні або органолептичні якості, способом його виробництва або специфічними умовами, які переважають у процесі виробництва. Зовнішній вигляд сільськогосподарського або харчового продукту не є характеристикою його специфічності. Специфічність продукту не може зводитися ні до якісного або кількісного складу, ні до способу виробництва, передбаченого законодавством, ні до норм, встановлених органом стандартизації або довільно.

Відповідно до ст. 12 Закону назви гарантованих традиційних продуктів, зареєстрованих відповідно до положень цього закону, охороняються від будь-яких дій, здатних ввести споживача в оману, особливо проти таких, які дають зрозуміти, що сільськогосподарський або харчовий продукт є гарантованим традиційним продуктом; від будь-якої імітації зареєстрованої назви, зарезервованої згідно із процедурою, встановленою в Законі. Забороняється будь-яке довільне або таке, що вводить в оману, зловживання позначенням «Specialitate Tradițională Garantată» та відповідного йому національного символу.

Слід відзначити, що право на реєстрацію гарантованого традиційного продукту має лише група, під якою мається на увазі будь-яке об'єднання виробників і переробників незалежно від організаційно-правової форми або складу, які діють на підставі статуту групи та здійснюють виробничу діяльність щодо товарів, зазначених у заявці.

Висновки. Таким чином, географічне зазначення та гарантований традиційний продукт мають як спільні риси, так і відмінності.

Спільним між указаними об'єктами є те, що вони підкреслюють певні особливості продукту чи товару, обумовлені певним місцем їх походження.

Серед суттєвих відмінностей слід відзначити наступні.

По-перше, об'єкт охорони. В якості гарантованого традиційного продукту може бути зареєстровано лише сільськогосподарський або харчовий продукт, тоді як географічне зазначення може використовуватись і для позначення іншої продукції (тульський самовар, вологодські мережива тощо).

По-друге, різні критерії охороноздатності географічних зазначень і гарантованого традиційного продукту.

По-третє, вимога щодо місця виготовлення продукції. Так, продукт, який охороняється як гарантований традиційний продукт, не обов'язково має вироблятися за місцем реєстрації. Головна умова дотримання вимог щодо технології виробництва продукту визначена під час реєстрації гарантованого традиційного продукту. Тоді як продукт, який виробляється під певним географічним зазначенням, має бути пов'язаний із географічним місцем.

Список використаних джерел:

1. Про охорону прав на зазначення походження товарів: Закон України від 16.06.1999р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/752-14>.

2. Трёмбовецкая Т. Наименование места происхождения и географическое указание происхождения товара: отличия // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://goldmark.ua/ru/articles/geographical-indications/135-naimenovanie-mesta-proishojdeniya>.

3. Тараненко О.М. «Географічні зазначення»: проблема термінологічної неоднозначності / О.М. Тараненко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 919–923. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12tomptn.pdf>.



4. Регламент Совета (ЕС) № 509/2006 от 20 марта 2006 г. о сельскохозяйственной продукции и пищевых продуктах в статусе гарантированных традиционных продуктов // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://barley-malt.ru/?p=4493>.

5. Маценко И. Traditional Speciality Guaranteed – сделано в Молдове // Экономическое обозрение. – 2008. – № 41 (777).

6. Знайтеся з польськими охоронюваними продуктами // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://viza.vn.ua/polskie-produkty-chronione.html>.

7. PIZZA NAPOLETANA Obtains “Traditional Speciality Guaranteed” Status // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inta.org/INTABulletin/Pages/EUROPEAN UNIONPIZZANAPOLETANAObtainsTraditionalSpecialityGuaranteedStatus.aspx>.

8. Об охране географических указаний, наименований мест происхождения и гарантированных традиционных продуктов от 27.03.2008 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=328620>.

БОЛОКАН І. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Інституту управління та права
(Запорізький національний
технічний університет)

УДК 347.453.6

НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ДОГОВОРУ ПРОКАТУ

Статтю присвячено аналізу норм ЦК України й теоретичних розробок із питань суб'єктного складу договору прокату, дослідженню вимог, які висуваються до наймодавця за договором прокату, виявленню недоліків законодавчого врегулювання та формулюванню пропозицій щодо вдосконалення цивільного законодавства з цих питань.

Ключові слова: найм рухомого майна, прокат, публічний договір, наймодавець, наймач, споживач.

Статья посвящена анализу норм ГК Украины и теоретических разработок по вопросам субъектного состава договора проката, исследованию требований, предъявляемых к наймодателю по договору проката, выявлению недостатков законодательного регулирования и формулированию предложений по усовершенствованию гражданского законодательства по этим вопросам.

Ключевые слова: найм движимого имущества, прокат, публичный договор, наймодатель, наниматель, потребитель.

This article analyzes the regulations of the Civil Code of Ukraine and theoretical developments on the issues of rental agreement subject composition, the study of the requirements for the lessor under a hire contract, identifies gaps in legislation and the formulation of proposals for the improvement of civil law on these matters.

Key words: hiring of movable property, rental, public contract, landlord, tenant, consumer.



Вступ. Договірні відносини найму є поширеним явищем у сучасному суспільстві. Договір прокату є різновидом договору майнового найму. Із моменту свого законодавчого закріплення й на практиці під терміном «прокат» завжди розумівся договір найму рухомого майна (одягу, меблів, інвентарю, побутових приладів). У всі часи договір прокату користувався стабільним попитом, адже в населення не завжди є необхідні кошти або не завжди є сенс придбавати певне рухоме майно для задоволення певних побутових потреб, якщо можна взяти це майно на необхідний строк у користування. Враховуючи таку витребуваність вказаного договору, аналізу потребують норми, які регулюють правовий статус сторін договору прокату, виявлення й усунення недоліків дозволить більш ефективно захистити права сторін за договором прокату. Крім недосконалого законодавчого врегулювання відчувається й недостатність наукових праць, присвячених дослідженню цього договору. Найчастіше про договір прокату згадується або в науково-практичних коментарях відповідних глав Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), або в навчальній літературі. Натомість цей вид договору заслуговує на увагу, адже прокат є особливим видом договору найму, оскільки має чимало особливостей порівняно із «класичним» наймом, серед яких й особливий склад його учасників. Дослідженням договору прокату займалися такі вчені-цивілісти, як Н.А. Баринов, А.Ю. Кабалкін, Л.В. Саннікова, А.П. Первушіна, З.Д. Соколова. Натомість більшість наукових праць, присвячених договору прокату, є вже досить «давніми», тому більшість застережень, які вміщуються в цих наукових працях, вже втратили своє значення, адже висловлювалися ще до набуття чинності ЦК України, тобто базувалися на цивільно-правовій базі, яка вже втратила свою чинність.

Постановка завдання. Метою цієї статті є аналіз нормативних положень про правовий статус сторін договору прокату з метою виявлення недоліків і прогалин законодавчого врегулювання цього договору та формулювання пропозицій щодо вдосконалення цивільного законодавства з питань прокату.

Результати дослідження. Основним нормативно-правовим актом, яким регулюється договір прокату, є ЦК України, який присвячує договору прокату п'ять норм, визначаючи цей договір, регулюючи питання його предмета, відплатності та окремі його особливості як різновиду найму. За визначенням договору прокату, наданим у ч. 1 ст. 787 ЦК України, ним є договір, за яким наймодавець, який здійснює підприємницьку діяльність із передання речей у найм, передає або зобов'язується передати рухому річ наймачеві в користування за плату на певний строк. Серед інших законодавчих актів, які стосуються тих чи інших аспектів договірних відносин прокату, слід назвати Закон України «Про захист прав споживачів», Податковий кодекс України, Закон України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність», «Порядок надання у тимчасове користування громадянам предметів культурно-побутового призначення та господарського вжитку».

Ч. 3 ст. 787 ЦК України закріплює, що договір прокату є публічним договором. Однією з ознак, за якою законодавець відносить цей договір до числа публічних як у загальній нормі про публічні договори (ст. 633 ЦК України), так й у спеціальних нормах, присвячених урегулюванню цього договору (ст. 787-792 ЦК України), є його особливий суб'єктний склад. Віднесення цього договору до числа публічних за вказаною ознакою означає, по-перше, виокремлення в його складі «більш сильної» (як це визнається в цивілістичній літературі) сторони – суб'єкта підприємницької діяльності, та «більш слабкої» його сторони – споживача. Так, у цивілістичній літературі зазначається, що поява спеціальної норми про публічні договори в ЦК України є наслідком позитивної тенденції в розвитку цивільного законодавства, що полягає в необхідності захисту слабкої сторони договору, якою насамперед є громадяни, що укладають договори з організаціями для задоволення особистих побутових потреб, тобто споживачі [1, с. 431]. «Слаб-



кість» цього специфічного суб'єкта договору в цивілістичній літературі пов'язують не лише з його економічною слабкістю щодо контрагента, а й із його непрофесіоналізмом як учасника ринкових відносин, що викликає необхідність особливого захисту з боку законодавця [1, с. 431-432].

За законодавчою дефініцією цього договору наймодавець має бути особою, яка здійснює підприємницьку діяльність із передання речей у найм. У навчальній літературі зазначається, що разовий правочин про передачу в найм рухомого майна не буде регулюватися нормами про прокат, адже підприємницькою слід вважати таку діяльність суб'єкта, яка здійснюється систематично. Одноразове передання речей у тимчасове користування в такому випадку пропонується регулювати нормами цивільного законодавства про позичку чи найм (оренду) [2, с. 111]. Слід зазначити, що виходячи з того, що наймодавцем у договорі може бути лише суб'єкт підприємницької діяльності, дещо дивує відсутність цього договору в Господарському кодексі України (далі – ГК України). Ми не є прихильниками дублювання відповідних норм у різних нормативно-правових актах, зокрема кодифікованих, натомість є прихильниками єдиного стилю законодавчого врегулювання. І якщо в ГК України мають зосереджуватися господарсько-правові та їх різновид – підприємницькі – договори, то відсутність серед його норм тих, які присвячені договору прокату, є нелогічною.

Враховуючи той факт, що суб'єктами підприємницької діяльності і за цивільним, і за господарським законодавством можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, а також те, що спеціальні норми ЦК України про договір прокату не закріплюють жодних обмежень щодо цього питання, наймодавцями за договором прокату можуть бути як фізичні особи-підприємці, так і юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності. Натомість слід погодитися з думкою, що найчастіше підприємницьку діяльність із надання рухомих речей у прокат здійснюють спеціальні організації. Як зазначає В.М. Співак, нині на території України сформована мережа підрозділів для здійснення прокатної діяльності: пунктів (підприємств, організацій) прокату, будинків побутових послуг, комплексних приймальних пунктів тощо [2, с. 111].

Неоднозначними є й інші положення цивільного законодавства щодо характеристики наймодавця, що у свою чергу породжує досить дискусійне, на наш погляд, виокремлення в навчальній літературі такого основного елемента у змісті публічного договору як предмет діяльності підприємця, а саме продаж товарів, виконання робіт, надання послуг. З одного боку, це виокремлення прямо витікає з конструкції законодавчої норми (ч. 1 ст. 633 ЦК України), а з іншого – така законодавча конструкція звужує коло договорів, які відносяться до публічних. У приблизному переліку публічних договорів, наведених у ч. 1 ст. 633 ЦК України, не вказується договір найму. Слід зазначити, що найм є не єдиним договором, який не вміщується в цьому переліку. Повертаючись до недосконалостей законодавчої дефініції публічного договору, зазначимо, що її формулювання в тому вигляді, в якому вона існує сьогодні, не може включати в себе цілу низку договорів, зокрема найм, адже вказаний договір не належить до жодної з перелічених груп договорів. Договір найму залежно від характеру переміщення матеріальних благ, що опосередковуються договірними зобов'язаннями, традиційно відноситься науковцями до групи договорів, спрямованих на передання майна в користування [1, с. 323; 3, с. 62]. Таким чином, у законодавчій дефініції публічного договору слід відобразити групи договірних зобов'язань, в яких є публічні договори, зокрема зобов'язання з реалізації майна, зобов'язання з надання майна в користування, зобов'язання з виконання робіт, зобов'язання з надання послуг.

Щодо наймачів ЦК України особливих вимог не висуває, а оскільки заборони відсутні – ними можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Такий висновок постає з аналізу норм ЦК України про договір прокату. У зв'язку із цим постає питання щодо співвідношення такого висновку з положеннями загальної норми про публічні договори,



до числа яких, як вже зазначалося, віднесено й договір прокату. У ч. 2 ст. 633 ЦК України «Публічні договори» йдеться про те, що умови публічного договору встановлюються однаковими для всіх споживачів, крім тих, кому за законом надано відповідні пільги. Визначення «споживач» ЦК України не вміщує, натомість існує спеціальний нормативно-правовий акт – Закон України «Про захист прав споживачів», у ст. 1 якого споживачами визнаються лише фізичні особи. Крім вказаного спеціального закону, значна кількість як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів також використовують термін «споживач», щоправда, по-різному підходять до питання, які особи є споживачами. І хоча ці нормативно-правові акти не мають відношення до договору прокату, проте з метою правильного тлумачення змісту поняття «споживач» їх аналіз є доцільним і необхідним.

З урахуванням проведеного аналізу можна вказати на три варіанти нормативного тлумачення терміна «споживач» щодо віднесення до споживачів тих чи інших осіб.

Першу групу нормативних актів складають ті, які так само, як і спеціальний закон «Про захист прав споживачів», визнають споживачами лише фізичних осіб. Прикладами таких актів є наступні: Постанова Кабінету Міністру України від 16.05.2002 р. № 620 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок проведення розрахунків за надання населенню послуг з газопостачання в умовах використання лічильників природного газу (будинкових або на групу будинків)»; Наказ Державної туристичної адміністрації України від 16.03.2004 р. № 19 «Про затвердження Правил користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг»; Наказ Міністерства палива та енергетики України від 27.12.2005 р. № 619 «Про затвердження Положення про проведення експертизи лічильників газу, установлених у споживачів і призначених для обліку природного газу в побуті»; Спільний наказ Міністерства економіки України, Міністерства транспорту та зв'язку України від 11.06.2008 р. № 206/699 «Про затвердження Правил продажу товарів поштою»; Постанова Правління Національного банку України від 30.04.2010 р. № 223 «Про здійснення операцій з використанням спеціальних платіжних засобів». Основним нормативно-правовим актом, який більш детально, ніж ЦК України, регулює порядок надання рухомого майна в найм, є досить «давній» нормативно-правовий акт, який був прийнятий ще до набрання чинності ЦК України в 2003 р., – «Порядок надання у тимчасове користування громадянам предметів культурно-побутового призначення та господарського вжитку», затверджений Наказом Укрсоюзсервісу від 16.12.1999 р. № 46 (далі – Порядок). Виходячи з назви цього нормативно-правового акта, йтись у ньому має лише про фізичних осіб, натомість назва та зміст цього документа дещо суперечать одне одному, про що буде зазначено нижче.

Другу групу нормативно-правових актів складають ті, в яких «споживачами» визнаються як фізичні, так і юридичні особи. Прикладами таких нормативно-правових актів є Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV «Про житлово-комунальні послуги»; Закон України від 23.02.2006 р. № 3503-IV «Про хімічні джерела струму»; Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» від 08.07.2010 р. № 2467-VI; Наказ Міністерства транспорту України від 02.08.1999 р. № 393 «Про затвердження Правил користування системами водопроводу та каналізації на залізничному транспорті України»; Розпорядження Антимонопольного комітету України від 12.02.2002 р. № 27-р «Про затвердження Типових вимог до узгоджених дій суб'єктів господарювання для загального звільнення від попереднього одержання дозволу органів Антимонопольного комітету України на узгоджені дії суб'єктів господарювання»; Розпорядження Антимонопольного комітету України від 05.03.2002 р. № 49-р «Про затвердження Методики визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку»; Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 р. № 76 «Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій»; Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 632 «Про затверджен-



ня Технічного регламенту маркування матеріалів, що використовуються для виготовлення основних складових взуття, яке надходить для продажу»; Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, від 10.08.2012 р. № 279 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення»; Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.07.2008 р. № 795 «Про затвердження Правил експлуатування акумуляторних свинцевих стартерних батарей колісних транспортних засобів і спеціальних машин, виконаних на колісних шасі»; Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 р. № 1144 «Про затвердження Технічного регламенту етикетування ламп побутового використання стосовно ефективності споживання електроенергії».

Третю групу нормативно-правових актів складають ті, які в якості споживача називають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи й організації. Прикладом таких нормативно-правових актів є Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 р. № 1519 «Про затвердження Порядку надання послуг конфіденційного зв'язку органам державної влади та органам місцевого самоврядування, державним підприємствам, установам та організаціям».

Як бачимо, законодавець у різних законах, а інші органи нормотворення в підзаконних нормативно-правових актах по-різному тлумачать поняття «споживач». Враховуючи відсутність у ЦК України дефініції цього терміна та наявність спеціального Закону «Про захист прав споживачів», а також виходячи зі змісту загальної норми ЦК України про публічні договори, відповідно до якої публічними є ті договори, в яких споживачем є саме фізична особа (що постає з аналізу тих законів, на які законодавець посилається у спеціальних нормах про відповідні договори), яка й називається в науковій цивілістичній літературі «більш слабкою стороною», доцільним уявляється конкретизація положень ч. 3 ст. 787 ЦК України щодо особи споживача, вказавши, що лише той договір прокату є публічним, в якому наймачем є фізична особа.

Як вже зазначалося вище, виходячи з назви «Порядок надання у тимчасове користування громадянам предметів культурно-побутового призначення та господарського вжитку», Порядок має регулювати ці питання лише щодо фізичних осіб. Звертає увагу й певна некоректність формулювання, застосованого в Порядку, адже використовуючи термін «громадянин», цей нормативно-правовий акт робить безпосередню прив'язку до правового зв'язку між фізичною особою та державою – громадянство. Загальним правилом щодо надання в тимчасове користування громадянам предметів культурно-побутового призначення та господарського вжитку є пред'явлення громадянами паспорта громадянина України з відміткою про реєстрацію, військовослужбовцями – посвідчення особи чи документа, який його замінює, та довідки з місця служби. Натомість зі змісту положень Порядку постає можливість і юридичних осіб бути наймачами, адже в ньому встановлюється, що представникам підприємств, організацій та установ предмети прокату видаються за пред'явлення довіреності й документа про оплату рахунку за найм предметів прокату.

У ЦК України жодних обмежень щодо можливості юридичних осіб бути наймачами немає, і це є дуже позитивним моментом. Отже, наймачем за договором прокату може бути як фізична, так і юридична особа. Проте за загальним правилом наймачем є фізична особа.

Віднесення договору прокату до числа публічних договорів означає його відповідність до ще кількох умов, однією з яких є однаковість його умов для всіх наймачів. У зв'язку із цим постає питання, чи стосується це всіх умов договору, чи лише істотних (суттєвих) його умов. Враховуючи узагальнюючу конструкцію законодавчої норми, її слід розуміти як «абсолютно всіх умов». Проаналізуємо це питання. Умови (пункти), визначені й погоджені сторонами договору, та умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства, складають зміст договору (ч. 1 ст. 628 ЦК України).



У теорії цивільного права загально визнаним є поділ умов договору на істотні, звичайні та випадкові. У ЦК України згадується лише про істотні умови. Істотними умовами є ті умови, без досягнення згоди щодо яких договір не можна визнати укладеним. Істотними є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї зі сторін має бути досягнуто згоди (ст. 638 ЦК України). За визначеннями звичайних і випадкових умов, які виокремлюються в теорії цивільного права, всі вони включаються до складу істотних, визначення якого вміщує вказана норма ЦК України. Так, звичайними вважаються ті умови договору, які базуються на диспозитивних нормах закону або звичаях (їх внесення до договору не є обов'язковим, а їх наявність чи відсутність не впливає на факт укладення договору, вони не потребують окремого погодження, проте стають обов'язковими для сторін через факт укладення договору). Випадкові умови – ті умови, які не притаманні договорам даного типу, проте набувають юридичного значення в разі їх включення сторонами до договору. Отже, однаковість умов договору стосується всіх його умов (за визначенням ЦК України – істотних умов). Наймодавець не має права надавати переваги одному наймачеві перед іншим щодо укладення договору прокату, якщо інше не встановлено законом. Щодо закону, яким можуть бути встановлені переваги одного споживача порівняно з іншим, маються на увазі закони, які надають пільги окремим споживачам зі спеціальним правовим статусом (наприклад, інваліди, ветерани).

Єдина можливість для наймодавця відмовити в укладенні договору прокату як публічного договору – це відсутність у нього можливостей укласти такий договір.

Висновки. Аналіз законодавчого врегулювання договору прокату дає підстави для наступних узагальнень. Недостатньо чіткою є позиція законодавця щодо того, які особи визнаються споживачами. Використовуючи один і той же термін, законодавець в одних випадках називає споживачами лише фізичних осіб, у других – лише юридичних осіб, у третіх – як фізичних, так і юридичних осіб. Спеціальні норми цивільного законодавства про прокат відносять його до числа публічних договорів та закріплюють необґрунтоване узагальнення, у зв'язку із цим необхідною є деталізація ч. 3 ст. 787 ЦК України щодо фізичної особи – наймача, для якої договір прокату є публічним. Також недосконалим є законодавче формулювання предмета діяльності суб'єкта підприємницької діяльності, яка є стороною публічного договору, адже в ньому відсутня група договорів із передання майна в користування. Усі ці та інші недоліки законодавчого врегулювання правового статусу сторін договору прокату потребують усунення.

Список використаних джерел:

1. Договірне право України. Загальна частина : навч. посібник / Т.В. Бондар, О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова та ін. ; За ред. О.В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 896 с.
2. Цивільне право України. Договірні та недоговірні зобов'язання : підручник / С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.Л. Бобрик та ін. ; За заг. ред. С.С. Бичкової. – 2-е вид., змін. та допов. – К. : КНТ, 2008. – 498 с.
3. Луць В.В. Контракти в підприємницькій діяльності : навч. посібник / В.В. Луць. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 576 с.



БОРОВСЬКА І. А.,
здобувач кафедри цивільного права і процесу
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 347.121.2+347.51

ОКРЕМІ СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

Наукову статтю присвячено дослідженню судового захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля як однієї з юрисдикційних форм захисту особистих немайнових прав. Зокрема, виокремлено способи, що застосовуються для захисту відповідного права в судовому порядку, та розглянуто окремі з них, а саме: припинення дії, яка порушує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди внаслідок порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Ключові слова: *право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, судовий захист, способи судового захисту.*

Научная статья посвящена исследованию судебной защиты права на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду как одной из юрисдикционных форм защиты личных неимущественных прав. В частности, выделены способы, используемые для защиты соответствующего права в судебном порядке, и рассмотрены отдельные из них, а именно: прекращение действия, которое нарушает право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, возмещение ущерба и другие способы возмещения имущественного вреда вследствие нарушения права на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

Ключевые слова: *право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, судебная защита, способы судебной защиты.*

Research paper is devoted to investigation of judicial protection of the right to safe and healthy environment as one of the forms of jurisdictional protection of moral rights. In particular, the methods used to protect the respective rights in court are pointed out and some of them are considered, namely, suppression of act which violate the right to a safe and healthy environment, compensation of the losses and other methods of compensation for property damage as a result of violations of the right to a safe and healthy environment.

Key words: *right to a safe and healthy environment, judicial protection, methods of judicial protection.*

Вступ. Соціально-економічні та політичні реформи, що розпочалися ще наприкінці ХХ ст., стали передумовою для зміни соціальних орієнтирів і цінностей у світогляді сучасного суспільства в бік глобалізації прав людини. Віднині забезпечення реалізації особистих немайнових прав є пріоритетним і перспективним напрямком у діяльності будь-якої держави міжнародного співтовариства та показником розвитку її правових інституцій.

Першочерговою ланкою в системі юридичних гарантій щодо реалізації будь-якого суб'єктивного особистого немайнового права, в тому числі права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, є його захист, за допомогою якого можливо досягти відновлення становища, яке існувало до правопорушення, та попередження і припинення дій, що порушують відповідне право.



Ще у Стародавньому Римі висловлювалися: «Ibi jus, ibi remedium», що в перекладі означає «де право, там і засоби його захисту» [1, с. 53]. Зазначене твердження є актуальним і для сьогодення, оскільки нормальна життєдіяльність суб'єктів права неможлива без забезпечення надійної охорони й захисту належних їм особистих немайнових прав.

У системі захисту цивільних прав центральне місце належить судовій гілці влади, оскільки суд є найбільш досконалим і пристосованим органом для виконання таких цілей. Судова форма захисту є універсальною, історично сформованою, детально регламентованою нормами цивільного процесуального права та забезпечує надійні гарантії правильного застосування закону, встановлення реально існуючих прав та обов'язків [2, с. 7].

Здійснення судової форми захисту цивільних прав забезпечується шляхом використання регламентованих законодавством способів захисту. Можливість застосування тих чи інших способів захисту щодо права на безпечне для життя і здоров'я довкілля насамперед обумовлена специфікою даного права.

Виходячи з наведеного, серед альтернативних юрисдикційних форм захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля перспективного й актуального напрямку набуває дослідження саме судової форми захисту вказаного права, зокрема виокремлення й дослідження способів такого захисту. Це у свою чергу сприятиме створенню належних гарантій для його реалізації й забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематиці юрисдикційних форм захисту цивільних прав, зокрема судового захисту особистих немайнових прав, та дослідженню способів їх судового захисту присвячена чимала кількість наукових праць у галузі цивільного права і процесу. Відповідна проблематика досліджувалася такими науковцями, як О.С. Іоффе, Є.А. Флейшиц, З.В. Ромовська, К.Б. Ярошенко, Ш.Т. Тагайназаров, М.С. Малєїн, С.М. Братусь, О.В. Кохановська, Р.О. Стефанчук, Я.М. Шевченко, Є.О. Харитонов, В.М. Коссак, Т.В. Дробишевська, Л.В. Красицька, М.М. Малєїна, В.Я. Мотильова та інші.

Постановка завдання. Водночас дослідження способів судового захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля проводилися вченими контекстуально, в межах судового захисту особистих немайнових прав.

Враховуючи наведене, дослідження особливостей окремих способів судового захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (припинення дії, яка порушує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди внаслідок порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля) і становитиме мету цієї наукової розвідки.

Результати дослідження. Судовий захист права на безпечне для життя і здоров'я довкілля забезпечується застосуванням встановлених законом способів захисту, тобто матеріально-правових заходів, які здійснюються в межах відповідної галузі правового регулювання та застосування судом норм матеріального права з метою відновлення порушеного права і впливу на правопорушника. Так, у ст. 4 ЦПК України передбачено, що здійснюючи правосуддя, суд захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права й інтереси юридичних осіб, державні й суспільні інтереси у спосіб, визначений законом України.

В юридичній літературі 80-х рр. ХХ ст. була висловлена думка, що захист особистих немайнових прав може здійснюватися шляхом застосування лише окремих способів захисту: визнання права, відновлення становища, яке існувало до порушення, припинення дій, які порушують право [3, с. 264; 4, с. 193]. Проте на сьогодні закон не обмежує особу в можливості застосування лише указаних способів захисту. Особисті немайнові права можуть захищатися будь-якими визначеними в законодавстві способами захисту залежно від специфіки конкретного особистого немайнового права.

Виходячи із зазначеного, можна виокремити такі способи судового захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, передбачені ч. 2 ст. 16 ЦК України: припинення дії, яка порушує право (п. 3); відновлення становища, яке існувало до порушення (п. 4); відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди (п. 8);



відшкодування моральної (немайнової) шкоди (п. 9); визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (п. 10).

У межах цієї наукової розвідки ми розглянемо такі способи судового захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, як припинення дії, яка порушує дане право, і відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди, що є найбільш поширеними в судовій практиці.

Припинення дії, яка порушує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, як самостійний спосіб захисту застосовується в тих випадках, коли можливе забезпечення такого становища, за якого зобов'язана особа буде утримуватися від протиправних дій, що порушують (обмежують) реалізацію вказаного права уповноваженою особою. Цей спосіб захисту застосовується з метою припинення тривалого правопорушення, яке саме по собі не позбавляє особу даного суб'єктивного права, а перешкоджає належним чином користуватися таким правом.

Прикладом використання уповноваженою особою даного способу судового захисту є пред'явлення позову про припинення або заборону діяльності, що призводить до порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Так, наприклад, якщо експлуатація підприємства, споруди або інша виробнича діяльність за межами санітарно-захисної зони призводить до погіршення стану довкілля в мікрорайоні проживання фізичної особи та створює небезпеку її життю і здоров'ю, уповноважена особа, права якої порушені, може звернутися до суду шляхом пред'явлення позову з вимогою припинення або заборони такої діяльності.

При цьому слід підкреслити, що законодавством передбачена можливість як припинення, так і заборони діяльності фізичної та юридичної особи. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 293 ЦК України діяльність фізичної та юридичної особи, яка завдає шкоди довкіллю, може бути припинена за рішенням суду. У разі створення загрози життю і здоров'ю фізичної особи та неусунення такої загрози заінтересована особа має право вимагати заборони діяльності, яка її створює (п. 3 ч. 1 ст. 1164 ЦК України).

Досліджуючи зміст зазначених законодавчих приписів, можна дійти висновку, що санкції, передбачені законодавством за проведення діяльності, яка порушує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, залежать від характеру та тривалості негативно-го впливу на довкілля.

Деякі питання щодо застосування вищезазначених санкцій як заходу адміністративної відповідальності та правових підстав їх запровадження до підприємств віднайшли часткову регламентацію в нормативно-правових актах, які регулюють правові відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Так, діяльність підприємств обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) в разі перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, а також вимог екологічної безпеки. Підставою для припинення діяльності підприємств є систематичне перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів та екологічних стандартів, що не можуть бути усунені з технічних, економічних чи інших причин (п. 4, 5 Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій та об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого Постановою Верховної Ради України № 2751-XII від 29 жовтня 1992 р. (далі – Порядок)).

Систематичним порушенням нормативів екологічної безпеки й екологічних стандартів доцільно вважати такі правопорушення, які були допущені два й більше рази, що були офіційно встановлені органами державного контролю й нагляду та за які до винних могли застосовуватися або не застосовуватися заходи державного примусу, в тому числі обмеження й зупинення екологічно небезпечної діяльності [5, с. 321].



Таким чином, виходячи зі змісту положень зазначеного Порядку, підставою для припинення діяльності підприємств є тривале в часі правопорушення, що призвело до негативного впливу на стан довкілля.

За логікою сучасного законодавства під час застосування адміністративної форми захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля дія цього нормативно-правового акта не може поширюватися на приватних підприємців, які здійснюють відповідну діяльність без створення юридичної особи. На думку В.І. Андрейцева, це навряд чи відповідає сучасній екологічній та економічній політиці, оскільки поза межами державно-правового впливу можуть залишатися досить небезпечні сфери діяльності, які порушують права громадян на екологічну безпеку, проте до них з огляду на викладене не можна застосовувати відповідні санкції. У цьому аспекті слід враховувати, що приймався зазначений Порядок у 1992 р. й екстраполювався на дію у правовому полі перехідного періоду від планової до ринкової економіки, а тому об'єктивно не міг врахувати тих новацій, які ввійшли до практики правозастосування, правозахисної діяльності та законодавчого регулювання останніх років [5, с. 323].

На відміну від адміністративної, судова форма захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля з урахуванням положень ч. 2 ст. 293 ЦК України передбачає можливість припинення діяльності будь-якої фізичної особи (в тому числі фізичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності), яка завдає шкоди довкіллю.

З огляду на юридичну конструкцію даного судового способу захисту, яка закріплена в п. 3 ч. 2 ст. 16 ЦК України, вбачається, що припинення дій, які порушують право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, можливе лише в разі, якщо указане суб'єктивне право фізичної особи вже порушене та (або) продовжує порушуватися.

Утім виходячи з аналізу п. 3 ч. 1 ст. 1164 ЦК України, можна дійти висновку, що позовний захист права на безпечне для життя і здоров'я довкілля може здійснюватися не лише в разі порушення даного права. Доцільність застосування зазначеного захисту може виникнути за умови існування потенційної загрози порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шляхом використання конструкції превентивного позову. При цьому підставою такого позову може бути загроза завдання шкоди життю і здоров'ю фізичної особи, а його предметом – вимога про заборону діяльності, що створює таку загрозу.

Поряд із припиненням дії, яка порушує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, другим ефективним способом судового захисту даного права є *відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди*, який використовується для задоволення майнового інтересу потерпілої особи за рахунок грошової компенсації понесених нею майнових втрат.

В юридичній літературі висловлюється думка, що якщо зазначений спосіб захисту можна вважати найбільш поширеним у сфері договірних відносин, то серед способів захисту особистих немайнових прав відшкодування збитків і стягнення неустойки не посідають настільки значного місця [1, с. 64].

Із такою позицією погодитися не можна, виходячи з наступного. Якщо стягнення неустойки є способом забезпечення суто договірних зобов'язань і фактично є засобом спонукання боржника до виконання відповідного зобов'язання, то відшкодування збитків переважно спрямовується на відновлення майнових та особистих немайнових благ потерпілої особи, і з урахуванням особливостей деліктних зобов'язань має позадоговірний характер. Тобто зобов'язання з відшкодування шкоди виникають внаслідок порушення абсолютних, у тому числі особистих немайнових прав, і наділені компенсаційно-відновлювальною функцією.

Так, заподіяння шкоди життю і здоров'ю фізичної особи породжує відповідне деліктне зобов'язання відшкодувати завдану шкоду. Оскільки специфіка указаної шкоди полягає в тому, що вона не може бути відшкодована в натурі й оцінена у грошовому еквіваленті, то є неможливим застосування такого способу захисту, наприклад, як при-



мусове виконання обов'язку в натурі. Таким чином, об'єктом відшкодування є не зазначена шкода, а лише майнові витрати, яких зазнала фізична особа внаслідок завдання такої шкоди [6, с. 348], тобто витрати, пов'язані з лікуванням і відновленням здоров'я.

Поряд із загальними положеннями щодо захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шляхом відшкодування завданої шкоди в юридичній літературі наводяться міркування щодо необхідності визначення спеціальних правових підстав відшкодування шкоди, завданої здоров'ю фізичної особи внаслідок несприятливого впливу довкілля. Так, О.С. Колбасов зазначає, що ушкодження здоров'я внаслідок негативного впливу довкілля має бути достатньо вагомим, як правило, таким, що спричинило втрату працездатності або проведення лікувальних заходів і пов'язаних із цим відповідних матеріальних витрат. Короткочасний розлад здоров'я без чітко виражених і пред'явлених як докази майнових наслідків не приймається [7, с. 110-111]. При цьому шкода, завдана життю і здоров'ю людини від несприятливого впливу довкілля, виражається в повній або частковій втраті біологічних функцій організму [8, с. 355].

Цивільно-правові підстави й визначення (обрахування) грошової компенсації майнових витрат, яких зазнала фізична особа через шкоду, завдану її життю і здоров'ю внаслідок порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, встановлюються за правилами глави 82 ЦК України.

Якщо потерпіла особа прийняла рішення пред'явити до суду позов про відшкодування шкоди, завданої здоров'ю внаслідок порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, то найбільші труднощі будуть пов'язані з обґрунтуванням причинного зв'язку між господарською або іншою діяльністю відповідача та шкодою, завданою життю і здоров'ю позивача.

У п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України від 27.03.1992 р. № 6 «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди» вказується, що розглядаючи позови про відшкодування шкоди, суди повинні мати на увазі, що шкода, заподіяна особі й майну громадянина або заподіяна майну юридичної особи, підлягає відшкодуванню в повному обсязі особою, яка її заподіяла, за умови, що дії останньої були неправомірними, між ними і шкодою є безпосередній причинний зв'язок та є вина зазначеної особи, а коли це було наслідком дії джерела підвищеної небезпеки – незалежно від наявності вини.

Виходячи із зазначеного, слід погодитися з М.І. Васильєвою в тому, що для встановлення причинного зв'язку між діяльністю та шкодою, яка була завдана життю і здоров'ю позивача, необхідно, по-перше, підтвердити екологічний характер шкоди (причинний зв'язок між шкодою, завданою здоров'ю, і забрудненням навколишнього середовища), для чого необхідно встановити шкідливу речовину (або фактор), що спричинила захворювання чи інше ускладнення здоров'я, і медично-біологічні аспекти її впливу, а також встановити можливі шляхи й момент її проникнення в організм; по-друге, визначити приналежність цієї речовини до джерела емісії (причинний зв'язок між забрудненням навколишнього середовища та діяльністю конкретних суб'єктів); по-третє, уточнити ступінь участі даного забруднювача у формуванні шкоди (причинний зв'язок між екологічним правопорушенням і розміром завданої шкоди) [9, с. 98].

Висновки. Таким чином, ми виокремили передбачені ЦК України способи судового захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та розглянули окремі з них. У результаті проведеного дослідження ми дійшли висновку, що судова форма захисту відповідного права надає більш широкі можливості для припинення дій, які порушують право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, та відшкодування майнової шкоди, завданої життю і здоров'ю фізичної особи внаслідок порушення відповідного права.

Усі інші проблеми, пов'язані із захистом права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, зокрема дослідження інших способів захисту відповідного права в суді, виходять за межі цієї статті і становлять перспективні напрямки подальших наукових розвідок.



Список використаних джерел:

1. Дробышевская Т.В. Личные неимущественные права граждан и их гражданско-правовая защита : монография / Краснояр. гос. ун-т. – Красноярск, 2001. – 131 с.
2. Чернооченко С.І. Цивільний процес : навч. посібник / С.І. Чернооченко. – 3-тє вид., перероб. та допов. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 416 с.
3. Советское гражданское право : учебник / отв. ред. В.А. Рясенцев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юридическая литература, 1986. – Ч. 1. – 560 с.
4. Советское гражданское право : учебник / отв. ред. В.Т. Смирнов, Ю.К. Толстой, А.К. Юрченко. – 2-е изд. испр. и доп. – Л. : ЛГУ, 1982. – Ч. 1. – 414 с.
5. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посібник. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
6. Шевченко Я.М. Цивільне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / За заг. ред. Я.М. Шевченко. – Т. 2: Особлива частина. – К. : ВД «Ін Юре», 2003. – 408 с.
7. Колбасов О.С. Возмещение гражданам экологического вреда // Государство и право. – 1994. – № 10. – С. 107–118.
8. Петров В.В. Экологическое право России : учебник для вузов. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
9. Васильева М.И. Общественные экологические интересы: правовое регулирование. Комментарии к законодательству. – М. : Наука, 1999. – 132 с.

БРУС І. І.,

провідний науковий співробітник

(Науково-дослідний інститут

Національної академії прокуратури України)

УДК 347.78

ДОКАЗОВА ДІЄВІСТЬ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У даній науковій праці висвітлено окремі теоретико-правові питання призначення і проведення судових експертиз, а також проаналізовано проблемні аспекти діяльності експертів та експертних установ. У контексті означеного виокремлено шляхи оптимізації щодо використання спеціальних знань у сфері інтелектуальної власності з урахуванням європейських стандартів.

Ключові слова: *судова експертиза, спеціальні знання, докази, інтелектуальна власність, авторське право, спір.*

В данной научной работе освещены отдельные теоретико-правовые вопросы назначения и проведения судебных экспертиз, а также проанализированы проблемные аспекты деятельности экспертов и экспертных организаций. В контексте сказанного определены пути оптимизации относительно использования специальных знаний с учетом европейских стандартов.

Ключевые слова: *судебная экспертиза, специальные знания, доказательства, интеллектуальная собственность, авторское право, спор.*

This study highlights some of the theoretical and legal issues of appointment and conduct forensic enquiries and analyzes the problematic aspects of experts and expert institutions and distinguished ways of optimizing the use of expertise in intellectual property with European standards.

Key words: *forensic enquiry, expertise, evidence, intellectual property, copyright, dispute.*



Вступ. Варто нагадати, що Законами України не лише передбачено набуття та здійснення права на конкретні об'єкти інтелектуальної власності, а й способи захисту відповідного права, зокрема, ст. 52 Закону України «Про авторське право і суміжні права» (1993 р.), ст. 21 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» (1993 р.), ст. 27 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки» (1993 р.), ст. 35 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» (1994 р.), ст. 22 Закону України «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем» (1997 р.) тощо. Як неодноразово доводила практика, ефективний захист прав інтелектуальної власності та судова експертиза поряд із застосуванням додаткових форм використання спеціальних знань є рушійними об'єднуючими чинниками у вирішенні спору про порушення прав інтелектуальної власності.

Саме судова експертиза, на думку В.М. Шерстюк, відіграє пріоритетну роль у впровадженні передових досягнень науки й техніки та сприяє надійності системи доказування у справі [1, с. 4]. У деяких випадках, як наголошує Л.Ю. Паграманська, призначення і проведення судової експертизи є не лише необхідним, а й єдиним можливим засобом встановлення істини та вирішення судового спору [2]. Судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності беззаперечно супроводжується рядом проблем, серед яких можна виокремити наступні: відсутність нормативного забезпечення, що гарантувало б захист гідності судових експертів, припинення посягань на їх імідж; недосконалість механізму реалізації права експертної ініціативи; відсутність чіткого порядку призначення експерта та термінів збереження ним свого процесуального статусу; відсутність чіткої регламентації порядку вирішення спорів, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності; проблема розгляду клопотань експертів про надання додаткових матеріалів для проведення судових експертиз [2]. Відтак існуючі проблеми під час призначення судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності потребують негайного вирішення, що дозволить у свою чергу підвищити якість експертних висновків, їх доказовий зміст, а також слугуватиме економії часу безпосереднього проведення експертизи, а отже, зможе забезпечити ефективний захист прав інтелектуальної власності в Україні.

Постановка завдання. Метою цієї наукової праці є дослідження організаційних і теоретико-правових чинників удосконалення процедур призначення та проведення судових експертиз, а також інших форм використання спеціальних знань з урахуванням сприйняття Україною європейських стандартів у частині захисту прав інтелектуальної власності в Україні. Також у представленій науковій праці буде здійснено спробу узагальнити проблемні питання, які виникають у ході здійснення експертного дослідження об'єктів інтелектуальної власності на вимогу відповідних органів держави.

Аналіз публікацій. Окремим організаційно-правовим аспектам проблеми призначення і проведення судових експертиз та інших форм використання спеціальних знань у сфері захисту прав інтелектуальної власності присвячені роботи таких вітчизняних і зарубіжних учених: О. Орлюк, О. Святоцький, А. Довгерта, В. Дроб'язко, І. Кириченко, Ю. Корухова, Г. Матусовський, Р. Лемик, Т. Лілуашвілі, О. Шляхова та інші. Проте на сьогодні не можна впевнено говорити про ґрунтовне теоретико-прикладне дослідження питань призначення і проведення судових експертиз та інших форм використання спеціальних знань у площині належного захисту прав інтелектуальної власності в післяреволюційній Україні.

Результати дослідження. Відповідно ст. 7 Закону «Про судову експертизу» [3] судові експертизи виконуються як державними спеціалізованими установами й відомчими службами, так і громадянами на підприємницьких засадах, а також за разовими договорами. Варто нагадати, що експертні установи Міністерства юстиції України складають шість науково-дослідних інститутів судових експертиз із відділеннями: Київський НДІСЕ, Харківський НДІСЕ, Одеський НДІСЕ, Львівський НДІСЕ, Дніпропетровський НДІСЕ і Донецький НДІСЕ. Вони підпорядковуються Департаменту експертного забез-



печення правосуддя Міністерства юстиції України. Київський інститут має відділення у Вінниці, Чернігові, Черкасах, Тернополі.

Як слушно пише Г.О. Лисенко, призначення експертизи в цивільному процесі має ряд особливостей, оскільки в ньому існують норми, спрямовані на забезпечення доказів, тобто на нейтралізацію обставин, що можуть зробити неможливим або ускладнити надання доказів у суд (наприклад, унаслідок їхньої втрати, знищення тощо). При цьому згідно зі ст. 133 ЦПК України особи, які мають підстави побоюватися, що подача потрібних для них доказів стане згодом неможливою або утрудненою, мають право просити суд під час розгляду справи або суддю як до, так і після подачі заяви забезпечити ці докази [4]. Із метою однакового і правильного застосування законодавства у вирішенні спорів, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності, Пленум Вищого господарського суду України прийняв постанову «Про деякі питання практики призначення судових експертиз у справах зі спорів, пов'язаних із захистом права інтелектуальної власності» від 23.03.2012 р. № 5 [5]. «Однак, – як далі зазначає Г.О. Лисенко, – на жаль, на сьогодні відсутні роз'яснення щодо судової експертизи в цивільному судочинстві під час розгляду справ щодо порушення прав інтелектуальної власності» [4].

Слушно зауважує А.С. Штефан: «Труднощі проведення експертизи об'єктів авторського права зумовлені багатьма чинниками: і тим, що авторське право внаслідок своєї специфіки є надзвичайно складною галуззю права, тому для проведення експертизи об'єктів авторського права експерт повинен мати не лише юридичну освіту, а й освіту в галузі інтелектуальної власності; і тим, що на сьогодні в Україні відсутні будь-які методик проведення експертиз об'єктів авторського права, що фактично надає експертові можливість під час проведення дослідження керуватися будь-якими підходами, власними внутрішніми переконаннями тощо. У результаті дослідження, що проводилося за відсутності рекомендацій і визначених законом методик, викладені в судовій експертизі висновки можуть суперечити нормам чинного законодавства та практиці його застосування» [6].

Відтак варто навести деякі проблемні аспекти під час призначення і проведення судових експертиз у сфері інтелектуальної власності.

1. Недоліки, що мали місце під час прийняття рішення про необхідність проведення у справі експертизи, та визначення кола питань до експерта. Трапляються випадки, коли експертові ставляться запитання, що виходять за межі його спеціальних знань. Іноді в ухвалі або постанові питання, поставлені замовником до експерта, не завжди чітко сформульовані, оскільки суддя, слідчий, адвокат, захисник не обізнані в даній сфері спеціальних знань. Призначаючи судову експертизу у справах, суди почасти ставлять судовим експертам питання про відповідність об'єкта інтелектуальної власності до умов правової охорони – тобто суто правове питання замість питання встановлення факту. Судовий експерт є носієм спеціальних знань, а суддя – правових, тому питання щодо тлумачення й застосування законодавчих норм є прерогативою останнього. Г.В. Прохоров-Лукін наголошує: «Судова експертиза повинна призначатися лише для встановлення даних, що входять до предмета доказування у справі, і не може стосуватися тлумачення й застосування правових норм. Отже, господарські суди не повинні порушувати перед експертом питання суто правового характеру» [7].

Унаслідок такої прогалини на практиці доводиться усувати її шляхом призначення повторної чи навіть нової експертизи, в якій на роз'яснення експертом мають бути поставлені належні, грамотно сформульовані запитання з чітко визначеним експертним завданням. Відповідно, це тягне за собою збільшення судових витрат, адже судова експертиза за цивільними й господарськими справами оплачується стороною, що подала клопотання про призначення експертизи (або обома сторонами порівну, якщо мало місце клопотання обох сторін у справі) [8].

2. Помилки, допущені під час добору експерта. Судді, слідчі, прокурори, захисники та інші уповноважені на це особи доручали проведення експертиз у сфері інтелекту-



альної власності за формальними підставами (кандидат наук, доцент, доктор наук тощо) без попереднього з'ясування сфери їхніх наукових інтересів і компетентності у вирішенні питань, з яких призначалася конкретна експертиза, зокрема, без урахування професійних навичок володіння певними методиками. А.С. Штефан слушно зауважує: «Об'єктивність і достовірність висновку експерта як судового доказу залежать у першу чергу від правильного вибору особи, яку призначають експертом. Тому експерту пред'являються вимоги, що спрямовані на забезпечення високого наукового рівня експертизи, в тому числі вимоги щодо наявності в експерта знань із відповідної галузі науки й техніки» [6].

3. *Відсутність спеціальної методики проведення судових експертиз у сфері інтелектуальної власності.* «Це, – як влучно висловився вчений Ю.Г. Охромєєв, – ніби на футбольному полі зустрілись дві команди, і кожна грає за своїми правилами... Такі методики розробляються державними експертними установами, зокрема лабораторією судових експертиз об'єктів інтелектуальної власності Київського науково-дослідного інституту судових експертиз (далі – КНДІСЕ), співробітниками Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз ім. Бокаріуса, співробітниками Донецького науково-дослідного центру судових експертиз та науковими співробітниками Науково-дослідного центру судових експертиз у сфері інтелектуальної власності (далі – НД-ЦСЕІВ), який є спеціалізованою експертною установою в даній сфері. Варто зауважити, що відсутність методик призводить до виникнення суперечок під час проведення даного виду експертиз, зокрема в методологічних підходах» [9].

4. *Помилки, допущені під час застосування експертних висновків.* Досить часто слідчі, прокурори й суди використовували експертні висновки без належної оцінки їх обґрунтування й достовірності та ігнорували призначення повторної чи нової експертизи в разі виявлення певних суперечностей.

5. *Відсутність належної взаємодії, співпраці між експертними установами та правоохоронними органами.* Співпраця між експертними установами та правоохоронними органами, а також організаціями, що працюють у сфері охорони інтелектуальної власності, на слухну думку Л.Ю. Патраманської, з одного боку, забезпечить належний захист прав інтелектуальної власності, а з іншого – ліквідацію наявних методичних, організаційних суперечностей. Їх взаємодія може проявлятися через проведення науково-практичних семінарів, розробку інструкцій, нормативів, участь у підготовці фахівців тощо [2].

До основних недоліків у частині судово-експертного забезпечення діяльності щодо захисту прав інтелектуальної власності варто віднести наступні проблеми: нормативно-го забезпечення діяльності різних суб'єктів на ринку експертних послуг; організаційного забезпечення як у побудові спеціалізованих підрозділів, так і в організації взаємодії між відповідними підрозділами державних установ, а також іншими суб'єктами експертної діяльності; кадрового забезпечення; методичного забезпечення; інформаційного забезпечення; апаратно-технічного забезпечення. Найбільш доцільною організаційною формою, яка могла би поєднати можливості фахівців і матеріально-технічних баз різних відомств, як пишуть деякі вчені, є міжвідомча лабораторія судових експертиз об'єктів інтелектуальної власності, яка може бути створена у складі одного з діючих інститутів судових експертиз [7].

На нашу думку, виходячи з означених вище проблем, доцільно посилити діяльність органів прокуратури, оскільки вмиле використання прокурорськими працівниками знань, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності в юрисдикційному процесі, зможе оптимізувати встановлення важливих обставин справи та з'ясування істинної мотивації предмета спору сторін у судовій справі. Звичайно, що на практиці прокурори як представники певних сторін не виступають ініціаторами проведення судових експертиз у сфері інтелектуальної власності через недостатню обізнаність в означених аспектах, які потрібно було би з'ясувати в межах того чи іншого заявленого предмета спору сторін. Утім, згідно з ч. 1 ст. 27, ч. 5 ст. 130 ЦПК України, прокурор має право заявляти



в суді клопотання про призначення експертизи та залучення у справі спеціалістів, а суд у разі задоволення такого клопотання чи заяви – її призначити (ст. 143 ЦПК України).

У клопотанні прокурора про призначення експертизи повинні бути чітко сформульовані питання чи завдання для судових експертів [10, с. 115]. Відповідно до ч. 3, 4 ст. 143 ЦПК України прокурор має право подати суду питання, на які потрібна відповідь експерта, та прохати суд провести експертизу у відповідній установі. Р.Я. Лемик стверджує: «Коли суду будуть представлені висновки спеціаліста, складені відповідно до вимог ст. 200 ЦПК України, то такі докази суд повинен оцінити нарівні з іншими за своїм внутрішнім переконанням» [11, с. 84].

Таким чином, наведений вище аналіз призначень і проведення експертиз у сфері інтелектуальної власності свідчить про нагальну потребу в законодавчому обмеженні незалежності експерта під час вибору ним лише тих наукових положень, методів, засобів, методик, будь-яких джерел наукової літератури, які відповідають вимогам чинного законодавства та рівневі розвитку науки у відповідній галузі. Адже така незалежність експерта, як пише А.С. Штефан, призводить до обрання ним помилкового шляху досліджень, що не може не призвести до необґрунтованих висновків [6].

Нами також підтримується позиція щодо створення єдиного спеціалізованого судового органу – Патентного суду, як одного з ефективних способів вирішення проблем, що з'являються у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Л.Ю. Патраманська наголошує: «Це є доцільним, оскільки зараз судові спори із приводу захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності вирішуються судами різних юрисдикцій за загальними правилами судочинства, що потребує закріплення порядку вирішення таких спорів» [2].

Висновки. Вважаємо, що прокурору доцільно заявляти (клопотати) про призначення судових експертиз у сфері захисту прав інтелектуальної власності, де розглядаються спори у справах про захист авторських прав (використання об'єктів авторських прав – художніх, літературних творів, фотографій, атласів і карт, креслень, комп'ютерних програм, баз даних тощо); у справах про захист прав промислової власності (використання без дозволу власника знаків для товарів і послуг, комерційних (фірмових) найменувань, промислових зразків, винаходів, корисних моделей); у справах за позовами про оскарження рішень Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України про надання правової охорони об'єктам промислової власності (знаки для товарів і послуг, винаходи, корисні моделі, промислові зразки); про відмову в наданні правової охорони зазначеним вище об'єктам; про визнання недійсними правоохоронних документів на об'єкти промислової власності (свідоцтв на знаки для товарів і послуг, патентів на винаходи, корисні моделі, промислові зразки), які були видані суб'єктам господарювання на підставі рішень Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України.

Список використаних джерел:

1. Шерстюк В.М. Організаційно-правові та морально-психологічні засади судово-експертної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.М. Шерстюк. – Х., 2007. – 199 с.
2. Патраманська Л.Ю. Сутність судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності та основні проблеми її проведення в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>.
3. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 року № 4038-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 14. – Ст. 89.
4. Лисенко Г.О. Докази та засоби доказування в цивільному судочинстві: аспекти, актуальні питання, суперечки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://advokatlysenko.io.ua>.
5. Про деякі питання практики призначення судових експертиз у справах зі спорів, пов'язаних із захистом права інтелектуальної власності : постанова Пленуму Вишого



господарського суду України № 5 від 23 березня 2012 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Штефан А.С. Судова експертиза об'єктів авторського права: проблемні питання незалежності експерта // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ndiiv.org.ua/ua/library/view-susova-ekspertysa-avtorskogo-prava>.

7. Прохоров-Лукін Г.В. Судова експертиза як невід'ємна складова ефективного захисту прав інтелектуальної власності / Г. Прохоров-Лукін, І. Кириченко // Юридичний журнал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php>.

8. Мещерякова Н.В. Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності: питання призначення // Правовий тиждень. – 2006. – 12 грудня. – № 19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://http://www.ipexperts.com.ua/index.php>.

9. Охромеев Ю.Г. Деякі аспекти проведення судової експертизи у сфері інтелектуальної власності // Інтелектуальна власність. – 2009. – Лютий. – № 1 (27). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.yurradnik.com.ua/stride/ur>.

10. Маслова Т.Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Т.Н. Маслова. – Саратов, 2002. – 193 с.

11. Лемик Р.Я. Судово-психологічна експертиза в цивільному процесі України (проблеми теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.06 / Р.Я. Лемик. – К., 2004. – 182 с.

ЛУКАЧ І. В.,

кандидат юридичних наук, доцент
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

ГЛУЩЕНКО Г. С.,

студентка
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 346

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ

У статті представлений комплексний аналіз проблемних питань оскарження рішень Антимонопольного комітету України. Акцент зроблено на законодавчих прогалинах і можливих шляхах вирішення колізій.

Ключові слова: оскарження рішень, недобросовісна конкуренція, Антимонопольний комітет України, підвідомчість справ, конкурентні спори.

В статье представлен комплексный анализ проблемных вопросов обжалования решений Антимонопольного комитета Украины. Акцент сделан на законодательных пробелах и возможных путях разрешения коллизий.

Ключевые слова: обжалование решений, недобросовестная конкуренция, Антимонопольный комитет Украины, подведомственность дел, конкурентные споры.



The article presents a complex analysis of the problems of appeals of the decisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine. The focus is made on legislative lacunas and possible solutions of collisions.

Key words: *appeals of decisions, unfair competition, Antimonopoly Committee of Ukraine, jurisdiction over the cases, competitive disputes.*

Вступ. Право на захист є невід’ємним та невідчужуваним правом особи, що також поширюється і на галузь антимонопольного права. Конституція України передбачає право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Право оскарження рішень Антимонопольного комітету (далі – АМКУ або Комітет) передбачено і Законом України «Про захист економічної конкуренції» (далі – Закон). Поряд з тим нормативне регулювання такого оскарження викликає певні неточності і перепони його застосування.

Актуальність обраної теми зумовлена тим, що більшість нині наявних наукових доробок звертаються до питання судового оскарження рішень Антимонопольного комітету доволі односторонньо, розкриваючи лише окремі аспекти такого оскарження. Так, в роботах таких науковців та практиків антимонопольного права, як Ю. Журика, С. Демченка, С. Шкляра, Т. Удалова, Н. Блажівської, Д. Притики, О. Белікова розглядаються окремі законодавчі прогалини нормативного регулювання судового оскарження, наприклад, підвідомчість конкурентних спорів.

Постановка завдання. Метою даного дослідження є комплексний аналіз нормативного регулювання судового оскарження рішень АМКУ і виявлення найбільш гострих проблем, що заважають зацікавленим особам реалізовувати своє право на захист.

Результати дослідження. Аналізуючи норми законодавства, важливо розмежувати інститути «оскарження», «перегляду», «перевірки» рішень органів АМКУ. Якщо суб’єкт господарювання не погоджується з рішенням органів Комітету, Закон надає йому можливість звернутися до вищестоящих органів з метою перевірки чи перегляду такого рішення. Проте наслідком перевірки не може бути, наприклад, визнання рішення недійсним (ч. 3 ст. 58 Закону). Відповідно до ст. 59 Закону в разі перегляду рішення таке скасування можливе в тому разі, якщо сам орган виявить, що наявний був визначений перелік підстав такого перегляду (органу не були відомі істотні обставини, рішення прийнято на підставі недостовірних документів тощо). Таким чином, якщо суб’єкт господарювання вважає, що рішення незаконне і прийняте з порушенням вимог чинного законодавства, інститути перегляду і перевірки не зможуть забезпечити відновлення порушених прав і інтересів. В такому випадку суб’єкт зможе захистити свої порушені права лише шляхом судового оскарження рішення АМКУ.

В Законі визначено, що кожен, хто не погоджується з рішенням АМКУ може його оскаржити до господарського суду (ст. 60). Дане положення узгоджується і з Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПК України), який відносить до підвідомчості господарських судів справи за заявами органів АМКУ (п. 3 ст. 12).

Поряд з тим знавці адміністративного права, як і працівники адміністративних судів, акцентують увагу на публічно-правовій природі конкурентних спорів, які в такому випадку мають вирішуватися в порядку адміністративного судочинства. Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

З огляду на неузгодженість положень вищезазначених нормативно-правових актів на сьогодні 60% конкурентних спорів розглядаються в порядку господарського судочинства, а 40% – в порядку адміністративного [9, с. 143].



Актуалізує питання розмежування підвідомчості конкурентних спорів внесений цього року до Верховної Ради законопроект, який передбачає віднести розгляд справ про захист економічної конкуренції до компетенції адміністративних судів [3].

Не погоджуючись з позицією вищезазначеного законопроекту, вважаємо, що спори у справах про захист економічної конкуренції мають вирішуватися виключно в порядку господарського судочинства з огляду на наступне:

1. Розгляд конкурентних спорів має певну специфіку, адже пов'язаний з підприємницьким оборотом. Як зазначає О. Кот, звернення господарюючих суб'єктів до Антимонопольного комітету із заявами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції часто використовується як засіб жорсткої конкурентної боротьби [1, с. 43]. Саме тому господарська природа даних правовідносин і визначає необхідність розгляду цих правовідносин саме в порядку господарського судочинства.

2. Вважаємо, що судді адміністративного судочинства, розглядаючи публічно-правові спори, мають на меті визначити, чи суб'єкт владних повноважень діяв в межах правового поля і чи наділений необхідною компетенцією під час розгляду того чи іншого спору (ч. 3 ст. 2 КАС України). Конкурентні ж спори потребують глибшого дослідження, де господарські суди мають дослідити економічну природу спору і вплив дій суб'єкта господарювання на конкуренцію на ринку. Таким чином, можна стверджувати, що межі розгляду в конкурентних спорах є значно ширшими, ніж ті, що передбачені адміністративним судочинством.

Слід наголосити, що проблематичність даного питання часто перебільшується. На нашу думку, шляхом тлумачення норм права можна знайти вирішення даної проблеми. По-перше, норма Закону України «Про захист економічної конкуренції» про порядок вирішення конкурентних спорів є спеціальною, порівняно з нормами КАС, а тому має застосовуватися під час вибору судочинства. Окрім того, положення КАС (ч. 2 ст. 2) визначає, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів господарювання, коли щодо таких рішень не встановлений інший порядок судового провадження. Оскільки інший порядок встановлений в Законі «Про захист економічної конкуренції», питання колізійним не є.

На наш погляд, єдиним шляхом остаточного вирішення дискусій щодо розмежування юрисдикції судів має бути довгоочікуване рішення Конституційного Суду про тлумачення положень Господарського процесуального кодексу України або Закону України «Про захист економічної конкуренції», який би нарешті визначив специфіку конкурентних спорів, призвів до вирішення окресленої проблеми і визначив підвідомчість конкурентних спорів.

Відповідно до Звіту АМКУ в 2013 році [7, с. 25] до суду було оскаржено 335 рішень Комітету, що складає 9,4% всіх прийнятих рішень. Для порівняння, лише 47 рішень (1,3%) були визнані судом недійсними повністю або частково. Таким чином, практика показує, що кількість випадків, коли суд задовольняє вимоги суб'єктів господарювання, є нечисленною. Не беручи до уваги недосконалість нашої судової системи, причинами такої негативної практики може бути те, що прогалини та неточності конкурентного законодавства створюють широке коло підстав такого оскарження. Зокрема, такими підставами можна назвати порядок накладення штрафу на порушників, передбаченого Законом. Закон визначає однопроцентні, п'ятипроцентні, десятипроцентні ліміти штрафів, які можуть бути застосовані до порушників законодавства про захист економічної конкуренції в залежності від виду порушення (ст. 52). Проте проблемним питанням вважається відсутність публічно доступної методики розрахунку таких штрафів в межах встановленого ліміту. Таким чином, якщо до порушників одночасно застосовано різні за розмірами штрафи в межах спільно вчиненого порушення, це не може не мати наслідком оскарження такого рішення Комітету. Звичайно, перелік подібних законодавчих прогалин не є предметом нашого дослідження, проте варто усвідомлювати, як згубно вони впливають як на довіру до Комітету, так і на статистику оскаржень його рішень.



Ст. 60 Закону визначає право заявника, відповідача, третьої особи оскаржити рішення органів Комітету повністю або частково. Поряд з тим Конституцією передбачено право кожного оскаржити будь-яке рішення суб'єкта владних повноважень у разі, якщо вважає, що таке рішення порушило його право. З огляду на це є підстави стверджувати, що будь-яке рішення АМКУ може бути оскаржене. Однак по-іншому інтерпретує ці норми законодавства Вищий Господарський суд України (далі – ВГСУ).

В Оглядовому листі ВГСУ [4] зазначається, що саме собою *прийняття органом Комітету розпорядження про початок розгляду справи* у зв'язку із наявністю в діях суб'єкта господарювання ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції та здійснення ним розгляду відповідної справи *не порушує прав та охоронюваних законом інтересів такого суб'єкта господарювання*. Доповнює це положення п. 4 Постанови Пленуму ВГСУ [5]: «Під час розгляду справи про визнання недійсним розпорядження органу Комітету про початок розгляду справи господарським судом не здійснюється оцінка правомірності дій особи, щодо якої прийняте таке розпорядження». Шляхом аналізу цих норм можна зробити висновок, що судова практика наділяє АМКУ виключною компетенцією ініціювати розгляд справи шляхом видання розпорядження і не визнає це порушенням прав і законних інтересів особи. На практиці це буде виглядати наступним чином: якщо суб'єкт господарювання не вважає свої дії порушенням, він може подати позов про визнання недійсним розпорядження АМКУ про початок розгляду справи. Проте суд такий позов не задовольнить, адже сам початок розгляду справи порушенням не вважається. В такому випадку суб'єкту господарювання доведеться чекати, коли АМКУ прийме остаточне рішення про наявність або відсутність в його діях правопорушення про захист економічної конкуренції, а вже потім його оскаржувати. Єдиною альтернативою може бути активна участь у розгляді справи АМКУ і доведення суб'єктом господарювання правомірності власних дій шляхом подання відповідних доказів. Вважаємо таку практику неприйнятною. Подібне судове тлумачення фактично закріплює презумпцію винуватості даного суб'єкта, адже в разі ініціювання АМКУ розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції відносно цього суб'єкта, можливість доведення правомірності власних дій в цього суб'єкта значно обмежується.

Неоднозначною є також інша позиція АМКУ. Пленум ВГСУ у своїй постанові зазначив, що *недодержання органом Антимонопольного комітету України інших процедурних правил* у розгляді справ про порушення конкурентного законодавства або під час проведення ним перевірки додержання суб'єктом господарювання конкурентного законодавства може мати наслідком *визнання господарським судом відповідного рішення такого органу недійсним лише у випадках, коли відповідне порушення унеможливило або істотно ускладнило з'ясування фактичних обставин*, що мають значення для прийняття органом Антимонопольного комітету України правильного рішення у справі [5]. В якості прикладів такого «істотного ускладнення» Постанова називає порушення права особи, яка бере участь у справі, на подання доказів, клопотань, усних і письмових пояснень (заперечень), пропозицій щодо питань, які виносяться на експертизу тощо. Така позиція суду також є недостатньо правомірною. Дане тлумачення фактично означає, що доведення факту недотримання АМКУ вимог чинного законодавства не впливає на встановлення факту порушення суб'єктом господарювання, а тому оскаржуватися з цих підстав не може.

Законом передбачений двомісячний строк оскаржень рішень АМКУ. На думку В. Удалова, двомісячний строк є цілком достатнім для підготовки та подачі до суду позовної заяви. Автор вважає, що цей строк забезпечує певну правову гарантію, що у випадку отримання дозволу Комітету на узгоджені дії або концентрацію суб'єкти господарювання, які здійснюють дозволу операцію, є захищеними від негативних наслідків скасування рішення про дозвіл, який визнано недійсним через більш тривалий час, а



отже, вина за необгрунтоване або незаконне рішення покладається на державний орган, що прийняв відповідне рішення, а не на суб'єкта господарювання. В. Удалов вказує, що у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції встановлення граничного строку для оскарження рішення стимулює суб'єктів господарювання до невідкладного захисту своїх порушених прав у суді та запобігає шкоді внаслідок затримки з перевіркою чи скасуванням такого рішення у випадку його незаконності [8, с. 111].

З думкою автора щодо переваг такого законодавчого закріплення погодитися можна, проте негативним моментом вбачається те, що за наявності поважних підстав строк такого оскарження продовжений бути не може. Це підтверджується Постановою Пленума ВГСУ [5], де зазначається, що цей строк не може бути відновлено [2].

Варто наголосити, що питання строків також не можна назвати однозначним. Якщо позов про оскарження рішення АМКУ подається до адміністративного суду, то розгляд такої справи здійснюється відповідно до КАС України. Кодексом встановлено місячний строк оскарження рішення суб'єкта владних повноважень. Враховуючи, що Закон є нормою спеціальною, то застосовуватися має саме він, а отже, суб'єкту господарювання має бути надано два місяці на оскарження рішення АМКУ. Проте наявність колізії спричинює можливе неправильне застосування судами даних положень закону. Перевагою є те, що в судовій практиці є непоодинокі випадки правильного вирішення даної колізії, а отже, і правильного застосування норм закону.

Конкурентні правовідносини ускладнені тим, що вони взаємозалежні від економічних показників. Так, наприклад, АМКУ широко використовує Методику визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку, де визначена сукупність економічних показників, які дають можливість Комітету визначити межі певного ринку, а отже, і частку суб'єкта господарювання на ньому [6]. Керуючись даною Методикою Комітет уповноважений встановлювати наявність/ відсутність порушень у діях суб'єкта господарювання. Таке рішення може бути оскаржене. Проте судовою практика визначила межі такого оскарження. Постанова Пленума ВГСУ фактично забороняє господарським судам визначати межі ринку і відносить це до виключної компетенції АМКУ [5]. Таким чином, якщо суб'єкт господарювання вважає, що він не займає монопольне становище, а отже, і не зловживає ним, він позбавлений можливості оскаржити таке рішення Комітету. Хоча рекомендації, вміщені в постановах Вищих спеціалізованих судів, відповідно до правової доктрини джерелами права не є, проте суди нижчих інстанцій не рідко посилаються на них. Як зазначає С. Шкляр ефективність правосуддя в даній категорії справ і право на справедливий суд не можуть бути забезпечені, якщо у суб'єкта приватного права відсутня можливість змагатися в господарському процесі [10, с. 4].

На наш погляд, таку судову практику треба докорінно змінити. Нам здається, варто виключити з Постанови Пленума положення, яке забороняє судовим органам здійснювати дослідження меж ринку. Якщо суд не є компетентним в тому чи іншому питанні під час вирішення конкурентних спорів, він може, на наш погляд, залучити об'єктивного безстороннього експерта, який за допомогою спеціальних знань підтвердить/ спростує правомірність дій Комітету. Наприклад, якщо АМКУ неправильно визначає межі ринку, і протилежна сторона наголошує на цьому, суд не повинен посилатися на виключну компетенцію Комітету щодо такого визначення. Натомість він має звернутися до експерта, який надасть свій висновок щодо цього питання. Саме в такому випадку принцип змагальності в даному процесі буде дотриманий, і протилежна Комітету сторона зможе реалізувати свої процесуальні права.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, бачимо, що правове регулювання оскарження рішень Антимонопольного комітету не є досконалим і містить низку законодавчих неузгодженостей, що впливають на практику їх розгляду. Проблематичним видається питання неправильного тлумачення судовими органами багатьох положень



закону, що призводить до деформованого й інколи суперечливого їх застосування. Крім того, судова практика свідчить, що не завжди суб'єкти господарювання мають змогу реалізувати своє право на захист.

Список використаних джерел:

1. Кот О. Оскарження рішень Антимонопольного комітету: проблеми розмежування компетенцій / О. Кот // Конкуренція. – 2011. – № 3. – С. 38–43.
2. Постанова Вищого господарського суду України від 04.02.2014 у справі № 905/6210/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання порядку розгляду окремих категорій спорів : Проект Закону України від 14.02.2014 № 4142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>.
4. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням конкурентного законодавства : Оглядовий лист Вищого господарського суду України від 21.08.2007 р. № 01-8/741 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
5. Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства : Постанова Пленума Вищого господарського суду України від 26.12.2011 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
6. Про затвердження Методики визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 05.03.2002 № 49-р, Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 1 квітня 2002 р. за № 317/6605 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
7. Річний звіт Антимонопольного комітету України (2013 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=103172&schema=main>.
8. Удалов Т. Оскарження рішень органів Антимонопольного комітету / Т. Удалов // Юридичний журнал. – 2006. – № 7. – Ст. 108–113.
9. Шкляр С. Підвідомчість справ з приводу оскаржень дій та рішень Антимонопольного комітету України / С. Шкляр // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 4. – Ст. 143–148.
10. Шкляр С. Судебное обжалование решений АМКУ: пределы и задачи пересмотра / С. Шкляр // Юрист & Закон. – 2013. – № 64. – Ст. 1–5.



**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

АЛФЬОРОВА Т. М.,
здобувач кафедри адміністративного
права, процесу та адміністративної
діяльності ОВС
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 35.078.1+342.9

**АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО
ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ
ТА ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ**

У статті висвітлюються питання ролі та значення адміністративного судочинства в забезпеченні законності застосування заходів адміністративного примусу працівниками органів і підрозділів Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України. Особливо висвітлюється питання вимог, що висуваються до оформлення протоколу про адміністративне правопорушення у сфері дорожнього руху. Підкреслюється, що саме недотримання таких вимог є предметом адміністративної скарги проти суб'єктів правозастосовної діяльності.

***Ключові слова:** адміністративний примус, Державна автомобільна інспекція МВС України, законність, адміністративне судочинство.*

В статье освещаются вопросы роли и значения административного судопроизводства в обеспечении законности применения мер административного принуждения работниками органов и подразделений Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Украины. Отдельно освещается вопрос требований, предъявляемых к оформлению протокола об административном правонарушении в области дорожного движения. Подчеркивается, что именно несоблюдение таких требований является предметом административной жалобы против субъектов правоприменительной деятельности.

***Ключевые слова:** административное принуждение, Государственная автомобильная инспекция МВД Украины, законность, административное судопроизводство.*

The article highlights the role and importance of administrative justice in ensuring the application of administrative law enforcement departments and officers of the State Automobile Inspectorate of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. A separate issue highlights the requirements that apply to the design of the protocol on administrative violation in the field of traffic. It is emphasized that this failure to comply is subject to administrative complaints against law enforcement subjects.

***Key words:** administrative coercion, State Automobile Inspection of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, legitimacy administrative court proceedings.*



Вступ. Закріплене у ст. 55 Конституції України право громадян на звернення до суду зі скаргами на дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також прийнятий закон України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян» є свідомством підвищення ролі судів у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина.

Загальні питання оскарження застосування заходів адміністративного примусу, судового розгляду адміністративних справ, у тому числі за участю підрозділів Державтоінспекції МВС України, було висвітлено у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрийко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.В. Доненка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.Б. Кубка, Д.М. Лук'янця, Р.М. Мельника, І.М. Пахомова, В.Г. Перепелюка, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, О.С. Фролова, В.В. Цветкова, В.К. Шкарупи та інших. Проте незважаючи на значну кількість науково-теоретичних і практичних досліджень проблем адміністративного примусу у правозастосовній діяльності органів і підрозділів міліції та проблем забезпечення прав і свобод людини засобами адміністративного судового процесу, у поєднанні ці теми не досліджувалися.

Постановка завдання. Таким чином, необхідність забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина під час застосування підрозділами Державтоінспекції МВС України примусових заходів, з одного боку, та відсутність спеціальних наукових розробок із цієї проблематики – з іншого, обумовлюють актуальність дослідження підстав оскарження заходів адміністративного примусу, які застосовуються такими підрозділами в порядку адміністративного судочинства, що і стало метою даної статті.

Результати дослідження. Природа і характер кримінального, цивільного й адміністративного процесу лише природою суду не визначається – це різні за своєю основою форми існування кримінального, цивільного й адміністративного права. Вирішуючи адміністративну справу за скаргою громадян на адміністративні дії, суд застосовує норми адміністративного матеріального права, керуючись нормами адміністративного судового процесу. Якщо характеризувати діяльність суду з розгляду й вирішення скарг на адміністративні дії з точки зору філософських категорій форми і змісту, то можна сказати наступне: «Зміст і форма – філософські категорії, які відображають дві сторони природної та соціальної реальності – відповідним чином упорядковану сукупність елементів і процесів, які утворюють предмет та явище, тобто зміст і спосіб існування й виявлення цього змісту, його різних модифікацій, тобто форми» [1, с. 434]. Щодо предмета нашого дослідження, то змістом буде діяльність суду з розгляду й вирішення справ, які виникають з адміністративно-правових відносин взагалі, та справ за скаргами громадян на адміністративні дії зокрема. Способом існування й вираження цього змісту є та форма, в якій проходить діяльність суду. Ця форма становить собою таку сукупність норм, які відображають характер справ, що розглядаються, виникають з адміністративно-правових відносин.

Отже, змістом діяльності суду з розгляду й вирішення справ за скаргами на адміністративні дії та таких, що виникають з адміністративно-правових відносин взагалі, є адміністративний судовий процес.

Право громадян на судовий захист своїх прав і свобод, порушених суб'єктами управлінської діяльності, передбачене цілим рядом законів України.

Передусім це, звичайно, норми Конституції України, а також ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, що передбачає можливість подання скарги фізичних чи юридичних осіб до суб'єкта владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, спори фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [2]. Закон України «Про міліцію» також передбачає право оскарження до суду



працівником міліції звільнення зі служби за ініціативою адміністрації, оскаржити прийняті щодо нього рішення службових осіб органів внутрішніх справ, якщо вважає, що вони ущемляють його гідність та особисті права, які не пов'язані зі службовою діяльністю. До суду можуть оскаржуватися й незаконні дії працівників міліції (ст. 18, 21, 25) [3].

На проблемі підвищення ефективності правозастосовної діяльності міліції наголошують і працівники судів. Як свідчать окремі соціологічні опитування [4, с. 191], 35% респондентів (працівників суду) відзначають, що серед основних процесуальних проблем розгляду й вирішення справи про оскарження заходів адміністративного примусу є неякісне оформлення протоколу про адміністративне правопорушення та неякісне оформлення матеріалів справ про застосування заходів адміністративного примусу.

Удосконалення процедури судового оскарження застосування міліцією заходів адміністративного примусу 69% опитаних працівників суду пов'язують із підвищенням вимог щодо повноти зібрання матеріалів підготовки до судового розгляду позовної заяви про оскарження заходів адміністративного примусу, що застосовуються працівниками міліції [4, с. 191].

До того ж аналіз судової практики свідчить, що підставами скасування рішень про накладення адміністративних стягнень здебільшого є недотримання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, а саме: несвоєчасне вручення або складення протоколів про адміністративні правопорушення, постанов про притягнення до адміністративної відповідальності; несвоєчасне повідомлення або неповідомлення особи про час і місце розгляду справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи про адміністративне правопорушення за відсутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, тощо. Ще однією підставою скасування постанов суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності є неповне з'ясування обставин під час вирішення питання про накладення адміністративного стягнення [5].

Протокол про адміністративне правопорушення складається відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], де визначено, що для настання адміністративної відповідальності законодавством встановлено лише один правовий імператив – учинення адміністративного правопорушення (проступку). Тому саме належним чином оформлений протокол іноді є єдиним доказом у справі. Статистики судових рішень щодо повернення на доопрацювання протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності не ведеться, проте окремі приклади судової практики необхідно навести. Підрозділи Державтоінспекції МВС України мають право на місці події скласти протокол про адміністративне правопорушення та, відповідно, виносити рішення про накладення адміністративного стягнення. Дане положення передбачено ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], а також відомчою Інструкцією з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженою наказом МВС України від 26 лютого 2009 року № 77 [7]. При цьому протокол про адміністративне правопорушення є часто одним документом, до якого має доступ правопорушник, однак і його досить часто працівники Державтоінспекції «забувають» надіслати. Наприклад, у постанові Підгаєцького районного суду Тернопільської області від 30.09.2012 року у справі № 1913/759/12 прямо зазначається, що підставою для повернення справи на доопрацювання є відсутність підпису особи-правопорушника, а також у матеріалах справи відсутні докази його надіслання правопорушникові [8]. У постанові Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області від 09.08.2012 року у справі № 815/11939/2012 також ідеться про відсутність підпису особи, крім того, підставою для повернення на доопрацювання матеріалів адміністративної справи є відсутність пояснень правопорушника, а також пояснення свідків цього факту, до того ж, як зазначається у постанові суду, «взагалі багато тексту у протоколі неможливо прочитати» [9]. І такі постанови непооди-



нокі, що додатково свідчить про низький рівень правової освіти і свідомості працівників Державтоінспекції.

Крім того, протокол про адміністративне правопорушення повинен розглядатися й у випадку відмови в розгляді справи. Відповідно до ч. 4 ст. 61 ЦПК [10] постанову суду у справі про адміністративне правопорушення обов'язкова для суду, що розглядає справу про цивільно-правові наслідки дій особи, щодо якої ухвалено вирок або постанову суду, з питань, чи мали місце ці дії та чи вчинені вони цією особою. У зв'язку із цим у разі прийняття судом постанови про закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, наприклад, через закінчення строків накладення адміністративного стягнення (ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення), суд повинен звернути увагу на те, чи містить така постанову суду відповіді на питання про те, чи мала місце дорожньо-транспортна пригода та чи сталася вона з вини відповідача (абз. 4 п. 4 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 01.03.2013 року № 4 «Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки») [11].

У протоколі про адміністративне правопорушення працівниками Державтоінспекції МВС України, крім відомостей, передбачених ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення, зазначаються дата й місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягується до адміністративної відповідальності (в разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається у протоколі. Крім того, окремо працівниками Державтоінспекції МВС України повинно бути з'ясовано й зазначено у протоколі, чи має особа, яка здійснює керування транспортним засобом, посвідчення водія на право керування ним із зазначенням відповідної категорії та реєстраційний документ на транспортний засіб, переданий їй власником або іншою особою, яка на законній підставі використовує такий транспортний засіб, то саме ця особа буде нести відповідальність за завдання шкоди (п. 2.2 Правил дорожнього руху України) [12].

Для з'ясування питання притягнення до адміністративної відповідальності працівники Державтоінспекції повинні враховувати, що не вважається особою, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки (в тому числі і транспортний засіб), і не несе відповідальності за шкоду перед потерпілим особою, яка керує транспортним засобом у зв'язку з виконанням своїх трудових (службових) обов'язків на підставі трудового договору (контракту) з особою, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, якщо з нею укладено цивільно-правовий договір [11]. Така особа, враховуючи характер відносин, які між ними склалися, може бути притягнута до відповідальності роботодавцем лише в регресному порядку відповідно до ст. 1191 Цивільного кодексу України [13].

Окремо необхідно підкреслити обов'язок працівника підрозділів Державтоінспекції МВС України щодо з'ясування факту керування транспортним засобом особою у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу і швидкість реакції, або передачі управління транспортним засобом такій особі, що є підставою для регресної вимоги.

При цьому довести факт управління транспортним засобом водієм, що перебуває у стані сп'яніння, можна, безперечно, лише шляхом проведення відповідних досліджень, тому що працівник Державтоінспекції в цьому питанні не є фахівцем, і його думка – це



лише суб'єктивний погляд. Тому на практиці водія визнають нетверезим із подальшим притягненням до адміністративної відповідальності в одному з трьох випадків: а) на питання інспектора відповідає, що дійсно вживав спиртне й перебуває у стані сп'яніння; б) трубка контролю тверезості дає позитивну реакцію, після чого водій визнає сп'яніння; в) водія відправлено на медичний огляд, який довів, що він дійсно перебуває у стані сп'яніння [14, с. 80].

При цьому, як зазначає А.О. Собакарь, позитивна реакція трубки контролю тверезості вважатися доказом не може, оскільки такий показник можливий не лише у зв'язку зі сп'янінням, а й через погану якість трубки, а також наявність у водія певних захворювань [14, с. 80]. У такому випадку вважаємо, що об'єктивно єдиною законною підставою для визнання особи у стані алкогольного сп'яніння є лише результат медичного огляду. Однак при цьому необхідно підкреслити, що диспозиція ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає настання адміністративної відповідальності і за відмову проходити медичний огляд на наявність стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, тому вбачається достатньо сумнівним дія принципу презумпції невинуватості.

Окремо підкреслимо необхідність уточнення тлумачення ст. 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України [2]. Згідно з положеннями зазначеної норми адміністративна справа щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (у тому числі органів і підрозділів Державтоінспекції МВС України) у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів із дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, проте не більш як на п'ять днів. При цьому в ч. 2 ст. 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України підкреслюється, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним та оскарженню не підлягає [2].

Однак наразі, якщо в судовому порядку буде оскаржено власне законність застосування працівниками Державтоінспекції МВС України заходів адміністративної відповідальності та буде встановлено факт їх неправомірності, то необхідно говорити про можливість апеляційного й касаційного оскарження судового рішення.

Висновки. Працівники Державтоінспекції МВС України є тією ланкою системи органів державної влади, яка покликана оперативно реагувати на вчинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху та об'єктивно приймати рішення щодо застосування заходів адміністративного попередження, припинення й відповідальності, що є гарантією захисту прав, свобод, законних інтересів громадян, а також збереження їхнього життя і здоров'я.

Водночас судові органи адміністративної юрисдикції контролюють правозастосовну діяльність Державтоінспекції МВС України шляхом розгляду суддями матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху в порядку підвідомчості, а також у порядку оскарження рішень, прийнятих її посадовими особами. Слід зазначити, що під час вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності в діяльності суддів виникають певні труднощі, пов'язані з неоднозначним тлумаченням положень ч. 2 ст. 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України. Необхідно виходити з розуміння, що судові рішення про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржене, якщо буде встановлено недотримання працівниками Державтоінспекції МВС України процедури складення протоколу про адміністративне правопорушення.



Список використаних джерел:

1. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1987.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
4. Брайченко С.М. Правозастосовні помилки при складанні протоколів про адміністративні правопорушення (за матеріалами практики) // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2012. – № 4. – Ч. 2. – С. 188–193.
5. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22 грудня 2005 р. № 3262-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
7. Інструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : затверджена наказом МВС України від 26 лютого 2009 р. № 77 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0374-09>.
8. Постанова Підгаєцького районного суду Тернопільської області від 30.09.2012 р. : справа № 1913/759/12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26371584>.
9. Постанова Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області від 09.08.2012 року : справа № 815/11939/2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25573098>.
10. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/print1360508451289794>.
11. Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 01.03.2013 року № 4 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0004740-13/print1360508451289794>.
12. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п/print1360508451289794>.
13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print1360508451289794>.
14. Собакарь А.О. Забезпечення прав людини у сфері дорожнього руху / А.О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 3. – С. 77–84.



БОНДАРЕНКО К. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ

Статтю присвячено виокремленню особливостей державного управління закордонними справами з урахуванням специфічних факторів, що на нього впливають. Виокремлено особливості, пов'язані із правовим регулюванням такого управління, його об'єкта й суб'єктів, іншими обставинами, детермінованими іноземними країнами.

Ключові слова: державне управління закордонними справами, особливості державного управління, міжнародні відносини.

Статья посвящена выделению особенностей государственного управления иностранными делами с учетом специфических факторов, которые на него влияют. Выделены особенности, связанные с правовым регулированием такого управления, его объектом и субъектами, другими обстоятельствами, детерминированными иностранными государствами.

Ключевые слова: государственное управление иностранными делами, особенности государственного управления, международные отношения.

The article is devoted to the marking out of the special features of the state administration of foreign affairs taking into consideration specific factors that influence it. There are marked out special features connected with the legal regulation of that administration, its object and subjects and other circumstances that are determined by foreign states.

Key words: state administration of foreign affairs, special features of the state administration, international relations.

Вступ. Україна як європейська позаблокова держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур. Враховуючи останні події, які відбуваються в Україні, активізацію діяльності нашої країни на міжнародній арені, актуальності набувають дослідження, пов'язані з вивченням зовнішньополітичної діяльності в цілому та державного управління закордонними справами зокрема.

Постановка завдання. Подальшого дослідження потребують як інституційні аспекти управління закордонними справами, так і питання, пов'язані з механізмом такого управління, визначення його форм і методів тощо.

Державне управління закордонними справами як сфера управління досліджувалась як із точки зору адміністративного права й науки державного управління, представники яких вивчали її крізь призму загальнотеоретичної категорії «управління» з визначенням суб'єктно-об'єктного складу управління у відповідній сфері, його форм і методів тощо (В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, С.В. Ківалов, С.Г. Стецен-



ко, С.А. Федчишин, Х.П. Ярмакі), так і в межах міжнародного права. Водночас поза увагою дослідників залишаються питання, пов'язані з визначенням особливостей державного управління у відповідній сфері, яка за своєю суттю є достатньо специфічною. Тому метою даної статті є виокремлення особливостей державного управління закордонними справами, зважаючи на специфічні обставини й фактори такого управління.

Результати дослідження. На думку С.Г. Стеценко, необхідність державного управління у сфері закордонних справ обумовлюється такими обставинами: утвердження й розвиток України як незалежної демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності держави й недоторканності її кордонів; долучення національного господарства до світової економічної системи для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення потреб громадян і підвищення добробуту народу; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримання контактів із закордонними українцями й вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом; поширення у світі образу України як надійного й передбачуваного партнера [10, с. 129].

У широкому розумінні державне управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. У свою чергу С.А. Федчишин у дисертаційному дослідженні пропонує таке визначення: «Управління закордонними справами розглядається як самостійний вид державної діяльності особливої групи державних органів – органів управління закордонними справами (посадових осіб) щодо реалізації зовнішніх завдань і функцій держави, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер та ґрунтується на принципах верховенства права, ефективності, відкритості і прозорості, підзвітності, дотримання й забезпечення прав громадян та їх реальної участі у формуванні й реалізації зовнішньої політики держави» [11, с. 13].

Державне управління закордонними справами є різновидом державного управління, йому притаманні всі характерні ознаки останнього: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) безпосередньо організуючий характер [8, с. 17].

Під час розгляду особливостей державного управління закордонними справами слід розглянути об'єкт та суб'єктів управління цієї галузі, а також проаналізувати фактори, які впливають на здійснення управління.

Об'єктом державного управління закордонними справами є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Особливостями об'єкта державного управління в цій галузі є те, що на відміну від інших галузей, галузь закордонних справ складається із суспільних відносин не лише національного, а й міждержавного та міжнародного рівнів. Деякі інші галузі управління також включають відносини, які здійснюються на міжнародному рівні, наприклад, управління митною справою та інші, проте саме галузь закордонних справ найтісніше пов'язана із зовнішньополітичною діяльністю, оскільки ця галузь не лише має у складі суспільні відносини національного рівня, галузь закордонних справ, а й має на меті забезпечення зовнішньої політики України.

Суб'єктами державного управління закордонними справами виступає широке коло суб'єктів владних повноважень, серед яких варто відзначити наступних:

1. Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади. Саме до компетенції парламенту належить визначення й законодавче закріплення основних засад і принципів зовнішньої політики, а також здійснення інших повноважень, які мають велике значення для належного управління закордонними справами [4].

2. Президент України як голова держави фактично є центральним суб'єктом управління цією галуззю, оскільки за Конституцією України саме Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітич-



ною діяльністю держави, веде переговори й укладає міжнародні договори України та виконує інші повноваження [4].

3. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі виконавчої гілки влади. Уряд, зокрема, здійснює забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави тощо [5].

4. Міністерство закордонних справ – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координацію відповідних заходів, зокрема тих, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України. Також до органів МЗС належать територіальні органи МЗС в Україні та органи й установи МЗС за кордоном (дипломатичні представництва, консульські установи, представництва при міжнародних організаціях) [7].

Також управління здійснюють інші центральні органи виконавчої влади, які відіграють суттєву роль у державному управлінні в галузі закордонних справ. До них можна віднести, наприклад, Міністерство доходів і зборів України, Державну міграційну службу України тощо.

С.А. Федчишин пропонує класифікувати органи управління закордонними справами залежно від їх місця й ролі в цій системі на такі види:

1) загальнополітичні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які беруть участь у формуванні зовнішньої політики та вирішують стратегічні питання з управління закордонними справами;

2) спеціалізовані (МЗС України, його органи на території держави й за кордоном), які безпосередньо здійснюють управління закордонними справами, забезпечують реалізацію зовнішньої політики України;

3) інші органи управління, наділені окремими повноваженнями з управління закордонними справами України [11, с. 14].

До особливостей суб'єктів можна віднести те, що органи управління закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не лише на території України, а й в інших країнах (це дипломатичні представництва, консульські установи та представництва України при міжнародних організаціях). У своїй діяльності ці органи мають дотримуватись як норм законодавства України, так і норм країни перебування.

Однією з особливостей управління закордонними справами є нормативно-правова база, на підставі якої цей вид державного управління здійснюється. Натомість інші галузі управління використовують міжнародні нормативно-правові акти, лише якщо вони прямо регулюють важливі питання цієї галузі. Наприклад, до правових засад державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і природних ресурсів належать, зокрема, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, 1973 р. та Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин 1979 р. [2; 3]. Зазначені нормативно-правові акти безпосередньо регулюють питання, віднесені до галузі охорони навколишнього природного середовища і природних ресурсів, були ратифіковані та стали частиною національного законодавства.

Що ж стосується галузі закордонних справ, то питому вагу в масиві нормативно-правових актів відповідної сфери складають саме міжнародно-правові акти. При цьому для управління закордонними справами мають значення як базові міжнародні договори, що регламентують порядок діяльності держав на міжнародній арені, організацію діяльності дипломатичних і консульських установ, проходження дипломатичної та консульської служби, так і договори з конкретними країнами й організаціями, укладені Україною. Загалом будь-який міжнародний договір, що в такий чи інший спосіб впливає на нашу державу та її міжнародні відносини, використовується в державному управлінні закордонними справами.

Варто також відмітити таку специфічну рису управління закордонними справами як широке використання під час здійснення управління усталених звичаїв і правил



міжнародних відносин, які в зовнішніх зносинах набувають великого значення (етичні правила та правила й норми дипломатичного протоколу). Норми протоколу базуються на чотирьох основних джерелах: міжнародному праві, міжнародному звичаї, державному праві, національних традиціях та особливостях. Прикладом протокольних норм, які спираються на міжнародний звичай, є форми і правила складання дипломатичної кореспонденції, порядок проведення дипломатичних прийомів, дипломатичних візитів, використання візитних карток, титулування, привітання вищих керівників держави з національним святом тощо. До комплексу норм і правил, які базуються на національних традиціях та особливостях, належить етикет вітань, у деяких країнах – одяг під час офіційних і протокольних заходів, протокольні подарунки, особливості меню або виголошення тостів під час прийомів тощо [9, с. 82].

Особливим є те, що нерозуміння важливості правил і норм дипломатичного протоколу, їхнє незнання або порушення можуть мати наслідками управлінські рішення, як-то не призначити дипломатичного службовця на посаду або іншим чином вплинути на прийняття управлінського рішення.

Неможливо не відмітити, що управління закордонними справами здійснюється одночасно на національному рівні (на цьому рівні можна виокремити правовідносини між органами державного управління та відносини між органами державного управління та фізичними й юридичними особами) та міжнародному рівні (включає правовідносини між державами). Поряд із цим виникають специфічні, притаманні саме управлінню закордонними справами правовідносини, що знаходяться «поза межами» означених рівнів – які виникають між органами управління закордонними справами України та фізичними й юридичними особами на території держави перебування.

На здійснення державного управління та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний і кліматичний стан інших держав. Так, відповідно до положень Закону України «Про дипломатичну службу» довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває до чотирьох років у державах із нормальними кліматичними умовами і стабільною політичною ситуацією та до трьох років у державах із важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією [6]. Тобто під час вирішення питання щодо призначення на посаду й відрядження дипломатичного службовця повинні враховуватися деякі фактори, які не пов'язані із професіоналізмом і компетентністю службовця, проте врешті-решт впливають на проходження ним дипломатичної служби.

Під час здійснення управління зазначеною галуззю деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав. Наприклад, відповідно до ст. 4 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. для того, щоб конкретна особа була призначена главою дипломатичного представництва, держава, що акредитує, повинна направити державі, що приймає, запит про її згоду на призначення даної особи на цю посаду [7]. Позитивна відповідь держави, що приймає, на запит означає надання агремана на прийняття зазначеної в запиті особи в якості глави дипломатичного представництва.

Висновки. Таким чином, враховуючи виявлені фактори й обставини, що впливають на державне управління закордонними справами, можна виділити особливості такого управління. При цьому слід відзначити, що галузь закордонних справ складається із суспільних відносин не лише національного, а й міждержавного та міжнародного рівнів, а органи управління закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не лише на території України, а й в інших країнах. Відносини здійснюються між державами, між державою та громадянами в інших державах, між державою та громадянами.

Державне управління закордонними справами здійснюється на підставі норм національного законодавства й великого масиву нормативних актів міжнародного права, на відміну від інших галузей державного управління, які використовують лише міжнародні



договори Україні у відповідній галузі, ратифіковані Верховною Радою України, та найбільш значущі міжнародно-правові нормативні акти. Використання під час державного управління закордонними справами усталених звичаїв і правил міжнародних відносин. Звичайно, що велика кількість таких звичаїв набула нормативного закріплення й перетворилася на міжнародні нормативно-правові акти, проте в зовнішніх зносинах також велику роль відіграють етичні правила і правила дипломатичного протоколу. Крім того, під час здійснення управління зазначеною галуззю деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Характерно також, що на здійснення державного управління й видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав.

Виявлені особливості, на нашу думку, необхідно враховувати під час формування державної політики, використання форм і методів державного управління закордонними справами. Перспективами подальших досліджень бачиться більш детальне вивчення кожної з виявлених особливостей окремо та їх вплив безпосередньо на процес управління.

Список використаних джерел:

1. Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048.
2. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 03.03.1973 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_129.
3. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 23.06.1979 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_136/page.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. зі змінами та доповненнями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.
6. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2728-14>.
7. Положення про Міністерство закордонних справ України : затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
9. Ріяка В. Дипломатичний протокол : навч. посібник. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2006. – 134 с.
10. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
11. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.А. Федчишин ; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 21 с.



БУРЛАКОВ С. В.,
здобувач кафедри
адміністративного права і процесу
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.953

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

У даній науковій статті особливу увагу приділено розкриттю мети, завдань і принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації України.

Ключові слова: інформація, публічна адміністрація, висвітлення інформації, способи доступу до публічної інформації, засоби масової інформації.

В данной научной статье особое внимание уделено раскрытию цели, задач и принципов освещения деятельности публичной администрации Украины.

Ключевые слова: информация, публичная администрация, освещения информации, способы доступа к публичной информации, средства массовой информации.

In this scientific paper, special attention is paid to the disclosure of the purpose, objectives and principles of the coverage of public administration in Ukraine.

Key words: information, public administration, coverage information, how to access the public information media.

Вступ. Однією з найважливіших гарантій становлення будь-якого демократичного суспільства є створення реальних умов щодо доступу громадськості як до публічної інформації загалом, так і інформації про діяльність публічної адміністрації зокрема. Ще з 1766 року Закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів. У цілому досвід інших країн, які прийняли відповідні закони щодо регулювання інформаційних відносин, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами інших основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції.

Право інформувати і бути проінформованим визнане одним із фундаментальних прав особи у ст. 19 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року. Ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод гарантує право осіб, у тому числі ЗМІ, інформувати громадськість, а громадськості гарантує право отримувати інформацію.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту мети, завдань і принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації України.

Стан дослідження. Питання висвітлення діяльності публічної адміністрації України в різні часи були об'єктами досліджень таких учених: І.В. Арістова, А.І. Буханевич, В.В. Вуколов, А.О. Дегтяр, Р.А. Калюжний, Р.А. Коваль, М.Г. Лашкіна, А.І. Таїров, М.Я. Швець та інші.

Результати дослідження. Мета (ціль) – це те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти [1, с. 683]. Слід зазначити, що одним з основоположних законодавчих актів, яким регулюються інформаційні відносини в державі, є Закон України від 23 вересня 1997 року «Про по-



рядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [2], в якому не міститься конкретно визначеної мети, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком. Як ми вже наводили, мета – це те, чого хтось хоче досягти. Тому без чітко визначеної мети не може бути якісного результату.

Також метою висвітлення діяльності публічної адміністрації є створення механізмів реалізації конституційного права кожного на доступ до інформації та участь в управлінні державними справами.

Успішна реалізація поставленої мети передбачає виконання ряду завдань, під чим розуміють наперед визначений, регламентований для виконання обсяг роботи. Іноді завдання розглядають як певну справу, настанову або розпорядження виконати певне доручення.

Обов'язковому висвітленню діяльності суб'єктів публічної адміністрації в засобах масової інформації підлягає інформація про наступне:

1) організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру й обсяг бюджетних коштів, порядок і механізм їх витрачання тощо);

2) рішення, прийняті суб'єктом владних повноважень, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими суб'єктами, а також форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень органу публічної адміністрації;

5) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

6) загальні правила роботи суб'єктів владних повноважень (місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти, розклад роботи і графік прийому громадян);

7) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Ураховуючи міжнародні та європейські стандарти у сфері доступу до інформації, на яких, безумовно, базується й національне законодавство, можна виділити *два види оприлюднення інформації* щодо висвітлення діяльності суб'єктів публічної адміністрації: активне та пасивне висвітлення діяльності.

Під *пасивним висвітленням діяльності* органу публічної адміністрації слід розуміти одержання інформації громадянином про діяльність органу державної влади чи місцевого самоврядування шляхом його безпосереднього звернення до відповідного суб'єкта та отримання необхідної відповіді, можливої участі в колегіальних засіданнях відповідного суб'єкта, а також можливості ознайомлення з інформацією у приміщенні органу публічної адміністрації. У свою чергу *активне висвітлення діяльності* – це оприлюднення інформації органом публічної адміністрації про свою діяльність, ухвалені рішення чи їх проекти в засобах масової інформації.

Треба відзначити, що висвітлення діяльності органу публічної адміністрації, як і будь-який інший вид діяльності, має ґрунтуватися на концептуальних ідеях, які є основоположними поняттями будь-якої правової категорії. Принципи як узагальнена правова категорія визначають соціальну сутність і правову спрямованість будь-якої діяльності [3, с. 98]. Таким чином, дослідження поняття принципів та їх системи диктується не лише теоретичними, а й практичними інтересами будь-якої сфери.

Однак перш ніж перейти до детального розгляду принципів висвітлення діяльності публічної адміністрації, необхідно дослідити зміст та особливості зазначеного терміна.

Принцип (від лат. *principium* – початок, основа) – це керівна ідея, основа системи, що представляє узагальнення й поширення будь-якого положення на всі явища тієї області, з якої даний принцип абстраговано; це основне вихідне положення певної теорії,



вчення, науки, світогляду, політичної організації [4, с. 48]. Водночас принципи встановлюють основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами.

Принципи представляють собою результат узагальнення людьми діючих законів і закономірностей, притаманних їм спільних рис, характерних фактів та ознак, які стають загальним початком їх діяльності.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що принципи – це закріплені в законодавстві основні ідеї, що характеризують сутність, правову природу і зміст усіх інститутів суспільства, спрямовані на вирішення конкретних завдань та створення необхідних умов, для їх безпечного розвитку й функціонування.

Водночас треба відзначити, що система принципів має дуже широкий спектр, який потребує класифікації.

В.Б. Авер'янов серед принципів сучасного адміністративного права виділяє загальні і спеціальні принципи, до загальних відносячи принципи, які мають фундаментальне значення для всієї галузі та проявляються й деталізуються у спеціальних принципах, характерних для окремих інститутів адміністративного права [5, с. 82].

В.К. Колпаков класифікує принципи на три групи: соціально-політичні принципи (законність, гласність, демократизм тощо), організаційні принципи (галузевий, функціональний, територіальний), організаційні принципи функціонування (нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність тощо) [6, с. 19].

А.М. Школик вважає, що принципи поділяються на дві групи: засадничі (законність, пропорційність, привселюдність, об'єктивність і неупередженість, рівність перед законом, відповідність до законної мети) та процедурні (доступність послуг публічної адміністрації, часові обмеження адміністративних справ тощо), при цьому відзначаючи, що неможливо визначити чіткі відмінності між ними [7, с. 35].

О.В. Кузьменко виділяє три групи принципів: загальні, міжгалузеві та галузеві [8, с. 115-118].

Так, на думку О.Ф. Скакун, усі принципи можна поділити на загально-соціальні та спеціально-соціальні (юридичні) [9].

Отже, висвітлення діяльності публічної адміністрації базується на засадничих і процедурних принципах.

Засадничі принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації – це ті принципи, які впливають на весь процес висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації та є для нього основними, базовими (наприклад, законність, привселюдність, рівність перед законом, всебічне й об'єктивне висвітлення). До них належать такі принципи: верховенства права, законності, рівності, об'єктивності, свободи вираження поглядів і переконань, гарантованості права на інформацію або вільного отримання й поширення інформації, максимальної прозорості та відкритості, достовірності та повноти висвітлення, соціальної орієнтації, принцип вичерпного переліку винятків із принципу максимальної відкритості висвітлення діяльності. Такі принципи, поряд з урахуванням особливостей цілей, завдань і функцій, визначають основний зміст і специфіку діяльності щодо висвітлення діяльності публічної адміністрації.

Процедурні принципи висвітлення діяльності публічної адміністрації становлять підґрунтя для реалізації спеціальних завдань, що покладені в основу даної сфери (відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією тощо). До таких принципів, на нашу думку, можна віднести наступні: обов'язковості оприлюднення інформації, сприяння прозорості й відкритості в управлінській діяльності, забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації, відкритості засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування для громадськості, всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності публічної адміністрації.



Розглянемо більш детально вищеперераховані процедурні принципи.

Принцип обов'язковості оприлюднення зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування надавати ЗМІ інформацію щодо їх діяльності, яка є обов'язковою для оприлюднення та має винятково важливе значення і становить суспільний інтерес. Саме завдяки вказаному принципу і створюється можливість реалізації одного з основних завдань висвітлення діяльності публічної адміністрації – безпосереднє інформування громадськості про діяльність публічної адміністрації (шляхом оприлюднення через засоби масової інформації). У зв'язку із чим нами й було запропоновано внесення доповнення до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» щодо визначення обов'язкового обсягу інформації, яка підлягає оприлюдненню під час висвітлення діяльності публічної адміністрації.

Принципом сприяння прозорості й відкритості в управлінській діяльності передбачається активне сприяння з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування прозорості й відкритості їх діяльності. Успішність реалізації національного законодавства про доступ до інформації безпосередньо залежить від кадрових та інших ресурсних можливостей органів державної влади й органів місцевого самоврядування, системи державної служби в цілому. Отже, особливими мають бути вимоги до цих органів та їх посадових осіб у частині їх компетентності щодо забезпечення права доступу громадян до публічної інформації. Не менш важливим компонентом є поширення громадянської освіти, підвищення рівня обізнаності в суспільстві щодо умов, порядку і процедур реалізації права на доступ до публічної інформації.

Принцип забезпечення процедур, що сприяють доступу до інформації, зокрема швидкості й сумлінності розгляду запитів інформації та доступності оскарження відмов в їх наданні. Прийняття рішення щодо надання інформації здійснюється безпосередньо в органі державної влади, який володіє відповідною інформацією. Процедури ухвалення такого рішення передбачаються також у результаті оскарження в незалежному адміністративному органі та суді. Отже, законом має бути гарантоване право громадянина оскаржити відмову державного органу в наданні запитованої інформації. Встановлення процедур, що сприяють доступу до інформації, зобов'язує визначати чіткі терміни для розгляду й надання відповідей на запити, оформлення вмотивованих відповідей у разі відмови.

Принцип відкритості засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування для громадськості, відповідно до якого засідання органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають бути відкритими для громадськості, що пов'язано із правом громадськості брати участь у процесі прийняття рішень. При цьому рішення про проведення закритих і відкритих засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають повідомлятися завчасно, що сприяє забезпеченню присутності громадськості на засіданнях. Засідання є закритими лише за достатніх підстав та відповідно до встановленого законом порядку. Підставами для проведення закритого засідання за певних обставин може бути розгляд питань національної безпеки, охорони здоров'я населення, громадської безпеки, законності та правопорядку, таємниці слідства, особистої таємниці, комерційної таємниці. Це стосується органів державної влади, що приймають рішення обов'язкового, а не рекомендаційного характеру, а також формальних зустрічей, офіційних скликань органів державної влади та органів місцевого самоврядування для здійснення управління публічними справами, що відбуваються з дотриманням формальних процесуальних правил.

Принцип всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності публічної адміністрації гарантує оприлюднення діяльності публічної адміністрації на засадах представлення інформації з різних позицій і відповідно до подій, що відбуваються в суспільстві. Засобам масової інформації або журналістам забороняється розривати чи змішувати коментарями зміст офіційної інформації, що оприлюднюється.



Принцип достовірності та повноти висвітлення полягає в тому, що засоби масової інформації, висвітлюючи діяльність публічної адміністрації, зобов'язані надавати лише ту інформацію про їх діяльність, яка відповідає дійсності. Крім того, така інформація повинна оприлюднюватись у повному обсязі, а не відірвано від загального контексту чи ситуації.

Не менш важливим, на наш погляд, є **принцип соціальної орієнтації**, який надає пріоритетне значення під час висвітлення діяльності публічної адміністрації оприлюдненню інформації про діяльність соціального спрямування, наприклад, будівництво комунального житла тощо.

Принцип рівності означає забезпечення рівного права для всіх засобів масової інформації, які уклали згідно з чинним законодавством відповідні угоди про висвітлення діяльності органів публічної адміністрації, на отримання інформації про діяльність останніх. Слід зазначити, що за даними моніторингу порушень законних прав та інтересів журналістів, що проводиться Міжнародною асоціацією із захисту свободи слова, вибірковість у наданні інформації є одним із найбільш поширених видів даних правопорушень.

Ще один принцип, який, на нашу думку, стосується висвітлення діяльності публічної адміністрації, – це **принцип свободи вираження поглядів і переконань**. Відповідно до положень законодавства, яким регулюється порядок висвітлення діяльності публічної адміністрації, даним принципом забезпечується право засобів масової інформації проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їм оцінку та коментувати їх діяльність. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки як в одній із найдемократичніших країн світу під свободою вираження поглядів розуміють забезпечення захисту наступних прав особи: мати власні переконання й вірування; право на вільний обмін інформації з будь-якого питання; право не відповідати на запитання; право на отримання інформації від інших осіб; право запитувати й отримувати інформацію з усіх джерел; право спілкуватися й об'єднуватися з іншими особами. При цьому виділяються чотири блага, які отримує суспільство під час здійснення вільного самовираження, зокрема, свобода слова допомагає встановити істину, встановити демократичне правління, вирішувати суперечки, не застосовуючи насильства, можливість окремої особи самореалізуватися як члену суспільства.

Із викладеного видно, що даний принцип є невід'ємною частиною всієї системи принципів, на яких базується висвітлення діяльності публічної адміністрації.

Висновки. Таким чином, під принципами висвітлення діяльності публічної адміністрації слід розуміти закріплені в діючому законодавстві України основні ідеї, що характеризують сутність, правову природу, зміст та юридичне призначення оприлюднення відомостей про діяльність публічної адміністрації, а також визначають подальший законодавчий розвиток і порядок одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови / за ред. І.К. Білодіда та ін. – К. : Наукова думка, 1972. – Т. 3. – 744 с.
2. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. № 49. – Ст. 299.
3. Колодій А.М. Принципи права України : монографія / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.



4. Сущенко В.Д. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ : монографічне дослідження / В.Д. Сущенко, С.В. Присяжний, О.І. Коваленко. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / Редкол.: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Юридична думка, 2004. – 1172 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 544 с.
7. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник [для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин] / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
8. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія / О.В. Кузьменко. – Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

ВОЛІК В. В.,
кандидат юридичних наук
(Донецька міська рада)

УДК 347.763.36

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

В роботі визначено методологічні засади формування державної політики у сфері міського транспорту. Автором розглянуто закордонний досвід формування державної політики у цій галузі та зроблено пропозиції щодо впровадження цього досвіду у процесі реформування транспортної галузі в Україні.

Ключові слова: міський транспорт, державне управління, державна політика.

В работе определены методологические основы формирования государственной политики в сфере городского транспорта. Автором рассмотрен зарубежный опыт формирования государственной политики в этой сфере, разработаны предложения по внедрению этого опыта в процессе реформирования транспортной отрасли в Украине.

Ключевые слова: городской транспорт, государственное регулирование, государственная политика.

In article the author investigated methodological bases of formation of a state policy in the sphere of city transport. The author studied foreign experience of formation of a state policy in this sphere, and developed offers on introduction of this experience when reforming the transport sphere in Ukraine.

Key words: city transport, state regulation, state policy.

Вступ. Міський транспорт відіграє важливу роль у забезпеченні сталого розвитку економіки міста, регіону та країни в цілому. Тому держава покладає багато зусиль задля забезпечення належного розвитку цієї сфери. При цьому її головною метою є ефектив-



не та безперебійне функціонування міського транспорту з максимальним задоволенням потреб населення в пасажирських перевезеннях та мінімальними витратами з бюджетів відповідних рівнів. Тому за сучасних умов актуальності набувають питання оптимізації вітчизняної системи управління міським транспортом та їх максимальної адаптації до вимог європейських стандартів щодо перевезення пасажирів міським транспортом.

Формування ефективної транспортної політики має важливе значення як для розвитку цієї галузі, так і для розвитку міст. Метою такої політики є реалізація стратегії сталого розвитку міста та транспортної галузі шляхом створення умов для ефективного та безпечного переміщення людей за допомогою міського транспорту. При цьому в процесі визначення методологічних засад формування державної політики у галузі міського транспорту особливо цінним є досвід країн Європейського Союзу, який вже пройшов цей шлях у забезпеченні ефективної організації роботи міського транспорту.

Питанню забезпечення ефективного розвитку міського транспорту приділяється увага з боку багатьох вітчизняних та закордонних вчених. Зокрема, проблематику управління у галузі міського транспорту досліджували О. І. Амоша, М. П. Бутко, Ю. М. Косой, В. В. Костецький, Я. О. Лудченко, Ю. С. Попков, В. І. Шелейховській, В. Л. Швець. У роботах зазначених авторів вирішення сучасних проблем в сфері міського транспорту вбачається у вдосконаленні існуючого правового забезпечення функціонування міського транспорту та у зміні існуючої системи фінансування у цій галузі. Що стосується дослідження державної політики у сфері міського транспорту та адаптації закордонного досвіду щодо забезпечення ефективної роботи пасажирського транспорту, то ця проблема не отримала достатнього висвітлення у наукових джерелах та потребує подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою роботи є визначення методологічних засад формування державної політики у сфері міського транспорту, аналіз європейського досвіду організації роботи міського транспорту, а також розробка на цій основі рекомендацій щодо реформування системи функціонування міського транспорту в Україні.

Результати дослідження. За сучасних умов головна мета державного управління транспортом полягає у організаційному забезпеченні нормального і безпечного функціонування транспортної системи, яка має ґрунтуватися на поєднанні приватних і публічних інтересів. При цьому останнім часом здебільшого йде мова про делегування управлінських повноважень місцевим органам влади і самоврядування. Особливої актуальності це набуває в умовах реформи децентралізації влади.

Законодавство забороняє місцевим органам влади і самоврядування втручатися у господарську діяльність підприємств транспорту, залучати їх експлуатаційний персонал на інші роботи. У той же час Закон України «Про транспорт» зобов'язує органи управління транспортом сприяти місцевим органам влади і самоврядування у виконанні ними своїх повноважень щодо соціального та економічного розвитку транспорту, спільно здійснювати заходи щодо захисту навколишнього природного середовища, розробляти і проводити узгоджені заходи для забезпечення безперебійної роботи транспорту у разі стихійного лиха, аварій, катастроф та під час ліквідації їх наслідків, координувати роботу, пов'язану із запобіганням аваріям і порушенням на транспорті, а також організувати взаємодію різних видів транспорту з метою більш ефективного їх використання, підвищення якості обслуговування [1].

Органи місцевої влади і самоврядування в межах своїх повноважень надають допомогу підприємствам і організаціям транспорту у поліпшенні використання транспортних засобів відправниками (одержувачами) вантажів і розвитку (у тому числі на пайових засадах) будівельної індустрії, об'єднують кошти підприємств, організацій, колективних господарських підприємств і фермерських господарств, а також бюджетні та позабюджетні кошти для вдосконалення транспортної мережі, будівництва вокзалів, шляхопроводів та інших об'єктів транспорту. Органи управління транспортом та органи місцевої



влади об'єднують кошти державного і місцевого бюджетів та підприємств транспорту для будівництва вокзалів, станцій, портів, пристаней, аеропортів, пішохідних мостів, тунелів, пасажирських платформ, метрополітенів, придбання пасажирського рухомого складу, утримання і впорядкування шляхів сполучення та інших об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням пасажирів і перевезеннями вантажів [1].

Існуючі правові та економічні відносини між органами місцевого самоврядування як замовниками перевезень, перевізниками та пасажирями не відповідають перспективній соціально-економічній ситуації, обмежують ефективне залучення в сектор міського громадського транспорту приватних інвестицій і розвиток конкурентного середовища.

У сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Економічна стратегія – обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання. Економічна тактика – сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку економіки [2].

Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення заasad внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах. В галузі міського транспорту прикладом цьому можуть бути Транспортна стратегія України на період до 2020 року [3], Концепція Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 року [4], Державна цільова програма розвитку міського електротранспорту на період до 2017 року [5] тощо.

У деяких джерелах як різновид державної політики розглядається транспортна політика, основними напрямками якої є:

- організаційно-кадрова політика держави на транспорті;
- майнова та інвестиційна політика;
- фінансово-кредитна політика;
- податкова політика;
- тарифна політика;
- амортизаційна політика на транспорті тощо [6, с. 31].

Державне управління діяльністю транспорту здійснюється перш за все шляхом проведення та реалізації економічної і соціальної політики, включаючи надання дотацій на пасажирські перевезення.

Важливим напрямом розвитку міського транспорту є забезпечення безпеки перевезень. Державна транспортна політика в галузі безпеки руху реалізується через законодавство України, нормативно-правову й нормативно-технічну базу, вдосконалення системи державного управління, управління державною власністю (об'єктами інфраструктури, підприємствами транспорту) та державне регулювання у сфері відносин і діяльності суб'єктів підприємництва.

Підвищення безпеки дорожнього руху потрібно розглядати як загальнонаціональний пріоритет, спрямований на зниження темпів зростання аварійності порівняно з тем-



пами збільшення автомобільного парку, зменшення тяжкості ДТП і кількості загиблих на дорогах.

Європейська інтеграція є одним з основних пріоритетів української державної політики. Проте транспортна система країни все ще не відповідає стандартам і вимогам ЄС і відзначається суттєвими відставаннями щодо інфраструктури, обладнання і норм. Україна задекларувала готовність здійснити все можливе для модернізації своєї транспортної системи шляхом підписання та ратифікації низки відповідних міжнародних конвенцій, а також участі в міжнародних організаціях, гармонізації внутрішніх норм і стандартів щодо роботи транспорту [7, с. 182].

Особлива увага щодо сприяння сталому розвитку міського транспорту в містах зосереджена з боку Європейської комісії, якою систематично розробляються та затверджуються відповідні нормативні документи, що регламентують основні напрямки нової транспортної політики Європейського Союзу.

Сучасні тенденції реформування міського транспорту в розвинених країнах і задекларовані Міжнародним союзом громадського транспорту принципи організації громадського транспорту основними цілями припускають сталий розвиток суспільства і поліпшення якості життя людини [8].

У деяких європейських країнах основним інструментом управління системою міського транспорту є проектне фінансування як один з різновидів муніципального замовлення. Його суть полягає у проведенні конкурсів (тендерів, аукціонів), проектів різних компаній, які організують транспортні перевезення з залученням експертів. За результатами конкурсу обирається проект, на який буде видано муніципальне замовлення. Такий вибір виконавців сприяє розвитку здорової конкуренції у сфері міського пасажирського транспорту [8, с. 380].

Найбільш вагомою характеристикою системи пасажирських перевезень, яка суттєво відрізняє її від запровадженої в країнах СНД, є застосування інтермодальної транспортної системи. Інтермодальна транспортна система являє собою такий спосіб забезпечення функціонування громадського транспорту на певній території або в районі, в яких декілька видів міського транспорту (автобус, трамвай, тролейбус та метро), створюючи чітку і просту систему взаємопов'язаних маршрутів, здійснюють переміщення пасажирів за єдиним тарифом, дотримуючись певних умов перевезень та регулярні інтервали між сполученнями. Як показав закордонний досвід, спрощення в роботі транспорту, введення єдиного тарифу, створення транспортно-пересадочних вузлів, впорядкування руху транспорту та впровадження системи диспетчерського управління та інших елементів інтегрованої транспортної системи сприяло підвищенню привабливості міського транспорту [8, с. 379].

Одним із важливих кроків у контексті розвитку транспортної політики Європейського Союзу стало прийняття Європейською комісією Білої книги «Транспорт – 2050», що є новим стратегічним документом у сфері транспорту, у якому викладено основні цілі спільної транспортної політики ЄС до 2050 року. Слід зазначити, що це є третя Біла книга зі спільної транспортної політики ЄС, починаючи із підписання Маастрихтського договору у 1992 р. На відміну від попередніх двох, ця біла книга спрямована на врахування потреб ЄС після розширення, зменшення залежності транспорту від традиційних видів палива та скорочення викидів у атмосферу.

Взагалі Білі книги – це своєрідний жанр, що широко розповсюджений у Європейському Союзі під час підготовки стратегічних документів. Вони не є законодавчими актами, але в той же час визначають дії інститутів та органів ЄС в конкретних галузях на довгострокову перспективу. Таким чином, на підставі цього документу буде будуватися стратегія розвитку європейського транспорту до 2050 року.

Відповідно до цього документу було поставлено дві задачі: з одного боку, фактично побудувати транспортний ринок, а з іншого – фактично підвищити рівень мобіль-



ності під час одночасного зниження рівня екологічного забруднення. Заради цієї мети Єврокомісія планує суттєві перетворення у транспортній системі [9].

Що стосується міського транспорту, то у зазначеній Білій книзі також визначені головні засади його розвитку. Зокрема, йдеться про те, що у пасажирських перевезеннях на середні відстані головну роль має відігравати залізничний транспорт. Транспортна політика також повинна утворювати основу для дій місцевих органів влади стосовно формування інтегрованих систем громадського транспорту в конурбаціях (на міських територіях, що розвиваються дуже швидко). Підтримання ключової ролі залізниці у пасажирському транспорті є особливо важливим у конурбаціях та навколо них. Також центри міст планується повністю позбавити від автомобілів із бензиновими та дизельними двигунами. Перевага надається електричним та гібридним. Зазначені заходи, на думку авторів, мають скоротити обсяг шкідливого забруднення атмосфери на 60% порівняно з початком століття.

Висновки. Європейський досвід стратегічного планування у сфері міського транспорту дає підстави стверджувати, що ефективний розвиток транспортних систем має здійснюватися за такими напрямками, як зміни загального стратегічного бачення міського транспорту як важливого елементу транспортної інфраструктури та відповідні зміни у державній політиці у сфері міського транспорту за такими важливими напрямками: фінансово-кредитна, податкова, тарифна, організаційно-кадрова, майнова та інвестиційна політика держави на транспорті. За цих умов серед напрямків євроінтеграції України важливим напрямком є гармонізація перспектив розвитку національної транспортної системи з європейською. Зазначені аспекти мають бути закріплені у відповідній державній політиці в галузі міського транспорту.

Список використаних джерел:

1. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
2. Господарський кодекс України : коментар. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. – 848 с.
3. Про схвалення транспортної стратегії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 2. – С. 545. – Ст. 3280.
4. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3.08.2011 р. № 732-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – С. 190. – Ст. 2376.
5. Про затвердження Державної цільової програми розвитку міського електротранспорту на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2006 р. № 1855 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 1. – С. 179. – Ст. 41.
6. Вайцман В. Г. Компетенція публічних органів управління у сфері дорожнього транспорту: проблеми теорії та практики реалізації / В. Г. Вайцман // Юридичний вісник. – 2009. – 4 (13). – С. 30–33.
7. Амоша О. І. Європейський досвід забезпечення ефективного функціонування підприємств міського пасажирського транспорту / О. І. Амоша, О. С. Філіппова // Економіка будівництва і міського господарства. – 2010. – № 4. – Т. 6. – С. 179–189.
8. Лудченко Я. О. Методологічні засади формування міської транспортної політики / Я. О. Лудченко, І. М. Третяков // Управління проектами, системний аналіз і логістика. – 2011. – Вип. 8. – С. 377–383.
9. White Book Transport. Roadmap to A Single European Transport Area – Towards A Competitive And Resource-Efficient Transport Syst [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transport-ukraine.eu/node/56>.



ВОРОНІН Я. Г.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922

ДОЗВІЛЬНІ СИСТЕМА, ДІЯЛЬНІСТЬ І ПРОЦЕДУРИ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ

У даній статті проаналізовано основні підходи до визначення понять дозвільної системи, діяльності та процедур. Автор наголошує на низці проблем існування зазначених понять за умови відсутності єдності у наукових дослідженнях з цього приводу. Як наслідок, автор визначає власний підхід щодо встановлення співвідношення досліджуваних понять та формулює їх визначення, які є категоріальною базою для вивчення дозвільної діяльності у будь-якій сфері.

Ключові слова: дозвільна система, дозвільна діяльність, дозвільна процедура, елемент.

В данной статье проанализированы основные подходы к определению понятий разрешительной системы, деятельности и процедур. Автор описывает несколько проблем существования указанных понятий при условии отсутствия единства в научных исследованиях по этому поводу. Как следствие, автор определяет собственный подход относительно установления соотношения исследуемых понятий и формирует их определения, которые являются категориальной базой для изучения разрешительной деятельности в любой сфере.

Ключевые слова: разрешительная система, разрешительная деятельность, разрешительная процедура, элемент.

In this article the basic determination of concepts of the permission system, activity and procedures are analysed. The author marks the row of problems of existence of the noted concepts on condition of absence of unity in scientific researches on this occasion. As a result, the author determines his own approach in relation to correlating the probed concepts and formulates their determinations which are a category base for the study of permission activity in any sphere.

Key words: permission system, permission activity, permission procedure, element.

Вступ. Становлення української державності на демократичних засадах, вкорінення громадянського суспільства – усе це висуває на порядок денний проблеми вдосконалення адміністративної політики. Особливе місце у даному напрямку займає дозвільна система держави. Натомість нормативно-правова база та наукові доробки з проблем дозвільної системи свідчать про невизначеність сутності та поняття останньої особливо у контексті існування суміжних з нею дозвільної діяльності та дозвільних процедур. Більше того, за деякими позиціями вчених ці поняття фактично ототожнюються або суперечать один одному, що негативно позначається на методологічних основах наукових досліджень державно-дозвільної діяльності та правозастосовній практиці.

З окресленого питання предмет наукових досліджень з адміністративного права склали переважно проблеми сутності категорії дозвільної системи (Д. М. Бахрах,



І. Г. Кириченко), дозвільної діяльності щодо предметів та речовин, які знаходяться у обмеженому обігу (В. А. Гуменюк, Я. Ю. Кондратьєв, В. І. Краснов, С. Д. Подлісев, В. І. Ткаченко), а також у господарській сфері (А. С. Ластовецький, Н. О. Санахметова, І. В. Солошкіна).

Теоретичному розробленню сутності юридичних процедур присвятили свої роботи відомі українські вчені О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, М. М. Тищенко, а також російські науковці М. І. Байтін, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов, Ю. О. Тихомиров та ін.

Праці зазначених вчених покладені в основу формування підходу щодо визначення понять «дозвільна система», «дозвільна діяльність», «дозвільні процедури».

Постановка завдання. Отже, за мету статті ми поставили визначитися з чинними проблемами співвідношення понять «дозвільна система», «діяльність» і «процедура» та, відповідно, запропонувати власний варіант їх вирішення, тобто встановити порядок їх співвідношення (визначення понять).

Результати дослідження. На сьогодні єдиного розуміння поняття «дозвільна система» не існує. На законодавчому рівні закріплено поняття дозвільної системи у сфері господарської діяльності як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру (ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [1]). У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12 жовтня 1992 р. № 576 [2] надано визначення дозвільної системи у якості особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян.

В свою чергу позиції вчених-адміністративістів щодо поняття та правової природи дозвільної системи уявляється за можливе систематизувати наступним чином: 1) найчастіше дозвільна система розглядається у широкому розумінні як система відносин щодо видачі органами державної влади дозвільних документів різного характеру і у вузькому – як дозвільна система у сфері поведінки зі зброєю, вибуховими речовинами та іншими об'єктами, безконтрольні володіння та використання яких може завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян, можуть здійснюватися зі злочинною або іншою протиправною метою [3, с. 27, 29; 4, с. 30]; 2) визначають як систему, що включає, поряд з відносинами щодо видачі дозвільних документів, інші дозвільні відносини (у сфері ліцензування, сертифікації, патентування тощо) [5, с. 91-92]; 3) розглядають як сукупність певних правил [6, с. 38]; 4) аналізують як вид адміністративного процесу чи адміністративного провадження [7, с. 40]; 5) досліджують як систему правовідносин [8, с. 43]; 6) досліджують як напрям адміністративної діяльності [9, с. 13-19], порядок певних дій (діяльності) [10, с. 200], процедур [4, с. 24], а також форму соціального контролю [11, с. 22].

Зустрічаються випадки, коли автори, визначаючи поняття дозвільної системи, вдаються до симбіозу низки з викладених вище підходів. Наприклад, І. Г. Кириченко під дозвільною системою в широкому розумінні вбачав діяльність щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов'язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами. Зазначені дозволи уповноважені видавати тільки органи державного управління, які мають право здійснювати нагляд за додержанням таких правил.

Разом з тим найбільш неоднозначним у літературі необхідно визнати підхід щодо визначення дозвільної системи у якості певного виду (з висвітленням тих чи інших характеристик) діяльності. Фактично у більшості монографічних дослідженнях, що



стосуються того чи іншого прояву дозвільної діяльності, під час визначення поняття останньої автори опираються на зміст категорії «дозвільна система», доходячи висновку, що відповідний вид дозвільної діяльності виступає складовою дозвільної системи у широкому розумінні (дозвільна діяльність ДАІ МВС України [9, с. 21-23], дозвільна діяльність щодо підприємництва [4, с. 33], сертифікація як дозвільна діяльність [12, с. 30, 32-33] тощо). Більше того, зі змісту робіт зазначених вчених не можна зробити будь-які висновки щодо їх відношення до розмежування чи ототожнення цих понять, навіть не дивлячись на факт формулювання відповідного завдання (задачі) [4, с. 31].

Такий стан справ в тому числі негативно позначається на визначенні поняття «дозвільної діяльності». Так, О. В. Джафарова пропонує дозвільну діяльність розглядати як один з основних напрямів діяльності держави і виділяє три підходи до її розуміння: 1) основна діяльність держави, яка реалізується уповноваженими на те органами, шляхом закріплення певних правил поведінки в нормативно-правових актах; 2) заснована на нормах права система правовідносин; 3) сукупність законодавчо закріплених адміністративних процедур [13, с. 236-237].

Така проблемність у розумінні дозвільної системи та суміжних з нею понять як зі сторони нормотворця, так і представників юридичної науки полягає у тому, що встановлення сутності першої як юридичного поняття має впливати крізь призму характеристики категорії «система». Між іншим, з позитивного боку у цьому контексті маємо відзначити дослідження О. В. Харитонова, який спробував виділити конкретні елементи дозвільної системи [14, с. 35, 36, 39-41].

Найбільшою проблемою у цьому сенсі є той факт, що єдиного розуміння системи наразі також не вироблено. Проаналізувавши систему як філософську та правову категорію, Р. С. Мельник робить висновок, що термін «система» досить часто використовується у спрощеному вигляді, тобто без врахування його сутнісних характеристик. Результатом цього стає поява великої кількості некваліфікованих та поверхневих концепцій і понять, які, як наслідок, лише гальмують розвиток правової науки [15, с. 26]. Тож, підтримуючи науковців, які концентрують увагу навколо лише найбільш визначальних ознак поняття системи (цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних елементів системи із середовищем, ієрархічність системи) [16, с. 159], під останньою необхідно розуміти цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку. Уявляється, що саме за таким принципом у переважній більшості випадків, описаних у юридичній літературі, автори виділяють широке та вузьке розуміння дозвільної системи. Такий підхід може бути виправданим з теоретичної точки зору, лише виходячи з недолугих позицій нормативно-правових актів, що регламентують поняття дозвільної системи, звужуючи зміст її поняття.

Під час формулювання визначення дозвільної системи вважаємо за необхідне виходити з твердження, що немає особливого сенсу визначити те чи інше поняття через максимальну кількість ознак, оскільки, з одного боку, поняття буде завжди ширшим за свої ознаки, а з іншого – повнота визначення означає ясність та достатність ознак, яких має наводитись не більше ніж потрібно для повного поняття [17, с. 6].

Тож для концентровано точного визначення «дозвільної системи» вважаємо за необхідне зазначити лише ключові позиції, що стосуються даної категорії. Так, значення дозвільної системи обумовлюється, головним чином, характером об'єктів, щодо яких її здійснюють. Усі ці об'єкти становлять потенційну небезпеку для людей, їх життя та здоров'я. Як зазначає І. Г. Кириченко, до об'єктів правовідносин, що виникають у сфері дозвільної системи, можна віднести тільки конкретні предмети, речовини (як сукупність предметів з особливим режимом функціонування), які саме через свої екстраординарні властивості і включаються до системи зазначених правовідносин. Слід відмітити позицію О. В. Джафарової, яка наголошує, що дозвільна діяльності полягає в тому, щоб



гарантувати безпеку життя, здоров'я, майна громадян, охорону навколишнього природного середовища і інтересів держави [13, с. 236].

Разом з тим нагадаємо, що Конституція України визначила людину, її життя і здоров'я та загалом безпеку найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії окреслюють зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3), інакше кажучи, забезпечення прав і свобод людини, захист їх життя і здоров'я становить найважливішу функцію держави.

Х. П. Ярмачі пише, що обов'язковою ознакою сфери дозвільної системи є відносини, пов'язані із забезпеченням громадської безпеки [10, с. 200]. «Важливою складовою громадської безпеки, – пише Д. С. Денисюк, – є стан захищеності особистості, суспільства і держави від загроз» [9, с. 21].

Загалом маємо констатувати, що дозвільна діяльність (система), на переконання авторів досліджень, має безпосереднє відношення до забезпечення того чи іншого виду безпеки. Наприклад, І. В. Солошкіна зазначає, що об'єктом дозвільної діяльності можуть бути ті сфери підприємництва, діяльність у яких впливає на стан економічної безпеки [4, с. 22]. Між тим, численні наукові доробки О. В. Джафарової щодо дозвільної діяльності правоохоронних органів свідчать, що остання є важливою складовою державної діяльності у сферах економічної, екологічної та громадської безпеки. Іншими словами, дозвільна система є доволі широким поняттям, існування якої забезпечує захист життя, здоров'я та інтереси людини у різних сферах суспільно-політичної діяльності. При цьому найширшим поняттям, що може об'єднати спрямованості реалізації зазначеної функції держави є «національна безпека», адже остання є комплексним поняттям та системою, до якої входять економічна, військова, екологічна, політична, інформаційна та інші види безпеки як підсистеми, що водночас є системами [18, с. 13].

Окремо маємо зазначити, спираючись на висновки професора О. В. Джафарової, що національну безпеку складають саме «суспільні відносини» [19, с. 229], що надасть можливість сформулювати визначення першої як певне «відокремлене утворення», яке є елементом системи більш високого порядку.

Підсумовуючи викладене, дозвільна система являє собою цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, існування яких забезпечує реалізацію державної функції щодо захисту життя, здоров'я та інтересів людини від об'єктів, які становлять потенційну небезпеку, у сфері національної безпеки.

В свою чергу, елементами дозвільної системи є: 1) особливий порядок дій або поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів і їх посадових осіб у сфері дозвільної системи, який спрямований на реалізацію зацікавленими особами (заявниками) своїх суб'єктивних прав (дозвільна діяльність); 2) мета дозвільної системи; 3) об'єкт і предмети; 4) суб'єкти; 5) нормативно-правова база; 6) здійснення контролю уповноваженими суб'єктами за дотриманням встановлених правил дозвільної системи; 7) притягнення осіб, які порушують правила дозвільної системи, до встановленої законом відповідальності.

Виходячи з описаних нами положень, що стосується правового забезпечення дозвільної системи, та враховуючи здобутки вчених, які займалися дослідженням відповідних питань, дозвільну діяльність як елемент дозвільної системи можна визначити як організаційно-розпорядчу, підзаконну, публічно-сервісну діяльність, яка здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) у формі процедур щодо видачі дозвільних документів, спрямовану на реалізацію державної функції щодо захисту життя, здоров'я та інтересів людини у сфері національної безпеки.

Визначення поняття дозвільних процедур впливає з більш широкого поняття юридичних процедур, які, очевидно, ґрунтуються на етимології терміну «процедура».

У тлумачних словниках категорія «процедура» визначається як: 1) офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь



[20, с. 826]; 2) встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи [21, с. 543] тощо. Як бачимо, процедури містять дві головні ознаки: по-перше, це впорядковані, послідовні дії; по-друге, всі вказані дії спрямовані на досягнення певної мети (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Якщо ж йдеться про специфічну процедуру у сфері правового регулювання суспільних відносин, то послідовні дії, які становлять процедуру, мають бути, по-перше, врегульовані нормами права, а по-друге, спрямовані на досягнення правового результату, що відображається в певних правових наслідках [22, с. 10].

М. І. Байтін пише, що правова процедура орієнтується на досягнення відповідної мети (кінцевого результату) правового регулювання, забезпечуючи таким чином цілеспрямованість, послідовність і результативність юридичної діяльності [23, с. 97]. С. С. Алексєєв під юридичною процедурою розуміє всі види правової регламентації юридичних дій, що продовжуються в часі [24, с. 122-123].

Інститут адміністративної процедури, як з наукової, так і з практичної точки зору, виник в адміністративно-правовій теорії порівняно недавно.

У ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України під адміністративною процедурою мається на увазі визначений законодавством порядок адміністративного провадження. У свою чергу, під адміністративним провадженням розуміється сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [25].

З позитивного боку необхідно відзначити позицію Р. С. Мельника, який виділяє наступні ознаки адміністративної процедури: у межах адміністративної процедури знаходить вираз юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процедурними нормами; в свою чергу, адміністративно-процедурні норми виступають як засоби реалізації матеріальних норм адміністративного права та норм інших галузей права, які не мають «власних» процесуальних (процедурних) норм; обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є суб'єкт публічного управління; юридична діяльність, яка здійснюється у межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто спрямовується на фізичних або юридичних осіб, організаційно невідпорядкованих суб'єкту публічного управління; наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного або індивідуального акта управління чи вчинення дій, які безпосереднім чином не зачіпають правового статусу фізичних або юридичних осіб [26, с. 97-101].

Отже, адміністративна процедура може бути визначена як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних процедурних дій суб'єктів відповідних адміністративно-правових відносин і прийняття актів щодо реалізації їх прав та обов'язків.

Процедури дозвільної діяльності, порівняно із загальним поняттям адміністративних процедур, зумовлюються предметом регулювання та його особливостями. Тож під дозвільними процедурами будемо розуміти групу однорідних адміністративно-процедурних норм і породжені ними послідовно здійснювані уповноваженими органами (їх посадовими особами) процедурні дії щодо розгляду індивідуальної адміністративної справи за заявою фізичної або юридичної особи та прийняття індивідуального адміністративного акта у вигляді дозвільного документа або рішення про відмову у його видачі та його виконання.

Висновки. У межах даної статті нами були описані проблеми щодо визначення та співвідношення понять «дозвільна система», «дозвільна діяльність» та «дозвільні процедури». Як наслідок, нами було обґрунтовано власний підхід щодо співвідношення останніх, суть якого полягає у тому, що дозвільну систему визначено крізь призму категорії «система» як взаємозалежність конкретних елементів. В свою чергу, дозвільна діяльність виступає одним із елементів дозвільної системи та являє собою певну су-



купність дозвільних процедур. При цьому реалізації дозвільної системи у тій чи іншій сфері суспільно-політичної діяльності (економічної, екологічної безпеки, нафтогазовому комплексі тощо) необхідно визнати окремими напрямками дозвільної діяльності, яка, очевидно, буде мати свої особливості у межах дозвільної системи (тобто за об'єктами, предметом, суб'єктами, межами мети та навіть нормативно-правової бази).

На наше глибоке переконання, зміст виділених нами елементів дозвільної системи має знайти своє відображення на законодавчому рівні у одному нормативному акті, який може отримати наступну назву: Закон України «Про дозвільну систему». Положення останнього мають стати базою для реалізації дозвільної системи у різних сферах суспільно-політичної діяльності.

Наразі отримані нами висновки є категоріальною базою для вивчення дозвільної діяльності у будь-якій сфері. У подальших працях ми зосередимо увагу на вивченні проблем дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі, зокрема на реалізації дозвільних процедур у згаданій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – С. 2537. – Ст. 483.
2. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 // Зібрання законодавства України. – К. : Вид. Дім «Ін ЮРЕ», 2000. – Т. 5. – Ст. 5.
3. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гуменюк В. А. – Х., 1999 – 210 с.
4. Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Солошкіна І. В. – Х., 2006. – 195 с.
5. Агапов А. Б. Учебник административного права / Агапов А. Б. – М. : Городец, 1999. – 558 с.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / Под. ред. А. П. Коренева. – 3-е изд. – М. : Щит-М, 2000. – 304 с.
7. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лихачов С. В. – Х., 2001. – 177 с.
8. Джафарова О. В. Сертифікація як напрям дозвільної діяльності : питання сьогодні / Джафарова О. В. // Права людини: проблеми забезпечення, реалізації та захисту : Матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24 лютого 2012 р.). – Запоріжжя, 2012. – Ч. 4. – С. 42–44.
9. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Денисюк Д. С. – Х., 2010. – 192 с.
10. Ярмак Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Ярмак Х. П. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – 336 с.
11. Месхи Г. Г. Организация и тактика осуществления разрешительной системы органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Месхи Г. Г. – М., 1982. – 24 с.
12. Лосюк Л. В. Адміністративно-правові засади здійснення сертифікації у сфері забезпечення якості продукції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лосюк Л. В. – Х., 2012. – 197 с.
13. Джафарова Е. В. Сущность разрешительной деятельности государства: теоретические вопросы / Джафарова Е. В. // Социально-гуманитарный вестник Юга России. – 2012. – № 10–11. – С. 232–237.
14. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харитонов О. В. – Х., 2004. – 197 с.



15. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Мельник Р. С. – Х. : ХНУВС, 2010. – 398 с.
16. Диалектика познання сложных систем / Под ред. В. С. Тюхтина. – М. : Мысль, 1988. – 316 с.
17. Ворончихин А. С. О понятиях «система», «элемент», «структура» / А. С. Ворончихин. – Ижевск : Удмуртия, 1974. – 22 с.
18. Економічна безпека : навчальний посібник / Франчук В. І., Герасименко Л. В., Гончарова В. О., Живко З. Б. та ін.] ; за ред. В. І. Франчука. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – 244 с.
19. Джафарова О. В. Щодо розуміння економічної безпеки через призму дозвільної діяльності правоохоронних органів / О. В. Джафарова // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – № 68. – С. 225–231.
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
21. Евгеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. – 2-е изд., испр. и доп. / Евгеньева А. П. – М. : Рус. яз., 1984. – 750 с.
22. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Алімов Р. С. – Ірпінь, 2002. – 199 с.
23. Байтин М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / Байтин М. И., Яковенко О. В. // Журнал Российского права. – 2000. – № 8. – С. 93–102.
24. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 300 с.
25. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18.07.2008 № 2789 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073.
26. Мельник Р. С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ / Мельник Р. С. // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 97–101.

ГАВРИЛЮК Р. В.,

здобувач кафедри адміністративного
та господарського права

(Запорізький національний університет)

УДК 349.2

ПРО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ

У статті розглянуто питання становлення наукових поглядів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Визначаються проблеми реформування адміністративно-правового статусу Державтоінспекції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. З моменту здобуття Україною незалежності проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху опанували на рівні дисертаційних досліджень ряд вчених. Одним із центральних питань в дослідженні цих процесів постає визначення місця та ролі Державтоінспекції як структурного підрозділу МВС України. Зроблено висновок, що проблеми реформування та діяльності системи органів МВС України тісно пов'язані з проблемами становлення наукового напрямку адміністративно-правового реформування.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, реформування Державтоінспекції.



В статті розглядаються питання становлення наукових поглядів по забезпеченню безпеки дорожнього руху в Україні. Визначаються проблеми реформування адміністративно-правового статусу Державної автомобільної інспекції в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. З моменту здобуття Україною незалежності проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху розглядалися на рівні дисертаційних робіт ряду учених. Одним із центральних питань в дослідженні цих процесів виникає визначення місця і ролі Державної автомобільної інспекції як структурного підрозділу МВС України. Робиться висновок, що проблеми реформування і діяльності органів МВС України безпосередньо пов'язані з проблемами становлення наукового напрямку адміністративно-правового реформування.

Ключеві слова: безпека дорожнього руху, реформування Державної автомобільної інспекції.

The article deals with issues of establishment of scientific views on road safety in Ukraine. Problems of administrative and legal status of the State automobile service in the field of road safety are detected. Since Ukraine's independence, the problem of road safety are mastered on dissertations level by number of scientists. One of the central issues in the study of these processes is determination of the place and role of the State Automobile Inspection as a structural unit of the MIA of Ukraine. It is concluded that the problems of reform and of the activity of the system of Internal Affairs of Ukraine is closely related to the formation of a scientific direction of administrative and legal reform.

Key words: road safety, reform of the State.

Вступ. Ситуація на автошляхах в Україні характеризується зростанням не тільки кількості автотранспортних заходів, а і дорожньо-транспортних пригод та інших порушень правил дорожнього руху, вимагає комплексного підходу до її вирішення. В аваріях на автошляхах світу щорічно гине 1 300 000 людей, близько 50 млн людей отримують травми, які призводять до інвалідності. Україна за рівнем смертності від ДТП посідає п'яте місце в Європі. В нашій країні щороку відбувається майже 200 тис. ДТП, з них 26 тис. – з тілесними ушкодженнями. Кожна третя загибла особа – молода людина віком до 29 років. За оцінками Всесвітнього банку, втрати української економіки від ДТП щорічно сягають 5 млрд доларів.

Проїлюстрований стан є результатом як об'єктивних факторів – зростання кількості транспортних засобів, розвиток підприємницької діяльності стимулює до зростання кількості та інтенсифікації вантажних і пасажирських перевезень, а також суб'єктивних факторів, до яких можна віднести затвердження як соціально схвалюваної неправомірної поведінки зростання числа протиправних дій та спричинення матеріальної та моральної шкоди, результати необґрунтованих запроваджень та експериментів, – всі ці та інші негативні наслідки соціального реформування висувують проблему забезпечення безпеки дорожнього руху до числа найважливіших об'єктів адміністративно-правового регулювання та теоретико-прикладного дослідження.

З моменту здобуття Україною незалежності проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху опанували на рівні дисертаційних досліджень С.В. Бабанін, І.В. Бригадир, В.В. Бондар, Б.Ю. Бурбело, М.Ю. Веселов, А.В. Гаркуша, Г.В. Галімішина, Т.М. Гапотченко, С.В. Гізімчук, Г.К. Голубева, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, В.С. Гусласький, Д.С. Денисюк, Є.В. Довженко, О.В. Домашенко, М.М. Долгополова, В.В. Доненко, В.В. Донський, В.В. Єгупенко, В.В. Ємельяненко, В.А. Звіряка, Ю.Ф. Іванов,



М.П. Климчик, С.А. Комісаров, В.М. Лозовий, П.П. Луцюк, П.С. Луцюк, Я.В. Матвійчук, М.А. Микитюк, Р.І. Михайлов, В.А. Мисливий, О.Л. Міленін, О.М. Мойсюк, В.Ф. Муцко, В.В. Новиков, Ю.В. Пирожкова, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, А.Є. Рубан, О.Ю. Салманова, Л.Я. Свистун, М.М. Стоцька, Л.І. Сопільняк, О.В. Філіпенко, Я.І. Хом'як, Є.В. Циба, І.І. Швидкий, В.М. Шудріков. Цікавою особливістю цих досліджень є той факт, що питаннями реформування Державтоінспекції опікувалися не тільки науковці-теоретики, а й представники Державтоінспекції, представники її керівної ланки, зокрема керівники Державтоінспекції МВС України С.М. Гусаров, О.Л. Міленін, А.М. Подоляка, В.М. Лозовий, управлінь Державтоінспекції областей В.В. Єгупенко, М.М. Стоцька, Л.І. Сопільник, Д.С. Денисюк, військової автоінспекції В.Й. Развадовський та інші. Втім ситуація з реформуванням Державтоінспекції залишалася вкрай складною. Сьогодні остаточне визначення з європейським вибором нашої держави вимагає негайної трансформації всіх інституцій, які є фактично залишками адміністративно-командної системи радянської доби, що негативно впливають на результати функціонування в цілому виконавчої влади.

Результати дослідження. Одним із центральних питань у трансформації відносин у цій сфері постає визначення місця та ролі центрального органу, який має врегулювати відносини в сфері безпеки дорожнього руху та його осередків на місцевому рівні. Проголошений владою курс на децентралізацію виконавчої влади, розширення повноважень місцевого самоврядування є поштовхом для пошуку оптимальної структури із забезпечення безпеки дорожнього руху. На сьогодні, незважаючи на певні кроки з децентралізації Державтоінспекції, структурний підрозділ МВС на рівні закону (ЗУ «Про дорожній рух») наділеного цілою низкою функцій [1], які з певними змінами залишаються такими з 30-х років минулого століття.

Певно, жоден інший суб'єкт реалізації державної політики безпеки дорожнього руху не перебуває під настільки щільним ковпаком суспільної уваги та не піддається настільки жорсткій критиці, як Державтоінспекція. І це не дивно. Адже, з одного боку, саме працівники ДАІ найчастіше вступають у безпосередній контакт з учасниками дорожнього руху, причому здебільшого цей контакт пов'язаний із застосуванням примусових заходів. З іншого – організація роботи цієї служби характеризується вельми помітними недоліками, котрі давно вже стали «притчею во язицех». Достатньо згадати ситуації останніх років, які виникали під час відеофіксації контакту представників Дорожнього контролю з окремими громадянами. Поліфункціональність Державтоінспекції характеризується низкою складних проблем. По-перше, за висновками Т.О. Гуржія, на відміну від більшості європейських країн, де дорожня поліція зосереджена на забезпеченні нагляду за дорожнім рухом й попередньому розслідуванні дорожньо-транспортних пригод, Державтоінспекція МВС України виконує надзвичайно широке коло контрольних, дозвільних, погоджувальних та інших суто дискреційних повноважень. За висновками аналітиків, безпосередньо забезпеченням і контролем безпеки дорожнього руху нині займаються від 30 до 50% структурних підрозділів Державтоінспекції; решта проводять різноманітні перевірки, здійснюють погодження, надають оплатні послуги.

Переобтяження Державтоінспекції контрольними функціями вкрай негативно відбивається на реалізації нею першочергових завдань щодо профілактики дорожнього травматизму та боротьби з деліктами проти безпеки дорожнього руху. Унаслідок розпорошення сил і засобів система ДАІ «фізично» не здатна виконувати всі задачі, поставлені перед нею законодавством.

Крім того, зосередження «під дахом» ДАІ значної кількості дискреційних повноважень обумовлює величезні корупційні ризики. Так, за результатами дослідження, проведеного фахівцями Київського міжнародного інституту соціології, ДАІ МВС України визнано найбільш корумпованим інститутом влади в Україні. Як показало опитування більше 10 тис. респондентів, 64% громадян давали хабар працівникам ДАІ під час по-



рушення Правил дорожнього руху; понад 7% давали хабар, аби одержати чи поновити права водія, пройти техогляд, зареєструвати чи поновити дозвіл на автомобіль, а також щоб одержати «правильний» рапорт про ДТП [2]. По-друге, відповідно до чинного законодавства, поряд з організацією державного технічного огляду КТЗ, веденням обліку транспортних засобів, організацією підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації водіїв Державтоінспекція здійснює функцію державного контролю в означених сферах. Як свідчить практика, таке поєднання контрольних і виконавчих (стосовно підконтрольного об'єкту) функцій істотно знижує ефективність їхньої реалізації. З одного боку, будучи заінтересованим у позитивних результатах контролю, контролюючий суб'єкт зовсім не прагне виявляти, а у різі виявлення – піддавати розголосу наявні недоліки, прорахунки, порушення. Тому контроль здійснюється поверхнево, з використанням різноманітних штуккарств і маніпуляцій. З іншого – за браком дієвого контролю в кореспондуючій сфері виконавчої діяльності набувають поширення деструктивні процеси: бюрократизм, недбалість, корупція тощо. Наразі саме таке «замкнуте коло» контролю й відповідальності має місце в роботі Державтоінспекції. І доки воно не буде розірване, діяльність ДАІ лишатиметься непрозорою, безсистемною та малорезультативною.

І, нарешті, по-третє, у ході численних реорганізацій ДАІ, її окремих служб і підрозділів (зокрема підрозділів дорожньої міліції на автомагістралях, спеціалізованих служб організації дорожнього руху) неодноразово приймалися «матеріально-технічно та штатно необґрунтовані рішення» [2, с. 186], що зумовлює нестабільність і недосконалість їхньої структури, чисельності, матеріально-технічного забезпечення.

Протягом останнього десятиліття в Україні було здійснено чимало спроб вдосконалити організацію ДАІ. Однак попри те, що на словах ці спроби переслідували вельми амбітні цілі (як-то: наблизити забезпечення БДР до європейського рівня, оптимізувати структуру Державтоінспекції, поліпшити її імідж серед населення і т. п.), насправді вони не мали глибокого характеру й оберталися банальними скороченнями кадрів, «змінною вивіскок» одних та ліквідацією інших (нерідко дуже важливих) організаційних структур. У зв'язку з цим постає необхідність комплексної реорганізації Державної автомобільної інспекції, реорганізації, котра б торкалась усіх рівнів та аспектів функціонування цієї служби, передбачала її перехід на європейські стандарти роботи, гарантувала максимальну реалізацію поставлених перед нею завдань.

Разом з тим варто погодитись, що створення нової системи управління та контролю за безпекою дорожнього руху є складною та витратною справою. Безсумнівно, будь-які реформи повинні мати належне економічне підґрунтя, а складнощі виникають під час вирішення будь-якого проблемного питання, тим більше такого, як безпека дорожнього руху. Втім з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави, європейського вектору розвитку України ми просто не маємо права не помічати зміни в зовнішньому глобалізованому світі, трансформації сутності і ролі держави в суспільстві, розвитку інформаційних технологій, невдоволення громадян бюрократичними формами державного управління, які призвели до подій лютого 2014 року. Проте наша позиція незмінна: такий варіант розвитку був та залишається ресурсом обмеженого часу, який треба поступово, поетапно змінювати, використовуючи сучасні європейські підходи до публічного адміністрування сферою публічних інтересів, додержуватися поступового відходу від догм минулого століття, наближуючись до побудови європейської держави Україна. Тільки через широку дискусію та поєднання традиційних та модернових підходів до реформування цієї провідної галузі публічного права – адміністративного права – спільними зусиллями має формуватися модель публічної адміністрації з позитивним балансом публічних та приватних інтересів.

На наш погляд, головними вадами в цьому процесі є такі: 1) реформування будь-якої структури має узгоджуватися як із внутрішньою, так і зовнішньою системою. Внутріш-



ня система – це, власне, система органів внутрішніх справ, а точніше – МВС (міліція). Так от, усі зазначені реформи відбувалися виключно в самій Державтоінспекції, не стосувалися перегляду функцій МВС у цілому, його реформування. Фактично з набуттям Україною незалежності до Державтоінспекції перейшли ті самі контрольно-наглядові функції, які були культивовані до цієї структури спочатку тоталітарною владною системою, а пізніше, на початку 1960-х років, – адміністративно-командною системою. З набуттям незалежності на початку 1990-х років зазначені положення закріплювались у правовому полі (ЗУ «Про дорожній рух», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Положення про Державтоінспекцію» та ін.). Зовнішньо все виглядало логічно та прогресивно. Разом з тим (на початку 1990-х років – більшою мірою, в наш час – меншою) відчувається брак методології цих процесів, яку поряд з іншими правовими галузями мало розробити адміністративне право. Проте зазначені приклади реформування не могли бути забезпечені сучасною адміністративно-правовою методологією, при цьому не через небажання, а через неможливість, яка була фактично відсутня.

Основне завдання полягає в тому, щоб не тільки сформувати відповідні структури, органи, а й, головне, покласти в їх організаційну та функціональну основу істотно нову ідеологію публічно-правової, публічно-сервісної діяльності.

На шляху становлення демократичної правової української держави визначальним конституційно-правовим орієнтиром виступає утвердження принципу верховенства прав і свобод людини і громадянина та розбудова інститутів громадянського суспільства. Найвагомішим здобутком у державо- і правотворчій сфері має стати прийняття нової Конституції України, яка не тільки визнає людину «найвищою соціальною цінністю, перед якою держава мала б відповідати за свою діяльність», а і наповнює це положення реальним змістом.

Тому пророчими постають думки В.Б. Аверьянова, що єдиний спосіб забезпечити демократичну спрямованість влади – це покласти в основу діяльності держави обов'язок дотримуватись беззаперечного пріоритету прав і свобод людини і встановити невідворотну відповідальність державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку. Іншими словами, місце домінуючої в минулому «державо центристської» ідеології – панування держави над людиною – повинна зайняти протилежна, «людноцентристська», ідеологія – служіння держави інтересам людини.

Звідси у взаємовідносинах органів держави та органів місцевого самоврядування з населенням пануючим повинен стати всеосяжний режим беззаперечного визнання пріоритету прав людини, поваги до її законних інтересів, вимог і очікувань. На запровадження такого режиму слід спрямувати як роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату, так і освітянські зусилля, спираючись при цьому на багатовікові традиції національної моралі і етики [3, с. 3-4].

У теперішній період широкого державотворення, проведення адміністративної реформи, коли змінюється вся політика держави, необхідно розробляти пропозиції щодо вдосконалення Державтоінспекції світового, перш за все європейського досвіду.

Державтоінспекція повинна виконувати поліцейські функції, безпосередньо пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху, реалізація яких передбачає можливість застосування заходів адміністративного примусу – фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї.

Необхідно також зазначити, що сучасна концепція адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ в цілому та у сфері дорожнього руху зокрема повинна спиратися на активну допомогу громадських організацій, базуватися на побудові децентралізованої системи владних відносин, розвитку реального місцевого самоврядування, входити до складу місцевої міліції, спиратися на положення Конституції України, які мають бути закріплені в її новій редакції.

Виконання цих завдань обумовлює нові підходи до змісту та реалізації на практиці основних положень адміністративної юрисдикції: дотримання законності, рівності грома-



дян та посадових осіб перед законом, невідворотності покарання, об'єктивної істини, що, в свою чергу, породжує розвиток нових аспектів взаємовідносин правоохоронних органів з громадянами, зокрема посадових осіб Державтоінспекції та громадян як учасників дорожнього руху, на підставі оновленого законодавства та всієї правоохоронної системи.

Висновки. Зосередження завдань та функцій виключно на адміністративно-юрисдикційній діяльності допоможе перенести акцент діяльності цієї служби на правоохоронну площину. Цей процес має відбуватися в руслі перетворень в самому Міністерстві внутрішніх справ, яке в період оновлення своєї діяльності має поступово переглянути основні задачі та функції, звільнитися від непритаманних правоохоронному органу функцій. Вилучення (позбавлення) Державтоінспекції невластивих її природі функцій слід розглядати в якості перспективної тенденції.

Також слід врахувати той беззаперечний факт, що діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху слід віднести до блоку діяльності із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, а відтак необхідно «децентралізувати» Державтоінспекцію та формувати відповідні підрозділи з безпеки дорожнього руху місцевої міліції. Нами окреслені лише можливі напрями реформування Державтоінспекції, втім цей формат запропоновано тими важливими подіями, які відбуваються в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 52 ; Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

2. Гуржій Т.О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : Монографія. – Х. : Тимченко, 2010. – 438 с.

3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : Монографія / Кол. авт. ; За заг. ред. В.Б. Авер'янова ; Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. – С. 3–4.



ГРЕЧАНЮК Н. В.,
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)

УДК 342.9

**СТАН ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ**

У роботі досліджено сучасний стан адміністративно-правового регулювання процесу становлення ринку землі в Україні, окреслено наявні кризові явища та запропоновано можливі шляхи його вдосконалення напередодні відкриття вільного земельного ринку.

Ключові слова: ринок землі, держава, адміністративно-правове регулювання.

В работе исследовано современное состояние административно-правового регулирования процесса становления рынка земли в Украине, очерчено имеющиеся кризисные явления и предложено возможные пути его совершенствования накануне открытия свободного земельного рынка.

Ключевые слова: рынок земли, государство, административно-правовое регулирование.

In this work we have studied the current state of administrative and legal regulation of the formation of land market in Ukraine, outlined existing crises and suggested the possible ways to improve it before the opening of free land market.

Key words: land market, state, administrative and legal regulation.

Вступ. Одним із найбільш актуальних завдань для держави та суспільства наразі є відкриття вільного ринкового обороту земель, в тому числі земель сільськогосподарського призначення. Тому важливим питанням є аналіз сучасного стану та шляхів вдосконалення механізму адміністративно-правового впливу держави на процес відкриття вільного ринку земель в Україні.

Питання правового регулювання правовідносин, предметом яких є земельні ресурси, досліджували багато науковців, зокрема В.І. Андрейцева, С.М. Братуся, В.І. Курила, П.Ф. Кулинич, О.П. Світличного, А.М. Третьяка та ін. Незважаючи на значні обсяги та важливість проведених наукових досліджень, проблема удосконалення механізму адміністративного регулювання процесу відкриття ринку земель в Україні залишається недостатньо вивченою.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати стан адміністративно-правового регулювання процесу відкриття ринкового обороту земель в Україні та окреслити можливі шляхи його вдосконалення.

Результати дослідження. У процесі розвитку ринкових відносин у нашій державі земельні ресурси поступово, вкрай повільно і нерівномірно починають включатися в ринковий обіг. Ефективна реалізація даного процесу напряму залежить від його чіткого адміністративно-правового забезпечення.



На сьогодні в Україні в цілому створені основи ринкового земельного ладу: ліквідовано монополію держави на землю, здійснено перехід до багатуокладності землекористування, запроваджено платність використання земель. Відповідно до чинного законодавства земля стала об'єктом нерухомості та цивільних відносин. Проте ринкові перетворення земельних відносин не є динамічними, вони набули зтяжнього характеру [1].

Складна та подекуди суперечлива ситуація з адміністративним регулюванням становлення ринкового обороту земель в Україні виникла через відсутність системного та компетентного підходу до розв'язання основних завдань земельної реформи в Україні; відсутність адекватної державної політики з питань перетворення земельних ресурсів на об'єкт ринку та механізмів її реалізації; відсутність розвитку профільного законодавства; поширений непрофесіоналізм кадрових співробітників уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування; недостатнє фінансування розробки та розвитку фундаментальних наукових напрацювань для опосередкування перехідного періоду від роздержавлення до виходу на земельний ринок.

До основних проблем адміністративно-правового регулювання становлення ринку земель в Україні слід віднести:

- відсутність необхідних нормативно-правових актів щодо врегулювання процесу відкриття вільного ринку земель в Україні та невиконання повною мірою вже прийнятих законів;
- фактична відсутність роботи щодо створення інфраструктури земельного ринку;
- дублювання обов'язків між численними міністерствами і відомствами, що призвело до неефективного організаційно-адміністративного механізму регулювання та контролю процесу формування передумов відкриття ринкового обороту земель;
- дефіцит високопрофесійних кадрів;
- відсутність формування системної державної регуляторної політики з адаптацією до сучасних умов розвитку суспільства;
- незаконне надання у власність та користування земельних ділянок, яке часто провадиться за безпосередньої участі органів виконавчої влади;
- незадовільне державне фінансування проведення земельної реформи;
- недооцінка складності та специфіки зміни земельних відносин в країні.

Адміністративно-правове регулювання становлення ринку земель в Україні становить собою цілеспрямований вплив уповноважених органів на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Адміністративне регулювання процесу відкриття вільного ринку земель в Україні повинно ґрунтуватися на наступних принципах:

- діяльність уповноважених органів на державному, регіональному та місцевому рівнях має враховувати комплекс науково обґрунтованих заходів з метою здійснення ефективних дій щодо включення земельних ресурсів до ринкового обороту;
- держава в особі уповноважених органів повинна враховувати інтереси територіальних громад, окремого індивіда, будувати за принципом самодостатності органи виконавчої влади у здійсненні ними своїх повноважень;
- ведення державного земельного кадастру в країні повинно гарантувати захист прав на землю і містити достовірну інформацію, необхідну для розвитку ринкових земельних відносин та ін.

Перехід до завершального етапу земельної реформи має базуватися на неупередженому, ґрунтовному аналізі здобутків і недоліків її попередніх етапів, змін, що відбулися у структурі, та якості земельних ресурсів, у земельних відносинах, в економіці загалом, результатів та перспектив інтеграції України в європейський і світовий економічний простір [3].



З огляду на зазначене, існує нагальна потреба у напрацюванні та систематичному втіленні комплексу заходів, які кардинально змінять якість адміністративно-правового регулювання процесу становлення ринку земель в Україні, серед яких можна виділити, зокрема, наступні:

- 1) удосконалення системи адміністративного управління земельними ресурсами країни;
- 2) реформування системи управління земельними ресурсами, її децентралізація і створення інтегрованої системи державних і самоврядних органів;
- 3) формування необхідної законодавчої і нормативної бази з питань функціонування ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення та приведення вже існуючої до стандартів Європейського Союзу;
- 4) організація ринку землі на основі нормативів, визначених відповідним законом та підзаконними актами, тобто встановлених юридично-правових засад його діяльності;
- 5) визначення чіткого переліку повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері діяльності на ринку землі;
- 6) створення правових механізмів ефективної реалізації прав власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, що полягає у завершенні видачі державних актів на право власності на земельну ділянку, розмежуванні земель різних форм власності та ін.;
- 7) визначення особливого порядку переходу прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення;
- 8) встановлення виключних прав держави та територіальних громад на ринку землі;
- 9) забезпечення чіткого механізму державного регулювання ринку землі шляхом створення системи цінкових і податкових важелів впливу держави на ринковий обіг землі, недопущення спекулятивно-тіньових угод щодо земельних ділянок;
- 10) удосконалення порядку та системи ведення земельного кадастру, що дозволить забезпечити землевласників та землекористувачів актуальною інформацією про придатність земель та їхню якість під час здійснення операцій з купівлі-продажу, оренди та ін.;
- 11) посилення контрольно-стимулюючих функцій держави щодо раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення та ін.

Необхідність посилення регулятивної ролі держави, яка, не скасовуючи приватної власності на землю, бере на себе все більше контрольних функцій, стежить за операціями переходу права власності на земельні ділянки, обґрунтована вимогами часу. Процес формування земельного ринку потребує цілеспрямованого адміністративного регулювання, виходячи із його соціально-економічного екологічного його значення.

Ефективна реалізація державою зазначених заходів дасть можливість:

- вирішити основне завдання земельної реформи щодо трансформації земельних відносин, приведення їх до європейських вимог, включаючи розширення видів прав на землю з метою підвищення економічної ефективності та екологічної безпеки використання суспільством земельних ресурсів;
- зняти мораторій на купівлю-продаж землі, запровадити повноцінний земельний ринок в Україні;
- перейти на новий, більш якісний рівень управління земельними ресурсами;
- організувати цільову підготовку та перепідготовку кадрів, які забезпечують управління земельними ресурсами;
- збільшити рівень інвестицій в сільське господарство та в розвиток сільських територій;
- ефективно розвивати національну економіку правовими методами;
- зняти існуючу соціальну напругу та деполітизувати земельне питання.

Для стабілізації соціально-економічної і політичної ситуації в країні та виходу з системної кризи слід усвідомити, що відкриття вільного ринкового обороту земель не є



разовим актом. Це складний та поступовий процес, що повинен супроводжуватися застосуванням правового, адміністративно-управлінського, громадянського та морального аспектів та мати на меті створення ефективної та відповідальної перед суспільством системи влади і системи державного управління. При цьому слід пам'ятати, що включення земельних ресурсів в ринковий оборот неможливе без вироблення чіткої стратегії його вдосконалення адміністративно-правового регулювання.

Основним шляхом підвищення ефективності регулювання процесу відкриття ринкового обороту земель є чітка персоніфікація здійснення цього процесу та відповідальності за його реалізацію й одержані результати.

Удосконалення системи адміністративно-правового регулювання процесу запровадження ринку землі доцільно здійснювати шляхом продовження формування необхідної законодавчої та нормативної бази з питань землекористування і функціонування ринку земель, що ґрунтуватиметься на застосуванні державою комбінованих адміністративно-ринкових методів впливу на реформаційні процеси.

Висновки. Процес відкриття вільного ринку земель в Україні значною мірою гальмується недосконалим механізмом його адміністративно-правового регулювання. Тому лише з врахуванням теоретичних рекомендацій, гнучкості відносно соціально-політичних процесів та цілеспрямованої його реалізації уповноваженими органами можливо подолати наявні кризові явища та досягти реальних результатів земельної реформи.

Запровадження ефективного адміністративно-правового регулювання процесу відкриття ринку земель в Україні є головною передумовою підвищення ефективності використання земельних ресурсів, утвердження авторитету уповноважених органів влади, попередження численних негативних явищ, які неодмінно з'являться після включення земельних ресурсів в ринковий оборот, особливо у сільській місцевості.

Реалізований на законодавчому рівні, збалансований та адекватний механізм адміністративного регулювання ринку земель забезпечить повноцінне здійснення права приватної власності та інших прав на земельні ділянки, унормує процедуру переходу речових прав на нерухоме майно до ефективних власників із урахуванням особливої суспільної значимості землі як ресурсу та ін.

Список використаних джерел:

1. Дорош Й. Окремі аспекти вдосконалення земельної політики в Україні щодо адміністрування земельних відносин та системи землекористування / Й. Дорош // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=815>.
2. Галунько В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання : / В. Галунько, О. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/>.
3. Статівка Н. Удосконалення системи державного регулювання розвитку земельних відносин / Н. Статівка // Державне регулювання процесів економічного та соціального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/3/05.pdf>.
4. Третяк А. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А. Третяк // Центр Разумкова – Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 58–63.



ЄМЕЦЬ Л. О.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри загально-правових дисциплін
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

ВІХРОВ В. В.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінально-правових
дисциплін
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

УДК 35 (477)

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НЕПОЛІТИЧНИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН

Розглянуто нормативні акти, які присвячені питанням публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, визначенням напрямків їх удосконалення та систематизації.

Ключові слова: публічне управління, неполітичні об'єднання громадян, нормативні акти.

Рассмотрены нормативные акты, посвященные вопросам публичного управления неполитическими объединениями граждан, определению направлений их совершенствования и систематизации.

Ключевые слова: публичное управление, неполитические объединения граждан, нормативные акты.

Consider regulations that are devoted to public administration non-political associations of citizens, defining areas of improvement and systematization.

Key words: public administration, non-political association of citizens regulations.

Вступ. Зміна соціально-політичної ситуації в нашій країні на початку 90-х років минулого століття поставила на порядок денний питання про розробку нового законодавства про об'єднання громадян та їх взаємодію із державними органами взагалі та суб'єктами управлінської діяльності зокрема. Робота у цьому напрямку почалася, так би мовити, з чистого аркуша, де першим нарисом став Закон України «Про об'єднання громадян». Однак разом з цим наголосимо, що закладені ним правові основи для становлення громадянського суспільства певною мірою вже вичерпали себе.

Постановка завдання. Мета статі – вивчення стану чинних нормативних актів, присвячених питанням публічного управління неполітичними об'єднаннями громадян, визначенням напрямків їх удосконалення та систематизації.

Результати дослідження. Розпочинаючи аналіз системи нормативних актів, які визначають правовий статус неполітичних об'єднань громадян, одразу ж зазначимо, що під час її дослідження, як, до речі, і під час дослідження інших груп нормативних актів ми будемо дотримуватися певної послідовності.



Отже, першим нормативним актом, який закладає основи правового статусу не-політичних об'єднань громадян, безсумнівно, є Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. [11]. Необхідність закріплення зазначеного права на конституційному рівні визна-валася ще у Концепції нової Конституції України, яка була затверджена Верховною Радою 19 червня 1991 р. Розробники Концепції справедливо наголошували на тому, що гарантування цього права є необхідним кроком на шляху побудови в Україні громадянсько-го суспільства, а тому держава повинна взяти на себе зобов'язання створити належні та однакові умови для діяльності об'єднань громадян [15]. Ця теза була пізніше підтримана законодавцем, який зафіксував її у ст. 36 та ст. 37 Конституції України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 36 Основного Закону 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 громадсько-го порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Зазначене конституційне положення, так би мовити, є вихідним, оскільки на ньому базується низка додаткових норм, які розкривають зміст права громадян на об'єднання та закріплюють основи правового статусу об'єднань громадян, наділяючи їх певними правами та покла-даючи на них певні обов'язки. У цьому разі йдеться, зокрема, про ч. ч. 2-5 ст. 37 та ст. 38 Конституції України, відповідно до яких до об'єднань громадян зараховуються професійні спілки (право на вибір організаційно-правової форми існування); забороняється приму-шення до вступу в будь-яке об'єднання громадян (обов'язок, пов'язаний з організацією діяльності об'єднання громадян); визнається рівність усіх об'єднань громадян перед за-коном (обов'язок нести відповідальність у разі порушення вимог закону); забороняєть-ся утворення об'єднань громадян, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (обов'язок обмежувати свою діяльність діями суспільно корисної спрямованості); не допускаєть-ся створення у складі об'єднань громадян воєнізованих формувань (обов'язок обмежувати свою діяльність виключно мирними цілями); визначається, що заборона діяльності об'єд-нань громадян здійснюється в судовому порядку (право об'єднань громадян на невтручан-ня у їх діяльність органів публічного управління).

До наступної групи нормативних актів, які визначають правовий статус неполітич-них об'єднань громадян, слід віднести міжнародно-правові акти, що ратифіковані Вер-ховною Радою України. Відповідно до ст. 9 Конституції України вони є частиною на-ціонального законодавства, посідаючи при цьому місце між нормами Конституції та звичайними законами [1, с. 147].

Розглядаючи міжнародно-правові акти як основу правового статусу неполітичних об'єднань громадян, зазначимо, що саме на них, як цілком справедливо наголошується деякими авторами [10, с. 136], базуються названі вище конституційні положення. Так, зокрема, ст. 20 Загальної декларації прав людини [4] закріплює право людини на сво-боду мирних зборів і асоціацій, забороняючи поряд з цим примушувати її вступати до будь-якої асоціації. Певне розширення зазначеного права можна зустріти у ст. 22 Між-народного пакту про громадянські і політичні права [13] та ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9], де зазначається, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право утворювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Користування цим правом не підлягає жодним обмежен-ням, крім тих, які передбачено законом і які є необхідними у демократичному суспіль-стві в інтересах державної або громадської безпеки, громадського порядку, охорони здо-ров'я та моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб.



Уважне ознайомлення із названими міжнародно-правовими актами свідчить, що вони поряд із закріпленням прав громадян на об'єднання, а звідси і визначенням деяких елементів правового статусу таких об'єднань визначають основи взаємодії останніх з державою в особі її уповноважених органів. На нашу думку, цей аспект досить чітко простежується в ч. 3 ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, де вказується, що держави, які беруть участь у Конвенції Міжнародної організації праці 1948 р. щодо свободи асоціацій і захисту прав на організацію, не повинні приймати законодавчі акти на шкоду гарантіям, передбаченим у зазначеній Конвенції, або застосовувати закон так, щоб завдавати шкоди цим гарантіям. Це положення, за нашим переконанням, суттєвим чином, з одного боку, розширює межі правового статусу неполітичних об'єднань громадян, а з іншого – створює для останніх додаткові гарантії від незаконного впливу на них органів державної влади.

Деталізація розглянутих вище нормативних положень про правовий статус неполітичних об'єднань громадян знайшла своє вираження у межах низки законодавчих актів, а саме: Законі України «Про громадські об'єднання», Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Законі України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», Законі України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», Законі України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності».

Так, на сьогодні у системі законодавства України можна знайти чималу кількість нормативних актів, які визначають засади утворення та діяльності неполітичних об'єднань громадян, що, до речі, цілком узгоджується із п. 11 ст. 92 Конституції України, який передбачає саме законодавче визначення та закріплення правового статусу об'єднань громадян. Таким чином, з формальної точки зору нібито претензій до законодавця бути не може, оскільки, дійсно, кожному з проаналізованих нами вище неполітичних об'єднань громадян відповідає власний законодавчий акт. Однак питання полягає в іншому: по-перше, наскільки повно та однаково визначено у чинних нормативних актах правовий статус неполітичних об'єднань громадян та, по-друге, чи задовольняють існуючі нормативні акти, а звідси і визначені ними види неполітичних об'єднань громадян запити громадянського суспільства?

Аналізуючи повноту закріплення елементів правового статусу неполітичних об'єднань громадян у законодавчих актах, ми змушені в першу чергу окреслити мінімально необхідний перелік таких елементів. Для цього стисло проаналізуємо поняття «правовий статус» та визначимося з його складовими частинами.

Аналіз наукової літератури, присвяченої цій проблематиці, показує, що найбільш часто під терміном «правовий статус» розуміються наступні: комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються суб'єктом у правовідносинах [1, с. 194]; встановлене нормами права становище його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків [3]; система суб'єктивних прав та обов'язків, що закріплені у чинному законодавстві України [17] тощо. Як бачимо з викладеного, науковці до переліку елементів правового статусу того чи іншого суб'єкта права відносять його права та обов'язки. Проте, на нашу думку, яка збігається з позицією також інших авторів [2], до названих елементів потрібно зарахувати також і відповідальність. Відмітимо, що подібна пропозиція жодним чином не порушує загальноприйнятого погляду на внутрішню структуру правового статусу, оскільки, як відомо, відповідальність являє собою вимушене зазнавання або, іншими словами, обов'язок особи відчувати на собі певні правообмеження (кару) за вчинений проступок [12, с. 27; 14, с. 431], а тому є елементом категорії «обов'язок». Однак з огляду на те, що обов'язок-відповідальність тягне за собою досить специфічні та серйозні у плані правообмежень юридичні наслідки, то є усі підстави розглядати її як самостійний елемент у структурі правового статусу.



Отже, можна дійти висновку, що правовий статус неполітичних об'єднань громадян є сукупністю наданих їм прав та покладених на них обов'язків, завдяки якій відбувається правове вираження та правове забезпечення становища неполітичних об'єднань громадян у суспільстві та державі; відкривається можливість для реалізації неполітичними об'єднаннями громадян своєї правосуб'єктності; неполітичні об'єднання громадян можуть брати участь у правовідносинах; визначаються межі допустимої та необхідної діяльності (дій) неполітичних об'єднань громадян. Отже, саме завдяки наявності у неполітичних об'єднань громадян закріпленого за ними правового статусу стає можливим виконання останніми тих завдань, заради реалізації яких вони, власне, і утворюються. Таким чином, зрозуміло, наскільки принциповим є максимально повне закріплення елементів правового статусу неполітичних об'єднань громадян у законодавстві.

Що ж ми маємо з цього приводу у чинних нормативних актах щодо неполітичних об'єднань громадян? Вивчення перелічених законів показує, що законодавець у цілому відповідально підійшов до закріплення названих елементів правового статусу того або іншого виду об'єднань громадян у відповідному законодавчому акті. Проте ідеальними результати його роботи у цій сфері визнати не можна. У цьому плані можна виділити дві основні проблеми. По-перше, у чинних законодавчих актах не дотримується вимога щодо закріплення усіх трьох елементів правового статусу того або іншого виду неполітичного об'єднання громадян. Так, наприклад, у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» визначено права та обов'язки професійних спілок, однак нічого не сказано про їх відповідальність. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» закріплює права молодіжних та дитячих громадських організацій, проте обминає обов'язки останніх. Подібна ситуація спостерігається і щодо Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки». Дещо краще елементи правового статусу неполітичних об'єднань громадян визначено у Законі України «Про громадські об'єднання», Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Законі України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності». По-друге, у перелічених вище законодавчих актах не виконується вимога ч. 5 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої має бути забезпечена рівність правових статусів різних видів неполітичних об'єднань громадян. Річ у тому, що на сьогодні одні види неполітичних об'єднань громадян мають більш широкі можливості (права) проти інших. Так, наприклад, ст. 8 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» створює для останніх необхідні передумови участі у розробленні і обговоренні проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді. Кажучи іншими словами, держава бере на себе зобов'язання залучати молодіжні та дитячі громадські організації до здійснення окремих функцій публічного управління. Крім цього, зазначений законодавчий акт передбачає також і можливість надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різноманітної підтримки (інформаційної, організаційної, фінансової) молодіжним та дитячим громадським організаціям. На нашу думку, подібні законодавчі норми є цілком допустимими та необхідними, оскільки без підтримки суб'єктів публічного управління, без їх бажання спільно працювати з неполітичними об'єднаннями громадян навряд чи можна буде досягти розвитку громадянської активності та повної реалізації об'єднаннями громадян своїх цілей. Однак разом з цим незрозуміло, чому законодавець передбачив можливість надання такої широкої державної підтримки лише молодіжним та дитячим громадським організаціям? Чи не порушує це права інших видів неполітичних об'єднань громадян? Вважаємо, що порушує, а тому чинне законодавство про неполітичні об'єднання громадян вимагає досить ґрунтовного вдосконалення.

Підбиваючи підсумки з викладеного, зазначимо, що чинні законодавчі акти України про неполітичні об'єднання громадян на неналежному рівні визначають правовий статус останніх, що є неприпустимим у демократичній, правовій та соціальній державі,



оскільки подібний стан справ гальмує розвиток громадянської ініціативи, розширення участі у державному управлінні неполітичних об'єднань громадян, робить їх недостатньо захищеними перед суб'єктами публічного управління.

Аналізом розглянутих вище груп нормативних актів (Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України) ми закінчуємо вивчення правових актів, які визначають (закріплюють) елементи правового статусу неполітичних об'єднань громадян. Отже, правовий статус неполітичних об'єднань громадян визначається лише нормативними актами законодавчого порядку. Подібна ситуація, безсумнівно, викликає лише підтримку, оскільки свідчить про надзвичайно відповідальне ставлення держави до формування в Україні громадянського суспільства. Законодавче регулювання правового статусу неполітичних об'єднань громадян дозволяє забезпечити сталість відповідних правових положень, на найвищому рівні гарантувати їх права, визначити найбільш принципові засади взаємодії останніх з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Зважаючи на викладене, підведемо підсумки. Отже, як було показано вище, публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян базується на розгалуженій системі нормативних актів різної юридичної сили, які визначають правовий статус учасників управлінських відносин, а також механізми їх взаємодії у процесі виконання завдань публічного управління у цій сфері. Значна кількість з цих правових актів, на жаль, не відповідає потребам сьогодення, гальмує подальший розвиток громадянського суспільства, а тому вимагає негайного удосконалення. Основними завданнями у цьому плані, на наш погляд, є прийняття Основ законодавства про неполітичні об'єднання громадян та розробка процедурного законодавчого акта, який би заклав основи взаємодії суб'єктів публічного управління з неполітичними об'єднаними громадян.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / Ред. колегія : В. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.
2. Бурлака О. Питання вдосконалення правового статусу органів управління / О. Бурлака, О. Костюченко // Радянське право. – 1981. – № 10. – С. 56–60.
3. Грица Т. Нормативно-правове забезпечення правового статусу відомчого закладу освіти / Т. Грица // Право України. – 2004. – № 1. – С. 102–105.
4. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
5. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
7. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22.06.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.
8. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 01.12.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 270.
10. Конституційне право України / за ред. В. Тація, В. Погорілка, Ю. Тодики. – К. : Український центр правничих студій, 1999. – 376 с.
11. Конституція України : зі змінами та доповненнями : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. – Х. : Весна, 2014. – 48 с.
12. Кримінальне право України : Загальна частина : [підручник] / за ред. М. Бажанова, В. Сташиса, В. Тація ; уклад. : М. Бажанов, Ю. Баулін, В. Борисов та ін. – К. – Х. : Юрінком Інтер – Право, 2002. – 416 с.



13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.
14. Скакун О. Теорія держави і права : підручник / О. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
15. Тодька Ю. Конституція України – основа стабільності конституційного строя и реформирования общества : моногр. / Ю. Тодька, Е. Супрунук. – Симферополь, 1997. – 310 с.
16. Третяк С. Профспілки як інститут громадянського суспільства / С. Третяк // Аналітика. – 2006. – № 9. – С. 91–93.
17. Шмідт А. Правовий статус особи в Україні: де-юре та де-факто / А. Шмідт // Право України. – 2005. – № 2. – С. 19–20.

ЗУЄВА В. О.,

кандидат політичних наук,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права Юридичного інституту
(Національний авіаційний університет)

ЧЕРЕВАТЮК В. Б.,

кандидат історичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
Юридичного інституту
(Національний авіаційний університет)

УДК 342.95:656.021

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРОБЛЕМИ АВІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджено сутність та особливості функцій держави, зокрема правоохоронної та оборонної, встановлено співвідношення таких понять, як «безпека», «авіаційна безпека» та «національна безпека», функціональне призначення кожного з цих понять, охарактеризовано взаємозв'язок між функціями держави та проблемами забезпечення авіаційної безпеки.

Ключові слова: *функція, функція держави, правоохоронна функція, оборонна функція, безпека, національна безпека, авіаційна безпека, забезпечення безпеки.*

В статье исследуются сущность и особенности функций государства, в частности правоохранительной и оборонной, устанавливается соотношение между такими понятиями, как «безопасность», «авиационная безопасность» и «национальная безопасность», функциональное предназначение каждого из этих понятий, охарактеризована взаимосвязь между функциями государства и проблемами обеспечения авиационной безопасности.

Ключевые слова: *функция, функция государства, правоохранительная функция, оборонная функция, безопасность, национальная безопасность, авиационная безопасность, обеспечение безопасности.*



This article investigates the nature and characteristics of functions of a state, including law enforcement and defense. The correlation between such definitions as «safety», «aviation security» and «national security», functionality of every of these notions were determined. The interconnection between the functions of the state and the problems to provide aviation security was investigated.

Key words: *function, function of a state, law enforcement activity, function of defense, security, national security, aviation safety, providing of security.*

Вступ. Загострення проблем, пов'язаних з міжнародним тероризмом у сучасному світі, необхідність боротися із цим явищем ставлять перед державами нові завдання, спонукають до належного виконання ними тих функцій, що пов'язані з забезпеченням безпеки як держави в цілому, так і її окремих громадян. В сфері цих функцій актуалізуються проблеми авіаційної безпеки, оскільки саме літаки можуть використовуватись терористами для здійснення своєї мети.

Поряд з цим слід звернутися до аналізу статистичних даних про авіаційні події, що сталися за останні роки в Україні, які свідчать про значне погіршення стану авіаційної безпеки. За даними Міжнародної організації цивільної авіації показники рівня безпеки польотів у вітчизняній галузі цивільної авіації значно гірші від середніх загальносвітових показників. За останні десять років страхові компанії відшкодували збитки від авіаційних подій на суму понад 160 млн гривень [1].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження тих функцій держави, що пов'язані із забезпеченням авіаційної безпеки, а також дослідження впливу розвитку та становлення категорії «функція держави» на формування основних напрямків політики держави.

Результати дослідження. Держава як особлива соціальна система існує настільки, наскільки вона ефективно функціонує в комунікативному просторі суспільства. Увага, яка приділяється в науці функціям, обумовлена їхнім визначенням як основних напрямків діяльності держави, спрямованих на підтримання її власної системної цінності [2, с. 530].

Як відомо, функція – це не спеціально юридичний термін, однак він широко використовується юридичною наукою. Відмінні підходи стосовно тлумачення поняття «функції», які зустрічаються в різних галузях науки [3, с. 701], обумовлюють необхідність визначення змісту даного терміна в юридичній науці. Це пов'язано з тим, що юридична мова, вказує А. Венгеров, часто запозичує чужі поняття, наповнюючи їх власним змістом, який подекуди втрачає зв'язок з первинним значенням. Така ситуація, зокрема, має місце з поняттям «функції», коли воно включається в юридичний понятійний апарат [4, с. 141]. Визнаючи неминучість набуття своєрідного змісту категорією «функція» в юридичній науці, Г. Борисов та Є. Тонков у той же час зазначають, що, враховуючи методологічний характер філософії, наукове тлумачення даного поняття в юридичній науці має бути засноване саме на філософському розумінні цього терміна [5, с. 7].

Категорія «функції держави» набула розповсюдження в юриспруденції на початку 20 сторіччя. Найбільшого розвитку вона отримала в працях відомого німецького вченого Г. Еллинека. Вчений присвятив цій проблемі одну із глав своєї праці «Загальне вчення про державу». Він стверджував, що необхідно «розрізняти матеріальні і формальні функції, тобто основні напрямки державної діяльності і функції певних груп органів» [6, с. 580]. Особливу увагу Г. Еллинек приділяв правоохоронній діяльності і з приводу цього зауважував: «Захист права, який здійснюється за допомогою і на підставі рішень, які встановлюються шляхом упорядкованого вироблення, чесне чи спірне право виступає як особлива функція, відрізняючись від усієї іншої державної діяльності цього роду» [6, с. 581].

У вітчизняній науці одним із перших вчених, який почав вивчати функції держави, був Ф. Тарановський. У 1917 році він видав працю «Енциклопедія права», одна з глав якої мала назву «Функції і органи держави» [7, с. 386-408].



На думку П. Онопенка, функції держави – це об'єктивно зумовлені її потребами і сутністю державної влади однорідні, стійкі напрямки її діяльності із задоволення цих потреб [8, с. 89]. З цього визначення можна дійти висновку про такі риси функцій держави:

1. Функції держави породжуються необхідністю задоволення суспільних потреб. Потреби найбільш часто визначають як те, що об'єктивно необхідно для підтримки життєдіяльності групи, суспільства в цілому. Усвідомлені суспільством, соціальними групами, спільнотами й індивідами потреби виступають як їх інтереси. У психології потреби – це особливий стан психіки індивіда, що відображає невідповідність між внутрішнім його станом і зовнішніми умовами його діяльності.

2. Функцію держави породжує не якась одна суспільна потреба, яку можна реалізувати однією державною дією, а якісно однорідна група потреб, що розв'язується, відповідно, якісно однорідною групою (видом) державних дій, які утворюють достатньо відокремлений напрямок діяльності держави, що має відносну самостійність.

3. Основою формування функцій держави є не певна разова однорідна група потреб, які можна задовольнити однією відповідною групою державних дій, а група потреб, що повторюється. Це пояснює те, що функції держави є стійкими напрямками її діяльності.

До групи основних потреб, яка має велике значення для фізичного існування держави, є потреба у безпеці. Слід зазначити, що, незалежно від епохи та суспільної формації в процесі розвитку людства, безпека об'єктивно визначалась як відсутність загрози основним цінностям [9, р. 150].

Говорячи про безпеку, слід звернутись до робіт американського психолога А. Маслоу, який в 1943 р. запропонував теорію, за якою розподілив всі потреби людини як істоти, у якій постійно виникають ті чи інші бажання [10, р. 370], на природні та штучні і встановив їхню ієрархію. На думку А. Маслоу, якщо потреба в безпеці стає домінантною, то вся діяльність людини спрямовується на задоволення цієї потреби. Вона може виступати в якості чи не єдиної, визначаючої поведінку, основи, що підкорює собі всі без виключення ресурси організму, аж до повного його виснаження. Зазначене дає нам підстави ще раз підкреслити необхідність забезпечення безпеки [10, р. 376].

Звертаючись до вивчення самого поняття «безпека», найбільш вдалим поясненням вважаємо концепцію, запропоновану російським дослідником Г. Іващенко [11]. Вона дозволяє сформулювати таке поняття безпеки, що раціонально та несуперечливим чином пояснює різноманітні види безпеки (особи, суспільства, держави, національну, економічну, транспортну, руху, польотів тощо), а також дозволяє розробляти загальні доктрини, стратегії та методики з управління безпекою. Проаналізувавши основні положення діяльнісного підходу, що знайшли відображення в сучасній філософсько-соціологічній та управлінській літературі, Г. Іващенко стверджує, що безпека не є стан захищеності інтересів суб'єкта, безпека взагалі не є чим-небудь станом. Безпека – це умова існування суб'єкта (функціонування), що ним повністю контролюється [11].

На основі вищевикладеного забезпечення безпеки можна представити як певний процес створення сприятливих умов діяльності, процес оволодіння суб'єктом необхідними умовами власного існування. Забезпечення безпеки суб'єкта є створення таких умов, при яких реалізуються його інтереси, здійснюються поставлені ним цілі, в основу яких покладено його цінності. Тобто, іншими словами, безпека – це створення таких умов, в яких суб'єкти зберігають і відтворюють свої цінності. Забезпечення безпеки як процес оволодіння умовами існування є в той же час процесом реалізації свободи суб'єкта як здатності контролювати умови власного існування. Свобода і безпека – тісно взаємопов'язані явища, які утворюють фундаментальні аспекти соціального буття, найважливіші характеристики соціальних суб'єктів.

Безпека в соціальному існуванні людини набуває різних змістовних форм: соціальна безпека, суспільна безпека, державна безпека, національна безпека, авіаційна безпека тощо.



Одними із засновників української школи національної безпеки можна вважати Г. Ситника та В. Ліпкана. Загальні питання розвитку та визначення національної безпеки України розглядаються В. Горбуліним та А. Качинським, О. Данільяном та О. Дзьобанем, І. Каріхом, С. Пірожковим.

Сьогодні загальноприйнятим є наступне визначення національної безпеки. Національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечує сталий і поступальний розвиток країни. Національна безпека – вельми складна багаторівнева функціональна система, в якій здійснюється постійна взаємодія й протидія між внутрішніми і зовнішніми загрозами й життєво важливими інтересами особи, суспільства та держави.

Отже, забезпечення безпеки особи на основі ст. 8 Закон України «Про основи національної безпеки України» можна визначити як діяльність усіх державних органів, що зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз щодо забезпечення особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина [12].

Російські фахівці вважають, що забезпечення безпеки, в тому числі авіаційної, є елементом правоохоронної та оборонної функцій держави. Для того, щоб зрозуміти відповідність такого віднесення, слід звернутись до нормативно-правового визначення зазначених функцій держави [13, с. 79].

Ст. 18 Конституції встановлює: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально-визнаними принципами і нормами міжнародного права» [14]. Це реалізується за допомогою таких зовнішніх політичних функцій, як забезпечення обороноздатності держави та її участь у підтримці міжнародного правопорядку. Кожна з цих функцій включає в себе напрямки діяльності держави.

Функція забезпечення обороноздатності держави тісно пов'язана з такими внутрішніми функціями, як захист державного суверенітету і територіальної цілісності. Вона включає створення оборонних програм і доктрин, створення Збройних Сил і їх підготовка, створення і забезпечення функціонування оборонної промисловості, входження у систему універсальної та регіональної безпеки.

Що стосується правоохоронних функцій держави, то слід звернути увагу на положення, що міститься в ст. 1 Конституції України, яке свідчить про те, що вона є правовою державою [14]. А отже, вся державна діяльність здійснюється на підставі права і у порядку, передбаченому правом, тобто вся її діяльність здійснюється у правовому полі, у правовій оболонці, яка потребує своєї охорони, що зумовлює існування не однієї правоохоронної функції, а кількох. Це пояснюється розгалуженістю правової сфери, різноманітністю потреб з її охорони, що породжує і різноманітність правоохоронних функцій.

Такого висновку можна дійти і на підставі аналізу ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» [12], останній пункт якої закріплює: «Правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій». Тобто закон передбачає існування не однієї, а кількох правоохоронних функцій держави.

Як вже було відмічено, не існує законодавчого визначення поняття «правоохоронні функції держави», відсутній їх перелік. Однак аналіз Конституції України і одного із важливих законів України «Про основи національної безпеки України» [12] дозволяє виокремити правоохоронні функції Української держави. Ст. 8 цього Закону «Основні напрямки державної політики з питань національної безпеки» з огляду на свою назву і зміст законодавчо встановлює більшість функцій Української держави на сучасному етапі, в тому числі і правоохоронних, хоча зроблено це досить нечітко та суперечливо.



Отже, незважаючи на те, що нормативно-правові акти України не конкретизують всі функції держави, можливо встановити, що забезпечення безпеки взагалі, в тому числі й авіаційної безпеки, не варто на наш погляд вважати елементом правоохоронної та оборонної функцій держави. Перспективним вважаємо виокремлення забезпечення безпеки як однієї з найважливіших функцій держави, яка, в свою чергу, буде містити такий напрямок, як транспортна та, зокрема, авіаційна безпека.

Слід зазначити, що транспортна безпека є складовою національної безпеки і полягає у запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність з огляду на пріоритетність прав і свобод людини здійснюється шляхом створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків. Під забезпеченням транспортної безпеки слід розуміти соціальний процес діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті.

Система забезпечення національної безпеки – це організована державою сукупність суб'єктів: державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влад), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Законодавчо-правову основу забезпечення національної безпеки України становлять Конституція України, Закони України «Про основи національної безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про службу безпеки України», Указ Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України», а також інші нормативно-правові акти державних органів влади й управління, міжнародні договори й угоди, укладені чи визнані Україною.

Після проголошення незалежності України було розроблено і прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом України кілька документів у сфері зовнішньої та військової політики, які заклали засади системи національної безпеки, що фактично стали частиною відповідної концепції. До них належить Постанова Верховної Ради України «Про концепцію оборони та будівництва Збройних сил України», Закони «Про оборону України», «Про Збройні сили України» тощо.

Концепція національної безпеки України відповідає Конституції України та визнає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Основні положення Концепції національної безпеки України було підготовлено з урахуванням конституційних засад національної безпеки. Згідно з Конституцією України безпека людини, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність визначаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Безпосередньо конституційні норми стосуються таких видів безпеки, як національна безпека, державна, особиста, економічна, громадська, інформаційна, екологічна.

Щодо національно-правових заходів гарантування безпеки цивільної авіації в Україні, то варто згадати певну активізацію нормотворчого процесу у сфері боротьби з актами незаконного втручання в діяльність цивільної авіації. У лютому 2003 р. було затверджено Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації. Програма розроблена відповідно до Чиказької конвенції 1944 р., її метою є створення організаційно-правових засад щодо гарантування авіаційної безпеки та ефективної діяльності цивільної авіації.

У сфері забезпечення авіаційної безпеки правове регулювання здійснюється в різних видах та на різних рівнях. А. Собакар, узявши за основу класифікації такий критерій, як суб'єкт нормотворчості, виділяє чотири рівні правового регулювання в досліджуваній сфері [16, с. 121].



Першим є законодавчий рівень, який включає кодекси, закони, що закріплюють деякі загальні питання забезпечення авіаційної безпеки (наприклад, Повітряний кодекс України, Закон України від 20.02.03 № 545-ІУ «Про державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» та ін.).

Другим є підзаконний рівень, який включає нормативні акти, що приймаються органами виконавчої влади та регулюють питання реалізації законодавчих положень і державного управління у сфері функціонування авіаційного транспорту (нормативні акти Уряду України, міністерств, відомств, державних комітетів тощо).

В юридичній літературі зустрічається точка зору про цінність підзаконних актів, за допомогою яких органи державної влади можуть оперативнo реагувати на зміну в об'єкті правового регулювання в реальній дійсності, проте на практиці їх можливість не використовується повною мірою. Так, практика показує, що серед актів, регулюючих діяльність органів управління авіаційним транспортом, у тому числі і з питань безпеки, є багато не приведених у відповідність до нового законодавства.

Третім автор вважає договірний рівень, який включає акти, що визначають умови сторін про здійснення вантажних і пасажирських перевезень та окремих видів робіт у сфері авіаційного транспорту (розвантажувальних, ремонтних та ін.).

І, нарешті, четвертий, локальний, рівень включає акти, що приймаються органами, покликаними забезпечувати безпеку на авіаційному транспорті, дія яких розповсюджується на діяльність підрозділів цих органів. Зазначені акти можуть встановлювати правила у сфері громадської безпеки на підлеглих об'єктах (протипожежної безпеки, правила поведінки під час виникнення надзвичайних ситуацій і т. п.).

Проведений аналіз нормативно-правового регулювання дозволяє констатувати, що регламентація відносин щодо забезпечення авіаційної безпеки здійснюється у сучасних умовах за допомогою різних за формою законодавчих та підзаконних актів. Основним нормативно-правовим актом у цій сфері правового регулювання є Повітряний кодекс України, який закріплює питання організації та контролю авіаційної безпеки (ст. ст. 71, 73), забезпечення виконання вимог авіаційної безпеки щодо охорони повітряних суден, пожежної безпеки, підтримання пропускового і внутрішнього об'єктового режиму на аеродромах, в аеропортах та на інших авіаційних об'єктах (ст. 74), заходи щодо захисту від актів незаконного втручання (ст. 72) [17]. Проте слід зауважити, що зазначені норми кодексу не узгоджені, їм бракує логічності, завершеності. Також слід зазначити, що в чинному законодавстві відсутні конкретні та ефективні важелі досягнення авіаційної безпеки.

Між тим, часом реальна ситуація вимагає дієвих процедур та специфічної функції держави в сфері забезпечення авіаційної безпеки. Зазначена функція має забезпечуватись на рівні різних органів управління у цій сфері з позиції реалізації та захисту права громадян на безпечне середовище, регулювання транспортної безпеки у системі національної безпеки, гарантування безпечності пасажирських та вантажних перевезень авіаційним транспортом, виконання вимог міжнародно-правових принципів і норм.

Втім цей рівень правового регулювання авіаційної безпеки нам здається недосконалим, а відтак доцільним вважаємо розробку та прийняття законодавчого акта, який визначав би головні засади забезпечення названої безпеки, суб'єктів та їх адміністративно-правовий статус, процедури та механізми контролю за безпекою польотів, відповідальність тощо. Закон, крім того, служив би орієнтиром у нормотворчій діяльності органів різних відомств, які здійснюють діяльність щодо забезпечення безпеки на авіаційному транспорті, і враховував би специфіку останнього.

Таким чином, необхідність прийняття закону про безпеку на транспорті (або на авіаційному транспорті) диктується рядом обставин.

По-перше, експлуатація транспорту породжує відносини у сфері громадської безпеки, зачіпаючи її численні аспекти (технічну, екологічну, пожежну і т. п.). Порушен-



ня правил безпеки на авіаційному транспорті можуть спричинити важкі наслідки для життя, здоров'я людей, матеріальні збитки та ін.

По-друге, діяльність щодо забезпечення безпеки на транспорті, у тому числі і на авіаційному транспорті, має особливості, які обумовлені напрямами діяльності транспорту, задачами і цілями його експлуатації [17].

По-третє, діяльність у сфері забезпечення безпеки на авіаційному транспорті здійснюють різні органи, правовий статус яких часто визначається відомчими правовими актами. Тому законодавчо необхідно визначити межі їх компетенції, щоб уникнути дублювання функцій.

Отже, логічно, щоб ці та інші питання були конкретизовані у спеціальному законодавчому акті – Законі України «Про авіаційну безпеку». За юридичною формою пропонується саме закон, в якому бажано зосередити правові норми, що будуть спрямовані на забезпечення основної мети національної транспортної політики України – гарантування авіаційної безпеки на основі проведення належних матеріальних, процедурних, інституційних та інших забезпечувальних заходів щодо її регулювання та створення організаційно-юридичних умов для реалізації і захисту конституційного права людини на безпеку.

Висновки. Таким чином, аналіз українського законодавства дозволяє зробити невтішний висновок про те, що сьогодні наявною є тенденція самоусунення держави від виконання однієї з найважливіших функцій із забезпечення безпеки, зокрема, в її авіаційному аспекті. Висока суспільна значущість мети підвищення авіаційної безпеки і комплексний багатогалузевий характер проблеми визначають необхідність нормативно-правового регулювання відносин у цій сфері. Ця необхідність обумовлена ще й тим, що саме спеціальні (орієнтовані на безпеку) державні дії можуть призвести до значного розвитку системи забезпечення авіаційної безпеки.

Запропонована функція забезпечення безпеки побудована на основі аналізу Конституції, інших правових документів. Вона є своєрідною теоретичною авторською моделлю функції держави. Але з практичного погляду було б доцільно визначити її та юридично закріпити у Законі України «Про основи національної безпеки України». Вважаємо, це сприяло б, по-перше, більш цілеспрямованій діяльності з реалізації зазначеної функції та інших функцій держави, по-друге, визнанню тих реально існуючих функцій, які держава поки що не реалізує, хоча це і є необхідним.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції Державної цільової програми безпеки польотів на період до 2015 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 273 від 5 березня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Поляков А. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход : Курс лекций. – 2-е доп. изд. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 530.
3. Ожегов С. Словарь русского языка / Под ред. Н. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1988. – С. 701.
4. Венгеров А. Теория государства и права : Учебник. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – С. 141.
5. Борисов Г., Тонков Е. О развитии теории функций государства // Право и образование. – М. : Современный гуманитарный университет, 2005. – № 1. – С. 7.
6. Еллинек Г. Загальне вчення про державу. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с.
7. Тарановский Ф. Энциклопедия права. – 3-е изд. – СПб., 2001. – С. 331–338.
8. Скакун О. Теорія права і держави : підручник / О. Скакун. – К. : Правова єдність, 2013. – 524 с.
9. Онопенко П. Правоохоронні функції держави України : Монографія. – К. : Варта, 2003. – 128 с.



10. Wolfers A. Discord and Collaboration. Essays on International Politics. – Baltimore, 1962. – 150 p.
11. Maslow A. A theory of human motivation // Psychological review. – 1943. – Vol. 50. – № 4. – P. 382.
12. Иващенко Г. О понятии «безопасность» / Г. Иващенко // Credo. – 2000. – № 6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://credonew.ru/content/category/4/40/25/>
13. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
14. Юрьев С. Научно-теоретические основы разработки правовых проблем авиационной деятельности // Первый национальный конгресс юристов российской авиации. Материалы. – СПб. : Образовательный центр «СоветникЪ», 2012. – 284 с.
15. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст.140.
17. Собакарь А. Адміністративно-правові засади державного контролю за безпекою польотів на авіаційному транспорті / А. Собакарь ; Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк : Донбас, 2011. – 201 с.
18. Повітряний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.

ІСА ТАНРИВЕРДІЄВ,
аспірант
(Інститут законодавства
Верховної Ради України)

УДК 342.9

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В статті надано визначення терміну «засоби адміністративно-правового забезпечення», виокремлено та охарактеризовано основні види засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: органи прокуратури, законність, адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення, засоби.

В статье дано определение термина «средства административно-правового обеспечения», выделены и охарактеризованы основные виды средств административно-правового обеспечения органами прокуратуры законности привлечения лиц к административной ответственности.

Ключевые слова: органы прокуратуры, законность, административная ответственность, административно-правовое обеспечение, средства.

The article provided a definition of means of «administrative and legal support», allocated and describes the main types of administrative and legal support by the prosecution bringing people to the legality of administrative responsibility.

Key words: prosecutors, law, administrative responsibility, administrative and legal provision of law, means of ensuring the legality, legitimacy.



Вступ. Органи прокуратури для реалізації своїх повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності застосовують комплекс правових та організаційних засобів, вибір яких залежить від конкретної підстави та від вольового вибору прокурора. При цьому правильний вибір засобів адміністративно-правового забезпечення законності в даній сфері впливає на кінцевий результат відповідного напрямку діяльності органів прокуратури та на стан законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Тому дослідження особливостей окремих засобів забезпечення законності в даній сфері має як теоретичне, так і практичне значення.

Проблемі засобів наглядової діяльності органів прокуратури присвячено ряд досліджень таких авторів, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.А. Ведерніков, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, М.І. Хавронюк, П.В. Шумський та інших. Однак комплексного дослідження класифікації засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в Україні не проводилось, що обумовлює актуальність теми.

Постановка завдання. Метою цієї статті є класифікація засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Для цього необхідно вирішити такі завдання: надати визначення поняттю «засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності»; навести класифікації засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності та охарактеризувати кожний із них.

Результати дослідження. Для дослідження питання засобів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності необхідно визначити поняття категорії «засіб». Це поняття застосовується в декількох значеннях: як прийом, спосіб дії для досягнення чого-небудь [1, с. 127] та як спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб досягнення [2, с. 956]. Отже, можемо зробити висновок про тісний зв'язок між засобом та методом. Однак засіб – це більш вузьке поняття в порівнянні з категорією «метод».

На думку Л.В. Малько, правові засоби – це правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [3, с. 67]. О.В. Зайчук зазначає, що правові засоби в державному управлінні можна визначити як спосіб, прийом практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади в повсякденній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі [4, с. 13]. Таким чином, правові засоби містять два основні елементи: матеріальний (система інструментів, дій тощо) та процедурний (система способів реалізації).

Однак, на думку деяких науковців, правові засоби не виступають окремим правовим явищем, яке потребує самостійного вивчення. Зокрема, така позиція висловлена С.С. Алексєєвим, який зазначив, що правові засоби не утворюють особливих, відмінних від зафіксованих у загальноприйнятому понятійному апараті явищ правової дійсності. А спроби звести правові засоби до певного кола правових явищ, які носять ненормативний характер, на думку автора, є безпідставним [5, с. 349]. Погодитись з думкою С.С. Алексєєва з цього приводу не можна, оскільки правові засоби являють собою специфічні за змістом та порядком реалізації інструменти та дії, які є основою правових методів. Останні виступають більш широкою категорією, тому для їх ґрунтовного дослідження виникає потреба у виділенні та аналізі в їх структурі окремих елементів, одним з яких виступає система правових засобів.

Правові засоби поділяються залежно від різних підстав класифікації. При цьому з приводу визначення останніх в юридичній літературі не існує єдиного підходу.



Так, на думку авторів С.А. Комарова та А.В. Малько, правові засоби класифікуються на такі види: 1) за галузевою належністю – конституційні, цивільні, адміністративні тощо; 2) за правовим характером – матеріальні і процесуальні; 3) за функціональним значенням – регулятивні і охоронні; 4) за інформаційно-психологічною спрямованістю (чий інтересам віддається перевага) – стимулюючі (заохочення, пільги, дозволи) і обмежуючі (покарання, заборони, обов'язки) [6, с. 312]. Авторами була здійснена досить вдала спроба об'єднати в межах однієї класифікації основні підстави поділу правових засобів на окремі види. Однак при цьому слід зазначити, що кожний виділений вид правових засобів може також поділятися на окремі підвиди, утворюючи самостійну систему, засновану на відповідній підставі.

Адміністративно-правові засоби, як правило, прийнято поділяти залежно від способу впливу на свідомість керованих суб'єктів на: 1) засоби переконання – спрямовані на самостійне, добровільне виконання керованими суб'єктами волі керуючого суб'єкта; 2) засоби примусу – недобровільне спонукання до належної поведінки, застосування заходів відповідальності за правопорушення, здійснюване в правовому режимі жорстке підпорядкування волі і поведінки людей рішенням влади [7, с. 17].

Таким чином, як бачимо, класифікація правових засобів на примусові та засоби переконання практично ідентична класифікації управлінських методів за цією ж підставою. Однак це не означає, що сутність примусових методів та методів переконання повністю співпадає з примусовими засобами та засобами переконання. Останні входять в структуру, відповідно, або методу переконання (засоби переконання) або методу примусу (примусові засоби). Примусові засоби, в свою чергу, поділяються на політичні, економічні, психічні та фізичні примусові засоби. Економічні та політичні засоби примусу створюють обмежений режим діяльності керованих структур, психічні та фізичні засоби обмежують свободу дій людей або позбавляють їх цієї свободи зовсім [7, с. 17]. Отже, використовуючи у своїй управлінській діяльності конкретні методи, державні органи та посадові особи користуються відповідною системою правових засобів, що включаються в структуру того чи іншого методу.

Що стосується засобів прокурорського нагляду, то, на думку Н.А. Петухова, їх можна класифікувати за цільовим призначенням на засоби виявлення порушень законності і засоби реагування на порушення законності [8, с. 342-343].

Засобами виявлення порушення законності є робота із заявами та іншими зверненнями громадян, юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування (прийом, реєстрація, реагування тощо); складання планів проведення перевірок; безпосереднє проведення перевірок (візуальний огляд документів, витребування документів тощо).

Засоби реагування, на думку Ю.Є. Вінокурова, класифікуються залежно від їх зовнішнього порядку застосування. Ці засоби можуть бути спільними для всіх сфер прокурорського нагляду та ділянок діяльності прокуратури і специфічними, характерними для окремих галузей нагляду та ділянок діяльності. До загальних засобів реагування автор відносить опротестування актів, які суперечать закону; внесення подання про усунення порушень законів. До специфічних засобів реагування відносяться такі, як дача висновків і заявлення клопотань прокурором в суді [9, с. 159].

Отже, можемо визначити, що засіб адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності – це визначений в актах адміністративного законодавства комплекс конкретних дій, інструментів та способів їх застосування, що використовують органи прокуратури для реалізації повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, вибір яких обумовлений визначеними підставами та умовами, в яких вони застосовуються, та заснований на вольовому акті прокурора або його керівника, вираженого у формі наказу або іншій формі.



Засоби адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності класифікуються залежно від сфери застосування на: 1) засоби забезпечення законності під час виявлення адміністративних правопорушень та складання протоколів про ці правопорушення; 2) засоби забезпечення законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення; 3) засоби забезпечення законності під час застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 4) засоби забезпечення законності під час застосування адміністративних стягнень, в тому числі тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 5) засоби забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб (неповнолітніх, інших соціально незахищених громадян тощо); 6) засоби забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Так, до засобів забезпечення законності під час виявлення адміністративних правопорушень та складання протоколів про ці правопорушення належать: 1) прийняття, реєстрація, розгляд заяв та скарг громадян, юридичних осіб та органів державного управління про факт порушення їх прав, інтересів або державних інтересів в процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; 2) складання графіку здійснення планових перевірок органів та посадових осіб в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) проведення координаційних і міжвідомчих нарад для вивчення та аналізу стану законності діяльності державних органів в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 4) прийняття мотивованої постанови про проведення перевірки у відповідному державному органі; 5) проведення планових та позапланових перевірок дотримання законності виявлення адміністративних правопорушень та складання протоколів про них, зокрема таких: перевірка наявності та достатності повноважень в органів управління або посадових осіб, які склали протокол про адміністративне правопорушення, перевірка обґрунтованості складання протоколу, відповідність його змісту законодавчим вимогам, перевірка обґрунтованості прийняття рішень контролюючими органами про проведення перевірки господарюючих суб'єктів (правопорушення в сфері господарської діяльності); 6) у разі виявлення порушень законності та обґрунтованості складання протоколів про адміністративні правопорушення органи прокуратури застосовують відповідні засоби реагування: вносять подання, ініціюють притягнення осіб до адміністративної відповідальності, складають протокол про адміністративне правопорушення, звертаються з позовом (заявою) до суду або подають апеляційні скарги на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення.

Отже, для того, щоб своєчасно виявити порушення законності в сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності органи прокуратури всіх рівнів повинні проводити належну роботу зі зверненнями громадян, в тому числі тими, в яких містяться повідомлення про порушення законності в процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» за кожним зверненням в прокуратурах усіх рівнів може бути виконана одна з таких дій: прийнято до розгляду; передано на вирішення до підпорядкованої прокуратури; направлено до іншого відомства; приєднано до скарги, що раніше надійшла, або до матеріалів кримінальної справи. Звернення громадян, службових та інших осіб у 5-денний строк направляються за належністю з одночасним повідомленням про це заявників оперативними працівниками управління розгляду звернень та прийому громадян Генеральної прокуратури України, галузевих відділів обласних і прирівняних до них прокуратур, міськими, районними, міжрайонними прокурорами та їх заступниками [10]. Позапла-



нові перевірки можуть проводитись на підставі заяв та скарг громадян, юридичних осіб та органів державного управління, а також за наказами вищестоящих прокуратур. Планові перевірки проводяться за графіками, складеними відповідним органом прокуратури на основі вивчення стану законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в тому чи іншому органів державного управління.

Будь-яка перевірка законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності розпочинається з дослідження протоколу про адміністративне правопорушення, обґрунтованості його складання тощо. Для цього органи прокуратури використовуються такі засоби, як письмова вимога до органів та посадових осіб, які перевіряються, надання необхідних документів, вивчення оригіналів документів під час перевірок, як правило, на місці без їх витребування, а за потреби – отримання їх копій, отримання від посадових та службових осіб, громадян усні або письмові пояснення, у тому числі шляхом виклику відповідної особи до органу прокуратури тощо [11]. Означені засоби перевірки є універсальними та характерними для всіх видів перевірки, в тому числі в сфері законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Наступними є засоби забезпечення законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. До комплексу цих засобів входять: 1) безпосередня участь прокурора в розгляді справ про адміністративні правопорушення, в тому числі в судовому розгляді справ; 2) представництво інтересів держави та громадян у визначених законодавством випадках; 3) перевірка матеріалів справ про адміністративні правопорушення, вивчення всіх документів, їх повноти, правильності складання тощо; 4) застосування засобів реагування на виявленні порушення законності розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Зокрема, обов'язковою є участь в суді прокурора під час судового розгляду справ про корупційні правопорушення. В даній категорії справ прокурор представляє інтереси держави. Підставою для представництва інтересів громадян в судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення є їх звернення до органів прокуратури. Крім того, відповідно до Наказу Генерального прокурора «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» наявність підстав для представництва інтересів громадян органи прокуратури виявляють із матеріалів наглядових перевірок; інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю); матеріалів кримінальних проваджень; справ про адміністративні, в тому числі корупційні, правопорушення; публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет; документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інших джерел [12].

Засобами представництва інтересів держави та громадян в суді під час розгляду справ про адміністративні правопорушення є наступні: підготовка і пред'явлення заяв, подань; вступ у справи, яка розпочата на підставі протоколу про адміністративне правопорушення на будь-якій стадії їх розгляду; ініціювання перегляду судових рішень в справах про адміністративні правопорушення в апеляційному порядку; участь в апеляційному перегляді судової постанови в справі про адміністративне правопорушення; участь в судовому розгляді справи про адміністративне правопорушення, розгляд якої ініційовано прокурором за результатами проведеної перевірки.

До системи засобів забезпечення законності під час застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, законності під час застосування адміністративних стягнень, в тому числі тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи особи, належить: 1) проведення перевірок в ізоляторах тимчасового тримання, в кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин підрозділів внутрішніх справ на залізницях, станціях, у портах, аеропортах, метрополітенах, спеціаль-



них приймальниках для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, органів внутрішніх справ на транспорті тощо; 2) вивчення документів, що містяться в справах про адміністративні правопорушення з метою виявлення обґрунтованості та законності застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення або адміністративних стягнень, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 3) перевірка дотримання законних прав громадян, щодо яких застосовано заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення або адміністративні стягнення, пов'язані з обмеженням особистої свободи шляхом вивчення умов утримування таких осіб, умов їх праці, розмір здійснюваних відрахувань із заробітної плати (під час застосування виправних робіт) тощо.

Крім зазначених засобів, законодавством України передбачений спеціальний комплекс засобів забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб (неповнолітніх, інших соціально незахищених громадян тощо), а також засобів забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. До цих засобів, зокрема, належать: 1) ініціювання участі в розгляді будь-яких справ про адміністративне правопорушення, вчинене неповнолітньою особою або щодо неповнолітньої особи; 2) перевірка дотримання прав дітей під час виконання судових рішень; 3) проведення аналітичного дослідження, розробка та реалізація заходів організаційного та наглядового характеру з питань запобігання і протидії корупції, взаємодія структурних підрозділів прокуратур відповідного рівня та інші.

Для забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності органами прокуратури застосовують попереджувальні, припиняючі та каральні примусові засоби, які входять до структури відповідних методів. До попереджувальних належать такі засоби: планові перевірки за власною ініціативою; робота зі зверненнями громадян, юридичних осіб, участь в судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення; представництво в суді інтересів держави або громадян тощо. До припиняючих засобів належать наступні: планові та позапланові перевірки; внесення подання; звернення до суду із заявою про скасування постанови про притягнення особи до адміністративної відповідальності або зміну міри адміністративного стягнення; подання апеляційної скарги на судову постанову у справі про адміністративне правопорушення. До каральних засобів відносяться такі: ініціювання притягнення осіб, винних у порушенні законності провадження в справах про адміністративні правопорушення, до дисциплінарної відповідальності; початок досудового розслідування, якщо в діях посадової особи є ознаки кримінального злочину або правопорушення; складання протоколу про адміністративне правопорушення щодо посадової особи, яка допустила порушення законності провадження в справах про адміністративні правопорушення тощо.

Висновки. Таким чином, законодавством та галузевими наказами Генерального прокурора визначена велика кількість засобів реалізації органами прокуратури своїх повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Вибір засобів залежить від вольового вибору прокурора, а також від конкретних умов та підстав їх застосування. Ефективність та результативність здійснення органами прокуратури повноважень в сфері забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності залежить від доцільності обраних прокурором засобів та від рівня організації роботи органів прокуратури в даному напрямку.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С. Словарь русского языка : 70000 слов / [Под ред. Н. Шведовой. – 23-е изд., испр.]. – М. : Русский язык, 1990. – 917 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Бусел. – К. – Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2004. – С. 1140.



3. Малько Л. Правовые средства: вопросы теории и практики / Л. Малько // Журнал российского права. – 1998. – № 8. – С. 66–77.
4. Зайчук О. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. Зайчук, Н. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
5. Алексеев С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
6. Комаров С. Теория государства и права : Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов / С. Комаров, А. Малько. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М. – 448 с.
7. Административное право Российской Федерации / Алехин А., Кармолицкий А., Козлов Ю. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
8. Правоохранительные органы : Учебник / Под общ. ред. Н. Петухова, Г. Загорского. – М. : Дашков и Ко, 2005. – 576 с.
9. Прокурорский надзор : Учебник / Ю. Винокуров и др. ; Под общ. ред. Ю. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшее образование, 2005. – 460 с.
10. Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України : Наказ Генерального Прокурора України від 21 червня 2011 р. № 9 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
11. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 р. № 3 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
12. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 6 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.



КЛИМЕНТЬЄВ О. П.,
здобувач Юридичного інституту
(Національний авіаційний університет)

УДК 340.111.5:316.774

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ

На основі проведеного аналізу автор запропонував своє розуміння інформаційної функції держави, визначив її зміст та сутність. Було акцентовано увагу на тому, що реалізація інформаційної функції держави повинна слугувати досягненню взаємодоповнюючих цілей, стійкому економічному росту, підвищенню суспільного добробуту та ін.

Ключові слова: інформаційна функція, інформаційна безпека, національна безпека, інформаційний простір, державна інформаційна політика, доктрина інформаційної безпеки.

На основе проведенного анализа автор предложил свое понимание информационной функции государства, определил ее содержание и сущность. Было акцентировано внимание на том, что реализация информационной функции государства должна служить достижению взаимодополняющих целей, устойчивому экономическому росту, повышению общественного благосостояния и др.

Ключевые слова: информационная функция, информационная безопасность, национальная безопасность, информационное пространство, государственная информационная политика, доктрина информационной безопасности.

It was noted that realization of information functions of the state should serve the achievement of the complementary goals, sustainable economic growth, and improvement of the social welfare. It was mentioned that achievement of these goals and solving of emerging problems require the development of effective national plans of action. It was argument, that information security is one of the most pressing directions of increasing of legal regulation of information functions of the state.

Key words: information function, information security, national security, information space, public information policy, information security doctrine.

Вступ. Інформаційний простір України в цілому досі залишається позбавленим цілісної системи регулювання. Якщо в питанні розвитку інформаційного суспільства є певна системність, то питання забезпечення інформаційної безпеки як в частині державного управління, законодавчого регулювання, так і бюджетного фінансування врегульоване меншою мірою.

Внаслідок недостатньої урегульованості в національному інформаційному просторі України нині спостерігається низка негативних явищ, які стоять на заваді як розвитку суб'єктів ринку, так і забезпеченню інформаційних прав та свобод громадян, а подекуди й створюють загрози національній безпеці України [1] та реалізації інформаційної функції держави зокрема.

Зважаючи на незначну кількість розвідок, присвячених безпосередньо інформаційній функції держави, назрілими залишається формування категорійно-понятійного апарату, що і визначає актуальність даної наукової статті.



Постановка завдання. Застосування нами історіографічного, діяхронного та синхронного, системного, історичного методів дослідження та методу екстраполяції дало змогу дійти висновку, що в науковій літературі недостатньо опрацьовано питання інформаційної функції держави, оскільки не всі науковці виділяють її в окрему, через що воно ще й досі не є концептуалізованим в рамках інформаційного права. Також слід відзначати, що відсутність уніфікованого визначення інформаційної функції держави на національному та універсальному рівнях, а також необхідність формування консенсуального категорійно-понятійного апарату і обумовили мету даної статті.

Виходячи з розуміння загальної проблеми даної наукової роботи, автором поставлені такі завдання: сформулювати авторське визначення «інформаційної функції держави», визначити її зміст, сутність та напрями підвищення правового регулювання.

Результати дослідження. Останнім часом проблеми інформаційного права стали доволі популярним предметом розгляду науковців, але й донині він не стало парадигмальним. У цьому ракурсі слід відмітити наукові праці В. Ліпкана [2], В. Цимбалюка, М. Швеця [3], І. Арістової [4], В. Залізняка [5], М. Дімчогло [6], Л. Капінус [7], К. Череповського [8] та інших. Зазначені автори розкривають сутність, характеристики, чинники та окремі аспекти інформаційних відносин, проте залишають поза науковою увагою питання інформаційної функції держави та визначення напрямів підвищення її правового регулювання.

Роль держави в управлінні суспільними справами, у вирішенні основних питань соціального розвитку реалізується через її функції, які спрямовані на задоволення інтересів та потреб як окремих осіб, так і суспільства в цілому.

Незважаючи на наявність в теорії права значної кількості досліджень функцій держави, для юридичної науки поняття інформаційної функції держави є таким, що знаходиться на стадії становлення. Відсутність визначення інформаційної функції як на законодавчому, так і на доктринальному рівнях (а саме відсутність обґрунтованих розвідок) сприяє розробленню власного авторського визначення.

Проведений нами контент-аналіз існуючих в державно-правовій науці визначень функцій держави дав змогу резюмувати, що під *інформаційною функцією держави* слід розуміти основні напрями її діяльності, які спрямовані на забезпечення інформаційних інтересів населення та держави в цілому як на національному, так і на міжнародному рівнях. На нашу думку, *сутність інформаційної функції* полягає в організації і забезпеченні системи створення, збирання, одержання, поширення, зберігання, використання, охорони, захисту інформації, а також в активній участі держави в особі її представницьких органів у розвитку світового інформаційного простору, встановленні режиму використання інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами шляхом здійснення відповідної інформаційної політики.

Змістом інформаційної функції держави є діяльність у сфері забезпечення основних прав, свобод та відповідальності суб'єктів права, які беруть участь в інформаційних процесах та інформатизації. Серед даних суб'єктів, як і основних учасників інформаційних правовідносин, слід зазначити фізичних осіб, юридичних осіб, об'єднання громадян та суб'єктів владних повноважень.

Визначаючи напрями підвищення правового регулювання інформаційної функції, перш за все слід зазначити, що під напрямом розуміється шлях діяльності, розвитку когось, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища [9, с. 268]. Тобто під *напрямом правового регулювання інформаційної функції* пропонуємо визначати діяльність органів державної влади, оскільки саме вони визначають на законодавчому рівні (через визначення напрямів зовнішньої та внутрішньої політики, інформаційна сфера не є виключенням) та забезпечують реалізацію інформаційної функції держави. Іншими словами, реалізація інформаційної функції є засобом забезпечення інформаційної безпеки держави. Виходячи з даного положення, одним із найбільш актуальних напрямів підвищення правового регулювання інформаційної функції держави є забезпечення інформаційної безпеки, приймаючи до ува-



ги події, які відбуваються в Україні (мається на увазі інформаційна війна з Росією – актуальна проблема, яка потребує негайного вирішення). Аналіз стану інформаційної безпеки нашої держави свідчить про те, що її рівень не цілком відповідає потребам особистості, суспільства, держави. Даний факт підтверджується як зростаючими загрозами інформаційній безпеці держави, що викликані глобальними чинниками, так і внутрішніми загрозами, зокрема, у формі кібератак на офіційні сайти органів державної влади.

Інформаційна безпека є невід'ємною складовою кожної зі сфер національної безпеки. Інформаційна сфера держави стала системоутворюючим чинником життя суспільства і активно впливає на стан політичної, економічної, оборонної та інших складових безпеки України. Водночас інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки. Доктрина інформаційної безпеки вказує на те, що національна безпека України суттєвим чином залежить від забезпечення інформаційної безпеки, і в ході технічного прогресу ця залежність буде зростати. Саме тому розвиток України як суверенної демократичної правової та економічно стабільної держави можливий лише за умови забезпечення належного рівня її інформаційної безпеки.

Нині врегулювання питань забезпечення інформаційної безпеки знаходиться на порядку денному обговорення як в Раді національної безпеки та оборони, так і в інших органах державної влади.

Функціонування системи національної безпеки уможлиблюється тоді, коли існує надійний нормативно-правовий фундамент, який у концептуальному плані регламентує і спрямовує рух даної системи. До таких основоположних концептуальних документів належать: концепція, доктрина і закони, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки [2, с. 98].

Перш за все в сфері забезпечення інформаційної безпеки держави слід зазначити Закон України «Про основи національної безпеки України», частиною якої й є інформаційна безпека. Відповідно до цього Закону передбачаються загрози національним інтересам і національній безпеці України в різних сферах, зокрема в інформаційній. Такими загрозами є: прояви обмеження свободи слова та доступу до публічної інформації; поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії; комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм; розголошення інформації, яка становить державну таємницю, або іншої інформації з обмеженим доступом, спрямованої на задоволення потреб і забезпечення захисту національних інтересів суспільства і держави; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації [10].

Вищезазначені загрози також створюють і перешкоди для можливості реалізації інформаційної функції держави, тому постає нагальна потреба їх відвернення, а у разі настання – ліквідації негативних наслідків.

Також згідно із законом передбачаються основні *напрями державної політики з питань національної безпеки в інформаційній сфері*, які, на нашу думку, можна використати під час визначення напрямів підвищення правового регулювання інформаційної функції, а саме вдосконалення державного регулювання розвитку інформаційної сфери шляхом створення нормативно-правових передумов для розвитку національної інформаційної інфраструктури та ресурсів, наповнення внутрішнього та світового інформаційного простору достовірною інформацією про Україну; забезпечення неухильного дотримання конституційних прав на свободу слова, доступ до інформації; вжиття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору та протидії монополізації інформаційної сфери України [1]. З одного боку, закріплення даного переліку є досить позитивним моментом, але невирішеною залишається задача реалізації багатьох інших нормативно-правових актів. Тому, крім законодавчого закріплення, важливим є також визначення вичерпного переліку засобів та способів реалізації закріплених норм, а також визначення строків, протягом яких повинні бути здійснені ці заходи.



Далі варто зазначити проект Концепції національної інформаційної політики України, яка визначає правові, економічні та організаційні основи національної інформаційної політики України (інформаційної функції) і спрямована на досягнення наступних основних цілей, які, на нашу думку, є відображеними у вищезазначеному Законі [11]. З метою підвищення правового регулювання інформаційної функції держави необхідно прийняти дану концепцію та забезпечити можливість її ефективної реалізації.

У процесі моніторингу загроз національній безпеці (та інформаційній – авт.) мають встановлюватися джерела їх походження, можливість настання, характер протікання, можливі наслідки у разі настання та інше. Для розроблення цих питань і створюється певна система, вчення-доктрина [2, с. 99], під якою розуміється політичне, наукове, філософське, військове і т. ін. вчення, теорія, система поглядів [9, с. 68].

Досліджуючи питання правового регулювання інформаційної функції, зупиняємося на проектах нової доктрини правового регулювання функції інформаційної безпеки. Ми поділяємо позицію І.М. Сопілко стосовно того, що в доктрині мають бути викладені концептуальні підходи реалізації державної інформаційної політики через ефективну реалізацію політики національної безпеки в інформаційній сфері або ж державної політики інформаційної безпеки. Доктрина інформаційної безпеки має виражати систему офіційних позицій та мету, завдання, функції, принципи та методи, основні напрями державної політики, заходи контролю у сфері реалізації державної політики інформаційної безпеки. У розвиток Доктрини мають розроблятися документи наступного рівня: закони, програми за певними напрямками, які мають загалом скласти систему правового регулювання у сфері інформаційної безпеки і виступати складовим елементом системи нормативно-правового регулювання державної інформаційної політики.

Недоліком доктрини можна зазначити те, що укладачі документа вживають два різні терміни: 1) державна інформаційна політика; 2) державна політика у сфері інформаційної безпеки. Більше того, з'являється кореляція державної інформаційної політики не з інформаційної сферою, а з національним інформаційним простором [12, с. 38]. На нашу думку, вживання такого терміну, як «національний інформаційний простір» є юридично некоректним, оскільки під простором розуміється одна з основних об'єктивних форм існування матерії, яка характеризується протяжністю та обсягом; необмежена протяжність (в усіх вимірах, напрямках); тривимірна протяжність над землею; вільний, великий обшир; просторинь; відсутність яких-небудь обмежень, перешкод у чомусь; воля [9, с. 309]. Виходячи з даного визначення, ми можемо вказати на неможливість правового урегулювання якогось абстрактного явища, а сфера інформаційної безпеки повинна бути чітко введена в межі законодавства з метою попередження здійснення порушень в даній сфері.

Одним з найважливіших напрямків підвищення ефективності забезпечення інформаційної безпеки є подальше вдосконалення системи комплексних адміністративно-правових засобів. Надзвичайно важливе значення в цій системі набувають дозвільний, реєстраційний методи, метод застосування заходів адміністративно-правового примусу. Саме ці методи дозволяють реалізувати контрольні-наглядові функції органів державної влади. В умовах необхідності протидії загрозам інформаційній безпеці держави зазначені методи є практично єдиним засобом захисту прав і свобод особистості, духовних цінностей суспільства, конституційного ладу і суверенітету держави в інформаційній сфері [13, с. 6].

Рада національної безпеки і оборони України визначила основні напрями стратегії захисту інформаційного простору країни, якими в даний час є захист від негативних інформаційних впливів, розвиток власного інформаційного простору, кібербезпека і контрпропаганда [14]. Ці напрями, на нашу думку, також можна визначити такими, що спрямовані на підвищення правового регулювання інформаційної функції, і зараз перед органами державної влади постало завдання розробки низки нормативно-правових актів та після їх прийняття забезпечення їх ефективної реалізації.



Разом з тим на шляху розвитку вітчизняної інформаційної сфери постає ряд проблем, до яких, зокрема, належать наступні: відсутність довгострокової державної стратегії щодо подальшого її розвитку, в якості прикладу можемо зазначити Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», який в наступному році повинен бути виконаним; недооцінка значення інформаційно-комунікаційного аспекту в процесі демократизації суспільства, розбудови держави, її європейської та євроатлантичної інтеграції; недосконалість законодавства про інформацію, що, на нашу думку, можна пояснити його безсистемністю, наявністю великої кількості суперечностей як між різними актами, так і в одному й тому ж акті, приклад було наведено вище; намагання суб'єктів інформаційних відносин маніпулювати громадською думкою шляхом поширення недостовірної, неповної та упередженої інформації у засобах масової інформації, не слід забувати і про «спіраль замовчування»; непрозорість відносин власності щодо засобів масової інформації; випадки порушення професійних прав журналістів, втручання в редакційну політику з боку власників засобів масової інформації тощо; недостатній рівень державної підтримки виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної продукції, що призводить і до формування негативного міжнародного іміджу нашої держави; наявність тенденції до концентрації власності і монополізації сегментів вітчизняного інформаційного ринку, зокрема телебачення і радіомовлення, що також призводить до перекручування інформації, яка «видається» громадськості, або її втаємничення; наявність значної кількості інформаційної продукції, що не відповідає вимогам законодавства, негативно впливає на систему суспільних цінностей та призводить до деградації суспільства, прикладом може бути необмежений доступ до продукції порнографічного характеру та такої, що пропагує культ насильства та жорстокості, в мережі Інтернет; відсутність належних правових, організаційних та фінансово-матеріальних основ для створення системи суспільного телерадіомовлення; висока інформаційна залежність України від зарубіжних інформаційних ресурсів; недостатній рівень використання української мови в аудіовізуальних (електронних) та друкованих засобах масової інформації, Інтернеті; брак системних державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення захисту стратегічних національних інтересів на міжнародному рівні, зокрема, щодо можливості контролювати і регулювати потоки інформації з-поза меж держави з метою додержання законів України, прав і свобод громадян, гарантування національної безпеки держави [15].

Висновки. Реалізація інформаційної функції держави повинна слугувати досягненню взаємодоповнюючих цілей, стійкому економічному росту, підвищенню суспільного добробуту, стимулюванню соціальної згоди і повної реалізації їхнього потенціалу в області зміцнення демократії, транспарентного і відповідального керування, міжнародного миру і стабільності. Досягнення цих цілей і рішення виникаючих проблем вимагають розробки ефективних національних планів дій. Існуюча термінологічна плутанина обумовлена відсутністю уніфікованого та легітимованого тезаурусу основних категорій та понять, що застосовуються для опису процесів та явищ у сфері державної інформаційної політики в цілому та інформаційної функції зокрема. Формування інформаційної функції держави в якості самостійної зумовлене інтенсивним інформаційним розвитком суспільства та прийняттям нормативно-правових актів в інформаційній сфері (після проголошення незалежності України).

Одним із найбільш актуальних напрямів підвищення правового регулювання інформаційної функції держави є забезпечення інформаційної безпеки. Вдосконалення державного регулювання розвитку інформаційної сфери повинно здійснюватися шляхом створення нормативно-правових передумов для розвитку національної інформаційної інфраструктури та ресурсів, наповнення внутрішнього та світового інформаційного простору достовірною інформацією про Україну та ін. З метою підвищення правового регулювання інформаційної функції повинні розроблятися документи наступного рівня: закони, програми за певними напрямками, які мають загалом скласти систему правового регулювання у сфері інформаційної безпеки і виступати складовим елементом системи нормативно-правового регулювання державної інформаційної політики.



Список використаних джерел:

1. Про затвердження Стратегії розвитку інформаційного простору України : Пояснювальна записка до проекту Указу Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=112649&cat_id=61025.
2. Ліпкан В. Інформаційна безпека України : [Глосарій] / В. Ліпкан, Л. Харченко, О. Логінов. – К. : Текст, 2004. – 136 с. ; Ліпкан В. Національна безпека України : навч. посіб. / В. Ліпкан. – [2-е вид.]. – К. : КНТ, 2009. – 576 с.
3. Цимбалюк В. Інформаційне право (основи теорії і практики) : [монографія] / В. Цимбалюк. – К. : Освіта України, 2010. – 388 с. ; Цимбалюк В. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства / В. Цимбалюк. – К. : Освіта України, 2011. – 426 с. ; Нормативно-правові та методологічні засади упорядкування інформаційних відносин : науково-методичний посібник / авт. кол. : В. Брижко, В. Цимбалюк, М. Швець ; за ред. В. Тація, В. Тихого, М. Швеця. – К. : ТОВ «ПанТот», 2009. – 383 с.
4. Арістова І. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [монографія] / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Бандурки. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
5. Ліпкан В. Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В. Ліпкан, В. Залізняк ; за заг. ред. В. Ліпкана. – К. : О. Ліпкан, 2012. – 304 с.
6. Дімчогло М. Консолідація інформаційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / М. Дімчогло. – К., 2012. – 18 с.
7. Капінус Л. Проблеми визначення права на доступ до інформації / Л. Капінус // Правові та політичні системи сучасності : матер. наук.-практ. конф. (Луцьк, 22 квітня, 2012 р.). – К. : ФОП Ліпкан О., 2012. – 96 с.
8. Череповський К. Інкорпорація інформаційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / К. Череповський. – Запоріжжя : Б. В., 2013. – 19 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. – Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. – 864 с.
10. Про основи національної безпеки України : Закон від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
11. Горбенко І., Потій О., Прокоф'єв М. Системний аналіз переходу від концепції національної інформаційної політики до доктрини інформаційної безпеки України / І. Горбенко, О. Потій, М. Прокоф'єв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://domarev.com.ua/bibl/doktrina.htm>.
12. Сопілко І. Роль доктрини інформаційної безпеки України в реалізації державної інформаційної політики України / І. Сопілко // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 2. – С. 36–41.
13. Березовська І. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. Березовська. – К., 2012. – 18 с.
14. СНБО разработал стратегию защиты информационного пространства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://itexpert.org.ua/rubrikator/item/35715-snbo-razrabotal-strategiyu-zashchity-informatsionnogo-prostranstva.html>.
15. Про Концепцію державної інформаційної політики : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=70468&cat_id=77741.



НЕГОДЧЕНКО В. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри
кримінально-правових дисциплін
(ВНПЗ «Дніпропетровський
гуманітарний університет»)

УДК 342.951

МІСЦЕ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У СИСТЕМІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Наукову статтю присвячено характеристиці правових норм, що визначають порядок використання персональних даних як ідентифікуючого засобу та інформації з обмеженим доступом, у системі інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: конфіденційна інформація, таємна інформація, бази даних, органи внутрішніх справ, персональні дані, ідентифікація.

Научная статья посвящена характеристике правовых норм, определяющих порядок использования персональных данных как идентифицирующего средства и информации с ограниченным доступом, в системе информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: конфиденциальная информация, секретная информация, базы данных, органы внутренних дел, персональные данные, идентификация.

Research paper is devoted to the characterization of legal rules governing the use of personal data as a means of identifying and classified information, the information system of internal affairs.

Key words: confidential information, secret information, databases, police, personal data identification.

Вступ. Правоохоронні відносини потребують ідентифікації їх учасників, персоналізації як юридичної відповідальності, так і захисного впливу уповноважених державних органів. Єдиним видом інформації, що здійснює ідентифікацію суб'єкта, є персональні дані, значні масиви яких накопичуються органами внутрішніх справ України (ОВС). 1 січня 2011 р. набув чинності Закон України «Про захист персональних даних» № 2297 від 01.06.2010 р., який регулює відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки. 1 січня 2014 р. набули чинності зміни до законодавства про захист персональних даних відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» [20], відповідно до якого основні повноваження Держслужби України із захисту персональних даних були передані, включаючи проведення перевірок, Уповноваженому Верховної Ради України із прав людини, а також змінено сам механізм реєстрації баз персональних даних на повідомлення Уповноваженого із прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних [18]. Зазначене свідчить про нагальну потребу дослідження змін у системі інформаційного забезпечення діяльності ОВС та правил використання персональних даних.



Постановка завдання. Метою статті є з'ясування значення персональних даних як ідентифікуючого засобу в системі інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ. Відповідно до поставленої мети завданнями дослідження є такі: визначення поняття інформаційного забезпечення ОВС та його основних елементів; з'ясування місць основної концентрації персональних даних у системі інформаційного забезпечення ОВС, видів персональних даних, що використовуються у правоохоронній діяльності, та основних правових засад їх використання; вивчення проблем забезпечення правового захисту персональних даних та шляхи їх вирішення.

Стан розроблення проблеми. Проблематиці інформаційного забезпечення діяльності державних органів у науці адміністративного права приділялася значна увага такими вченими, як Є.Ю. Бараш, В.С. Бондар, Є.Д. Бондаренко, В.М. Брижко, Н.С. Калашник, Р.А. Коваль [10], С.Ф. Константінов, М.В. Корнієнко, А.О. Пугач, Д.Г. Терьохін, О.Г. Фролова та інші. Водночас окремі дослідження правового регулювання використання персональних даних у системі інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ як окремого напрямку управлінської діяльності, враховуючи специфіку статусу цих органів, комплексно не проводились. У цьому контексті Н.С. Калашник вказує, що незважаючи на те, що процес тотальної інформатизації українського суспільства триває більше десяти років, науковцями недостатньо приділялося уваги питанням застосування інформаційних технологій у здійсненні правоохоронної діяльності [9].

Результати дослідження. Інформаційне забезпечення кожної державної служби є важливим елементом її функціонування. Особливої важливості набуває інформаційне забезпечення державних служб, діяльність яких пов'язана із застосуванням державного примусу. Наявність примусового елемента під час виконання ОВС покладених на них обов'язків створює ускладнення у процесі отримання й використання персональних даних. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію» міліція має право здійснювати обробку персональних даних в обсязі, структурі та порядку, що постають із завдань і функцій, покладених на міліцію цим та іншими законами, а також забезпечувати режим доступу до інформації [23]. Зазначене створює необхідність приділення окремої уваги правовому регулюванню використання персональних даних у процесі інформаційного забезпечення діяльності ОВС та конкретизації режиму персональних даних як виду інформації з обмеженим доступом.

Здійснення управління та управлінської діяльності в сучасних умовах, як зазначає Є.Ю. Бараш, можливе лише за умови належного інформаційного забезпечення, яке опосередковує й упорядковує відповідні управлінські зв'язки, що виникають між суб'єктом та об'єктом управління [1, с. 34]. Саме тому можна стверджувати, що від рівня якості розробки питання інформаційного забезпечення ОВС залежить і рівень захисту персональних даних, що нею використовуються, й ефективність захисту прав і свобод громадян України.

Як зауважує О.Г. Фролова, практика боротьби зі злочинністю переконливо свідчить не лише про суттєву, а в багатьох випадках – пріоритетну роль системи інформаційного забезпечення ОВС як ланки, що значною мірою зумовлює ефективність управління в ОВС та ефективність роботи вказаної системи в цілому. Пріоритетність системи інформаційного забезпечення управління в ОВС підкріплюють, підтверджують відповідні нормативно-правові акти, зокрема накази й розпорядження МВС України [29, с. 55]. М.В. Корнієнко вказує на необхідність надання особливої уваги під час проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань питанням інформаційного забезпечення оперативного штабу в умовах постійної зміни оперативної обстановки [13, с. 13]. Він зазначає, що аналіз результатів практичної діяльності підрозділів органів внутрішніх справ щодо припинення групових порушень громадського порядку засвідчує, що на сьогодні досить проблемними залишаються питання обміну інформацією із взаємодіючими органами під час проведення зазначених дій [13, с. 16].



В.П. Петков вказує на пріоритетність надання уваги інформаційному забезпеченню правоохоронної діяльності в пенітенціарній системі [17, с. 4]. Аналогічної позиції дотримується й С.Ф. Константинов, проте вже у сфері запобігання і припинення правопорушень неповнолітніх [12, с. 254]. Поінформованість суб'єктів важлива також в адміністративному процесі [28].

Існують різні наукові підходи щодо визначення інформаційного забезпечення. Так, С.Д. Бондаренко під інформаційним забезпеченням розуміє процес задоволення потреб в інформації, заснованої на застосуванні спеціальних засобів і методів її одержання, опрацювання, накопичення й видачі у зручному для використання вигляді, а структура цього забезпечення включає інформаційний фонд та спеціальні прийоми й методи інформаційного забезпечення, тобто це явище одночасно являє собою, по-перше, певну організаційну діяльність одержання, опрацювання, накопичення й видачі інформації, по-друге, прийоми та методи її здійснення, по-третє, певні матеріальні об'єкти – інформаційні фонди [3].

Досліджуючи інформаційне забезпечення ОВС, наведемо думку С.Ю. Бараша, який визначає основні ознаки інформаційного забезпечення управління Державною кримінально-виконавчою службою, а саме: за своєю сутністю воно виступає як процес обробки, одержання, опрацювання, накопичення й використання управлінської інформації про різні аспекти функціонування служби; за періодичністю воно являє собою неперервний процес обробки й використання інформації; за характером існування становить частину управлінської діяльності служби; за формою реалізації здійснюється за допомогою притаманних цьому виду засобів і методів; за наслідками здійснення інформаційного забезпечення пов'язане із формуванням певних інформаційних фондів, документів, нормативної бази; за метою функціонування спрямоване на забезпечення належного функціонування системи, наприклад, автоматизованої системи управління; за основним призначенням як інструмент ефективного управління знаходить свою реалізацію під час аналізу, планування й підготовки ефективних управлінських рішень [1, с. 35-36]. Безпосередньо приклад визначення інформаційного забезпечення такого правоохоронного органу як державна виконавча служба було надано П.В. Макушевим, який запропонував під інформаційним забезпеченням діяльності державної виконавчої служби розуміти частину управлінської діяльності з аналізу, планування й підготовки управлінських рішень, яка представляє собою неперервний процес обробки та використання інформації про стан функціонування системи державної виконавчої служби, яка здійснюється за допомогою інформаційних засобів і методів, призводить до формування інформаційних фондів та спрямована на забезпечення належного функціонування системи державної виконавчої служби України [14, с. 73]. На наш погляд, аналогічне визначення може бути застосоване й до поняття «інформаційне забезпечення діяльності ОВС».

Елементами інформаційно-аналітичної системи органів державної влади, як зазначає А.О. Пугач, повинні бути бази даних необхідної інформації, системи зв'язку та передачі даних, системи обробки даних, автоматизовані робочі місця державних службовців. Первинними елементами інформаційно-аналітичної системи є периферійні об'єктно-спеціалізовані автоматизовані інформаційні підсистеми, елементами кожної з яких є комплекси технічних засобів, до яких входить обчислювальна техніка, системне і спеціальне програмне забезпечення, колективи відповідних спеціалістів [25]. Таким чином, важливим елементом системи інформаційного забезпечення ОВС є бази даних (БД).

Відповідно до Інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України [7] до системи інформаційного забезпечення ОВС входять такі бази даних, що містять у тому числі персоналізовану інформацію, тобто персональні дані: БД «Факт», в якій містяться відомості щодо злочинів (правопорушень), подій, які загрожують особистій чи громадській безпеці, надзвичайних подій, викладених у заявах (повідомленнях, рапортах) та зареєстрованих у черговій



частині ОВС; БД «Злочин» – відомості щодо зареєстрованих злочинів (особливо тяжкі, тяжкі, середньої тяжкості), вчинених на території обслуговування ОВС, у тому числі за матеріалами яких заведено ОРС категорії «Злочин»; БД «Доставлені» – доставлені до ОВС особи; БД «Контур» – електронні фотографії, опис зовнішності та особливих прикмет; БД «Особа» – відомості щодо осіб, які вчинили правопорушення та щодо яких здійснюється профілактична робота працівниками ОВС; БД «Розшук» – відомості щодо оголошених у державний, міждержавний, міжнародний розшук; БД «Адміністративне правопорушення» – відомості щодо зареєстрованих в ОВС адміністративних правопорушень; БД «Корупційне правопорушення» – відомості щодо зареєстрованих корупційних правопорушень; БД «Мігрант» – відомості щодо осіб, які порушили законодавство України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, виявлених працівниками ОВС; БД «Угон» – відомості щодо транспортних засобів (автомобілів, мотоциклів та мопедів), які розшуковуються, а також виявлених безгосподарних, у тому числі викрадених і втрачених державних номерних знаків ТЗ; БД «Річ» – відомості щодо речей, викрадених, вилучених з ознаками підробки, заборонених або обмежених в обороті у громадян і службових осіб, безгосподарних, що знайдені або вилучені із камер схову вокзалів, портів, аеропортів, та зданих до ОВС; АРМ «Антикваріат» – культурні цінності – об'єкти матеріальної і духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення, в тому числі їх електронні аналоги; БД «Втрачені документи» – відомості щодо документів (бланків документів), викрадених, утрачених, вилучених (з ознаками підробки) у громадян і службових осіб, паспортів померлих громадян України, не зданих до ОВС, паспортів осіб, які знаходяться в розшуку, та які мають індивідуальні заводські (фабричні) номери і знаходяться в державному обігу; БД «Кримінальна зброя» – відомості щодо зброї викраденої, утраченої, знайденої, зданої до ОВС, вилученої працівниками ОВС із числа тієї, що незаконно зберігалася, незалежно від її технічного стану, що має індивідуальні заводські (фабричні) номери або номери деталей; БД «Зареєстрована зброя» – відомості щодо зброї, що має індивідуальні заводські (фабричні) номери, перебуває в користуванні громадян, підприємств, установ, організацій, господарських об'єднань, яким надано відповідно до законодавства дозвіл на її придбання, зберігання, носіння, перевезення, та яка обліковується підрозділами дозвільної системи ОВС; БД «Електронний рапорт» – відомості, які було отримано/виявлено працівниками ОВС у процесі виконання ними своїх службових обов'язків або під час проведення гласних оперативно-розшукових заходів від громадян і посадових осіб (без розкриття джерела інформації) і лише відкритого характеру. Це лише невелика частина баз даних, що містять персональні дані та використовуються правоохоронними органами.

В.С. Бондар, Д.Г. Терьохін зазначають, що сучасний потенціал високих технологій містить потужні можливості проведення моніторингу нерозкритих злочинів шляхом утворення єдиних інтегрованих інформаційних систем. Функціональна класифікація, що найбільш точно відображає існуючу структуру інформаційних підсистем ГУ МВС в областях, на їх думку, складається з наступного: а) автоматизованої інформаційно-пошукової системи «Армор», яка виконує пошукові, облікові, довідкові, прогнозуючі функції; б) інформаційно-аналітичної системи «Сова», яка виконує аналітичні, плануючі, діагностичні функції; в) інтегрованої біометричної системи «Аргус», окрім функцій цих систем, тут реалізовано можливості біометричної ідентифікації людини за обличчям. АІПС «Армор», зокрема, об'єднує 19 комп'ютерних інформаційних підсистем: АІС «Особа», АІС «Дактилоскопічні обліки», АІС «Оріон», АІС «Нерозкриті злочини» з відомостями про нерозкриті злочини, вчинені на території області (розбої, скоєні із застосуванням вогнепальної зброї, викрадення цінностей із металевих сховищ, викрадення антикваріату, культурних та історичних цінностей тощо) [2].

Науковці виділяють різні аспекти функціонування інформаційної системи державних органів, у тому числі правоохоронної діяльності працівників ОВС: 1) доступ-



ність (можливість за обмежений час отримати інформацію); 2) цілісність (актуальність і несуперечливість інформації, її захищеність від знищення та несанкціонованої зміни); 3) конфіденційність (захист від несанкціонованого ознайомлення) [4, с. 68]. Водночас система інформаційного забезпечення ОВС України розроблена ще не повністю, особливо великі прогалини існують у сфері організаційно-правового забезпечення безпеки використання конфіденційних відомостей, отриманих у процесі службової діяльності працівників міліції, особливо персональних даних.

Особливості використання персональних даних визначені Законом України «Про захист персональних даних» [21]. Аналізуючи перелік відомостей, що складають персональні дані, нами з'ясовано, що в Законі України «Про захист персональних даних» чітко не вказано зміст відомостей, що складають персональні дані, проте Законом України «Про інформацію» до конфіденційної інформації про фізичну особу віднесено дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата й місце народження [22]. Конституційний Суд України Рішенням від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп відніс до конфіденційної інформації про фізичну особу, ще й відомості про її майновий стан та інші персональні дані [27], а рішенням від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012, даючи офіційне тлумачення ч. 1, 2 ст. 32 Конституції України, пояснив, що до інформації про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) входять відомості про національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я тощо [26]. Проте законодавством України не встановлено й не може бути встановлено, як роз'яснює Міністерство юстиції України, чіткого переліку відомостей про фізичну особу, які є персональними даними, задля можливості застосування положень Закону «Про захист персональних даних» до різноманітних ситуацій, у тому числі під час обробки персональних даних в інформаційних (автоматизованих) базах і картотеках персональних даних, що можуть виникнути в майбутньому, у зв'язку зі зміною в технологічній, соціальній, економічній та інших сферах суспільного життя [5].

Конституційний Суд України також вважає, що перелік даних про особу не є вичерпним, більша їх частина визнається конфіденційною інформацією. Основними правилами використання такої інформації є недопущення збирання, зберігання, використання й поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата й місце народження [22]. В абз. 2 ст. 11 Закону України «Про інформацію» зазначено: «Не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди». Це означає, що є частина персональних даних, які носять відкритий характер, тобто не є інформацією з обмеженим доступом. Це питання вирішує ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних», у ч. 2 якої зазначено, що персональні дані, крім знеособлених персональних даних, за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом. Наведене свідчить про сприйняття законодавцем конфіденційного характеру персональних даних. Віднесення персональних даних до відкритої інформації або до інформації з обмеженим доступом здійснюється за ключовою ознакою – можливістю ідентифікувати особу – суб'єкта персональних даних. Як правило, в системі інформаційного забезпечення ОВС використовуються конфіденційні персональні дані, хоча під час віднесення їх до державної таємниці їх режим використання може бути, як у таємної інформації.

Обов'язки осіб, уповноважених на виконання функцій держави не розголошувати й не використовувати в інший спосіб конфіденційну інформацію, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім випадків, встановлених законом, визначаються також Законом України «Про правила етичної поведінки» [24], загальними правилами поведінки державного службовця [6] та етичними кодексами



окремих відомств. Проте у Правилах поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України [19] відсутні положення, що зобов'язують зберігати конфіденційність інформації, у тому числі персональних даних саме працівників органів внутрішніх справ. Позитивним прикладом врегулювання такого питання у правоохоронних органах є Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, ст. 11 якого зобов'язує працівників прокуратури забезпечувати конфіденційність інформації, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, та особливу увагу приділяти питанням обмеження доступу до персональних даних громадян [11]. На наш погляд, необхідно аналогічні положення закріпити й у Правилах поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу ОВС України. Ці положення набувають особливої актуальності з огляду на те, що законодавством передбачено проведення службового розслідування уповноваженим на те начальником ОВС щодо працівника ОВС у разі розголошення ним конфіденційної, таємної, службової або іншої інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом [8]. Пам'ятаючи про режим персональних даних як конфіденційної інформації, вважаємо, що норми Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України можуть бути застосовані й під час порушення норм законодавства про захист персональних даних.

З'ясовуючи види персональних даних, що використовують ОВС у своїй діяльності, зазначимо, що законодавством передбачено персональні дані загального характеру, формування баз даних яких не потребує державного контролю, та персональні дані вразливого характеру. Забезпеченню конфіденційності останніх присвячений Порядок повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України із прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, про структурний підрозділ або відповідальну особу, що організовує роботу [18], прийнятий 08.01.2014 р. на виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» [20].

Цей закон набув чинності 1 січня 2014 р. Відповідно до нього основні повноваження Держслужби України із захисту персональних даних були передані, включаючи проведення перевірок, Уповноваженому Верховної Ради України із прав людини, а також змінено сам механізм реєстрації баз персональних даних на повідомлення Уповноваженого із прав людини щодо обробки персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних [18]. Цей закон призвів до змін у правовому режимі персональних даних, виокремивши групу персональних даних, обробка яких становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів, а саме: 1) расове, етнічне та національне походження; 2) політичні, релігійні або світоглядні переконання; 3) членство в політичних партіях та/або організаціях, професійних спілках, релігійних організаціях чи у громадських організаціях світоглядної спрямованості; 4) стан здоров'я; 5) статеве життя; 6) біометричні дані; 7) генетичні дані; 8) притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності; 9) застосування щодо особи заходів у межах досудового розслідування; 10) вжиття щодо особи заходів, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»; 11) вчинення щодо особи тих чи інших видів насильства; 12) місцеперебування та/або шляхи пересування особи [18]. Таким чином, у системі інформаційного забезпечення ОВС використовуються як звичайні персональні дані, так і персональні дані, обробка яких становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що збирання, зберігання, використання й поширення державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте та сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках



і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Ч. 2 ст. 14 Закону України «Про захист персональних даних» вносить уточнення щодо поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних: поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише (якщо це необхідно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [15]. Чинного нормативно-правового відомчого акта, який визначав би порядок використання персональних даних у системі інформаційного забезпечення діяльності ОВС, не прийнято, що, на наш погляд, є недоліком, оскільки ОВС під час використання персональних даних є їх держателями або володільцями.

У вітчизняному законі «Про захист персональних даних» окремо не об'єднані в одну норму права й обов'язки володільця (держателя персональних даних). Проте вони є подібними до тих, що визначає ст. 13 «Права та обов'язки держателя персональних даних» Модельного кодексу «Про персональні дані». Юридичні та фізичні особи отримують право на дії з персональними даними на підставі дозволу суб'єкта персональних даних, передбаченого національним законодавством. Держатель персональних даних зобов'язаний здійснювати наступне: 1) отримувати персональні дані безпосередньо від суб'єкта або з інших джерел за його згодою, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством; 2) забезпечувати режим конфіденційності під час використання персональних даних у передбачених законодавством випадках; 3) документально визначати порядок роботи з персональними даними службовців, а також осіб, які несуть юридичну відповідальність за дотримання режиму конфіденційності і збереження персональних даних; 4) забезпечувати збереження персональних даних, їх уточнення, а також встановлений у нормативному порядку режим доступу до них; 5) повідомляти суб'єкту на його вимогу інформацію про наявність персональних даних про нього, а також самі персональні дані, за винятком випадків, передбачених законом. Також відповідно до міжнародного й вітчизняного законодавства працівники ОВС, яким персональні дані стають відомими завдяки їх посадовим обов'язкам, беруть на себе зобов'язання й несуть відповідальність за забезпечення конфіденційності дій із цими персональними даними. Зобов'язання залишаються чинними й після закінчення роботи з персональними даними протягом терміну збереження режиму конфіденційності. Передача персональних даних ОВС іншому правоохоронному органу можлива лише в тому випадку, якщо цілі використання персональних даних новим власником відповідають цілям їх отримання. Передача персональних даних у цілях, не відповідних до цілей їх отримання, здійснюється або за згодою суб'єкта, або на підставі закону. Під час передачі персональних даних іншому держателю на нього покладається обов'язок дотримуватися режиму конфіденційності [16]. Усі зазначені положення повинні бути акумульовані в єдиному підзаконному нормативно-правовому акті, який визначав би порядок використання й захисту персональних даних ОВС.

Висновки. Інформаційне забезпечення діяльності ОВС можна визначити як частину управлінської діяльності з аналізу, планування й підготовки управлінських рішень, яка представляє собою неперервний процес обробки й використання інформації про стан функціонування системи ОВС, яка здійснюється за допомогою інформаційних засобів і методів, призводить до формування інформаційних фондів та спрямована на забезпечення належного функціонування системи державної виконавчої служби України. Забезпечення інформаційних потреб ОВС вимагає збору, накопичення, обробки, систематизації, зберігання, використання й обміну значними обсягами персональних даних, що локалізуються та концентруються в інформаційних базах ОВС. Переважна біль-



шість персональних даних, що використовуються ОВС, є конфіденційною інформацією, оскільки слугує ідентифікуючим засобом учасників правоохоронних і правозахисних відносин. Водночас чинне законодавство не містить єдиного відомчого нормативно-правового акта, який деталізував би положення Закону України «Про захист персональних даних» з урахуванням особливостей діяльності ОВС. Вважаємо за потрібне розробити внутрішньовідомчий документ, що визначив би відділи й посади працівників, відповідальних за забезпечення захисту персональних даних, комплекс організаційних і технічних заходів, права й обов'язки всіх працівників ОВС щодо захисту персональних даних у процесі реалізації покладених на них правоохоронних і правозахисних функцій. Предметом подальших наукових пошуків у цій сфері стане визначення особливостей використання та забезпечення захисту персональних даних окремими підрозділами ОВС.

Список використаних джерел:

1. Бараш Є.Ю. Інформаційне забезпечення управління Державною кримінальною-виконавчою службою / Є.Ю. Бараш // Форум Права. – 2011. – № 3. – С. 34–40. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11beikvc.pdf>.
2. Бондар В.С., Терьохін Д.Г. Шляхи оптимізації облікової діяльності при розслідуванні злочинів (за матеріалами кримінальних справ про шахрайство, вчинені шляхом незаконного отримання споживчого кредиту) // Український юридичний портал «Радник». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/556-protses/15076-2011-01-21-05-35-38.html>.
3. Бондаренко Є.Д. Особливості інформаційного забезпечення торговельного підприємства / Є.Д. Бондаренко // Актуальні проблеми сучасної науки : п'ята всеукр. наук.-практ. інтернет-конференція // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/bondarenko-ed-osoblivosti-informatsionogo-zabezpechennya-torgovelnogo-pidприємства>.
4. Брыжко В.М., Цимбалюк В.С., Орехов А.А. Е-будущее и информационное право / под ред. докт. юрид. наук, проф. Р.А. Калужного, докт. экон. наук, проф. М.Я. Швеца. – К. : Интеграл, 2002. – 264 с.
5. Деякі питання практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних» : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.12.2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0076323-11/print1329875570254855>.
6. Загальні правила поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – С. 211. – Ст. 3208. – Код акта 53581/2010.
7. Інструкція з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.03.2010 р. № 75.
8. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 12.03.2013 р. № 230.
9. Калашник Н.С. Проблеми впровадження та використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні діяльністю органу виконавчої влади / Н.С. Калашник // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kvs.zp.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=177&itemid=192.
10. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади / Р.А. Коваль // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 1 (113).
11. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : схвалено Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 листопада 2012 року ; затверджено Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 //



[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gp.gov.ua.ua/file_downloader.html.

12. Константинов С.Ф. Інформаційне забезпечення ОВС – один з пріоритетних напрямів роботи міліції щодо запобігання та припинення правопорушень неповнолітніх // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1. – С. 254–257.

13. Корнієнко М.В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.В. Корнієнко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 22 с.

14. Макушев П.В. Персональні дані як елемент системи інформаційного забезпечення державної виконавчої служби України // Право і суспільство. – 2013. – № 4. – С. 70–76.

15. Методичні рекомендації щодо надання персональних даних на запити правоохоронних органів // Одеська обласна державна адміністрація Управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, запобігання та виявлення корупції обласної державної адміністрації (відділ з питань запобігання та виявлення корупції) : веб-сайт. – Одеса, 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uvpo.odessa.gov.ua/files/uvpo_portal/metodichn_rekomendac_wodo_nadannya_personal_nih_danih_na_zapiti_pравоохоронnih_organ_v.pdf.

16. Модельный закон «О персональных данных» : опублікован 16 октября 1999 года ; принят на 14 пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 14-19 от 16 октября 1999 года).

17. Петков В.П. Управління виховно-виправним процесом : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / В.П. Петков ; Ун-т внутр. справ. – Х., 1998. – 40 с.

18. Порядок повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, про структурний підрозділ або відповідальну особу, що організовує роботу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3413:2014-01-10-09-58-05&catid=202:2011-11-25-14-59-08&Itemid=202. – Дата звернення: 10 січня 2014 р.

19. Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 22.02.2012 р. № 155 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – С. 342. – Ст. 1357. – Код акта 61517/2012.

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних : Закон України від 3 липня 2013 року № 383-VII // Урядовий кур'єр. – 2013. – 31 липня. – № 136.

21. Про захист персональних даних : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

22. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

23. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Голос України. – 1991. – 4 січня.

24. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 травня 2012 року № 4722-VI // Голос України. – 2012. – 12 червня. – № 106.

25. Пугач А.О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади в Україні // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=165>.

26. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп : справа



№ 18/203-97 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97>.

27. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин 1, 2 статті 32, частин 2, 3 статті 34 Конституції України № 1-9/2012 від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12>.

28. Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / М.М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 32 с.

29. Фролова О.Г. Проблеми правового регулювання інформаційно-методичного управління в ОВС // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2002. – № 1. – С. 53–62.

ПОТІП М. М.,

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри
цивільно-правових дисциплін
(Дніпропетровський
гуманітарний університет)

КОРНІЄНКО М. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
загально-правових дисциплін
(Дніпропетровський
гуманітарний університет)

УДК 34.07

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто поняття адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, його предмет, засоби й методи.

Ключові слова: правовий режим, компетенція, виконавча влада, місцеве самоврядування.

Рассмотрено понятие административно-правового режима разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, его предмет, средства и методы.

Ключевые слова: правовой режим, компетенция, исполнительная власть, местное самоуправление.

The concept of administrative and legal regime of distribution of powers of state executive bodies and local authorities, of his subject, means and methods.

Key words: legal mode, competence, executive power, local government.



Вступ. На сучасному етапі розвиток муніципальних утворень на території України обумовлюється одночасним функціонуванням двох підсистем – державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Дієвість їхньої взаємодії потребує зниження ризику виникнення протистояння між ними, що можливе лише за умови чіткого розмежування компетенції. Не кажучи про досконалість правового регулювання розмежування компетенції органів державної виконавчої влади в Україні, слід все ж відзначити, що з метою регулювання даної сфери управлінських відносин існує комплекс нормативних правових засобів (дозволів, заборон, зобов'язань, обмежень, стимулів тощо), які визначають наявність обмежень і пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності. Таким чином, можна говорити про певний режим, за яким здійснюється розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Сам феномен режиму у правовій доктрині досліджується протягом багатьох років і викликає цікавість як зарубіжних, так і вітчизняних теоретиків права та адміністративістів, зокрема С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, С.О. Кузніченко, М.І. Матузова, О.В. Малько, Т.П. Мінки, О.В. Петрішина, О.Ф. Скакун та інших. Це поняття відрізняє багатогранність та універсальність, тому на сьогоднішній день навіть у правовому полі термін «режим» застосовується в різних значеннях.

Постановка завдання. Досліджуючи феномен правового режиму у вітчизняному праві, Т.П. Мінка визначає, що в юридичній науці немає одностайності щодо змісту поняття «правовий режим», оскільки він може розумітися і як державний лад, сукупність засобів та методів здійснення влади; і як чітко встановлений порядок життя; і як система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якої діяльності, тощо [4, с. 65].

У зв'язку із цим виникає необхідність у дослідженні адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Мета дослідження – узагальнення основних положень адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування через з'ясування сутності цього явища.

Результати дослідження. Сутнісні ознаки галузей права визначають їх правовий режим, який органічно поєднує властиві лише йому предмет, метод, мету правового регулювання [3, с. 102], таким чином, правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування містить у собі предмет, метод і мету правового регулювання адміністративного права, хоча й у пристосуванні до потреб, які виникають під час регулювання управлінських відносин із розмежування компетенції.

Говорячи про предмет, метод і мету адміністративного права, слід зазначити, що його розуміння протягом останніх десятиріч значно змінилося. Запровадження в Україні адміністративної реформи Указами Президента України від 07.07.1997 р. № 620 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» та від 22.07.1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [8; 7] спонукало до змін також доктринальних аспектів адміністративного права. Як зазначає В.К. Колпаков, оновилося розуміння історико-генетичної природи адміністративного права від галузі права, яка регулює відносини, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, до діяльності з обмеження сваволі держави в її стосунках із людиною [2, с. 74]. Таким чином, адміністративне право втілює в соціальне життя інструменти щодо обмеження вільного розсуду влади й захисту громадянина перед адміністрацією, виступає ефективним чинником правової держави. На думку В.Б. Авер'янова, саме це і складає аксіологічну цінність адміністративного права [1, с. 9].

Означені зрушення значно вплинули на розуміння предмета, об'єкта та мети галузі адміністративного права. Мета режимів адміністративного права тісно пов'язана



з поняттям публічного інтересу [3, с. 102], оскільки норми адміністративного права в усіх випадках регулювання відносин із різними суб'єктами (юридичними й фізичними) мають однаковий характер і спрямовані на забезпечення загальних, тобто публічних інтересів [1, с. 9-10].

Отже, це цілком стосується й норм, що визначають режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, завдяки якому забезпечується реалізація публічного інтересу в управлінні процесом розмежування компетенції. Особливість у даному випадку полягає в тому, що правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечує інтереси не лише органів державної влади, а й публічні інтереси – визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти (органів місцевого самоврядування, громади), задоволення якого слугує умовою й гарантією її розвитку та існування. Таким чином, поєднання державного управління й публічного інтересу під час розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою мету адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в ході адміністративної реформи, зокрема у зв'язку із закріпленням Конституцією України принципу розподілу влади на три гілки, змінився і зміст предмета адміністративного права, що значно вплинуло на сутність адміністративно-правового режиму. Особливо чітко ці зміни визначив В.Б. Авер'янов, який застеріг, що зникла тотожність між поняттями «державне управління» та «здійснення виконавчої влади». Поняття «державне управління» є більш широким, оскільки як владно-організуюча діяльність здійснюється за межами виконавчої влади – в середині гілок як виконавчої, так і інших гілок влади (судів, органів прокуратури тощо); усередині адміністрації (апарату) державних підприємств, установ, організацій. Також учений підкреслив, що функції виконавчої влади виконуються не лише органами державної влади, а й іншими недержавними суб'єктами (органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями) [1, с. 10-11].

Оновлене розуміння предмета адміністративного права подає й В.К. Колпаков, вбачаючи в ньому сукупність правових відносин, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань, до яких науковець відносить такі: відносини публічного управління; відносини адміністративних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність (відносини судового або адміністративного оскарження); відносини відповідальності за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) [3, с. 104].

Входячи до предмета адміністративного права, відносини щодо розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування включають суспільні відносини публічно-управлінського спрямування, які виникають між державою й органами місцевого самоврядування як колективним суб'єктом громадянського суспільства. Ці відносини виникають у зв'язку з вирішенням завдань, що постають через прийняття владних рішень, пов'язаних із виконанням функцій публічної адміністрації. У даному випадку саме від рішень уповноважених органів залежить якість розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Чіткий зв'язок простежується також між предметом адміністративного права та предметом правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування з питань встановлення й реалізації адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо предметів сумісного відання й організації їх функціонування. Адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування регулює й суспільні відносини, що виникають у



зв'язку з порушеннями носіями публічної влади власних повноважень (вихід за межі компетенції, привласнення повноважень).

На підставі окресленого можна сказати, що предметом адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виступають суспільні відносини, які виникають у результаті владно-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо встановлення й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (мети, завдань, предметів відання, повноважень) та усунення компетенційних порушень з їх боку. При цьому усунення компетенційних порушень здійснюється не лише шляхом розгляду справ адміністративними судами, а й через контроль і профілактику з боку уповноважених суб'єктів, наприклад, контроль органів виконавчої влади за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Виступаючи специфічним видом правового регулювання взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, правовий режим розмежування компетенції цих органів користується відповідним комплексом правових засобів (дозволів, заборон, зобов'язань, правових обмежень, стимулів тощо). Виступаючи у взаємодії, ці правові засоби утворюють методи, які використовуються під час розмежування компетенції. Методи адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не виходять за межі методів правового регулювання адміністративного права, оскільки співвідносяться як частина і ціле.

Особливість сьогодення адміністративної доктрини полягає в тому, що і в її методології відбулися певні зрушення та зміни. Імперативний метод правового регулювання (метод владних приписів), хоч і залишається за своїм сутнісним значенням непохитним, набуває двох відносно самостійних форм прояву. Як зазначає В.Б. Авер'янов, перша форма прояву стосується регулювання управлінських відносин між співвідпорядкованими органами й посадовими особами. У даному випадку домінує спосіб забезпечення субординації між суб'єктами [1, с. 11]. Тобто способи адміністративного регулювання між підпорядкованими суб'єктами залишаються такими, як і за радянської системи адміністративного права. Однак зміни у відносинах між суб'єктами управлінської діяльності потребують нових способів впливу. Так, відносинам органів виконавчої влади та їх посадових осіб із громадянами (а також із певними юридичними особами) відповідають способи реординації. Останні можна розглядати у двох напрямках: 1) надання громадянам як керованим суб'єктам права вимагати від керуючих суб'єктів належної поведінки; 2) покладання на керуючих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання вимог із боку керованих об'єктів [1, с. 11-12]. У даному випадку громадянин стає рівноправним учасником відносин із державою, що ґрунтується на можливості вимагати належної поведінки та можливості відновити порушені права.

Наступною особливістю методу адміністративного права є те, що поряд з імперативним методом набувають застосування елементи методу диспозитивного, зокрема адміністративного договору.

Адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на нашу думку, повинен застосовувати способи і прийоми обох методів правового регулювання з метою досягнення найбільшої якості у взаємодії й діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, конкретність у розмежуванні компетенції забезпечується нормативно-правовим шляхом, тобто із застосуванням прийомів і способів імперативного методу. У даному випадку органам законодавчої влади та вищим і центральним органам державної виконавчої влади своїми нормативними актами слід чітко й виважено визначати мету, завдання, функції, повноваження і предмети відання органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, окреслюючи межі компетенції, а також



встановлюючи конкретні права й обов'язки щодо сумісних предметів відання та у випадках делегування повноважень. При цьому порушення органами державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування меж покладеної на них компетенції повинне спричиняти юридичну відповідальність.

Елементи диспозитивного методу також повинні застосовуватися у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Поширеним способом у даному випадку є адміністративний договір. Погодилося з думкою В.Б. Авер'янова щодо того, що такий договір повинен укладатися не у зв'язку з перерозподілом владних повноважень між сторонами, а із приводу форм, способів і шляхів спільної реалізації цих повноважень або координації зусиль для досягнення будь-яких спільних результатів управлінської діяльності [1, с. 12].

Застосування способів диспозитивного методу наближає органи місцевого самоврядування до органів державної виконавчої влади, знижуючи рівень підпорядкованості в їх відносинах. Це необхідно у зв'язку з тим, що за своєю концепцією органи місцевого самоврядування виступають елементами громадянського суспільства і представляють перед державою інтереси громадськості. У такій схемі взаємодії у правовідносинах «держава – громадянське суспільство (громадянин)» дуже важливим є наближення до рівноправності двох означених суб'єктів, у тому числі під час розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У випадках, що складають предмет нашого дослідження, між суб'єктами владних повноважень укладаються координаційні адміністративні договори. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства до суб'єктів владних повноважень відносяться органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи. Таким чином, адміністративні договори укладаються з метою узгодження (координації) спільної діяльності суб'єктів владних повноважень.

На підставі визначеної мети, предмета й методу адміністративно-правового режиму розподілу компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування сформулюємо його поняття. Адміністративно-правовий режим розподілу компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування – це закріплене нормами права особливе поєднання адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності з питань установлення й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення публічного інтересу щодо сумісних предметів відання на підставі адміністративного методу впливу.

Правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування встановлюється нормами адміністративного, конституційного, цивільного, господарського, податкового та інших галузей права. Застосування норм багатьох галузей права у визначенні правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування обумовлене тим, що дані органи, виконуючи владні повноваження, впливають на різні сфери суспільного життя. При цьому необхідно констатувати, що для статусу суб'єктів режиму головною завжди буде його «материнська» галузь законодавства, яка найбільш повно визначає його положення – адміністративне право, однак інші галузі законодавства також будуть впливати на його стан, зокрема муніципальне та конституційне право.

Правовий вплив, який здійснює адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на суспільні відносини, можна характеризувати як сукупність послідовних етапів управління. Ґрунтуючись на дослідженнях М.М. Рассолова [6, с. 13], визначимо цей процес:

1) визначення мети правового впливу окресленого режиму на суспільні відносини, пов'язані з розмежуванням компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з конкретного питання;



2) виявлення потреб соціально-правового розвитку, які потребують регулювання на місцевому рівні й торкаються компетенції як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування;

3) збір інформації щодо предмета сумісного регулювання, її опрацювання й оцінка з точки зору необхідності залучення сил і засобів органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади;

4) формулювання «програми» майбутніх дій органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в ході сумісного вирішення питань місцевого значення, які підпадають під компетенцію органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (формування моделі взаємодії на підставі чітко визначених прав та обов'язків);

5) визначення взаємозв'язку між попередніми нормативно-правовими актами та актами, що будуть здійснювати регулювання взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування на підставі розмежування компетенції, наприклад, положень Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою створення рішення Дніпропетровської обласної ради «Про обласну комплексну програму поводження з відходами на 2006–2015 рр.» [5], створену на замовлення Департаменту промисловості та екології облдержадміністрації Дніпропетровської області;

6) підготовка в результаті аналізу даних проекту рішення (нормативного юридичного акта) та його прийняття;

7) реалізація рішення.

Визначені етапи управління здійснюються двома основними групами суб'єктів: перша група – суб'єкти органів державної влади, які здійснюють контролюючу й координуючу діяльність у цій сфері; друга група – органи місцевого самоврядування.

Ефективно діючий адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повинен базуватися на достатньо повній, розгорнутій системі юридичних норм високої якості, відповідних критеріях законності, стабільності, несуперечності, стратегічних цілях соціально-політичного, економічного й культурного розвитку країни. За своєю сутністю визначений режим повинен вирішувати два головні завдання: з одного боку, забезпечувати високий рівень взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення якості виконавчої діяльності, а з іншого – сприяти всебічному вдосконаленню рівня нормативного регулювання компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань, які потребують їх взаємодії.

Висновки. Підсумовуючи дослідження, можна дійти наступних результатів. Адміністративно-правовий режим розподілу компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування – це закріплене нормами права особливе поєднання адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності з питань встановлення й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення публічного інтересу щодо сумісних предметів відання на підставі адміністративного методу впливу. Предметом адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виступають суспільні відносини, які виникають у результаті владно-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо встановлення й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (мети, завдань, предметів відання, повноважень) та усунення компетенційних порушень з їх боку. Виступаючи специфічним видом правового регулювання взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, правовий



режим розмежування компетенції цих органів користується відповідним комплексом правових засобів (дозволів, заборон, зобов'язань, правових обмежень, стимулів тощо). Виступаючи у взаємодії, ці правові засоби утворюють методи, які використовуються під час розмежування компетенції. Методи адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не виходять за межі методів правового регулювання адміністративного права, оскільки співвідносяться як частина і ціле.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8–13.
2. Колпаков В.К. Адміністративна реформа: оновлення доктринальної складової адміністративного права / В.К. Колпаков // Актуальні питання публічного та приватного права : тези допов. III Міжнар. наук.-практ. конф. (3 жовтня 2012 р.) / за ред. В.М. Огаценка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 73–75.
3. Мінка Т.П. Поняття та структура правового режиму адміністративного права / Т.П. Мінка // Право і суспільство. – 2010. – № 3. – С. 100–105.
4. Мінка Т.П. Феномен правового режиму у вітчизняному праві / Т.П. Мінка // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 64–68.
5. Обласна комплексна програма поводження з відходами на 2006–2015 роки // Офіційний сайт Дніпропетровської обласної ради. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.dp.ua/region-programmes>.
6. Рассолов М.М. Управление, информация и право / М.М. Рассолов. – М. : Мысль, 1983. – 157 с.
7. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
8. Указ Президента України від 7 липня 1997 р. № 620 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/620/97>.



ХРІДОЧКІН А. В.,

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри
загально-правових дисциплін
(Дніпропетровський
гуманітарний університет)

МАКУШЕВ П. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ УПРАВЛІННЯ ВИНАХІДНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання питань стимулювання винахідництва в зарубіжних країнах. На підставі аналізу заходів вирішення питань управління інтелектуальною власністю в державах Європейського Союзу, США та високорозвинених країнах Сходу запропоновано шляхи подальшого вдосконалення вітчизняної системи охорони інтелектуальної власності.

Ключові слова: винахідництво, інтелектуальна власність, адміністративно-правові заходи, авторське право.

Проанализированы особенности административно-правового регулирования вопросов стимулирования изобретательства в зарубежных странах. На основе анализа способов решения вопросов управления интеллектуальной собственностью в государствах Европейского Союза, США и высокоразвитых странах Востока предложены пути дальнейшего совершенствования отечественной системы охраны интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: изобретательство, интеллектуальная собственность, административно-правовые меры, авторское право.

The features of the administrative regulation of questions incentives for inventiveness in foreign countries are analyzed. It is offered the further perfection of the native system of intellectual property protection on the base of analysis of methods solving the issues of intellectual property management in the European Union, the United States and developed countries of the East.

Key words: inventiveness, intellectual property, legal and administrative measures, copyright.

Вступ. Із метою заохочення творчості будь-якої людини, від ученого до робітника, світова практика накопичила й застосовує широкий спектр адміністративно-правових заходів як на мікро-, так і на макрорівнях. Серед них важливими є правовий захист інтелектуальної власності, розвиток патентної системи, вдосконалення системи управління



новим знанням, послаблення формалізації організаційної структури і розширення повноважень кваліфікованого персоналу у прийнятті рішень на робочому місці, раціональна організація праці та гнучкі режими роботи, організація проведення загальнонаціональних конкурсів винахідництва й новаторства, модифікація поведінки персоналу, створення відповідного соціально-психологічного клімату в колективі, державі.

Стимулювання винахідницької активності здійснюється на всіх рівнях управління – від уряду до підприємства. На першому рівні формується державна політика сприяння розвитку новаторства й винахідництва у країні. Із цією метою приймаються відповідні закони, розробляються комплексні програми, різнобічні форми й методи державного механізму, які стимулюють винахідницьку діяльність. Центральне місце в регулюванні винахідництва посідають правові аспекти охорони інтелектуальної власності – конституційні та парламентські закони, укази, постанови міністерств і відомств, різні цивільно-правові договори тощо. Призначення правового регулювання інтелектуальної власності в широкому розумінні полягає в охороні і стимулюванні розвитку інтелектуального потенціалу країни.

Постановка завдання. Метою даного дослідження є аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання винахідницької діяльності в зарубіжних країнах із метою його застосування у вітчизняних умовах.

Результати дослідження. Сьогодні більшість країн визнають три основні типи захисту інтелектуальної власності: 1) патенти, що закріплюють за автором право на винахід; 2) авторське право, яке поширюється на твори у сфері науки, літератури й мистецтва; 3) товарний знак на вироби компаній. *Патент* – це документ, що засвідчує авторство й надає його власникові виключне право на винахід. По суті патент – це титул власника на винахід, підкріплений промисловим зразком або реєстрацією товарного знаку. Згода на використання винаходів виражається шляхом видачі (продажу) ліцензії на часткове чи повне використання патентних прав. *Авторське право* передбачає виключне право автора оригінальних наукових, технічних, художніх та інших винаходів розмножувати їх і продавати. Авторське право діє протягом усього життя творця. Безперечними лідерами в галузі інтелектуальної власності ще наприкінці ХХ ст. стали Японія, США та Німеччина, сумарна кількість патентних заявок яких сягає 75% від їх світового обсягу. Кількість заявок на промислові патенти в цих країнах становила в 1997 р. в Японії – 350807, у США – 120445, у Німеччині – 45345. Ці дані свідчать про високу винахідницьку діяльність, чого не скажеш, на жаль, про Україну. Сучасний стан винахідництва не відповідає ані потребам, ані ресурсам нашої держави. Україна поступово втрачає найцінніше багатство – інтелектуальний потенціал, який донедавна міг вважатися предметом її особливих гордошів. Так, кількість винахідників і раціоналізаторів зменшилася з 1 млн 27 тис. у 1985 р. до 48 тис. у 1997 р., тобто більш як у 21 раз. Неприятливі для інноваційної діяльності умови спонукають до міграції висококваліфікованих фахівців за кордон; темпи її в 1996–1997 рр. були вдвічі вищими від рівня 1992 р. [1, с. 86].

Заходи щодо захисту авторського права вживаються й на міжнародному рівні, де більшість країн керуються правилами Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ). Міжнародне бюро ВОІВ провело дослідження, метою якого було узагальнення прогресивних форм і методів державного стимулювання винахідницької діяльності у промислово розвинених країнах. За матеріалами патентних відомств Австрії, Великобританії, Німеччини, Швеції, Швейцарії, США та Японії було підготовлено доповідь «Урядова допомога і стимулювання винахідницької та інноваційної діяльності», в якій висвітлено такі основні методи й форми стимулювання винахідництва як підприємств, так і окремих винахідників: пряме фінансування, яке досягає 50% від витрат на розробку винаходу; надання позик, у тому числі без виплати відсотків (Швеція); дотації (практично всі країни); безоплатні позики (Німеччина); знижка державного мита для індивідуальних винахідників (Австрія, Німеччина, США тощо); відстрочка сплати мита або звільнення від мита, якщо



винахід торкається економії енергії (Австрія); безкоштовне ведення діловодства за заявками індивідуальних винахідників, безкоштовні послуги патентних повірених (Нідерланди); використання системи субсидій із метою залучення окремих кваліфікованих спеціалістів для винахідницької діяльності [2, с. 44-45].

Субсидії надаються індивідуальним винахідникам або дрібним фірмам, що не мають коштів для доведення винаходів до практичного використання. Завдяки субсидіям Національне бюро стандартів США, наприклад, одержує на експертну оцінку значну кількість інноваційних пропозицій, які можуть бути рекомендовані міністерствам, відомствам, фірмам із метою їх подальшої доробки і впровадження. Одним з основних напрямів організації винахідництва є державні програми з розвитку технічної творчості молоді. У реалізації таких програм беруть участь міністерства й відомства, корпорації і фірми. Так, Патентне відомство США започаткувало ще в 1987 р. довгострокову програму «Progest XL», мета якої – підвищення конкурентоспроможності національної економіки шляхом стимулювання творчої активності молоді [3, с. 33]. До виконання цієї програми залучені тисячі викладачів різних навчальних закладів, які проводять відповідну роботу з більше ніж 10 тис. дітей різного віку. У рамках цієї програми відомством підготовлена й активно розповсюджується довідково-методична література з питань активізації винахідницької творчості. Крім того, із цієї ж проблеми проводяться конференції, семінари, конкурси, виставки. Наприклад, Міністерство енергетики США і корпорація «Дженерал Моторз» провели влітку 1990 р. автопробіг електромобілів на сонячних батареях. У ньому брала участь уже відома машина «Санрейсер» («Сонячний гонщик»), побудована цією ж корпорацією. Близько 30 дослідних груп з університетів і коледжів США займалися розробкою, створенням і випробуванням різних моделей електромобілів на сонячних батареях, які потім брали участь у пробігу. На підготовчі роботи кожна група одержувала від Міністерства енергетики по 2 тис. дол. і по 5 тис. дол. від «Дженерал Моторз». Цей конкурс дав можливість студентам працювати над вирішенням важливих питань з екологічних та енергетичних проблем, розробляти перспективні технології для автомобілебудування.

Організація творчості молоді через конкурсну діяльність стала важливим напрямком державної політики майже всіх промислово розвинених країн. Наприклад, у Німеччині для здійснення цієї роботи було створено фонд «Молодь досліджує». У фінансуванні конкурсів беруть участь федеральні міністерства освіти й науки, об'єднання німецьких профспілок. В Японії починаючи з 1974 р. створена широка мережа клубів винахідництва для дітей. У них японські школярі знайомляться з основами технічної творчості, конструюють різні моделі й беруть участь у конкурсах під гаслом «Діти і наука майбутнього». Для нагородження переможців запроваджені спеціальні призи Міністерства освіти та Міністерства промисловості і міжнародної торгівлі (МПМТ). Постійно проводяться конкурси серед студентів на кращий винахід [4, с. 5-7]. Як правило, на конкурс надходить близько 100 тис. робіт, які за умовами можуть не бути винаходами відповідно до вимог патентного законодавства, проте мають містити нові і прогресивні технічні ідеї. Комісія відбирає кращі творіння, які потім експонуються на спеціальних виставках, а їхні автори нагороджуються «Призом імператора», «Призом прем'єр-міністра» тощо. На церемонії нагородження обов'язково мають бути присутні члени імператорської династії, міністри та інші державні діячі. Усі ці події широко висвітлюються засобами масової інформації.

Слід зазначити, що особлива увага японського уряду спрямована на пробудження і будь-яку підтримку творчої ініціативи й винахідництва в усіх вікових і класових верствах японського суспільства. Із цією метою держава зосередила у своїх руках значні регулюючі функції щодо наукових досліджень, новаторства й інноваційної діяльності в цілому. Створено ряд відповідних органів при прем'єр-міністрі чи у складі деяких міністерств, кожний з яких має специфічне функціональне навантаження в межах своєї компетенції. У ролі головної державної наукової установи виступає Агентство з науки і техніки (АНТ), яке створене ще в 1956 р. на правах самостійного відомства у складі Кабінету міністрів.



Цей орган – ініціатор, провідник і координатор науково-технічних програм новаторської діяльності [5, с. 243-244]. Організацію конкурсів, виставок творчості здійснює Японський інститут новаторства й винахідництва, створений за ініціативою патентного відомства та Міністерства торгівлі і сільського господарства (сучасна назва). У його розпорядженні 47 регіональних відділень у великих містах країни. Діяльність інституту здійснюється за трьома основними напрямками: пропаганда і стимулювання винахідництва у країні, організація міжгалузевого обміну науково-технічними досягненнями та надання патентно-інформаційних послуг. Інститут, виконуючи стратегічне завдання держави – зробити націю творчою, особливу увагу приділяє системі організації і стимулювання винахідництва, пропаганді його досягнень у країні, при цьому використовується, як уже зазначалось, широка програма конкурсів, виставок із залученням засобів масової інформації.

Серед загальнонаціональних конкурсів є кілька найважливіших: загальний конкурс винахідників та конкурс на кращий винахід. Загальний конкурс винахідників Японії проводиться щорічно, починаючи з 1960 р. Винаходи, що подаються на конкурс, повинні мати практичне застосування у промисловості та на них має бути подана заявка до патентного відомства з успішною попередньою експертизою. Повну експертизу й відбір кращих винаходів здійснює конкурсна комісія. Для нагороди переможців серед винахідників установлені призи Міністерства науки і техніки, генерального директора патентного відомства, президента інституту новаторства й винахідництва та інші. Обов'язково виконуються церемонії нагородження. Перша церемонія – загальнонаціональна (проводиться з 1919 р.), на ній вручається «Приз імператора». Друга – регіональна (діє з 1921 р.): вручаються призи різних міністерств і патентних відомств. Усе це є морально-соціальним стимулом визнання особистості як творця. Конкурс на кращий винахід серед вчителів і викладачів вищих навчальних закладів проводиться щорічно, починаючи з 1951 р. За його результатами визначаються кращі школи й коледжі країни.

Не менш цікавим є досвід організації винахідництва на провідних промислових фірмах Японії. Наприклад, фірма «Хітачі Сей-какусе» для заохочення співробітників у новаторстві створила комітет із видачі патентів, який розглядає й оцінює винахідницькі пропозиції, а їх щорічно пропонується близько 4 млн. Із цих пропозицій більше 20 тис. є патентоспроможними. Вони складають основу для заявок фірми на винаходи й корисні моделі. Кращим винахідникам і раціоналізаторам щорічно устанавлюється три категорії премій: золота, срібна і бронзова [6, с. 70-71]. Одночасно з премією вручається нагрудний знак, який дає їх володарю право протягом року користуватися тими ж пільгами, що й адміністрація компанії, а саме: поїздки за кордон за рахунок фірми, надбавки до окладів, придбання (за собівартістю) засобів індивідуального транспорту й побутової техніки, що випускаються фірмою. Японськими компаніями повсюдно практикується видача премій за неефективні раціоналізаторські пропозиції, у зв'язку з чим ця діяльність набула гігантського розмаху. В окремих фірмах на одного працюючого припадає до 60-80 раціоналізаторських пропозицій. Стимулюється не цінність пропозиції, а сам процес творчої активності робітників. Як правило, така пропозиція оплачується в розмірі 5-6 дол., проте заявник одержує подяку, визнання. Похвала як самий простий засіб модифікації поведінки з успіхом використовується багатьма фірмами в усіх країнах. Адміністрація компаній виходить з того, що чим більше пропозицій, тим більша ймовірність одержати дійсно ефективну ідею. Крім того, система раціоналізаторських пропозицій націлена на те, щоб створити у працюючих почуття єдності з компанією, настрою лояльності й патріотизму до своєї фірми. Про ефективність цього методу свідчать дані компанії «Тойота». Кількість пропозицій, поданих її співробітниками, зросла з 49 тис. у 1970 р. до 859 тис. у 1980 р. У цьому ж році «Тойота» виплатила 415 млн ієн за ці пропозиції, одержавши близько 2 млрд прибутків [7, с. 220].

В Європі в останнє десятиріччя організація винахідницької (інноваційної) діяльності виходить за національні межі й дедалі більше стає прерогативою ЄС. У 1996 р. Євро-



пейська комісія ухвалила План дій у сфері інновацій і схвалила рекомендації щодо захисту інтелектуальної власності, ефективності патентної системи, зокрема щодо авторських прав в інформаційній галузі, розширення патентної охорони з біотехнології. Крім того, передбачені заходи з розширення мобільності наукових кадрів, нових організаційних форм освіти і професійного навчання.

Захист інтелектуальної власності – це ключовий момент у винахідницькій діяльності, оскільки дає можливість компаніям одержувати прибуток від винаходів (нововведень). За кількістю зареєстрованих патентів на 1 млн економічно активного населення лідирує Швейцарія (596 у 1997 р.), Швеція (483), Німеччина (449), Японія (213), США (191) [8, с. 74-75].

У Великобританії значну допомогу винахідникам надає створений державою Інститут патентів і винаходів. До складу його адміністративної ради входять представники Конфедерації британських промисловців, Національної науково-дослідної корпорації розвитку, Федерації торгових знаків, патентів, конструкцій тощо. Будь-який винахідник може стати членом Інституту й отримувати підтримку своєї творчості. Крім того, в державі існує Національний центр пропозицій (НЦП), котрий через свій журнал «Що?» надає можливість усім читачам висловлювати свої нагальні потреби й тим самим знайомити новаторів із найбільш перспективними напрямками творчої діяльності.

На базі НЦП створена «Асоціація розробки і впровадження винаходів» («Ідея»). Завдяки щорічній субсидії британського Міністерства техніки в розмірі 2 тис. фунтів стерлінгів Центр укладає угоду на проведення робіт з Інститутом патентів і винаходів, що дає змогу ефективно використовувати новаторські ідеї. Британське бюро патентів щорічно розглядає близько 60 тис. заявок на винахід. Ці заявки ретельно перевіряються агентствами з патентів і забезпечуються юридичним захистом на основі патенту. Патентне бюро має штат до 500 співробітників, які мають високу наукову кваліфікацію з 50 галузей знань, за якими класифікуються патенти. Чітка організація системи патентування у країні сприяє стимулюванню винахідництва й розвитку нових галузей виробництва.

В організації винахідницької діяльності в Німеччині основна увага зосереджена на реалізації запатентованих винаходів. Створений у 1986 р. Гамбурзький патентно-інноваційний центр відіграє роль брокера в інтересах малого й середнього підприємництва у сфері новітніх технологій. Центр співробітничав із провідними національними інформаційними мережами, через які комерційно значущі винаходи пропонує зацікавленим фірмам і відстежує виконання умов укладених угод, виплату відповідних винагород. Крім Патентного відомства, в Німеччині створено 25 патентно-інформаційних центрів і служб, розосереджених у всій країні. Мета цього проекту – полегшити доступ до інформації з винахідництва та інновацій усіх зацікавлених в їх реалізації.

У Нідерландах діє винахідницький Центр, який допомагає новаторам знайти партнерів для виробництва й реалізації винаходів, також проводить експертизу поданих заявок. Експертиза однієї заявки коштує 100 гульденів. Для розгляду кожної заявки запрошується 5-6 експертів, роботу яких оплачує Центр [9, с. 270]. Якщо винахідник не може без допомоги Центру реалізувати новацію, тоді укладається угода, згідно з якою центр одержує за організацію нового виробництва 30% прибутку. Щорічно експерти оцінюють близько 1800 заявок, приблизно 500 рекомендується до впровадження. Не менше 50 з них реалізується. У своїй діяльності Центр активно використовує рекламу, телебачення, випускає спеціальний бюлетень з інформацією про винаходи, яка зберігається в комп'ютерній пам'яті (5 тис. винаходів). Зацікавлені організації чи приватні особи звертаються до центру й за певну плату одержують необхідну інформацію.

У Данії організовує захист прав незалежних винахідників Данська асоціація винахідництва. Вона укладає угоди про дотримання секретності і співробітництва з винахідниками. Для підвищення їх кваліфікації створено Центр інновацій, в якому щорічно навчається до 50 професійних новаторів. Під час навчання вони одержують платню, користуються



лабораторіями й майстернями центру, слухають лекції провідних спеціалістів, одержують консультацію. Після навчання новатори можуть працювати за наймом або бути незалежними винахідниками. З ініціативи асоціації зацікавлені організації фінансують діяльність центру. Слід зазначити, що в останні роки патентні відомства здійснюють заходи щодо об'єднання інформаційних ресурсів у глобальному масштабі. У межах ЄС організована Розподільча патентна служба Інтернету (DIPS), яка орієнтована насамперед на потреби малого й середнього бізнесу та індивідуальних винахідників.

Опитування 349 європейських компаній показало, що частка організацій, які звернулися до мережі за патентною інформацією, зросла за 1998–1999 рр. з 11 до 68% (у фармацевтиці – до 83%). Переважна більшість (93%) споживачів патентної інформації тісно чи іншою мірою користується послугами безкоштовних сайтів.

Останнім часом у компаніях серцевиною організації виробничого процесу й розвитку творчої активності персоналу стає створення нової системи управління знаннями [10, с. 197]. Цей процес означає перетворення фірми на самонавчальну систему шляхом формування середовища, в якому знання накопичуються, розповсюджуються, координуються, більше того – цінуються як джерело базової компетенції і конкурентних переваг. Слід зауважити, що знання можуть бути явними й неявними. Явні знання – це ті, поняття яких визначені, а деталі можуть бути відтворені і збережені. Неявні знання часто сформовані, ґрунтуються на особистому досвіді, важко накопичуються і відтворюються. Роль управління знаннями в тому й полягає, щоб особисте навчання набуло організованого характеру. Знання базуються на інформації та її доступності. Із метою накопичення нових знань організації роблять кроки до того, щоб підтримувати здобуття інформації та її трансформацію у знання. Управління знаннями пов'язане переважно з такими процесами: генерування знань, їх формалізація, накопичення й ефективне використання. Головною умовою діяльності з ефективного управління знаннями є налагоджений механізм, що охоплює організаційну структуру, комунікації й організаційну культуру – організаційне навчання. Як вид особливої сфери управління, що впливає на організацію винахідницької діяльності, воно передбачає наступне: зростання обсягів інформації; надання знанням такого вигляду, коли вони стають придатні й необхідні для користування інформацією; створення інтерактивного навчального середовища, в якому працюючі постійно діляться тим, що знають, і використовують усі умови для засвоєння нових знань [11, с. 15-16].

Завдання управління полягає в тому, щоб створити «спіраль знань», що означає виявлення й поширення невідомих знань, підняття на новий рівень, розширення знань, які застосовуються до різних сфер діяльності в організації. Зазначена система управління є життєво необхідною для розвитку винахідництва і втягування у процес пошуку й відкриття всього колективу організації (фірми, компанії). Наприклад, у компанії «Chaparral Steel» (посідає 10 місце за обсягом виробництва сталі в США) нові ідеї пропонуються буквально кожним працюючим. Вони стають власністю компанії, а не залишаються в одноосібному володінні, що забезпечує доступ усіх до нових знань. Будь-який робітник, що проєкспериментував на новому обладнанні, обов'язково покаже іншому, як воно працює. Ті, хто побував на підприємстві конкурента, навчають інших тому, що пізнали там нового.

Експериментування має всеохоплюючий характер. Один із важливих принципів організаційного навчання формулюється приблизно так: якщо в тебе є ідея, перевіряй її у справі. За намагання вийти за межі кола поточних знань заохочується кожний. Одночасно в корпорації культивуються егалітаризм і повага до особистості. Кожний співробітник бере участь у бізнесі компанії та має повноваження, які дають змогу вирішувати проблеми, що виникають у процесі виробництва. У «Chaparral» зовсім мало менеджерів (наприклад, виконавчого директора й робітників прокатного цеху «розділяють» усього два рівні ієрархії). Відсутні також підрозділи досліджень і розвитку, тому що весь персонал несе відповідальність за оновлення техніки і продукції [12, с. 51]. Для заохочення до неперервного навчання працівники винагороджуються за нові ідеї й результати виробництва.



Успішне проведення науково-технічної й інноваційної політики в Україні неможливе без активізації творчої індивідуальності та винахідництва, що безпосередньо пов'язано з розвитком як вищої, так і професійної освіти. Матеріально-технічна база багатьох (особливо технічних) вищих навчальних закладів сьогодні є застарілою, потребує оновлення, як і методи навчання. Зруйнована також система галузевих інститутів підвищення кваліфікації, у підприємств відсутні кошти для підготовки кадрів на фірмі, знизилася мотивація до винахідницької діяльності. У державі фактично законодавчо не закріплено права й пільги винахідника, вченого-новатора, жодні інші механізми економічної й моральної мотивації та державної підтримки винахідництва, яке ініціює інноваційні технологічні зміни в економіці.

Висновки. Більшість фахівців звертають увагу на те, що для розгортання винахідництва й інноваційної творчості в державі необхідно підготувати відповідне підґрунтя. Це насамперед створення всеохоплюючої стратегічної концепції і програми розвитку народного господарства на основі інноваційної моделі; запровадження економіко-правового механізму, що стимулює інноваційну діяльність на всіх рівнях; подальше вдосконалення патентного законодавства та його виконання; регулювання торгівлі ліцензіями; захист прав та інтересів вітчизняних новаторів; створення сприятливих соціально-економічних умов для активізації творчості молоді. Необхідно визнати недопустимим скорочення питомої ваги бюджетного фінансування науки й освіти у ВВП. Слід, використовуючи іноземний досвід, створити умови для посилення заінтересованості навчальних закладів, студентів, викладачів, усіх верств населення в активізації творчості.

Список використаних джерел:

1. Нежиборець В. Зарубіжний досвід державної підтримки венчурної діяльності / В. Нежиборець // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2012. – № 4. – С. 83–88.
2. Бочарова Н. Сучасний досвід Великобританії у протидії злочинності в сфері інтелектуальної власності / Н. Бочарова // Інтелектуальна власність. – 2011. – № 5. – С. 44–48.
3. Андрощук Г. Правова охорона комерційної таємниці в країнах Європейського Союзу / Г. Андрощук // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2012. – № 5. – С. 26–36.
4. Дроб'язко В. Правове регулювання авторського права і суміжних прав у Європейському Союзі / В. Дроб'язко // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 1. – С. 3–13.
5. Эннан Р.Е. Правовая охрана изобретений в зарубежных странах / Р.Е. Эннан // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 66. – С. 239–247.
6. Бенедисюк І. Про відповідність європейського і вітчизняного досвіду правового регулювання захисту прав інтелектуальної власності / І. Бенедисюк // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2012. – № 2. – С. 67–73.
7. Немеш П.Ф. Тенденції правової охорони торговельних марок у Польщі та Словаччині / П.Ф. Немеш // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 219–222.
8. Безуглий Л.А. Щодо зарубіжного досвіду запобігання незаконному відтворенню та розповсюдженню комп'ютерних програм і баз даних / Л.А. Безуглий // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 73–78.
9. Єщук О.М., Саунін Р.Д. Міжнародний досвід адміністративно-правової охорони права на комп'ютерні програми / О.М. Єщук, Р.Д. Саунін // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 267–271.
10. Сорвачов О.В. Правове регулювання охорони промислових зразків в Європейському Союзі / О.В. Сорвачов // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 197–200.
11. Андрощук Г. Національні стратегії розвитку інтелектуальної власності і досвід Фінляндії / Г. Андрощук // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2012. – № 1. – С. 13–23.
12. Гришкова М. Нормативно-правове регулювання трансферу технологій (досвід Японії) / М. Гришкова // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2012. – № 3. – С. 47–55.



АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

АНДРЕЄВ Р. Г.,
здобувач кафедри фінансового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

**ПРАВОВИЙ СТАТУС СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ
І ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОЇ ЗАБОРГОВАНОСТІ**

Статтю присвячено визначенню системи органів врегулювання й попередження податкової заборгованості. Автором здійснено аналіз норм чинного законодавства, на основі чого у статті робляться висновки. Окрема увага зосереджується на характеристиці правового статусу органів врегулювання та попередження податкової заборгованості.

Ключові слова: контролюючі органи, органи стягнення, податковий борг, платники податків, стягнення податку, податковий контроль.

Статья посвящена определению системы органов урегулирования и предупреждения налоговой задолженности. Автором осуществлен анализ норм действующего законодательства, на основе чего в статье делаются выводы. Отдельное внимание сосредоточивается на характеристике правового статуса органов урегулирования и предупреждения налоговой задолженности.

Ключевые слова: контролирующие органы, органы взыскания, налоговый долг, налогоплательщики, взыскание налога, налоговый контроль.

The article is devoted to the definition of systems of prevention and settlement of tax debts. The author analyzes the current legislation, based on which the article draws conclusions. Special attention is focused on the characteristics of the legal status of settlement and prevention of tax arrears.

Key words: regulatory agencies, foreclosure, tax debt, tax payers, tax collection, tax control.

Вступ. На сучасному етапі в умовах інтеграції України до світового економічного співтовариства одним із найважливіших завдань є ефективна раціоналізація державного фінансового контролю своєчасності та повноти податкових надходжень до Державного й місцевих бюджетів, системи механізмів перевіркової діяльності контролюючих органів, удосконалення процедур стягнення податкових боргів та адміністративного, судового оскарження рішень даних органів, підвищення рівня добровільної сплати податків і зборів, попередження та протидія правопорушенням у сфері оподаткування.

Так, у статті 1 Лімської декларації керівних принципів контролю, яка прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації вищих контрольних закладів (INTOSAI), визначено, що контроль є не самоціллю, а невід'ємною частиною системи регулювання, метою якої є встановлення відхилень від стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії з метою прийняття корегуючих заходів, а в окремих випадках – залучення винних до відповідаль-



ності, отримання компенсації за завдану шкоду та здійснення заходів з упередження або зменшення таких порушень у майбутньому [1, с. 8].

Постановка завдання. Саме здійснення контролю дозволяє зробити висновки щодо ефективності запропонованих змін до нормативно-правових актів із метою досягнення збалансованості інтересів держави та суб'єктів господарювання, встановити недоліки у функціонуванні суб'єктів господарювання, оцінити виконавчу дисципліну.

Податково-процесуальний статус органів контролю за сферою оподаткування обумовлюється матеріальними приписами, які відображають повноваження таких органів, а фактично – мету і сферу їх діяльності. Безумовно, реалізувати повноваження, закріплені приписом матеріальної норми, не можливо без учинення тих чи інших дій. Саме тому податково-процесуальний статус контролюючих органів деталізує призначення такого суб'єкта владних повноважень щодо контролю за певним різновидом майна – публічними грошовими коштами.

Результати дослідження. На сьогоднішній час чинне податкове законодавство залишає низку питань щодо деталізації як переліку, так і повноважень контролюючих органів. Так, пункт 41.1 статті 41 Податкового кодексу України визначає контролюючі органи та органи стягнення [2]. Відповідно до нього контролюючими органами є органи доходів і зборів – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізує державну податкову, державну митну політику, забезпечує формування й реалізацію державної політики з адміністрування єдиного внеску, забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску (центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну податкову і митну політику), його територіальні органи. У складі контролюючих органів діють підрозділи податкової міліції.

Органами стягнення є виключно контролюючі органи, уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску в межах повноважень, а також державні виконавці в межах своїх повноважень. Стягнення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску за виконавчими написами нотаріусів не дозволяється. Повноваження й функції контролюючих органів визначаються Податковим кодексом України, Митним кодексом України та законами України.

Розмежування повноважень і функціональних обов'язків контролюючих органів визначається законодавством України. Інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, у тому числі на запит правоохоронних органів. Тобто в даному випадку законодавець вже не ставить акценти лише на органах доходів і зборів, а також лише на державних виконавцях. Таким чином, можна зробити висновок, що мова йде не лише про певний єдиний орган, а про наявність певної логічної системи таких органів. Це виглядає логічним, тому що коли мова йде про відносини, які складаються у сфері оподаткування, виділяти в якості єдиного органа стягнення той або інший орган буде неправильно.

Таким чином, має сенс сформуванню дану систему та відокремити її окремі елементи. Так, можна стверджувати, що Закон України «Про виконавче провадження» містить декілька статей, які визначають систему органів стягнення. Так, стаття 3 вказаного нормативно-правового акта визначає органи примусового виконання, до яких відноситься державна виконавча служба, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України, та державні виконавці, визначені Законом України «Про державну виконавчу службу». Вказана стаття визначає систему органів примусового виконання [3]. Треба відзначити, що вся система виконання виведена за межі судової влади, а входить саме до системи органів Міністерства юстиції України.



До того ж, згідно зі статтею 3 Закону України «Про виконавче провадження», виконання рішень іншими органами у випадках, передбачених законом, рішення судів та інших органів щодо стягнення коштів виконуються органами доходів і зборів, банками та іншими фінансовими установами. Рішення зазначених органів можуть виконуватися відповідно до закону також іншими органами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. До того ж рішення про стягнення коштів із державних органів, державного й місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами, які здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів [3].

Висновки. Тобто треба відзначити, що державна виконавча служба є не єдиним органом, який виконує вимоги актів судів та інших органів, серед органів виконавчої влади. До їх числа можна віднести контролюючі органи. Згідно з нормами Податкового кодексу України, як уже зазначалося, контролюючими органами є органи Міністерства доходів і зборів та його територіальні органи [2].

Саме тому, на наш погляд, в якості осіб, які сприяють процесу примусового виконання, можуть виступати такі органи:

- Національний банк України та його установи – під час здійснення операцій щодо списання коштів із кореспондентських рахунків банків на підставі виконавчих документів;
- комерційні банки – під час здійснення операцій щодо списання коштів із розрахункових та інших рахунків клієнтів банків на підставі виконавчих документів;
- фінансові органи – під час виконання рішень про стягнення держави як боржника;
- реєстраційні органи – під час виконання рішень, які потребують реєстрації у вказаних органах (наприклад, встановлення батьківства, під час реєстрації рішень суду про розірвання шлюбу тощо);
- органи опіки та піклування в особі органів місцевого самоврядування, які виконують функції на підставі норм Цивільного кодексу України, – за рішеннями про визнання недієздатним, обмежено дієздатним тощо;
- органи внутрішніх справ;
- органи податкової міліції;
- установи юстиції щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним.

Список використаних джерел:

1. Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин ; под ред. И.И. Кучерова. – М. : АО «ЦентрЮрИнфоР», 2001. – 256 с.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.
3. Закон України «Про виконавче провадження» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.



ВИШЕМИРСЬКИЙ М. В.,

здобувач

(Національний університет

державної податкової служби України)

УДК 347.73

ПОДАТКОВІ ПІЛЬГИ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті розглядається питання правової природи податкових пільг, які виникають і реалізуються в умовах особливих режимів оподаткування. Наведено критерії їх класифікації. Аналізується законодавча база, якою регулювалися спеціальні режими оподаткування, та зміни, які сталися в цій сфері після прийняття Податкового кодексу України. У статті також з'ясується зміст податкового зобов'язання та його значення.

Ключові слова: податкові пільги, податковий режим, платник податків, об'єкт оподаткування, контролюючий орган.

В работе рассматривается вопрос правовой природы налоговых льгот, которые возникают и реализуются в условиях специальных режимов налогообложения. Приводятся критерии их классификации. Анализируется законодательная база, которой регулировались специальные режимы налогообложения, и изменения, которые произошли в этой сфере после принятия Налогового кодекса Украины. В статье также выясняется содержание налогового обязательства и его значение.

Ключевые слова: налоговые льготы, налоговый режим, налогоплательщик, объект налогообложения, контролирующий орган.

We consider the question of the legal nature of tax benefits that arise and are implemented in terms of special tax regimes. There are given the criteria for classification. Analyzes the legal framework, which regulated tax exemptions and changes that have occurred in this area since the adoption of the Tax Code of Ukraine. The article also explores the matter of tax obligation and its value.

Key words: tax relief, tax regime, taxpayer, object of taxation, supervisory authority.

Вступ. Шляхом закріплення певних преференційних механізмів за рахунок застосування податкових пільг формуються особливі податкові режими, в умовах яких платниками реалізується змінений податковий обов'язок. При цьому треба враховувати, що звільнення від окремої складової податкового обов'язку (сплати податку) ще не означає розповсюдження податкової пільги на всі інші складові. Наприклад, можливість не сплачувати податок надана відповідною нормою, проте не звільняє платника від обов'язків щодо податкового обліку та податкової звітності. Більше того, негативні наслідки він може відчувати за невиконання саме них, хоча й не був зобов'язаний сплачувати ті чи інші кошти в рахунок податків і зборів.

Постановка завдання. Тривалий час податкове законодавство України не регулювало загальні підходи до визначення податкових звільнень. Так, про них ішлося в Законі України «Про систему оподаткування в Україні» в контексті згадування елементів податкового механізму. Ст. 1 зазначеного Закону, закріплюючи загальні підстави встановлення



й відміни податків і зборів, підкреслювала: «Встановлення і скасування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів, а також пільг їх платником здійснюється Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними, міськими радами відповідно до цього Закону, інших законів України про оподаткування».

Результат дослідження. Однак лише із прийняттям Податкового кодексу України [1] це питання набуло більш-менш усталеного вигляду. Так, відповідно до ст. 30 «Податкові пільги» Податкового кодексу України податкова пільга визначається як передбачене податковим чи митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку і збору, сплата ним податку чи збору в меншому розмірі за наявності відповідних підстав. Із такими підставами законодавець пов'язує особливості, які характеризують певну групу платників, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер і суспільне значення здійснюваних ними витрат.

Виконання податкового обов'язку передбачає загальний і спеціальний режим. Проте застосування пільг можливе як у межах одного, так і іншого. Через систему пільг має реалізуватися один із найважливіших принципів – гнучкість, коли, закріплюючи стабільні правила оподаткування, через надання пільг регулюються особливості застосування того чи іншого податку в дещо змінених умовах. При цьому законодавець наголошує на корегуванні поведінки як владних осіб, так і зобов'язаних. Правова природа пільги передбачає деталізацію поведінки платників, коли облік коштів, пов'язаних з оподаткуванням, здійснюється ним самостійно, відповідно до п. 30.6 ст. 30 Податкового кодексу України. Водночас контролюючі органи складають зведену інформацію щодо втрат доходів бюджету внаслідок застосування податкових пільг та здійснюють контроль за правильністю надання й обліку податкових пільг, їх цільовим використанням.

У більшості законодавчих актів податкова пільга характеризується як право платника, проте точніше її зміст передається в узгодженні правосуб'єктності зобов'язаних і владних осіб – у правообов'язку, який одночасно реалізується як через право, так і через обов'язок платника. Своє право на використання податкової пільги платник може реалізувати під час доповнення щонайменше двома обов'язками: обов'язком довести підстави податкової пільги та обов'язком звітувати, що податкова пільга була використана саме на тих підставах, на яких вона була надана.

Правова природа податкових пільг визначається не лише місцем їх у системі податкового механізму, а й зв'язком його з усіма іншими елементами. При цьому треба мати на увазі, що управління оподаткуванням здійснюється на засадах конституційно закріплених обов'язків платників. Ст. 67 Конституції України, закріплюючи податковий обов'язок, акцентує увагу на адресності цього припису – «кожний». Особливість правового регулювання податкових відносин обумовлює підлеглість волі й дій платників податків і зборів волі владного суб'єкта. Якщо держава або уповноважений нею орган реалізує свої повноваження через владні розпорядження щодо платників, то зміст діяльності платників податків і зборів орієнтований на безпосереднє виконання обов'язків, пов'язаних з оподаткуванням.

Надання податкових пільг пов'язане з певною однорідністю, коли виокремлюється певна група із загального масиву платників, яка характеризується специфічною однорідністю та з якою законодавець пов'язує надання пільгового режиму. До інших платників чи об'єктів оподаткування застосовуються при цьому загальні підходи під час оподаткування. Таким чином, податкова пільга є звільненням платників податків від певного виду податкового обов'язку в повному або частковому обсязі, яке будується на особливостях статусу певної категорії платника чи його діяльності.

Диференціація податкових пільг повинна враховувати принципові особливості розподілу податкових звільнень на окремі групи. Головною підставою такого розмежування є суб'єктний склад осіб, які звільняються від виконання тих чи інших обов'язків,



сфера застосування відповідних податкових звільнень, режим реалізації таких звільнень. Виходячи із цього й можна сформулювати декілька підстав розподілу податкових звільнень за групами.

1. Залежно від типу платника податку:

а) податкові пільги, використання яких може відбуватися лише фізичними особами. При цьому обов'язковим є надання податкових пільг не індивідуально, а певним категоріям платників податків, які відрізняються особливостями, специфічними рисами таких категорій. Останні можуть стосуватися певних заслуг чи участі в державно значущих подіях. Крім цього, в якості таких обставин можуть виступати й відповідні соціальні зобов'язання держави перед такими платниками, коли йдеться про гарантії виконання соціальних функцій, що залежать від можливостей бюджетного фінансування. У деяких випадках до подібних особливостей відносяться й конструкції, які забезпечують мінімальний рівень життя, що здійснюється через відповідну універсальну податкову пільгу. Однак нам здається, що саме універсальність позбавляє таку форму пільгового, преференційного характеру. Специфічним різновидом особливостей, які формують самостійну групу підстав надання податкових звільнень, є певний вид діяльності фізичної особи, в якій зацікавлене суспільство або держава;

б) податкові пільги, які надаються юридичним особам, охоплюють групу звільнень, що адресовані певним категоріям платників. При цьому законодавець поєднує однакові режими застосування пільг як для безпосередньо юридичних осіб, так і для їх відокремлених підрозділів. У цьому сенсі певні категорії юридичних осіб розглядаються як особи, діяльність яких, з одного боку, треба стимулювати до активізації, а з іншого – щоб таке стимулювання не призвело до бюджетних втрат. Під час аналізу подібних особливостей необхідно зробити наголос на поділі юридичних осіб за якісними параметрами (розмір, галузь, сфера тощо);

в) податкові пільги, які надаються особам, що здійснюють той чи інший вид діяльності, яка пов'язується з оподаткуванням, незалежно від того, чи є вони фізичними або юридичними особами.

2. Залежно від об'єкта оподаткування:

а) пільги, які розповсюджуються на певні різновиди майна, коли окремі складові майнового комплексу або іншого майна платника вилучаються із процедури справляння податкового обов'язку. Ця пільга обумовлює найтісніший зв'язок між платником та об'єктом оподаткування, коли звільнення надається тому чи іншому платнику за умови, що він є власником відповідного майнового об'єкта;

б) пільги за прибутковими податками, що стосуються певних складових доходів, які зручніше не отримувати від зобов'язаних осіб, проте й не надавати їм на підставі цього коштів для фінансування тих чи інших соціальних потреб.

3. За часом процедур використання податкових пільг:

а) постійні, що закріплюються законодавчими актами, які не мають періодичного характеру та які встановлюються відповідно до Податкового кодексу України на необмежений період часу;

б) періодичні податкові пільги, що застосовуються в певні визначені проміжки часу: довгострокові надаються на декілька років (2-5 років), річні пільги охоплюють сукупність податкових звільнень, що надаються періодичними бюджетними законами;

в) надзвичайні податкові пільги, що надаються на період часу, пов'язаний із певними особливостями, які виникли внаслідок певних підстав. Найчастіше до них відносяться обставини стихійного лиха, надзвичайної ситуації тощо. Такі звільнення надаються насамперед з умовою ліквідації негативних наслідків, обумовлюються неможливістю, виходячи із цього, виконувати податковий обов'язок у повному обсязі.

Висновки. Показово, що Податковим кодексом України фактично закріплені підстави, які надають можливість характеризувати податкові звільнення саме в сенсі пев-



них часових критеріїв. Так, відповідно до п. 30.3 ст. 30 Податкового кодексу України [1] платник податків має право використовувати податкову пільгу з моменту виникнення відповідних підстав для її застосування та протягом усього строку її дії. Він має право, як підкреслюється в п. 30.4 ст. 30 Податкового кодексу України, відмовитися від використання податкової пільги чи зупинити її використання на один або декілька податкових періодів, при цьому податкові пільги, які не використані платником податків, не можуть бути перенесені на інші податкові періоди, зараховані в рахунок майбутніх платежів або відшкодовані з бюджету.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.

ГЛУСЕНКО А. С.,

здобувач

(Національний університет

державної податкової служби України)

УДК 347.73

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ЗЕКОНОМЛЕНИХ КОШТІВ
ЯК НАПРЯМОК ЗБАЛАНСУВАННЯ ЛАНОК БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ**

У статті автор приділяє увагу питанню збалансування ланок бюджетної системи. У дослідженні йдеться про те, що одним із способів вищезазначеної мети є перерозподіл зекономлених державою коштів. Аналізується можливий механізм та правові засади такого перерозподілу. Пропонується внести до бюджетного законодавства України такий термін, як «зекономлені кошти».

Ключові слова: бюджетна система, перерозподіл коштів, бюджетне регулювання, податкове законодавство, бюджетні видатки.

В статье автор уделяет внимание вопросу сбалансирования звеньев бюджетной системы. В исследовании говорится, что одним из способов вышеуказанной цели является перераспределение сэкономленных государством средств. Анализируется возможный механизм и правовые основы такого перераспределения. Предлагается внести в бюджетное законодательство Украины такой термин, как «экономленные средства».

Ключевые слова: бюджетная система, перераспределение средств, бюджетное регулирование, налоговое законодательство, бюджетные расходы.

The article focuses on the issue of balancing the budget system parts. The study says that one of the ways above mentioned objective is redistribution saved state funds. Analyze the possible mechanism and legal basis of such redistribution. Suggested Donation to the budget of Ukraine such term as «savings».

Key words: budget system, redistribution, budget control, tax law, budget expenditures.



Вступ. Бюджетні відносини передбачають поєднання трьох поглядів на їх зміст та особливості регулювання. По-перше, це бюджет як комплексна наукова категорія, яка набуває, зокрема, і відповідного правового забарвлення. По-друге, це акт про відповідний бюджет (закон України або Постанова відповідної ради). По-третє, це бюджетне право як підгалузь фінансового права.

Виходячи з цього, аналіз бюджетної системи обумовлює як існування відповідного інституту в системі сукупності бюджетно-правових норм, так і дослідження складових бюджетної системи та відносин між ними. За допомогою бюджетної системи відбувається стимулювання до економного та раціонального використання публічних коштів. Використовуючи перерозподіл коштів як на рівні одного бюджету, так і між окремими ланками бюджетної системи, утворюється можливість стимулювати як окремі виробництва або галузі економіки, так і певні регіони. Саме з цим пов'язується соціальна спрямованість бюджетного регулювання. Виходячи зі змісту статті 1 Конституції України, нашу державу проголошено суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою, а згідно з частиною 4 статті 13 Конституції України держава забезпечує соціальну спрямованість економіки. Але реалізувати всі ці конституційні положення можна лише на підставі формування фінансового обґрунтованих потоків між ланками бюджетної системи.

Результати дослідження. Бюджетна система може набувати форму як дворівневої (йдеться перш за все про унітарні держави), так і багаторівневої (федерації). Згідно з частиною 2 статті 2 Конституції України наша держава є унітарною державою, в якій територіальний устрій ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. В той же час частиною 1 статті 133 Конституції України встановлено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Це знайшло своє відображення у пункті 5 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України, який надав визначення бюджетній системі України як сукупності державного бюджету та місцевих бюджетів, побудованої з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульованої нормами права.

Склад бюджетної системи України визначено статтею 5 Бюджетного кодексу України 2010 року. Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах). Потрібно зазначити, що зміст наведеної статті чинного Бюджетного кодексу України дещо вужчий за її назву, адже структура – «певний взаємозв'язок, взаєморозташування складових частин; побудова, устрій чого-небудь» [1]. Така назва статті 5 була успадкована з попередньої редакції Бюджетного кодексу України, але за змістом склад бюджетної системи України згідно з Бюджетним кодексом України 2001 року мав суттєві відмінності. В контексті цього принципові зміни стосуються віднесення бюджетів територіальних громад районів у містах безпосередньо до складу місцевих бюджетів, а не до бюджетів місцевого самоврядування, а також через включення до складу останніх таких складових, як бюджети об'єднань міст та селищ.

Зміст міжбюджетного регулювання через використання міжбюджетних трансфертів якраз і обумовлює передачу коштів між бюджетами. Показово, що до прийняття Бюджетного кодексу така передача мала здійснюватись виключно згори донизу (із бюджету вищої ланки до нижчої), а з прийняттям цього кодифікованого акту законодавець



розширив напрямки застосування офіційних трансфертів між всіма ланками бюджетної системи в цілому.

Формування бюджетних доходів забезпечується як шляхом безпосереднього перерахування коштів від податків та зборів до бюджетів (податкові надходження), так і за рахунок коштів, які перераховуються із одного бюджету до іншого. Безпосередня сплата податків та зборів, безумовно, забезпечує основний важіль формування доходних частин бюджетів. В той же час слушним є і перерозподіл коштів між різними типами бюджетів. Треба виходити з того, що бюджетна система як раціональний, ефективний механізм може функціонувати при узгодженому співіснуванні всіх її складових. Навряд чи цілісна бюджетна система може включати один виважений, збалансований бюджет та низку бюджетів, які існують виключно на дефіцитних засадах. Виважене збалансування всіх складових бюджетної системи складно забезпечити лише шляхом податків та зборів.

В деяких випадках виникають пропозиції щодо можливості законодавчого закріплення стимулювання ефективної економії енергоносіїв бюджетними установами та направлення частини зекономлених на придбання енергоносіїв коштів на потреби цих установ. Відповідно до частини 3 статті 95 Конституції України держава прагне до збалансованості бюджету України. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27.11.2008 № 26-рп/2008 надав офіційне тлумачення словосполучення «збалансованість бюджету», що у системному зв'язку з положеннями частини 2 цієї ж статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави під час визначення законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними, її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

Схематичне тлумачення положення «держава прагне до збалансованості бюджету України» можна представити так: а) намагання держави під час визначення законом про Державний бюджет України доходів і видатків дотримуватися рівномірного співвідношення між ними; б) намагання держави під час прийняття інших законів та нормативних актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними. Вимога збалансованості бюджету – це зумовлена соціально-економічною суттю держави потреба під час затвердження Державного бюджету України чи внесенні змін до нього дотримуватися відповідності обсягів його доходів обсягам його видатків.

Стаття 7 Бюджетного кодексу України закріплює принципи бюджетної системи України. В продовження норми-цілі, закріплених частиною 3 статті 95 Основного Закону, пункт 2 частини 1 статті 7 Бюджетного кодексу України закріплює вже принцип збалансованості як обов'язкову вимогу щодо відповідності повноважень на здійснення витрат бюджету обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період.

Відповідно до принципу ефективності та результативності бюджетної системи України, визначеного у пункті 6 частини 1 статті 7 Бюджетного кодексу України, під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, під час залучення мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату під час використання визначеного бюджетом обсягу коштів.

Якщо в якості одного з напрямків економічної політики держави виступає енергозбереження та зменшення обсягів енергоносіїв, які використовуються їх користувачами (зокрема бюджетними установами), то ще на стадії складання бюджету ці засади



повинні закладатись у визначення обсягів відповідних видатків. За таких умов виконання бюджету здійснюватиметься у чіткій відповідності із Законом або рішенням місцевої ради та не виникатиме невизначених бюджетним законодавством «зеконмлених коштів». Будь-яка економія повинна бути плановою та відповідати вимогам чинного законодавства.

Пункт 8 частини 1 статті 7 Бюджетного кодексу України закріплює принцип цільового використання бюджетних коштів: бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями. Таким чином, бюджетні кошти використовуються розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів та бюджетними установами до чітко визначеної мети, на яку спрямовуються бюджетні видатки. Дія цього принципу підсилюється встановленою кримінальною або адміністративною відповідальністю за нецільове використання бюджетних коштів (стаття 210 Кримінального кодексу України, стаття 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення), відповідальністю за порушення бюджетного законодавства (глава 18 Кодексу). Передбачені кошторисом бюджетної установи кошти на придбання енергоносіїв не можуть бути використані на матеріально-технічне забезпечення бюджетних установ та матеріальне стимулювання працівників таких установ. Це є порушенням принципу цільового використання бюджетних коштів.

Висновки. Таким чином, треба враховувати декілька обставин. По-перше, національне бюджетне законодавство не містить визначення та взагалі не використовує термін «зеконмлени кошти», тим самим ускладнюється розуміння та можливість використання такої категорії. Більш того, введення у бюджетне законодавство терміну «зеконмлени кошти» не видається можливим. По-друге, пропозиція щодо стимулювання економії енергоносіїв бюджетними установами шляхом направлення частини «зеконмлених коштів» (внаслідок зменшення використання) на потреби цих установ порушує низку основних принципів бюджетної системи України: принцип збалансованості, принцип ефективності та результативності та принцип цільового використання бюджетних коштів.

Список використаних джерел:

1. Большая советская энциклопедия. – М. : Советская энциклопедия, 1976. – Т. 24-І. – 608 с.



ИВАНОВА С. С.,
соискатель
(Национальный юридический
университет имени Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧЕТА САМОЗАНЯТЫХ ЛИЦ

В статье рассматривается вопрос относительно ведения налогового учета самозанятых лиц. Анализируется порядок, по которому данный учет осуществляется. Также в исследовании автор уделяет внимание содержанию и определению налогового учета. Конкретизируется круг субъектов, которые подлежат регистрации в контролирующем органе, определяются их права и обязанности.

Ключевые слова: налогоплательщик, налоговый учет, контролирующий орган, налоговый контроль, учетная обязанность.

У статті розглядається питання щодо ведення податкового обліку самозайнятих осіб. Аналізується порядок, за яким даний облік здійснюється. Також у дослідженні автор приділяє увагу змісту й визначенню податкового обліку. Конкретизується коло суб'єктів, які підлягають реєстрації в контролюючому органі, визначаються їх права та обов'язки.

Ключові слова: платник податків, податковий облік, контролюючий орган, податковий контроль, обліковий обов'язок.

The article considers on the conduct of self-employed tax accounting. Analyzed the order in which this accounting is performed. Also, the study author pays attention to the content and definition of tax accounting. Concretized range of subjects, which are subject to registration with the regulatory authorities, determined their rights and responsibilities.

Key words: taxpayer, tax accounting, supervisory authority, tax control, accounting obligation.

Введение. В соответствии с п. 16.1.1 НКУ налогоплательщик обязан встать на учет в контролирующих органах [1]. Под налогоплательщиками законодатель понимает физических лиц (резидентов и нерезидентов Украины), юридических лиц (резидентов и нерезидентов Украины) и их обособленные подразделения, которые имеют, получают (передают) объекты налогообложения или осуществляют деятельность (операции), являющиеся объектом налогообложения в соответствии с Налоговым кодексом или налоговыми законами, и на которых возложена обязанность по уплате налогов и сборов [1]. Учет налогоплательщиков осуществляется в порядке, установленном законодательством Украины, причем он может носить как индивидуальный, так и консолидированный характер, то есть каждый из налогоплательщиков может быть налогоплательщиком по одному или нескольким налогам и сборам. Характеристика учета налогоплательщика имеет двойственный характер: с одной стороны, налоговый учет – это первая составляющая целостной конструкции налоговой обязанности; с другой стороны, налоговый учет – это один из методов налогового контроля.

Постановка проблемы. Определенные основания разграничения этой двойственности налогового учета связаны с определением субъекта, преимущественно осуществ-



вляющего данную деятельность. При налоговом учете как составляющей части налоговой обязанности законодательно урегулированы прежде всего поведение, активные действия налогоплательщика. Безусловно, нельзя возводить это в абсолют. При постановке на учет или внесении изменений в налоговые реестры действия налогоплательщиков согласовываются с действиями контролирующих органов, которые ведут соответствующие реестры, принимают и регистрируют соответствующие данные о налогоплательщике. Однако активные действия контролирующих органов в подавляющем большинстве производны от исполнения учетных обязанностей плательщиков налоговых сборов. Налоговый учет как реализация метода налогового контроля связан с активными действиями именно контролирующих органов. Опять же, производным и зависимым в этой ситуации будет уже поведение плательщика, вынужденного реагировать на замечания и выводы субъекта властных полномочий.

Результаты исследования. Учет налогоплательщиков можно представить как совокупность определенных стадий, охватывающих соответствующие процедуры регулирования учетных действий представителей как властвующей, так и обязанной стороны налогового правоотношения. Налоговая регистрация характерна для всех лиц, легализующих себя как участники налоговых правоотношений, то есть зарегистрироваться как налогоплательщики обязаны все лица, у которых возникла или может возникнуть налоговая обязанность. Они подлежат регистрации или взятию на учет в контролирующих органах. При этом подобная регистрация должна осуществляться по основному месту учета – их месту жительства либо по неосновному месту учета – месту расположения (регистрации) их движимого и недвижимого имущества, объектов налогообложения или объектов, которые связаны с налогообложением или через которые осуществляется деятельность. Реализуя учетные обязанности, налогоплательщик обязан встать на учет в соответствующих органах по основному и неосновному месту учета, а также сообщать обо всех объектах налогообложения и объектах, связанных с налогообложением, в органы по местонахождению таких объектов. На основании этого формируются сведения о физическом лице – налогоплательщике, которые включаются в соответствующий налоговый реестр.

Физические лица – предприниматели и лица, осуществляющие независимую профессиональную деятельность, регистрируются как самозанятые лица [1]. Такая регистрация контролируемыми органами осуществляется по месту их государственной регистрации на основании сведений из регистрационной карточки, предоставленных государственным регистратором в соответствии с Законом Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц – предпринимателей» [2]. Последствиями подобных учетных действий является получение свидетельства о регистрации или другого документа (разрешения, сертификата и т. п.), подтверждающего право таких физлиц на независимую профессиональную деятельность. Получение подобного свидетельства как раз и является юридическим фактом, порождающим обязанность специальной регистрации. Законодатель закрепляет даже определенные временные рамки постановки на налоговый учет такого специального субъекта налогообложения – на протяжении 10 календарных дней после такой регистрации. Приобретя статус специального субъекта, такие самозанятые лица обязаны встать на учет в контролирующем органе по месту своего постоянного проживания.

Обязательному учету в органах государственной налоговой службы подлежат и физические лица – предприниматели, и физические лица, осуществляющие независимую профессиональную деятельность. Такое требование не исключает ситуации, когда физическое лицо – предприниматель одновременно занимается и независимой профессиональной деятельностью. При этом такое лицо учитывается в налоговых органах как физическое лицо – предприниматель и дополнительно регистрироваться как самозанятое лицо не должно.



Основные принципы формирования и информационного наполнения Государственного реестра физических лиц – плательщиков налогов определены в статье 70 «Государственный реестр физических лиц – плательщиков налогов» Налогового кодекса Украины. Не позднее следующего рабочего дня с даты государственной регистрации физического лица – предпринимателя государственный регистратор должен передать в органы статистики, налогового органа и Пенсионного фонда Украины уведомления о проведении государственной регистрации физического лица – предпринимателя.

Самозанятых лиц учитывают в Государственном реестре физических лиц – налогоплательщиков посредством внесения записей о государственной регистрации или прекращении предпринимательской деятельности, независимой профессиональной деятельности, перерегистрации, постановки на учет, снятия с учета, внесения изменений относительно самозанятого лица, а также совершения других действий [1]. Реестр самозанятых лиц является составной частью Государственного реестра физических лиц – налогоплательщиков. Последний включает такие сведения о государственной регистрации и взятии на учет физлиц – предпринимателей и лиц, которые проводят независимую профессиональную деятельность: а) дата, номера записей, свидетельств и других документов, а также основания для государственной регистрации, регистрации и взятия на учет, прекращения предпринимательской или независимой профессиональной деятельности, другие регистрационные данные; б) информация о государственной регистрации, регистрации и взятии на учет изменений данных о лице, замене или продлении действия справок о взятии на учет; в) место проведения деятельности, телефоны и другая дополнительная информация для связи с физлицом – предпринимателем или лицом, которое осуществляет независимую профессиональную деятельность; г) виды деятельности; д) система налогообложения с указанием периодов ее действия.

Регистрация физического лица в Государственном реестре осуществляется на основании учетной карточки, которой присваивается регистрационный номер. В некоторых случаях речь может идти о серии и номере паспорта, по которым идентифицируется обязанное лицо. Это касается прежде всего тех налогоплательщиков, которые из-за своих религиозных убеждений отказываются принимать регистрационный номер учетной карточки налогоплательщика. Они используются органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими лицами независимо от организационно-правовых форм. В этом случае подобными сведениями оперируют и учреждения Национального банка Украины, банки и другие финансовые учреждения, биржи, лица, которые осуществляют независимую профессиональную деятельность, физические лица – предприниматели, а также физические лица во всех документах, содержащих информацию об объектах налогообложения физических лиц или об уплате налогов.

Безусловно, предоставленные плательщиком сведения не являются раз и навсегда одинаковыми. Законодатель исходит из закрепления обязанности не только зарегистрироваться, но и вносить соответствующие изменения в реестр. Эти изменения касаются следующей информации: а) фамилия, имя, отчество плательщика; б) место жительства; в) место учета (наименование налогового органа, в котором налогоплательщик состоит на учете). Самозанятое лицо должно обратиться в соответствующий орган и предоставить документы, подтверждающие изменения, которые произошли в отношении его. При этом обязательно прилагается и оригинал старой справки. Фактически это делается для сравнения сведений, которые можно рассматривать как проведение определенной налоговой проверки. Результатом данного обращения является подготовка и выдача налогоплательщиком новой справки. Она отражает окончательные сведения, на основании которых лицо оставляет за собой право производить налоговый долг в специальном режиме.

Несколько иные процедуры устанавливает законодатель для осуществления действий самозанятым лицом при внесении изменений относительно учета. Если поста-



новка на учет предусматривает 10-дневный срок для обращения в налоговые органы, то при изменении сведений уже зарегистрированного самозанятого лица такой срок значительно больше. Он составляет месяц для представления документов, подтверждающих изменения в учетных данных плательщика. Течение этого срока начинается со дня возникновения таких изменений, которые содержатся в Государственном реестре физических лиц – плательщиков налогов и вступают в силу со дня внесения соответствующей записи в такой реестр.

Процедуры налогового учета предполагают фиксацию и документирование определенных действий налогоплательщика. Для этого формируется учетное дело, состоящее из регистрационной и отчетной части. Регистрационная часть включает документы, необходимые для взятия на учет налогоплательщика; документы, которые подаются самим налогоплательщиком; документы, поступающие в отношении этого налогоплательщика от органов государственной регистрации, статистики, других госорганов, от учреждений, банков. Причем эти документы могут и должны касаться трех моментов: 1) момента регистрации налогоплательщика и всех сведений, характеризующих его; 2) деятельности налогоплательщика в течение всего контролируемого периода; 3) момента и оснований ликвидации налогоплательщика. Отчетная часть учетного дела налогоплательщика охватывает документы, предоставляемые преимущественно самим налогоплательщиком, и включает налоговые декларации, отчеты, расчеты, иные документы, связанные с исчислением и уплатой налогов и сборов, которые подаются плательщиком в период его деятельности.

Налоговый номер налогоплательщика указывается во всех свидетельствах, справках, патентах, в других документах или уведомлениях, которые выдаются налогоплательщику [3]. Этот номер не изменяется в течение всего периода пребывания налогоплательщика на учете. В единственном случае возможно изменение номера – когда речь идет о регистрационном номере учетной карточки налогоплательщика. После снятия с учета налогоплательщика налоговый номер закрывается и в дальнейшем больше не используется.

Процедура получения статуса самозанятых лиц нотариусами и адвокатами как представителями самозанятых лиц во многом совпадают. В то же время, несмотря на такой их общий знаменатель, для этих двух категорий предусмотрены разные процедуры постановки на учет в органах государственной налоговой службы Украины. Более того, в этой ситуации речь должна идти о двух уровнях детализации: внешнем и внутреннем. Если внешний уровень предполагает разграничение на основании характера деятельности (нотариус или адвокат), то внутренний касается особенностей реализации определенного вида деятельности (нотариальной). При этом выделяются два подхода: учет в зависимости от места жительства нотариуса и места его работы. Местом жительства при этом считается адрес, указанный в паспорте как адрес регистрации физического лица. Место расположения рабочего места (конторы) частного нотариуса определяется в соответствии с регистрационным удостоверением о регистрации частной нотариальной деятельности.

Взятие налогоплательщика на учет по основному месту учета физического лица – предпринимателя осуществляется после его государственной регистрации. Контролирующий орган осуществляет налоговую регистрацию такого лица по месту его государственной регистрации при условии предоставления сведений из соответствующей регистрационной карточки на проведение государственной регистрации физического лица – предпринимателя. Эта информация дополняется также сообщением государственного регистратора о судебном решении относительно отмены государственной регистрации прекращения предпринимательской деятельности физического лица – предпринимателя. На основании этого вносится соответствующая запись в Единый государственный реестр.



Физическое лицо – предприниматель при постановке на учет должно предоставить заявление и копию свидетельства о государственной регистрации (в оригинале). Контролирующий орган имеет право вернуть документы налогоплательщику не позже следующего рабочего дня с момента получения заявления от плательщика. Основанием такого возврата является требование исправления неточных или искаженных данных. В соответствии с требованиями, предъявляемыми к заявлению по форме № 5-ОПП, оно не может быть принято, если в нем не указаны обязательные реквизиты, предоставлены недостоверные или неполные данные, не скреплено печатью налогоплательщика, при возможности и наличии печати, не подписано физическим лицом – предпринимателем или лицом, которое имеет документально подтвержденные полномочия для этого, документы предоставлены не в полном объеме. При этом обязательно указываются причины, послужившие основанием для непринятия документов. С этого момента у налогоплательщика, претендующего на подобную регистрацию, есть пять календарных дней, следующих после дня получения, для предоставления исправленных документов.

Постановка на учет по основному месту учета физического лица – предпринимателя проводится не позднее следующего рабочего дня со дня получения сведений от государственного регистратора или заявления от налогоплательщика. Дата взятия на учет определяется датой внесения данных в Реестр самозанятых лиц. Основанием для фиксации такой даты является номер, соответствующий порядковому номеру регистрации уведомления государственного регистратора или заявления налогоплательщика. Контролирующий орган выдает налогоплательщику справку о взятии его на учет, в которой перед фамилией, именем и отчеством такого лица обязательно указывается «физическое лицо – предприниматель». Одновременно информация о специальной регистрации такого налогоплательщика передается соответствующему государственному регистратору для внесения этих сведений в Единый государственный реестр. Взятие на учет физических лиц, которые не являются предпринимателями и проводят независимую профессиональную деятельность, осуществляется по их постоянному месту жительства.

Справка из органов государственной налоговой службы о взятии на учет самозанятых лиц предоставляется на определенный срок. В левой верхней части справки о взятии на учет налогоплательщика делается специальная запись «Справка действительна до...», где и указывается соответствующая дата. Такое оформление справки имеет место, когда для занятия независимой профессиональной деятельностью необходимым условием является выдача свидетельства о регистрации или другой документ (разрешение, сертификат и т. п.). Наличие такой справки подтверждает право на осуществление независимой профессиональной деятельности определенного вида. Срок действия справки о взятии на учет таких лиц не может превышать срока, указанного в соответствующем разрешении, свидетельстве или сертификате.

Учет по месту жительства (налогового адреса) применяется в случае, когда место жительства и место расположения рабочего места нотариуса совпадают и соответствуют регистрационным полномочиями одного налогового органа. Именно такой орган и является основным и единственным местом учета частного нотариуса как самозанятого лица. Двойная регистрация характеризует содержание другого подхода, когда место жительства частного нотариуса и местоположение его конторы находятся в ведении различных налоговых органов. В соответствии с ним производится регистрация нотариуса как самозанятого лица по месту жительства (основное место учета) и месту расположения рабочего места (конторы) частного нотариуса (неосновное место учета). В отличие от процедур, характеризующих легализацию статуса нотариусов как самозанятых лиц, к адвокатам не применяется двойной учет. Они обязаны в десятидневный срок со дня получения свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью зарегистрироваться в качестве налогоплательщиков по месту жительства [4].



Физическое лицо, осуществляющее независимую профессиональную деятельность, для взятия на учет обязано подать по своему постоянному месту жительства определенный набор документов в оригинале: заявление, копию регистрационного свидетельства о регистрации частной нотариальной деятельности, если заявитель является частным нотариусом, копию свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью, если заявитель является адвокатом, который занимается адвокатской деятельностью индивидуально и не зарегистрирован как физлицо – предприниматель, копию свидетельства о присвоении квалификации судебного эксперта, если заявитель – судебный эксперт, который не является работником государственного специализированного учреждения, получил право самостоятельно осуществлять судебно-экспертную деятельность. При этом законодатель устанавливает и четко определенный период для подачи таких документов – 10 календарных дней после государственной регистрации независимой профессиональной деятельности в соответствующем уполномоченном органе и получения свидетельства о регистрации или другого документа (разрешения, сертификата и т. п.), которые подтверждают право физического лица на осуществление такой деятельности.

Взятие на учет таких лиц осуществляется не позже следующего рабочего дня со дня получения от них документов. Контролирующий орган передает им справку о взятии их на учет. При установлении временных рамок на осуществление независимой профессиональной деятельности в свидетельстве о регистрации или другом документе (разрешении, сертификате и т. п.), который подтверждает право физического лица на осуществление независимой профессиональной деятельности, указанный срок повторяется и в справке. В ней перед фамилией, именем и отчеством такого лица обязательно указывается вид его профессиональной деятельности (частный нотариус, адвокат и т. д.). Если место осуществления деятельности адвоката или нотариуса не совпадают с местом проживания, то такие лица должны стать на учет по неосновному месту учета, исходя из местонахождения своего рабочего места. Целостная процедура перевода частных нотариусов на обслуживание из органов государственной налоговой службы по месту расположения рабочего места в органы государственной налоговой службы по месту жительства охватывает несколько этапов. Первый этап связан с процедурами формирования и направления органом государственной налоговой службы (по месту расположения рабочего места нотариуса) специального пакета документов [1].

Эти документы фактически составляют личное дело соответствующего налогоплательщика. Второй этап предусматривает взятие на учет частного нотариуса. Такая регистрация этого субъекта осуществляется после поступления учетного дела и документов частного нотариуса в орган государственной налоговой службы по месту его жительства. Налоговый орган должен зарегистрировать частного нотариуса в течение пяти рабочих дней после поступления его учетного дела. Два экземпляра сообщений о постановке на учет/снятии с учета налогоплательщика в связи с изменением местонахождения (места жительства) направляются в орган государственной налоговой службы по месту расположения рабочего места нотариуса. В течение 10 дней после постановки на учет по месту жительства нотариус должен быть уведомлен письмом с органа регистрации об изменении основного и неосновного места учета его как частного нотариуса. Третий этап охватывает совокупность процедур по снятию частного нотариуса по старому месту учета. После сообщения о взятии на учет частного нотариуса в органе государственной налоговой службы по месту жительства орган государственной налоговой службы по месту расположения рабочего места в течение двух рабочих дней снимает с учета нотариуса в качестве налогоплательщика по основному месту учета. Один экземпляр уведомления направляется в орган государственной налоговой службы по месту жительства. Надо учитывать, что на протяжении всех трех этапов нотариус выполняет все свои налоговые обязанности по месту расположения рабочего места. Лишь после



отправки обратного экземпляра процедура перевода на обслуживание из органов государственной налоговой службы по месту расположения рабочего места в органы государственной налоговой службы по месту жительства заканчивается.

До принятия Налогового кодекса Украины такой двойной конструкции учета нотариусов не существовало. Ранее основными местами учета частных нотариусов были органы государственной налоговой службы по месту расположения их рабочих мест (контор). С принятием кодифицированного налогового акта должна быть произведена смена основных мест учета тех частных нотариусов, в отношении которых полномочия налоговых органов не совпадают. В этой ситуации надо согласовать место жительства (налоговый адрес) и место расположения рабочих мест (контор) частных нотариусов. Процедурно эти вопросы урегулированы со вступлением в силу Приказа Государственной налоговой администрации Украины от 22.12.2010 г. № 979 «Об утверждении Порядка учета плательщиков налогов и сборов и признании утратившими силу приказов Государственной налоговой администрации Украины»: проводится изменение основного и неосновного места учета частных нотариусов без представления ими каких-либо заявлений [1].

Выводы. Обязанности нотариуса как самозанятого лица дифференцируются в зависимости от вида места регистрации. Так, по основному месту учета частный нотариус подает информацию, перечень которой определен пунктом 172.4 статьи 172, пунктом 173.4 статьи 173, пунктом 174.4 статьи 174 раздела IV Налогового кодекса Украины [1]. Тогда как обязанности налогового агента и плательщика налога на доходы физических лиц частный нотариус выполняет по основному месту учета.

Список использованных источников:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.
2. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України 15.05.2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
3. Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та втрату чинності деяких наказів Державної податкової адміністрації України : Наказ Державної податкової адміністрації від 17.12.2010 р. № 954 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 2. – Ст. 131.
4. Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів та визнання таких, що втратили чинність, наказів Державної податкової адміністрації України : Наказ ДПА України від 22.12.2010 р. № 979 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 1. – Ст. 56.



МИХАЙЛЕНКО Д. О.,
здобувач кафедри конституційного
і адміністративного права
(Національна академія державної
податкової служби України)

УДК 347.73

ДО ПРОБЛЕМИ УНИКНЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНИХ РОЗБІЖНОСТЕЙ У ПОДАТКОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ (НА ПРИКЛАДІ ОПОДАТКУВАННЯ БЕЗНАДІЙНОЇ І СУМНІВНОЇ ЗАБОРГОВАНОСТЕЙ)

У статті розглядається проблема термінологічних розбіжностей у податковому законодавстві. Говориться про необхідність розробки та впровадження єдиного понятійного апарату у податковому праві. Досліджується вплив на податкове законодавство інших інститутів фінансового права. Приділяється увага аналізу нормативно-правових актів, які містять певні розбіжності у правових визначеннях одних і тих самих термінів.

Ключові слова: податкове законодавство, термінологічні розбіжності, податкове регулювання, правова норма, термінологічна структура.

В статье рассматривается проблема терминологических расхождений в налоговом законодательстве. Говорится о необходимости разработки и внедрения единого понятийного аппарата в налоговом праве. Исследуется влияние на налоговое законодательство других институтов финансового права. Уделяется внимание анализу нормативно-правовых актов, которые содержат некоторые различия в правовых определениях одних и тех же терминов.

Ключевые слова: налоговое законодательство, терминологические расхождения, налоговое регулирование, правовая норма, терминологическая структура.

This paper addresses the problem of terminological differences in the tax laws. Said about the need to develop and implement a unified conceptual apparatus in tax law. The impact on the tax laws of other finance institutions. Attention is paid to the analysis of legal acts, containing some differences in legal definitions of the same terms.

Key words: tax legislation, terminology differences, tax regulation, legal provision, terminological structure.

Вступ. Ефективність правового впливу на відносини оподаткування забезпечується адекватністю співпадіння форми та змісту регулювання цих відносин. Найбільш яскраво в цьому випадку реалізуються регулююча та стимулююча функції права. Одним із аспектів цього механізму є адекватність, точність та чіткість термінів, які спрямовані на упорядкування правового впливу на систему оподаткування. Виходячи з цього, одним з найбільш важливих питань сьогодні є розробка та впровадження змістовного та адекватного понятійного апарату у податковому законодавстві.

Постановка завдання. З огляду на термінологічну структуру, податкове законодавство зазнає значного впливу інших інститутів фінансового права, а також інших галузей права. Здебільшого термінологічні запозичення мають своїм джерелом цивіль-



не право, а також стандарти (положення) бухгалтерського обліку. Проблема виникає в тому, що:

– згадані два нормативні масиви призначені для регулювання специфічних, притаманних саме ним суспільних відносин, які, авжеж, не співпадають із предметом регулювання податкового права, і тому застосовувані в них терміни не завжди здатні виступати ідеальним інструментарієм для формулювання норм податкового законодавства;

– під час використання цивільно-правових і бухгалтерських термінів в межах однієї норми чи в межах групи норм податкового права термінологічні різниці призводять до правових колізій, що завдає проблем під час застосування таких норм на практиці.

Результати дослідження. Одним із методів усунення термінологічних колізій є формування в рамках податкового законодавства власної термінологічної бази, здатної адекватно обслуговувати потреби саме податкового регулювання. Але процес формування і еволюції власної термінологічної бази в межах інституту податкового права є взагалі доволі складним і тривалим у часі. Тому певну частину податкового законодавства складають терміни, визначення яких відсилає нас до інших правових галузей і інститутів.

В якості яскравого прикладу традиційних проблем, які виникають внаслідок поєднання власне податкової термінології, а також запозичень із інших правових галузей і інститутів, ми можемо послатися на податковий облік сумнівних і безнадійних заборгованостей для цілей оподаткування податком на прибуток і податком на додану вартість. З одного боку, в податковому законодавстві присутні терміни «безнадійна заборгованість» і «безповоротна фінансова допомога» (відповідно п. 1.25 і п/п. 1.22.1 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств» [1]), які є продуктом розвитку саме податкової термінології, обслуговують наразі процедури оподаткування прибутку підприємств, а до 31.03.2005 року – оподаткування податком на додану вартість. Нагадаємо, що безнадійна дебіторська заборгованість може бути віднесена до складу валових витрат платника податку (п/п. 5.2.8 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»), а безнадійна кредиторська заборгованість – набираючи статусу безповоротної фінансової допомоги – включається до складу валового доходу платнику податку (п/п. 4.1.6 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств» [1]).

Реалізація відповідних дефініцій у конкретних правових нормах дозволяє зробити висновок, що вони існують як певне комплексне утворення, що поєднує певні вихідні положення:

– законодавства про бухгалтерський облік, що виражається у використанні саме терміна «заборгованість», який не розкривається на рівні податкового законодавства, натомість, визначається у Положенні (стандарті) бухгалтерського обліку 10 «Дебіторська заборгованість» [2]. Зокрема, для цілей оподаткування мають істотне значення як кваліфікація заборгованості («дебіторська» і «кредиторська»), так і момент її виникнення (згідно з яким визначається власне факт існування заборгованості): виконання свого зобов'язання однією із сторін за відсутності зустрічного виконання з боку іншої сторони. Обидва ці елементи визначені у стандартах бухгалтерського обліку, а не у податковому законодавстві:

– цивільного законодавства, а саме використання специфічного цивільно-правового терміну «строк позовної давності» для визнання як безнадійної заборгованості, так і безповоротної фінансової допомоги;

– процесуального законодавства, яке впливає на процеси оподаткування: у меншій мірі – стосовно безнадійної дебіторської заборгованості (знаходить відбиток у застереженні п/п. 5.2.8 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»: «у разі коли відповідні заходи щодо стягнення таких боргів не привели до позитивного наслідку»; і більшому ступені – щодо сумнівної заборгованості (п. 12.1 Закону [1]), яка для цілей формування валових доходів і витрат посилається на такі факти, як «визнання претензії», «вчинення виконавчого напису нотаріусом», «подання позову», «набуття чинності



рішенням суду». Звичайно, жодний із цих термінів не розкривається у податкових законах, натомість, ми маємо звернутися до відповідного процесуального законодавства.

Формулювання податково-правових приписів «на перехресті» трьох запозичених із інших галузей права термінологічних масивів пов'язано із вельми ймовірними ризиками виникнення помилок у змісті податкової норми, чи непорозуміння у її застосуванні на практиці. Так, під час податкового врегулювання сумнівної і безнадійної заборгованостей виникли наступні проблеми:

1) непорозуміння щодо визнання моментів, відповідно до яких виникають податкові події. Річ у тому, що такі феномени, як зобов'язання, заборгованість і, нарешті, початок перебігу позовної давності, виникають внаслідок різних фактичних обставин:

– зобов'язання – в момент укладення правочину, якщо самі сторони не узгодили інше;

– заборгованість, як відзначалося вище, в момент виконання зобов'язання однією із сторін, за відсутності зустрічного виконання з боку іншої сторони;

– початок перебігу позовної давності – в момент, коли сторона довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила [3].

Внаслідок цього в практиці податкових перевірок мали місце численні спори, коли представники податкової служби (здебільшого економісти за фахом), починали відлік позовної давності для цілей визнання безповоротної фінансової допомоги із моменту виникнення заборгованості, не досліджуючи питання, в який момент платник податку власне порушив права свого контрагента, чи мало місце переривання перебігу позовної давності, та інші питання, важливі для коректного використання податково-правової норми.

2) Також мали місце непорозуміння щодо визнання сумнівної заборгованості для цілей застосування п. 12.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» [1]. Так, протягом 2003 року представники податкової служби схилилися до визнання валового доходу безпосередньо внаслідок спливу 90 днів з моменту виникнення кредиторської заборгованості, без урахування факту визнання зазначеної заборгованості платником податку або судом, або за виконавчим написом нотаріусу, як того вимагає п/п. 12.1.5 Закону. Зазначені проблеми знайшли відбиток в непослідовних роз'ясненнях законодавства з боку ДПАУ, що вельми характерно ілюструються шляхом співставлення першої і другої редакцій податкового роз'яснення щодо застосування п. 12.1 [4].

3) Не є остаточно вирішеним питання, які саме процесуальні дії має здійснити платник податку для визнання валових витрат від безнадійної заборгованості, «коли відповідні заходи щодо стягнення таких боргів не призвели до позитивного наслідку» (п/п. 5.2.8 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств» [1]). Щодо зазначеного питання існують суперечливі роз'яснення з боку працівників ДПАУ [5, с. 53], які вимагають подання позову до суду, і Верховної Ради України [6], що вважає достатнім спрямування боржнику листів, претензій тощо. Джерелом цього конфлікту є невизначеність «достатнього» кола заходів із стягнення боргу: ані в податковому, ані в процесуальному законодавстві України;

4) Деякі податково-правові норми, використовуючи термінологічний матеріал із інших галузей права, пропонують власні презумпції чи фікції, що не співпадають із загально-правовим тлумаченням правової ситуації. Наприклад, відповідно до процесуального законодавства отримана претензія, на яку не надано відповідь боржником, не вважається визнаною ним; натомість п/п. 12.1.5 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств» згадує ці обставини як одну із підстав для відображення валового доходу за ніби «визнаним» боргом [1].

5) Податково-правові приписи внаслідок необачного використання термінів припускають «несиметричне» оподаткування кредиторської і дебіторської заборгованостей, як безнадійної, так і сумнівної. Це стосується як податкових подій, із якими пов'язано виникнення елементів податкових баз, так і власне сум валового доходу (витрат). Зокрема:



– валові доходи від безнадійної заборгованості виникають завдяки лише спливу строку позовної давності; а валові витрати – внаслідок більш складної сукупності юридичних фактів, а саме: за умови здійснення заходів із погашення боргу. Цю розбіжність ще можна пояснити через державну політику боротьби із податковими ухиленнями, але вже ніяк не може бути виправдана протилежна ситуація, що виникає стосовно сумнівних заборгованостей: валові доходи у боржника виникають за фактом визнання боргу судом (тобто внаслідок рішення, що набрало чинності), а валові витрати у кредитора – лише за фактом подання позову до суду, тобто значно раніше валових доходів. Органи податкової служби наразі не мають ефективних засобів боротьби із зловживаннями стосовно відображення доходів і витрат від сумнівної заборгованості у різних періодах [7, с. 38-44];

– сума валових витрат від сумнівної заборгованості визначається через вартість товару (послуги), тобто без ПДВ, в той час як валові доходи від сумнівної заборгованості, а також доходи і витрати від безнадійної заборгованості – виходячи із величини самої заборгованості, тобто, з урахуванням ПДВ. Наявність зазначеної розбіжності, невиправданої, на нашу думку, підтверджується також і в роз'ясненнях ДПАУ, зокрема, від 18.05.2006 р. № 9425/7/15-0317 [8].

Ми ще раз відзначаємо, що запозичення термінів із інших правових галузей і інститутів не є, на наш погляд, вирішальною проблемою. Цивільна правова термінологія є необхідним елементом змісту податкових норм, оскільки саме цивільно-правові норми обслуговують майновий і грошовий обіг, що є джерелом утворення доходу, прибутку, доданої вартості, тобто об'єктів оподаткування головних на сьогодні податків. Бухгалтерська термінологія є не менш важливою. Наприклад, термін «дохід», який є фундаментальним як для потреб бухгалтерського обліку, так і оподаткування, найбільш повно визначається лише в законодавстві про бухгалтерський облік (див. Положення (стандарт) 15 бухгалтерського обліку «Дохід» [9]). Закон «Про оподаткування прибутку підприємств» визначає лише категорію «валового доходу», який відповідно до п. 1.4 Закону є «доходом» від певних операцій.

Крім того, з огляду на існуючий курс на уніфікацію податкового і бухгалтерського обліку [10], що знайшов відбиток в проекті Податкового кодексу України (в частині податку на прибуток), вплив правил бухгалтерського обліку у оподаткуванні буде лише зростати.

Підставами виникнення цієї проблеми є декілька аспектів, які пов'язані:

1) з неузгодженістю зазначених термінів, що негативно впливає на застосування правових норм на практиці;

2) з можливими змінами у відповідному нормативному масиві (що виникають внаслідок притаманних йому потреб правового регулювання), що може негативно вплинути на ефективність функціонування вже податково-правової норми.

Висновки. Увага в цьому випадку під час утворення податково-правових норм має бути спрямована на запобігання непорозумінням і конфліктам, аналогічним тим що були згадані нами вище. Зокрема, ми вважаємо, що суб'єктам правотворчого процесу слід враховувати декілька вихідних положень. По-перше, ретельніше визначати базу для визначення валового доходу і витрат (у наведеному вище прикладі вибрати між термінами «вартість» і «заборгованість»; з огляду на те, що на сьогодні безнадійна та сумнівна заборгованість не впливають на ПДВ, для цілей податку на прибуток вибір має бути зупинений саме на заборгованості як величині, що включає ПДВ). По-друге, чітко встановлювати моменти виникнення податкових подій, уникати «несиметричності» у оподаткуванні заборгованостей у боржника і кредитора. По-третє, уникати формулювань і термінів, щодо яких відсутні чіткі критерії і визначення у податковому чи іншому законодавстві.

Список використаних джерел:

1. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України № 334/94-ВР від 28.12.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.



2. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку : Наказ Міністерства фінансів України від 8 жовтня 1999 р. № 237 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 43. – Ст. 2166.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
4. Вісник податкової служби України. – 2003/07. – № 27.
5. Вісник податкової служби України. – 2005/11. – № 43 (373).
6. Лист Головного Науково-експертного управління апарата Верховної Ради України від 09.12.2005 р. № 16/3-1693 // Адвокат Бухгалтера. – 2006/10. – № 30.
7. Михайленко Д. // Бухгалтер». – 2003. – № 10.
8. Вісник податкової служби України. – 2006/05. – № 20.
9. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку : Наказ Міністерства фінансів України від 29 листопада 1999 р. № 290 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2503.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 грудня 2006 року «Про заходи щодо попередження і нейтралізації загроз національній безпеці, пов'язаних із нестабільністю правового регулювання відносин у сфері адміністрування податку на додану вартість» : Рішення Ради національної безпеки і оборони від 01. 02. 2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 6. – Ст. 297.

МИХАЙЛОВ В. В.,

здобувач

(Національний університет державної
податкової служби України)

УДК 347.73

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ ЯК ГАРАНТІЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ

У статті автором здійснюється дослідження повноважень місцевого самоврядування щодо встановлення ним місцевих податків та зборів як гарантії фінансової відокремленості місцевої громади. Розкривається історія виникнення, становлення та розвитку місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування в різних країнах. Окрема увага зосереджується на основних концепціях місцевого самоврядування: державницькому та громадівському підходах.

Ключові слова: *місцеві податки та збори, місцевий бюджет, місцеве самоврядування, державницька та громадівська концепція.*

В статье автором осуществляется исследование полномочий местного самоуправления по установлению им местных налогов и сборов как гарантии финансовой обособленности местного сообщества. Раскрывается история возникновения, становления и развития местного самоуправления, модели местного самоуправления в различных странах. Отдельное внимание сосредоточивается на основных концепциях местного самоуправления: государственническом и общинном подходах.

Ключевые слова: *местные налоги и сборы, местный бюджет, местное самоуправление, государственная и гражданская концепция.*



In this article the author carried out the study of local government powers to establish his local taxes as a guarantee of financial privacy community. It reveals the origins, formation and development of local government, local government models in different countries. Special attention is focused on the basic concepts of local government and communities' statist approach.

Key words: local taxes, local budget, local government, national and Communities concept.

Вступ. У чинному вітчизняному законодавстві України перелік місцевих податків та зборів закріплений статтею 10 Податкового кодексу України [1], відповідно до змісту якої до місцевих податків та зборів належать: 1) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; 2) єдиний податок; 3) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; 4) збір за місця для паркування транспортних засобів; 5) туристичний збір.

На правову природу цих податків українським законодавцем вказується у положенні пункту 8.3 статті 8 Податкового кодексу України, за яким до місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених цим Кодексом, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад [1].

Пунктами 10.3-10.5 статті 10 Податкового кодексу України додатково закріплено, що місцеві ради обов'язково устанавлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Місцеві ради в межах повноважень, визначених цим Кодексом, вирішують питання відповідно до вимог цього Кодексу щодо встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється [1].

Сільські, селищні, міські ради, відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [2], є складовими частинами системи місцевого самоврядування в Україні.

Постановка завдання. За законодавчим визначенням місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Результати дослідження. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні закладені низкою положень Основного Закону України. Зокрема, за частиною першою статті 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [3]. А за статтею 7 Конституції України, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [3]. Отже, місцеве самоврядування визнається в якості опосередкованої форми реалізації народовладдя, являє собою втілення поділу влади за вертикаллю як одного з принципів організації й діяльності органів публічної влади в Україні.

Ці положення на доктринальному рівні розвиває вітчизняний науковець В.С. Журавський, підкреслюючи, що згідно з логічним сходженням від загального до часткового, від абстрактного до конкретного самоврядування супроводжує, у тій чи іншій соціально-унормованій формі, всю історію людської спільноти: на етапі переходу до державної організації суспільства, з градацією його не лише у владній ієрархії, а й за територіальними ознаками, самоврядування територіально відокремлених спільнот почало набувати рис місцевого, й зі становленням держави і права як генеральних соціальних



інститутів місцевого самоврядування стало не лише соціальним, політичним, а і правовим явищем; у сучасних умовах місцевого самоврядування, виступаючи як окремий спосіб здійснення народом належної йому влади, як форма народовладдя, є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління, вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи територіальним спільнотам можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію і самофінансування [4, с. 493-494].

Вважається, що місцевого самоврядування остаточно склалося в результаті муніципальних реформ XIX століття, чому сприяло підвищення ролі буржуазії в суспільній ієрархії, остаточно становлення буржуазного ладу: основою діяльності буржуазії завжди були міста, а однією з головних вимог міст було надання їм самостійності в управлінні місцевими справами, забезпечення їм громадського самоврядування, вільного від нагляду та втручання з боку органів центральної влади [5, с. 471].

Розвиток місцевого самоврядування в окремих країнах не відбувався однаково, а мав власні особливості, що були зумовлені основними існуючими типами правових систем. Тому з часом склалося декілька різних моделей місцевого самоврядування: англійська – в англосаксонській правовій системі, та французька – в континентальній правовій системі.

Англійська модель місцевого самоврядування склалася під впливом теорії природних прав людини та громадянського суспільства. Згідно з такою моделлю місцеві органи публічної влади виступають на відповідній території автономно, у межах своїх повноважень, за відсутності як безпосередньої підпорядкованості нижчих органів вищим, так і без створення уповноважених центральних органів влади на місцях, які б контролювали місцеві органи, проте контроль за діяльністю останніх залишають окремі міністерства та судові органи [5, с. 471-472].

За французькою моделлю місцевого самоврядування, яка була запроваджена в більшості країн світу, відбувається сполучення безпосереднього державного управління на місцях з місцевим самоврядуванням, коли посадові особи державних адміністрацій (префектур тощо) в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць здійснюють нагляд за діяльністю місцевих представницьких органів, допускаючи також й певну підпорядкованість нижчих ланок вищим. Остання риса була чи не найголовнішою в побудові радянської системи влади, коли створювалась ієрархічна субпідпорядкованість «центру», а головне завдання місцевих органів зводилось до проведення у життя актів центральних органів державної влади [5, с. 472].

Вказані моделі місцевого самоврядування та їх особливості викликали появу та сприяли розвитку головних концепцій місцевого самоврядування. Міцний фундамент цього було закладено ще у XIX століття, коли були розроблені та обґрунтовані основні теоретичні положення двох базисних теорій місцевого самоврядування: державницької та громадівської.

Засади державницької теорії місцевого самоврядування були викладені німецькими вченими Р. Гнейстом та Л. Штейном, які пов'язували генезис правоздатності органів місцевого самоврядування на вирішення питань місцевого значення виключно з державною владою, що з метою більш оптимального здійснення державного управління вдається до практичного застосування форм своєї децентралізації на місцевому рівні. Поряд з територіальною автономією однією з таких форм децентралізації державної влади на місцях й є місцевого самоврядування. Звідси останнє здійснює не самостійне завідування відмінними від державних місцевими справами, а в якості форми організації місцевого державного управління вирішує певні завдання держави.

Іншим німецьким вченим кінця XIX століття Г. Єллінеком, так само як і ліберально налаштованими російськими науковцями М. Лазаревським, О. Градовським та В. Безобразовим, був здійснений подальший розвиток державницької теорії місцевого



самоврядування та звернута увага на інший вагомий аспект – спільність юридичної природи владних повноважень органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади, бо в обох випадках вони закріплювалися нормами позитивного права, правовими приписами, встановленими державою. Основна ж різниця в механізмі реалізації цих владних повноважень полягає в їх суб'єкті: у випадку покладення цих повноважень на місцеве самоврядування допускається, щоб певні суто державно-владні функції, відповідно до закону, виконували також й недержавні за своїм походженням та порядком формування органи [6, с. 15; 4, с. 494-495; 5, с. 473].

На відміну від державницької теорії, громадська теорія місцевого самоврядування базується на тому, що місцеве самоврядування не є однією з форм здійснення державної влади, а співіснуючи поряд з державною владою відноситься до самостійної форми публічної влади. Суб'єктом такої влади є місцева громада або територіальний колектив як елемент громадянського суспільства, що здобуває «муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади за своєю природою» [4, с. 495].

Російський дореволюційний фахівець в сфері держави та права Н.М. Коркунов пояснював природу цього процесу наступним чином: «Сутність самоврядування полягає в наданні місцевій общині права самій оберігати свої громадські інтереси, в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами. Громадська теорія, таким чином, виходить з протиставлення місцевої громади державі, вимагаючи, щоб і громада і держава відали тільки свої власні інтереси» [7, с. 489].

Розглядаючи змістовні положення обох вказаних теорій місцевого самоврядування вчені помітили, що окремі їх аспекти можуть одночасно відповідати дійсності та не суперечити один одному – якщо взяти до уваги багатоманітність функціонального призначення місцевого самоврядування. Тому виникає громадська державницька теорія місцевого самоврядування або так звана «теорія муніципального дуалізму», за якою органи місцевого самоврядування існують та реалізують свої функції незалежно від держави лише в суто громадських справах, а в політичній сфері вони розглядаються як різновид державних органів, які виконують функції і наділяються повноваженнями держави. Звідси й коло повноважень, які мають вирішувати органи місцевого самоврядування, поділяються на власні, що здійснюються окремо та незалежно від державних органів, та делеговані, що реалізуються під контролем державної влади та із застосуванням її адміністративної опіки [8, с. 634].

Висновки. Слід зазначити, що якої із зазначених концепцій не віддавалася б перевага під час побудови системи органів влади на певній території та закріплення за цими органами відповідних повноважень, на сьогодні «спільним для різних концепцій є розгляд місцевого самоврядування в якості основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, який полягає у встановленні децентралізованої системи управління, фінансово і організаційно відокремленої від державних органів» [4, с. 493].

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010, № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 672 с.
5. Конституційне право України – 3-тє видання, перероблене і доповнене / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 536 с.



6. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. Сборник обзоров / Черник И.Д. ; Отв. ред. : Фадеев В.И. ; Отв. за вып. : Загоруйко К.Ф. – М. : Изд-во ИНИОН РАН, 1996. – 35 с.

7. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Часть особенная. Т. 2 / Коркунов Н.М. ; под ред. и с доп. : М.Б. Горенберг. – 6-е изд. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. – 749 с.

8. Конституційне право України / За ред В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 1999. – 724 с.

МОГИЛЬНИЦЬКИЙ М. С.,
здобувач кафедри фінансового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

ОПОДАТКУВАННЯ ГРОШОВИХ ЗАОЩАДЖЕНЬ ГРОМАДЯН ЯК КАНАЛ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Автором розглядається питання оподаткування грошових заощаджень громадян як каналу формування доходів місцевих бюджетів. Аналізується склад фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Вивчається правова природа місцевих бюджетів, проводиться їх класифікація. Досліджується визначення поняття бюджету з урахуванням його множинності.

Ключові слова: фінансові ресурси, місцеві бюджети, місцеве самоврядування, надходження і витрати, грошовий фонд.

Автором рассматривается вопрос налогообложения денежных сбережений граждан как канала формирования доходов местных бюджетов. Анализируется состав финансовых ресурсов местного самоуправления. Изучается правовая природа местных бюджетов, проводится их классификация. Исследуется определение понятия бюджета с учетом его множественности.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, местные бюджеты, местное самоуправление, поступления и расходы, денежный фонд.

The author discusses the taxation of savings of citizens as a channel formation of local budgets. Analyzed the financial resources of local governments. We study the legal nature of local budgets is their classification. We study the definition of budget considering its multiplicity.

Key words: financial resources, local governments, local governments, revenues and expenses, cash fund.

Вступ. Структури фінансових ресурсів залежно від їх територіального розподілу, економічної політики держави обумовлюються розподілом функцій між державою і місцевими органами самоврядування. І тому постає питання достатності фінансових ресурсів, переданих до органів місцевого самоврядування, їх самостійності у вирішенні питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території. Фінансові ресурси місцевих органів влади (іноді їх характеризують та визначають як муніципальні ресурси) –



лише частка регіональних фінансових ресурсів, оскільки останні містять у собі кошти підприємств і населення, якими не можуть розпоряджатися місцеві органи [1].

Постановка завдання. Фінансові ресурси місцевого самоврядування складаються з коштів місцевого бюджету, кредитів, коштів на компенсацію додаткових витрат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади. Доходна частина місцевих бюджетів складається з власних доходів і надходжень від регулюючих доходів, коштів за взаємними розрахунками та фінансової підтримки (дотації, кошти фондів фінансової підтримки муніципальних утворень). Власні доходи складаються з місцевих податків і зборів.

Місцеві бюджети це – реальні ресурси, що знаходяться в розпорядженні місцевих рад для здійснення господарської та соціально-культурної діяльності, контролю за підприємствами, організаціями, установами, розміщеними на території громад. З однієї сторони, місцеві бюджети – це основні фінансові плани місцевих рад. З іншої – це фінансові ресурси, сприяючі розвитку даного регіону. Аналізуючи цю проблему треба розмежовувати: а) місцеві бюджети як сукупність економічних відносин; б) місцеві бюджети як об'єкт правового регулювання; в) акти про місцеві бюджети.

Результати дослідження. Діяльність місцевого самоврядування, в тому числі й фінансова, чітко визначена територіально. Територіальна громада є компетентною у вирішенні питань в межах чітко визначеного простору. Однак місцеве самоврядування має особливий характер. Це форма публічного за своїм характером управління, побудованого на основі самоврядування. Місцеве самоврядування має власну структуру та систему. У відповідності до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську раду; в) сільського, селищного, міського голову; г) виконавчі органи сільської, селищної та міської ради; д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи самоорганізації населення. Місцеве самоврядування спирається на власні матеріально-фінансові ресурси, обіг яких гарантується Конституцією та іншими законами України, які визначають їх власну компетенцію та перелік делегованих їм повноважень.

Відповідно до ст. 63 Бюджетного кодексу України місцевий бюджет містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету. Множинність визначень поняття бюджету дозволяє підійти до цього питання з різних точок зору. У матеріальному сенсі місцевий бюджет являє собою сконцентрований у рамках визначеного муніципального утворення централізований грошовий фонд, що знаходиться в розпорядженні органів місцевого самоврядування і використовується для рішення функцій і задач загального значення. З юридичної точки зору бюджет є правовим актом, тобто на рівні муніципального утворення це основний фінансовий план утворення, розподілу і використання грошового фонду муніципального утворення, затверджений відповідним представницьким органом і закріплюючий юридичні права й обов'язки учасників бюджетних відносин. Розподіл доходів місцевих бюджетів на власні, тобто доходи, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, і закріплені, від прогнозних надходжень яких залежать їхні обсяги (вони визначаються при формуванні бюджетів на наступний рік), значною мірою посилюють стимули до збільшення надходжень та ефективного використання коштів.

Податок з доходів фізичних осіб є одним із найчутливіших каналів формування підстав фінансової забезпеченості територіальних громад. Відповідно до ст. 63 Бюджетного кодексу України місцевий бюджет містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету. Множинність визначень поняття бюджету дозволяє підійти до цього питання з різних точок зору. У матеріальному сенсі місцевий



бюджет являє собою сконцентрований у рамках визначеного муніципального утворення централізований грошовий фонд, що знаходиться в розпорядженні органів місцевого самоврядування і використовується для рішення функцій і задач загального значення.

З юридичної точки зору бюджет є правовим актом, тобто на рівні муніципального утворення це основний фінансовий план утворення, розподілу і використання грошового фонду муніципального утворення, затверджений відповідним представницьким органом і закріплюючий юридичні права й обов'язки учасників бюджетних відносин. Розподіл доходів місцевих бюджетів на власні, тобто доходи, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, і закріплені, від прогнозних надходжень яких залежать їх обсяги (вони визначаються під час формування бюджетів на наступний рік), значною мірою посилюють стимули до збільшення надходжень та ефективного використання коштів.

Висновки. Багато спорів до прийняття Податкового кодексу України було пов'язано із правовим режимом грошових заощаджень громадян та їх врахуванню під час визначення суми податку. Розглядаючи справи про оподаткування доходу платників податку судам необхідно було з'ясувати, чи належать до об'єктів оподаткування доходи відповідно до статті 4 Закону № 889-IV, незважаючи на те, що вони внесені платником податку власноруч до податкової декларації [1]. Так, Верховний Суд України [2], скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій, зокрема ухвалу Вищого адміністративного суду України від 17 грудня 2008 року, звертає увагу, що згідно з підпунктом 4.2.14 пункту 4.2 статті 4 Закону № 889-IV до складу загального місячного оподаткованого доходу включається дохід у вигляді вартості успадкованого майна, у межах, що підлягає оподаткуванню цим податком згідно з нормами статті 13 цього Закону.

Відповідно до підпункту «б» підпункту 13.2.1 пункту 13.2 статті 13 Закону № 889-IV під час отримання спадщини членами сім'ї першого ступеня споріднення сума коштів, яка не перевищує суму, що дорівнює стократному розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на початок року, в якому така спадщина успадковується членом сім'ї спадкодавця першого ступеня споріднення, що не є членом його подружжя, оподатковується за ставкою, визначеною пунктом 7.2 статті 7 цього Закону. Згідно з підпунктом 4.3.23 пункту 4.3 статті 4 Закону № 889-IV не включається до складу загального місячного або річного оподаткованого доходу платника податку сума виплат громадянам України (їх спадкоємцям) грошових заощаджень і грошових внесків, вкладених до 2 січня 1992 року в установи Ощадного банку СРСР чи в установи державного страхування СРСР або у папери цільової державної позики, емітованої на території колишнього СРСР, погашення яких не відбулося.

Розв'язуючи спір та визнаючи правомірними дії податкової інспекції суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій у порушення вимог статті 159 КАС не з'ясували, чи були об'єктом оподаткування суми успадкованих позивачкою грошових заощаджень. Причиною виникнення судової помилки в розглянутій ситуації можна визнати неповне з'ясування судами фактичних обставин справи.

Список використаних джерел:

1. Проблемні питання застосування законодавства у справах за участю органів державної податкової служби: інформаційний лист ВАСУ від 20.07.2010 № 1112/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1112760-10>.
2. Постанова Верховного Суду України від 10 березня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/6A8DA3572F232476C225787E00281568?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=6A8DA3572F232476C225787E00281568>.
3. Нестеренко А.С. Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нестеренко Алла Станіславівна. – Одеса, 2004. – 200 с.



ПАВЛЕНКО К. К.,
здобувач кафедри фінансового права
(Національний університет державної
податкової служби України)

УДК 349.2

ЧИННІСТЬ І ДІЯ В ЧАСІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОДАТКОВО-ПРАВОВИХ НОРМ

Досліджено співвідношення між чинністю та дією в часі податкових нормативно-правових актів та закріплених ними податково-правових норм. Аналізовано темпоральні зв'язки між системою податкового законодавства та системою податкового права. Обґрунтовано нетотожність часових меж категорій чинності і дії в податково-правовому регулюванні.

Ключові слова: час, чинність, дія, податково-правова норма, нормативно-правовий акт податкового законодавства, податково-правове регулювання.

Исследовано соотношение между силой и действием во времени налоговых нормативно-правовых актов и налогово-правовых норм. Проанализированы темпоральные связи между системой налогового законодательства и системой налогового права. Обоснована нетождественность временных границ категорий силы и действия в налогово-правовом регулировании.

Ключевые слова: время, сила, действие, налогово-правовая норма, нормативно-правовой акт налогового законодательства, налогово-правовое регулирование.

This article features the analysis of the relationship between the validity and the action by time of tax legislation's acts and tax law's rules. Temporal links between the system of tax legislation and the system of tax law have been investigated. On the basis of their nonequivalence the temporal boundaries of validity and action categories in the tax regulation have been substantiated.

Key words: time, force, action, tax and legal norms, legal act of tax legislation, tax and legal regulation.

Вступ. В Україні система податкового законодавства в її загальних рисах знайшла свого закріплення в статті 3 Податкового кодексу України. За пунктом 3.1 цієї статті податкове законодавство України складається з: 1) Конституції України; 2) Податкового кодексу України; 3) Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи; 4) чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; 5) нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання Податкового кодексу України, Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи; 6) рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими Податковим кодексом України [1].

Результати дослідження. Між нормативно-правовими актами, які складають систему податкового законодавства, та податково-правовими нормами існує нерозривний зв'язок. Саме це підкреслює М.П. Кучерявенко, зазначаючи, що «найбільш важливою



принциповою особливістю актів в сфері оподаткування є нерозривний зв'язок між правовою формою і її матеріальним змістом. Основою є характер податкових відносин, які можуть існувати виключно у формі правовідносин» [2, с. 549]. В цьому сенсі показово, що в якості джерел податково-правових норм використовується саме законодавство, а не інші можливі форми зовнішнього виразу правових норм. Зумовлюється це тим, що податкові відносини як такі, що стосуються мобілізації грошових коштів до публічних грошових фондів та за допомогою імперативного веління публічних суб'єктів створюють фінансовий базис «цілісності, збалансованості розвитку суспільства» [2, с. 257], стають вельми важливими для існування всього суспільства в цілому.

Звідси цілком природним і логічним є використання саме законодавства для оформлення вітчизняних податково-правових норм як найбільш вагомого та традиційного [3, с. 228] джерела юридичних норм в правовій системі України. Характерно при цьому, що фундамент податково-правового регулювання закладається безпосередньо Основним Законом України, яким встановлено загальнообов'язковість виконання основного податкового обов'язку – сплати податкових платежів до бюджетів. Подальша ж деталізація змісту цього обов'язку разом із закріпленням цілісних правових механізмів окремих податків та зборів здійснюється єдиним кодифікованим актом податкового законодавства – Податковим кодексом України.

Аналізуючи нормативно-правові акти податкового законодавства та податково-правові норми, слід враховувати не тільки їх відмінність як форми та змісту, але й різницю у внутрішній структурі та способах законодавчого оформлення. В першу чергу, тут мова йде про те, що якщо у податковому праві первинним елементом є податково-правова норма, то у податковому законодавстві цим елементом виступає податковий нормативно-правовий припис як письмове викладення елемента податкового права. Тим самим, якщо податкове право складається із сукупності податково-правових норм, то нормативно-правовий акт податкового законодавства утворюється його приписами. В свою чергу, якщо податково-правові норми групуються у прості та складні інститути податкового права, то приписи податкового законодавства – у пункти, статті, параграфи, розділи тощо нормативно-правових актів податкового законодавства.

Причому, як відомо, класична внутрішня будова норми права включає три елемента: гіпотезу, диспозицію та санкцію. Саме так існують класичні норми права, які закріплюють певну ситуацію (гіпотезу), модель поведінки в цій ситуації (диспозицію) та наслідки порушення цієї моделі (санкцію), і цим вони набувають змогу чинити регулятивний або охоронний вплив на певні суспільні відносини. Інша частина правових норм представлена спеціалізованими нормами (зокрема норми засади, колізійні норми, оперативні норми тощо), в яких відсутня чітка триелементна структура та які виконують субсидіарну роль в правовому регулюванні суспільних відносин [3, с. 232-242]. За цих умов податковий нормативно-правовий припис може виконувати роль форми як класичної податково-правової норми (в тому числі окремих її елементів), так і спеціалізованих податково-правових норм.

Практичних наслідків такого розрізнення податково-правової норми та податкового нормативно-правового припису як письмового викладення цієї норми у тексті нормативно-правового акта податкового законодавства щонайменше два. На перший з них доречно вказує М.П. Кучерявенко. Як підкреслює науковець, система податкового права є цілісним однорідним утворенням, що об'єднує єдині податково-правові норми, які забезпечують вплив на регульовані відносини єдиним імперативним методом. Система податкового законодавства, на відміну від системи податкового права, може включати як податкові законодавчі акти, що повністю спрямовані на регулювання податкових відносин, так і окремі норми інших (неподаткових) актів, які регулюють оподаткування. Причому це можуть бути норми і фінансово-правових законодавчих актів, і норми актів інших галузей законодавства [2, с. 516].



Цю особливість помічає і Р.Й. Халфіна, яка пише, що «в законодавчому акті можуть бути поєднані норми декількох галузей права, що регулюють різні сторони даної групи суспільних відносин» [4, с. 200]. Й хоча можна зауважити, що в контексті податкового законодавства слід говорити саме про податкові нормативно-правові приписи, а не податково-правові норми (які є первинним елементом не системи податкового законодавства, а системи податкового права), основного значення у вказаних тезах набуває позначення наявності певного ступеню неоднорідності змісту серед нормативно-правових актів, що складають систему податкового законодавства.

Як продовжує стосовно цього М.П. Кучерявенко, «якщо на рівні системи податкового права комплексність як об'єднання різногалузевих норм абсолютна виключена, то на рівні системи податкового законодавства вона цілком може бути представлена» [2, с. 516]. Інакше кажучи, якщо цілісна сукупність податково-правових норм є однорідним, гомогенним утворенням, яке визначається за ознакою спільності предмета та метода правового регулювання, то сукупність нормативно-правових актів податкового законодавства може вміщувати не лише суто податкові нормативно-правові приписи, а й приписи інших інститутів та галузей законодавства.

Остання обставина значною мірою обумовлена як рисами цілісності та системності законодавства, так і самою природою нормативно-правового акта, його роллю як форми закріплення ним норм права. В цих умовах суб'єкт правотворчих повноважень прагне якомога в більшій мірі узгодити та оптимізувати вплив новостворених або оновлених правових норм, а тому намагається комплексно охопити різні сфери суспільних відносин, підготувавши їх до дії норм прийнятого ним нормативно-правового акта.

Одним з характерних проявів цього в частині юридичної техніки є необхідність передбачати в нормативно-правовому акті окрему його структурну частину – так звані прикінцеві та перехідні положення. Вже безпосередньо приписами цих положень робиться узгодження різних нормативно-правових актів між собою, в тому числі тих, що спрямовані на регулювання різнорідних суспільних відносин. В свою чергу, суттєво важливою частиною перехідних та прикінцевих положень є вирішення питань чинності нормативно-правових актів та дії закріплених ними правових норм.

Другий практичний наслідок розрізнення податково-правової норми та нормативно-правового припису акта податкового законодавства певним чином слідує з першого. За законами діалектики відбувається якісний розвиток комплексності податкового законодавства, що безпосередньо відображається в аспектах набуття чинності нормативно-правовим актом податкового законодавства та вступу у дію його положень. Основного значення тут набуває те, що комплексність внутрішньої будови нормативно-правових актів податкового законодавства зумовлює потребу одночасно в узгодженому, але разом з тим в послідовному підключенні його нормативно-правових приписів до впливу на регульовані суспільні відносини.

Відносно системи податкового права ця особливість нормативно-правових актів податкового законодавства схематично виглядає наступним чином. Так, абстрактно взяті податково-правові норми, які об'єднані у єдиний простий або складний фінансово-правовий інститут, враховуючи їх однорідність, цілком можуть бути введені у дію одночасно. У випадку ж із актом податкового законодавства, незважаючи на те, що його нормативно-правові приписи майже в усіх випадках можуть бути об'єднані єдиними завданнями та цілями, одночасне введення в дію всіх його положень доволі часто стає практично неможливим та недоцільним.

Враховуючи ж, що податково-правові норми, як й будь-які інші правові норми, не можуть існувати без власного джерела, форми їх зовнішнього виразу, то їх дія зумовлюється особливостями їх закріплення в приписах нормативно-правових актів податкового законодавства. Тому непоодинокими є випадки етапності, черговості введення в дію податково-правових норм, які закріплені одним і тим самим актом податкового



законодавства. Безліч прикладів цього можна побачити, проаналізувавши прикінцеві положення Податкового кодексу України [1].

Також звертає увагу на особливість неодноразовості дії податково-правових норм М.В. Андреева. Досліджуючи співвідношення дії податкового законодавства у часі і дії закріплених ним норм, вчена справедливо відмічає, що правовий акт може містити багато норм з різними часовими межами їх дії, і тому більш правильним є дослідження дії у часі саме норми, а не акта. Як пише М.В. Андреева, наявний вітчизняний та зарубіжний досвід свідче, що «різні податково-правові норми, які вміщуються в одному акті законодавства про податки та збори, можуть набувати юридичної сили не одночасно. Моменти набрання чинності тих або інших глав, розділів, статей, норм у часі точно визначається самим законодавцем або пов'язується із настанням чітко визначених суспільних умов» [5, с. 20-21]. Дійсно, такі юридичні наслідки, як виникнення, зміна або припинення відповідних податкових правовідносин безпосередньо настають не внаслідок чинності нормативно-правового акта податкового законодавства, а саме як результат дії закріплених цим актом податково-правових норм.

Розглядаючи більш детально обставини, із якими законодавець може пов'язувати початок дії податково-правових норм, потрібно проаналізувати загальні засади внесення змін до податково-правового регулювання. Так, в українському законодавстві ключового значення з цього питання надано принципу стабільності. Останній є прямо втіленим серед засад податкового законодавства України в підпункті 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України: 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]. Доповнює це положення й припис частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, за яким закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету шляхом зменшення надходжень або збільшення витрат бюджету і приймаються після 15 липня року, що передумовою, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановому [6].

Разом з тим абсолютизування принципу стабільності податкового законодавства без врахування потреб у гнучкому пристосуванні до мінливих суспільно-економічних умов може призводити до зворотного ефекту і гальмувати практичну реалізацію функцій податкової системи. Цілком обґрунтовано підкреслює М.П. Кучервенко, що «однозначно стабільний, незмінний податок у результаті приведе до диспропорції» [7, с. 23]. Так само важко досягти збалансованості публічних та приватних інтересів в податкових відносинах без надання платнику податків можливості застосовувати із властивістю зворотної сили ті положення податкового законодавства, які збільшують його правову захищеність та обсяг правових гарантій в сфері оподаткування.

З наведених підстав доволі доречною вбачається спроба вирішення питань темпоральної дії положень податкового законодавства в Російській Федерації. Так, зі змісту статті 5 Податкового кодексу Російської Федерації [8] можна виокремити принаймні три суттєві відмінності від принципу стабільності, як його закріплено українським податковим законодавством. По-перше, загальний порядок внесення змін до податкового законодавства Російської Федерації передбачає як мінімальний не піврічний, а лише місячний строк, що покликаний відмежовувати момент прийняття податкових змін та момент їх введення у дію. По-друге, зазначені строки введення в дію оновлених податкових положень відрховуються не до початку нового бюджетного періоду, а до початку нового податкового періоду за відповідним податком; це показує більшу інтеграцію аналізованої норми російського податкового законодавства саме до податкового правового регулювання (а не бюджетного, як це зроблено в законодавстві України). По-третє, в податковому законодавстві Російської Федерації чітко зазначено випадки: а) коли оновлене податкове положення має властивість зворотної сили (збільшення обсягу гарантій



та прав платників податків); б) коли воно не має такої властивості (погіршення становища платників податків); в) коли зворотна сила може мати місце (покращення становища платників податків шляхом зменшення обсягу їх податкових обов'язків).

Всі вказані відмінності між українським та російським податковим законодавством щодо дії податково-правових норм можуть бути витлумачені саме тим чином, що російський законодавець в значно більшій мірі приділив увагу гармонічному поєднанню як стабільності і гнучкості в податкових правовідносинах, так і одночасному врахуванню публічного та приватного інтересів в оподаткуванні. Причому це не тільки в більшій мірі сприяє покращенню становища платників податків як зобов'язаної сторони податкових правовідносин, але й дозволяє законодавцю не бути зв'язаним формальними обмеженнями під час податкового правового регулювання, а своєчасно та з користю для публічного інтересу впроваджувати потрібні зміни до податкового законодавства.

Наведені висновки безпосередньо стосуються того, що дія положень нормативно-правових актів податкового законодавства, як правило, має визначатись окремо щодо кожного податкового нормативно-правового припису. Фактично це й зазначає М.В. Андреева, коли пише, що «акт законодавства про податки і збори, який встановлює порядок сплати та обчислення різних податків, буде набирати чинності за частинами в залежності від початку наступного податкового періоду за кожним податком. ... Більш того, якщо для одного й того самого податку в залежності від категорії платника або інших умов оподаткування встановлені податкові періоди різної тривалості, дата набрання чинності відповідного акта має визначатись стосовно кожного із встановлених податкових періодів» [5, с. 21].

Коментуючи наведену тезу М.В. Андреевої, слід зробити декілька зауважень. По-перше, з нашої точки зору, для збереження високої якості законодавчої техніки нормативно-правових актів податкового законодавства вкрай необхідно не тільки розмежувати категорії чинності нормативно-правового акта та дії його положень, але й переробити, що чинність повинна набуватись таким актом одночасно і в цілому, тоді як окремо слід позначати саме дію закріплених цим актом податково-правових норм. Ці питання підлягають вирішенню у прикінцевих та перехідних положеннях податкового нормативно-правового акта.

По-друге, якщо говорити безпосередньо про податкове законодавство України, то в закріпленому ним принципі стабільності зроблено посилання не на податковий період за відповідним податком, а до бюджетного періоду. Тому одним із перших кроків для оптимізації засад дії в часі податково-правових норм в українському податковому законодавстві має стати більш чітке визначення самого принципу стабільності податкового законодавства, надання йому рис гнучкості та виключно податково-правової спеціалізації.

Нарешті, в чинному податковому законодавстві України, як правило, податковий період визнається однаковою чином для всіх категорій платників окремо взятого податкового платежу. Одним з нечисленних прикладів протилежного є податок на додану вартість. Зокрема, пунктом 202.2 статті 202 Податкового кодексу України передбачено, що платники податку, які мають право на застосування нульової ставки податку на прибуток, а також платники податку, які сплачують єдиний податок, можуть вибрати за відповідної заявою не загальний для платників податку на додану вартість місячний податковий період, а квартальний податковий період [1]. Тому диверсифікація податкових періодів за одним і тим самим податком має бути визнана скоріше виключенням, ніж загальноживаним правилом.

Втім, безсумнівним є висновок, що «специфікою податкового законодавства пояснюється та обставина, що норми одного податкового закону *можуть мати* різні межі дії у часі» [5, с. 23]. Причому потрібно додати, що податково-правові норми одного й того самого акта податкового законодавства, не тільки можуть мати, але й в більшості випадків *повинні мати* різні властивості власної темпоральної дії. В будь-якому разі суб'єкт



податкової правотворчості під час прийняття нормативно-правового акта має принаймні хоча б ставити перед собою таке питання, а не механічно визначати якусь дату початку дії, єдину для всіх податкових нормативно-правових приписів конкретного акта податкового законодавства. Врахування цього б значно підвищило якість податкового правового регулювання в нашій державі.

Актуальність зазначеного значно підвищується, якщо законодавчо закріпленими є положення щодо можливості надання податково-правовим нормам властивості зворотної сили. Практично досягти це, з врахуванням потреби у збереженні балансу між публічним і законними приватними інтересами в оподаткуванні, допомагає розподіл податково-правових норм на ті, що покращують становище платника податків як зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин, та на ті, що погіршують його раніше існуюче становище. При цьому слід позначити, що може мати зворотну силу лише категорія податково-правових норм із покращенням становища платників податків. Тоді як погіршення становища платника податків повинно мати наслідком недопустимість поширення на ці норми властивостей зворотної сили.

Важливо розуміти, що чинність та юридична сила як основна її складова – сутнісна риса нормативно-правового акта, вона показує його місце в ієрархічній структурі національної системи законодавства [9, с. 144]. Звідси, надаючи податковому нормативно-правовому акті чинності, лише визначається його місце в системі податкового законодавства та створюється юридична можливість для наступного введення у дію закріпленим ним норм.

Водночас дія закріплених у законодавстві норм права – необхідна передумова загальнообов'язковості правових норм. Тут саме риса загальнообов'язковості робить останні рівним масштабом поведінки кожного суб'єкта, який перебуває у сфері правового регулювання [10, с. 366]. Причому, як відомо, будь-яка норма права – загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості й забезпечується всіма заходами державного впливу аж до примусу [11, с. 275]. Без дії правова норма не була б сама собою, не було б ані загальнообов'язковості такого правила поведінки, ані можливості застосовувати державний примус за його порушення.

В цьому контексті відносно чинності нормативно-правових актів в системі податкового законодавства та дії податково-правових норм в системі податкового права можна говорити з позицій філософських категорій загального та особливого. Так, загальне є закономірною формою буття явищ в складі цілого, що виражає певну властивість та відношення, характерні для даного класу предметів. «Загальне – це єдине у багатьох» [12, с. 447]. Особливе ж є тим, що виражає предмет або явище як ціле у єдності і співвідношенні його протилежних моментів – одиничного і загального. Причому особливе виступає не лише як проміжна ланка між одиничним і загальним, а передусім як об'єднуючий їх початок в рамках цілого; «особливе виступає як здійсненне загальне» [12, с. 469].

У відносинах оподаткування вказане проявляється таким чином: і система податкового законодавства, і система податкового права можуть бути представлені в якості цілого. По відношенню до системи податкового законодавства чинність виступатиме як загальне; лише ті нормативно-правові акти, що стали чинними, можуть відноситись до цієї системи. При цьому категорією особливого будуть, власне, різновиди нормативно-правових актів податкового законодавства. Саме в залежності від місця цих актів в ієрархії системи законодавства й визначатиметься ступінь притаманної їм юридичної сили.

В свою чергу, в системі податкового права загальним будуть самі податково-правові норми. Але реалізуватись, стати «здійсненими» останні не зможуть без особливого – цим безпосередньо і виступає дія податково-правових норм у часі. Саме разом із початком своєї дії податково-правові норми закріплюються в системі податкового права,



стають дійсними регуляторами податкових відносин, встановлюють, змінюють чи припиняють податкові обов'язки та права.

Тим самим попри всю свою спільність категорії чинності акта податкового законодавства та дії закріплених ним податково-правових норм несуть різне змістовне навантаження, виконують різні функціональні завдання та не співпадають у часі. Чинність – ознака форми, податкового нормативно-правового акта; вона – передумова дії (а тому завжди передує дії), її завдання полягає в наданні юридичної сили правовим приписам. Дія – ознака змісту, податково-правової норми; вона зумовлена чинністю (а тому завжди слідує після чинності), і її завдання полягає в функціональній реалізації податково-правової норми. Нехтування вказаними об'єктивними властивостями цих категорій правової дійсності спричинює погіршення якості правового регулювання податкових відносин, щонайменше ускладнює реалізацію закладених в податково-правових нормах цілей, а іноді й взагалі унеможливує досягнення останніх.

Висновки. Звідси в українському законодавстві потрібно, починаючи безпосередньо з конституційних положень, а потім й деталізуючи на рівні окремого закону, визначити відмінності між категоріями чинності та дії, визначити єдину типову процедуру набуття чинності нормативно-правовими актами, чітко позначити випадки та алгоритм можливого надання нормативно-правовим приписам властивостей зворотної сили. Після цього, вже на рівні інституційного податково-правового регулювання слід закріпити засади дії податкових нормативно-правових приписів у часі. При цьому передбачити слід не лише стабільність податкового законодавства, а певне співвідношення його стабільності та гнучкості, що в найбільшому обсязі відповідало б сучасному уявленню про баланс публічних та законних приватних інтересів в оподаткуванні.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230.
2. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : В 6 т. – Х. : Легас – Право, 2004. – Т. II : Введение в теорию налогового права.
3. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; За ред. докт. юрид. наук проф. акад. АПрН України М.В. Цвіка, докт. юрид. наук, проф. акад. АПрН України О.В. Петришина. – Х. : Право, 2010.
4. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. – М. : Наука, 1988.
5. Андреева М.В. Действия налогового законодательства во времени : Учебное пособие / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М. : Статут, 2006.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – С. 1778. – Ст. 572.
7. Податковий кодекс України : постатейний коментар : у 2 ч. / За ред М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – Ч. 1.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru.
9. Общая теория права и государства : Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 1996.
10. Теорія держави і права. Академічний курс : Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006.
11. Скаун О.Ф. Теория государства и права : Учебник. – Х. : Консум, 2006.
12. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. : Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М. : Сов. Энциклопедия, 1983.



ТОКАРСЬКА К. О.,
аспірант кафедри фінансового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ КОШТІВ

У статті автор розглядає питання щодо правової природи публічних фондів та їх різновидів, також увага приділяється дослідженню принципів функціонування публічних фондів коштів. Проаналізовано норми чинного законодавства України та Російської Федерації.

Ключові слова: *фонди коштів, публічні фонди, принципи права, принципи функціонування публічних фондів.*

В статье автор рассматривает вопрос о правовой природе публичных фондов и их разновидностей, также внимание уделяется исследованию принципов функционирования публичных фондов средств. Проанализированы нормы действующего законодательства Украины и Российской Федерации.

Ключевые слова: *фонды средств, публичные фонды, принципы права, принципы функционирования публичных фондов.*

In article the author considers a question of the legal nature of public funds and their versions, also the attention is paid to research of the principles of functioning of public funds of means. Standards of the current legislation of Ukraine and the Russian Federation are analyzed.

Key words: *funds of means, public funds, principles of the right, principles of functioning of public funds.*

Вступ. Світова історія становлення й розвитку фінансової системи свідчить про те, що цільові фонди грошових ресурсів з'явилися задовго до виникнення єдиного централізованого грошового фонду держави – бюджету. При цьому такі фонди створювалися з точно визначеним цільовим призначенням – вирішення соціальних завдань суспільства (наприклад, фінансування соціальних виплат, зокрема, виплати пенсій, матеріальної допомоги тощо). Незважаючи на те, що в науці фінансового права є праці, присвячені дослідженню питань щодо правової природи публічних фондів та їх різновидів (зокрема, А.А. Нечай, О.А. Ногіної, Х.В. Пешкової, А.А. Сагтарової, В.А. Тулянцєвої, М.Ю. Федорової та інших), для України в умовах сьогодення суспільні відносини, що виникають із приводу створення й функціонування таких фондів, досить складні та не втрачають актуальності.

А.А. Нечай визначає публічний фонд грошових коштів як сукупність грошових коштів, що утворюється на підставі законів або актів органів місцевого самоврядування для задоволення публічного інтересу шляхом спільного задоволення інтересів суб'єктів правовідносин, які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) й використання цих коштів [1, с. 18].

Постановка завдання. Слід зазначити, що розподіл фінансових фондів може відбуватися за різними критеріями. Так, наприклад, диференціація на централізовані й децентралізовані фонди не є остаточною. Централізовані фонди можна поділити залежно



від типу адміністративно-територіального утворення та виділити державні, регіональні, місцеві фонди. Враховуючи адміністративно-територіальний устрій України, централізовані фінансові фонди можуть існувати на двох рівнях: державного та місцевого бюджету.

Результати дослідження. Водночас, як зауважує О.А. Лукашев, найбільш узагальнюючий критерій класифікації публічних фондів коштів пов'язується з розмежуванням типів інтересів і засобів їх реалізації. Виходячи з цього, логічним є виділення в системі публічних фондів таких: фондів держави, фондів органів місцевого самоврядування, консолідованих фондів [2, с. 405]. При цьому щодо останніх фондів учений підкреслює: «За їх рахунок ідеться про поєднання, консолідацію коштів незалежно від форм власності, які спрямовуються на фінансування загальних суспільних інтересів».

Фонди коштів держави в системі публічних фондів коштів представлені насамперед коштами державного бюджету та державних позабюджетних фондів. Доцільно до такого типу фондів відносити й фонди коштів суб'єктів, які утворені виключно для здійснення спеціальної діяльності. Перш за все йдеться про фонди коштів центральних банків держав (Національного банку України) та фонди державних унітарних підприємств й установ. Фонди органів місцевого самоврядування охоплюють такі кошти: 1) місцевих бюджетів; 2) позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування; 3) комунальних банків і підприємств та установ, які існують на комунальній формі власності. Консолідовані фонди коштів передбачають участь в акумуляції грошових коштів держави, територіальних громад, інших суб'єктів, які реалізують публічні інтереси у фінансовій діяльності. Саме тому консолідовані фонди коштів утворюються за рахунок бюджетних коштів (державного й місцевих), коштів позабюджетних фондів (державних та органів місцевого самоврядування), коштів фондів спеціального страхування.

З огляду на викладене нам імпонує погляд О.Ю. Грачової, яка до публічних фондів грошових коштів пропонує відносити такі: 1) федеральний бюджет та бюджети суб'єктів федерації (або державний і місцеві бюджети, залежно від форми державного устрою кожної конкретної країни); 2) державні позабюджетні фонди; 3) фонди грошових коштів Центрального банку країни та інших кредитних організацій, заснованих на державній власності; 4) фонди грошових коштів державних та унітарних підприємств і державних установ [3, с. 12].

У свою чергу А.А. Нечай, конкретизуючи вищенаведене твердження, визначає державний бюджет і позабюджетні фонди держави, а також бюджети й позабюджетні фонди місцевого самоврядування як публічні фонди коштів солідарного типу. При цьому науковець підкреслює, що солідарність таких публічних фондів розкривається в тому, що планування, утворення, розподіл (перерозподіл) і використання їх коштів здійснюється протягом одного бюджетного року, тобто кошти цих фондів не призначені для довгострокового накопичення [4, с. 174]. На наше переконання, необхідно посилити аргументацію твердження щодо солідарності фондів коштів як їх характеристики, оскільки твердження науковця щодо того, що «планування, утворення, розподіл (перерозподіл) та використання їх коштів здійснюється протягом одного бюджетного року» не розкриває змісту категорії «солідарність» у фінансово-правовому регулюванні.

Вважаємо за потрібне акцентувати увагу, що в Україні відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1996 р. «Про ліквідацію галузевих цільових фондів» [5] натеper існують два види цільових фондів: бюджетні цільові фонди (фонди, які входять до складу бюджетів) та позабюджетні цільові фонди (які не входять до складу бюджетів). Під цільовими бюджетними фондами необхідно розуміти грошові фонди, що утворюються у складі бюджету держави за рахунок цільових джерел, і кошти таких фондів використовуються на фінансування відповідних потреб (наприклад, платежі до Фонду соціального захисту інвалідів). Щодо позабюджетних цільових фондів (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхуван-



ня України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань), то вони визначаються як сукупність грошових фондів, які знаходяться в розпорядженні центральних і місцевих органів влади та призначені для фінансування суспільних потреб цільового характеру.

Згідно з положеннями чинного Бюджетного кодексу України [6] створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається. Відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами забороняється, крім випадків, які закріплює ч. 9 ст. 13 вказаного нормативно-правового акта. Однак варто звернути увагу на те, що існує низка законодавчих і підзаконних актів у сфері утворення й функціонування позабюджетних цільових фондів. До таких можна віднести, наприклад, Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», Указ Президента України «Про Положення про Пенсійний фонд України», Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування операцій, пов'язаних з використанням коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України» та інші. Таким чином, ми бачимо, що наразі відсутній єдиний законодавчий акт, який визначав би правовий статус державних позабюджетних цільових фондів коштів, а безсистемність існуючого чинного законодавства щодо регулювання діяльності зазначених фондів ще раз обумовлює необхідність детального дослідження зазначеного питання й удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності таких фондів.

Водночас Бюджетний кодекс Російської Федерації [7] відносить бюджети державних позабюджетних фондів до складу бюджетної системи Російської Федерації на рівні з федеральним бюджетом, бюджетами суб'єктів федерації та бюджетами муніципальних утворень. Позиція законодавця суттєво змінилася із прийняттям Бюджетного кодексу Російської Федерації, оскільки до цього моменту це питання було урегульовано Законом РРФСР «Про основи бюджетного устрою та бюджетного процесу» [8], і бюджети позабюджетних фондів не розглядалися як складова бюджетної системи. Бюджети таких фондів розглядалися як відокремлені, самостійні ланки фінансової системи держави, які не співвідносилися з бюджетною системою.

При цьому фінансові кошти державних позабюджетних фондів відособлені від бюджетних коштів, тобто не зараховуються до складу бюджетів і будь-яких інших фондів та відрізняються специфічним цільовим призначенням, автономність цих коштів має певні межі, що обумовлені їх включенням до складу єдиної бюджетної системи Російської Федерації [9, с. 149].

Як вбачається, необхідно погодитися з позицією А.А. Нечай щодо того, що доцільність включення до бюджетної системи країни фондів, які визначені як позабюджетні, є сумнівною. Законодавство більшості країн визначає бюджетну систему як сукупність усіх видів бюджетів (разом з усіма цільовими фондами коштів, які включені до цих бюджетів), звідки бере початок і сама назва «бюджетної системи» країни [4, с. 164]. У цьому контексті доречно навести думку С.А. Агапцова, який зазначає, що основне завдання створення позабюджетних фондів коштів полягало в «розвантаженні» бюджету від значної частини видатків, фінансування яких здійснювалося з низькою ефективністю. При цьому вирішення цього завдання стало можливим шляхом відокремлення коштів позабюджетних фондів від бюджету держави, в тому числі й за джерелами доходів [10, с. 17].



У науці фінансового права сформувалася й інша позиція, яка, на наш погляд, є більш ґрунтовною й полягає в тому, що позабюджетні цільові фонди є самостійною ланкою фінансової системи. Таке твердження базується на аналізі норм законодавства й наукових досліджень, зокрема: 1) фонди створюються та використовуються на чітко визначені публічні цілі, що мають значення для конкретної території чи держави в цілому; 2) правове становище фонду визначається нормативними актами, який видає відповідний представницький орган; 3) грошові кошти фонду відокремлені від бюджету (тобто такі кошти не використовуються на покриття видатків бюджету) і, відповідно, кошти бюджетів не перераховуються до позабюджетних фондів [11, с. 26-27].

Позабюджетні фонди об'єктивно повинні характеризуватися певним автономним статусом. Специфічна незалежність їх від бюджету обумовлює й більш спрощений режим регулювання та управління. Своєчасне фінансування найважливіших соціальних заходів поєднується з оперативністю у прийнятті рішень та реагуванні. Вони зазнають значно меншого впливу з боку органів законодавчої влади, ніж державний і місцеві бюджети. Позабюджетні фонди забезпечують існування і спеціальних грошових резервів, які використовуються державними та місцевими органами влади у випадках фінансових проблем [12, с. 236-239].

Незважаючи на те, що закріплений різний підхід до визначення місця і класифікації публічних фондів коштів (як окремої складової фінансової системи держави або невід'ємного елемента бюджетної системи), діяльність таких фондів має ґрунтуватися на вихідних началах, основоположних вимогах – принципах їх функціонування. У цій ситуації необхідно враховувати, що завдяки «різноманіттю» складових публічних фондів принципи їх функціонування матимуть комплексний характер.

Це пов'язано з тим, що до принципів функціонування публічних фондів коштів можна віднести наступні: 1) принципи фінансового (бюджетного) права; 2) принципи бюджетної системи; 3) принципи формування бюджетів; 4) принципи бюджетного устрою; 5) специфічні принципи, які характерні лише для публічних фондів держави.

У цій ситуації необхідно акцентувати увагу на відсутності одностайної наукової позиції щодо необхідності відображення принципів права в законодавстві. Деякі вчені наполягають на визнанні принципами права лише тих основоположних ідей, які мають законодавче закріплення, а представники іншої концепції вказують на незалежність принципів права від їх закріплення відповідними правовими нормами. Так, представники першої концепції (наприклад, С.С. Алексєєв) акцентують увагу на тому, що для принципів права характерна саме нормативна природа, вони являють собою своєрідні згустки правової матерії та обов'язково мають бути закріплені в чинному законодавстві [13, с. 293]. Схоже думки має В.М. Реуф, підкреслюючи доцільність нормативного закріплення основоположних правових ідей. Такий висновок науковця базується на декількох твердженнях, зокрема наступних: 1) від того, наскільки чітко буде сформований кожен конкретний принцип права, залежить ефективність правотворчої діяльності та якість законодавства; 2) принципи, що відображені в законодавчих приписах, є більш «відчутними» для правозастосовників; 3) принципи права, які виражені в нормативних приписах, сприяють правовому просвітленню населення, підвищенню правової культури, оскільки принципи права значно легше засвоїти й використовувати на практиці під час вирішення конфліктів, демонструючи при цьому власну правову підкованість; 4) правові принципи виступають орієнтиром для органів та осіб, які здійснюють тлумачення правових норм, відповідним базовим орієнтиром, своєрідним фундаментом для правоінтерпретаційного процесу служать чітко сформульовані в позитивному законодавстві принципи права;

5) дослідження правових приписів, які містять у собі принципи права, дозволяє виробити й обґрунтувати рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства [14, с. 17-18]. Нам імпонує такий погляд ученого, оскільки він обґрунтовано доводить доцільність закріплення принципів у приписах законодавства.



Водночас Л.С. Явич вважає, що деякі принципи можуть реально діяти й без нормативного вираження в чинному законодавстві (зокрема, в судовому правозастосуванні та у сфері правових звичаїв). Однак при цьому автор не заперечує необхідності детального й послідовного вираження норм-принципів у чинному законодавстві, бажано на конституційному рівні [15, с. 149-150]. О.В. Левина підкреслює: «Безумовно, принципи права можуть бути легалізовані, тобто можуть мати законодавче закріплення, в цій ситуації буде йтися про особливий різновид правових норм – норми-принципи. Проте не можна стверджувати, що принципи права не можуть бути визначені через наукове осмислення та аналіз, без безпосереднього відображення у нормі права. У такому разі принципи служитимуть вектором розвитку права, що зумовлює процес його еволюції. Так, наприклад, для фінансово-правових принципів характерний низький ступінь їх законодавчого закріплення» [16, с. 84-85]. При цьому автор зауважує, що натеper чинні законодавчі акти Російської Федерації, які регулюють суспільні відносини у сфері банківської діяльності, не закріплюють систему принципів банківського права [16, с. 89]. На наш погляд, відсутність нормативного визначення системи принципів у галузі банківського права як базисних вихідних засад, на яких має здійснюватися правове регулювання конкретних суспільних відносин, є суттєвим недоліком.

В.І. Зажицький пропонує виокремлювати наукові ідеї, які сформульовані вченими й запропоновані останніми в якості правових принципів, та безпосередньо правові принципи, які віднайшли своє нормативне вираження в положеннях законодавства [17, с. 93]. Безумовно, важко сперечатися з тим, що сьогодні в Україні та Російській Федерації склалася саме така тенденція: існують принципи, відображені в законодавстві (наприклад, у Конституції України, ст. 7 Бюджетного кодексу України [6]), а є принципи, які досліджуються науковцями. Ми схилиємося до думки, що принципи права мають бути обов'язково закріплені в чинному законодавстві відповідної галузі, оскільки саме нормативне закріплення кожного конкретного принципу і тлумачення останнього сприятиме покращенню правового регулювання суспільних відносин. У свою чергу розгляд принципів лише на науковому рівні зумовить їх неоднакове тлумачення різними фахівцями та зведе нанівець значення принципів для належного врегулювання правовідносин.

На продовження своєї думки наведемо твердження А.О. Пилипенко, яка справедливо зауважує, що у фінансовому праві, як і в інших галузях права, принципи повинні мати не лише теоретичний характер, а й практичне значення, тобто входити до загального механізму реалізації норм фінансового права [18, с. 19]. При цьому автор відносить до принципів фінансового права такі: 1) законність; 2) єдність фінансової системи; 3) забезпечення збалансованості публічних і приватних інтересів; 4) гласність; 5) плановість під час створення, розподілення й використання фондів грошових коштів держави та місцевого самоврядування; 6) цільовий характер використання фінансових ресурсів; 7) невідворотність відповідальності за фінансові правопорушення [18, с. 22-23].

Варто погодитись із твердженням Л.К. Воронової, яка зазначає, що фінансове законодавство є вельми розгалуженим, тому за відсутності єдиного законодавчого акта дуже важко, навіть неможливо мати універсальний фінансовий кодекс, а отже, важливе значення мають фінансово-правові принципи [19, с. 49].

Звертаючись до характеристики принципів бюджетної системи, зазначимо, що вони закріплені у ст. 7 Бюджетного кодексу України [6]. Законодавець установив ті керівні положення, які визначають спрямованість і характерні ознаки бюджетної системи нашої держави та зміст бюджетних відносин, зокрема, виокремивши наступні принципи: 1) принцип єдності бюджетної системи України; 2) принцип збалансованості; 3) принцип самостійності; 4) принцип повноти; 5) принцип обґрунтованості; 6) принцип ефективності й результативності; 7) принцип субсидіарності; 8) принцип цільового використання бюджетних коштів; 9) принцип справедливості й неупередженості; 10) принцип публічності і прозорості. Окреслюючи коло принципів бюджетної системи, виникає



питання щодо необхідності розмежування та їх порівняння із принципами бюджетного й фінансового права. Зокрема, Ю.А. Крохіна обстоює позицію, згідно з якою принципи бюджетної системи одночасно є принципами бюджетного права, з урахуванням відображення в нормах права змісту реально діючої бюджетної системи [20, с. 32]. Ми, безумовно, погоджуємося з таким твердженням. Оскільки зазначені принципи можуть бути лише виділені у групи спеціальних інституційних принципів.

О.А. Ногіна зазначає, що принципи, відповідно до яких функціонує єдина бюджетна система держави, відіграють важливу роль для формування бюджетів такого різновиду публічних фондів як державні позабюджетні фонди. Водночас науковець підкреслює, що деякі принципи бюджетної системи держави не можуть бути застосовані до бюджетів державних позабюджетних фондів. По-перше, йдеться про те, що певні принципи непридатні щодо бюджетів таких фондів (наприклад, принцип рівності бюджетних прав у відносинах із Російською Федерацією). По-друге, втілення ряду принципів під час формування бюджетів фондів мають змістовні особливості, які обумовлені специфічним режимом їх фінансових коштів і побудовою системи управління такими коштами (зокрема, принцип загального (сукупного) покриття видатків бюджетів або принцип адресності й цільового характеру бюджетних коштів). По-третє, окремі принципи трансформуються в нові, характерні саме для бюджетів державних позабюджетних фондів принципи, такі як принцип організаційної відокремленості бюджетів державних позабюджетних фондів або ж принцип територіального здійснення видатків [9, с. 158].

Як ми вже зазначали, принципи публічних грошових фондів коштів об'єднують у собі деякі загальні принципи права, принципи фінансового права, принципи бюджетної системи, принципи формування бюджетів і принципи позабюджетних фондів коштів. Пропонуємо в якості принципів публічних фондів виокремлювати такі: 1) принцип законності; 2) принцип пріоритету публічних інтересів; 3) принцип цільового використання коштів; 4) принцип самостійності; 5) принцип справедливості; 6) принцип відповідальності.

На наше переконання, принцип законності виступає одним з основоположних принципів права. Варто погодитись із твердженням Х.В. Пешкової, яка пропонує розглядати вказаний принцип в аспекті реалізації трьох умов. По-перше, йдеться про верховенство законодавчого акта щодо інших правових актів. По-друге – про рівність суб'єктів перед законом, по-третє – забезпечення суб'єктам повного й реального здійснення своїх прав за допомогою незалежного й ефективного правосуддя [21, с. 172].

Щодо принципу пріоритету публічних інтересів (деякі науковці пропонують визначати цей принцип як збалансованість публічних і приватних інтересів суб'єктів), коли йдеться про принципи функціонування публічних фондів, публічний інтерес має розглядатися як суспільний, що підтримується державою. При цьому держава має сприяти реалізації суспільних інтересів та будь-яким чином захищати їх, суспільні й державні інтереси мають співпадати.

Принцип цільового використання коштів полягає в тому, що кошти публічних фондів використовуються лише на цілі, визначені нормами чинного законодавства, що регулює спрямованість відповідних публічних фондів коштів, тобто кошти відповідного фонду не можуть бути використані на цілі, які не передбачені конкретним нормативним актом.

Принцип самостійності забезпечується закріпленням за конкретним публічним фондом відповідних джерел доходів та правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України.

Щодо принципу справедливості, то йдеться про те, що діяльність кожного конкретного публічного фонду коштів має бути побудована на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними



громадами. Необхідно пам'ятати, що поняття справедливості нерозривно пов'язане з поняттям рівності. Останнє найчастіше визначається як забезпечення рівних умов для реалізації прав, інтересів та обов'язків.

Принцип відповідальності за порушення вимог законодавства полягає в застосуванні санкцій до учасників правовідносин, пов'язаних із функціонуванням публічних фондів грошових коштів. На наш погляд, застосування наведеного принципу сприятиме раціональному використанню коштів, що акумульовані в таких фондах, також «посиленню» законності.

Необхідно враховувати, що всі вказані принципи перебувають у тісному взаємозв'язку, однак при цьому важливо пам'ятати про те, що принципи повинні відповідати вимогам повноти, взаємної незалежності та несуперечності [22, с. 28]. Вимога повноти полягає у відповідності назви принципу його змісту та конкретним правовим реаліям, які є предметом правового регулювання, що охоплюються принципом. Під вимогою несуперечності мається на увазі узгодженість із нормами Конституції та міжнародного права, а також протиріч між принципами взагалі. Взаємна незалежність принципів визначається рівною юридичною силою кожного конкретного принципу та їх якісною визначеністю.

Висновки. Як ми продемонстрували, принципи функціонування публічних фондів є комплексною категорією. Вони є динамічними, і з часом під впливом багатьох факторів можуть змінюватися, проте ні в якому разі не можуть суперечити Конституції України та обмежувати права і свободи, порушувати інтереси громадян України.

Список використаних джерел:

1. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / А.А. Нечай ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 40 с.
2. Лукашев О.А. Класифікація публічних фондів коштів в контексті побудови системи фінансового права / О.А. Лукашев // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 403–407.
3. Финансовое право : учебник / под ред. проф. Е.Ю. Грачевой. – М. : Право и закон, КолосС, 2003. – 381 с.
4. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / А.А. Нечай ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 558 с.
5. Про ліквідацію галузевих цільових фондів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1996 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Бюджетный кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.
8. Об основах бюджетного устройстве и бюджетном процессе : Закон РФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9495/.
9. Ногина О.А. Принципы бюджетной системы в процессе формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов / О.А. Ногина // Известия вузов. Правоведение. – 2011. – № 1. – С. 149–158.
10. Агапцов С.А. Правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации / С.А. Агапцов // Финансовое право. – 2005. – № 3. – С. 17–21.
11. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... докт. юрид. наук в виде науч. доклада, выполняющего также функции автореф. / О.Н. Горбунова. – М., 1996. – 56 с.
12. Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. ; Под ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – С. 236–239.



13. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования : монография / С.С. Алексеев. – М., 1999. – 712 с.
14. Реуф В.М. Специально-юридические принципы права : дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Реуф. – Самара, 2004. – 241 с.
15. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы / Л.С. Явич. – М., 1978. – 224 с.
16. Левина Е.В. Финансово-правовые принципы банковской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012.
17. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве РФ / В.И. Зажицкий // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 92–98.
18. Пилипенко А.А. Принципы финансового права России : монография / А.А. Пилипенко. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 144 с.
19. Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права : матер. Междунар. науч.-практ. конф. – Х. : Право, 2012. – С. 48–50.
20. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина ; под ред. Н.И. Химичевой. – М. : Норма, 2001. – 352 с.
21. Пешкова Х.В. Законность как принцип бюджетного права // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. – Вып. 21. «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы / под ред. Н.Ю. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. – С. 172–179.
22. Резник Г.М. Внутреннее убеждение при оценке доказательств / Г.М. Резник. – М. : Юридическая литература, 1977. – 120 с.

ЧЕРНИШОВА М. Ю.,
здобувач кафедри фінансового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

ЕКОНОМІЧНА ОБҐРУНТОВАНІСТЬ ПЛАТЕЖУ ЯК ПРИНЦИП ОПОДАТКУВАННЯ

У статті автор аналізує принцип економічності оподаткування, який є основним із тих, на яких ґрунтується податкове законодавство України. Визначається його зміст та визначення на прикладі декількох нормативно-правових актів. Досліджуються умови законного встановлення податків і зборів. Визначаються випадки, в яких принципу економічної обґрунтованості має приділятися особлива увага під час реалізації механізму оподаткування.

Ключові слова: економічна обґрунтованість, податки і збори, оподаткування, аналіз повноважень, функціонування податку.

В статье автор анализирует принцип экономичности налогообложения, который является основным из тех, на которых основывается налоговое законодательство Украины. Определяется его содержание и определение на примере нескольких нормативно-правовых актов. Исследуются условия законного установления налогов и сборов. Определяются случаи, в которых принципу экономической обоснованности должно уделяться особое внимание при реализации механизма налогообложения.

Ключевые слова: экономическая обоснованность, налоги и сборы, налогообложение, анализ полномочий, функционирование налога.



The article analyzes the principle of tax efficiency, which is the most important of those on which the tax legislation of Ukraine. Determine its meaning and definitions on the example of several legal acts. We investigate conditions for lawful establishment of taxes and fees. Identify cases in which the principle of economic feasibility should be given special attention in the implementation of the mechanism of taxation.

Key words: *economic justification, taxes and charges, taxation, analyzing powers, functioning tax.*

Вступ. Серед принципів, на яких ґрунтується податкове законодавство України, виділено принцип економічності оподаткування [1]. Під ним розуміють установлення податків і зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування. На наш погляд, це не лише неточне формулювання, а й хибне. У такій редакції йдеться фактично про порівняння коштів, які надходять від сплати податку, та коштів, які необхідні для організації і контролю за додержанням платниками податкового законодавства.

Постановка завдання. Тобто фактично маються на увазі кошти на утримання контролюючих органів та органів стягнення. Навряд чи податки і збори призначені для того, щоб фінансувати утримання Міністерства доходів та зборів і всі їх регіональні підрозділи.

Результати дослідження. Більш виваженим постає визначення цього принципу в попередньому законі – Законі України «Про систему оподаткування». Так, згідно зі ст. 3 «Принципи побудови та призначення системи оподаткування» під таким принципом як економічна обґрунтованість малося на увазі встановлення податків і зборів (обов'язкових платежів) на підставі показників розвитку національної економіки й фінансових можливостей з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його доходами [2]. Дуже логічна конструкція. По-перше, в ній чітко визначається орієнтир, мета відносин оподаткування – збалансування витрат і доходів бюджету. Тобто призначенням податків і зборів є фінансування витрат держави й територіальних громад, а не фінансування процедур справляння податків і зборів. По-друге, податки мають встановлюватися не залежно від тимчасових потреб, а на підставі показників розвитку економіки, тобто чітко орієнтуватися на реалізацію прогностичного, стимулюючого призначення розвитку економіки. По-третє, незважаючи на стимулювання тих чи інших тенденцій, встановлення податків має спиратися на реальні фінансові можливості. Це виключає справляння податків наперед та встановлює суттєву перешкоду в надмірному податковому тиску. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що принцип, яким було встановлено економічні підстави відносин оподаткування, закріплено в чинному податковому законодавстві не дуже вдало. На наш погляд, повернення до редакції ст. 3 Закону України «Про систему оподаткування» є більш послідовним для формування збалансованої системи законодавчих норм, що регулюють відносини оподаткування.

П. 3 ст. 3 Податкового кодексу Російської Федерації також закріплює наголос, що податки і збори повинні мати економічну підставу. Деякі фахівці наголошують на тому, що йдеться про реалізацію не принципу економічної підстави податку, а принципу економічної обґрунтованості податку. При цьому наголошується, що економічна обґрунтованість встановлення податку має бути виражена в ефективності, збалансованості податків і витрат, коли суми, які стягуються державою за кожним окремим податком, мають перевищувати витрати на його збір, обслуговування й контроль [3]. Із такою позицією не погоджуються С.Г. Пепеляєв [4] та С.В. Савсеріс [5, с. 14-15]. Вони звертають увагу на те, що подібна позиція відповідає лише одній із функцій податків – забезпеченню держави грошовими коштами для функціонування її апарату. Водночас податки мають і стимулювати платників до певних дій або утримання від певних дій. У цьому випадку їх мета більш вагома – фіскальними засобами впливати на розвиток суспільних відносин.



На сьогодні законність введення податку пов'язується з точністю аналізу повноважень відповідного органу та з додержанням виділення певного набору елементів. Щодо першого йдеться про розмежування повноважень між Верховною Радою України й місцевими радами під час введення загальнодержавних та місцевих податків і зборів.

Другою умовою законного встановлення податку чи збору є припис ст. 7 Податкового кодексу України, в якій підкреслюється, що під час встановлення податку обов'язково визначаються такі елементи: платники податку, об'єкт оподаткування, база оподаткування, ставка податку, порядок обчислення податку, податковий період, строк і порядок сплати податку, строк і порядок подання звітності про обчислення і сплату податку. Під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги та порядок їх застосування.

Ми вважаємо, що цих двох умов недостатньо для формування законної збалансованої конструкції як введення, так і функціонування податку. Третьою умовою введення податку має бути реалізація принципу економічної основи податку. Реалізація його обумовлювала б визнання податку законним лише за наявності відповідних економічних підстав, за наявності фактичних можливостей у зобов'язаної особи виконувати податковий обов'язок.

Показово, що і Верховний суд Російської Федерації звернув увагу на таку особливість: «Податки та збори повинні мати економічні підстави, а не обґрунтування. Податковим кодексом РФ не передбачено обов'язкове включення в тексти законодавчих актів про податки економічного обґрунтування» [6]. Дійсно, така позиція й оцінка законодавчого припису здається вираженою та обґрунтованою. Ми вище вже писали про те, що під економічними підставами податку треба мати на увазі не можливість за рахунок податкових надходжень утримувати певну гілку державного апарату, а фінансування потреб держави й територіальних громад.

Найбільш вагомо принцип економічного обґрунтування податку має враховуватися під час введення прямих податків. Напевно, щодо впровадження непрямих податків без нього теж важко обійтися, проте в цьому випадку він має застосовуватися опосередковано, через врахування статку платників, купівельної спроможності населення. Саме таким чином надлишок до ціни виробника в ціні реалізації, який утворюється за рахунок податку на додану вартість та акцизного податку, буде впливати на доцільність, своєчасність і можливість використання цього виду обов'язкових платежів.

Навряд чи однаково цей принцип може реалізовуватися у двох принципових різновидах прямих податків: прибуткових і майнових. Щодо перших важливо пам'ятати класичну спрощену конструкцію податку: податок – це частина того, що людина заробила або отримала. Достатньо згадати при цьому традицію в оподаткуванні, яка встановлювалася навіть не правовими, а релігійними нормами – десятину. Тобто за прибутковими податками економічно обґрунтованим буде утримання у платника певної частки доходу. Безумовно, розмір цієї частки має бути чітко й виражено обґрунтованим та не торкатися тих складових доходу, які мають бути спрямовані на особисте або виробниче споживання.

І.В. Демент'єв наголошує при цьому на обов'язковості урахування принципу та врахування фактичної здатності до сплати податку. Найбільш вдалим, на його думку, є застосування західноєвропейської моделі принципу нето: оподаткування виключно чистих доходів платника [7, с. 24]. Більше того, цей принцип обов'язково має доповнюватися засадами запобігання внутрішнього подвійного оподаткування. На наш погляд, законодавче закріплення цієї вимоги під час встановлення прибуткових податків є одним із засобів узгодження, рівноваги публічних і приватних інтересів. Таке обмеження є реальним важелем, завдяки якому можна протистояти свавіллю в ініціативі запровадження якомога більших податків. Тобто це один із найдієвіших засобів стримування владної сторони податкових правовідносин та податкового тиску. Закріплення верхньої межі оподаткування доходів якраз і може бути одним із напрямків у досягненні збалан-



сованості податкової системи. У цьому сенсі хотілося б послатися на судову практику Російської Федерації. Правова позиція Конституційного Суду Російської Федерації під час аналізу єдиного податку визначала, що він являє собою спеціальний податковий режим у сфері малого та середнього підприємництва [8; 9]. При цьому сплата більшості податків і зборів замінюється єдиним платежем. Це не може призводити до погіршення становища платника, оскільки при цьому застосовується такий принцип податкового законодавства як врахування фактичної спроможності платника до сплати податку. Таким чином, розрахунок податкової бази повинен бути співмірним до реального економічного результату, який досягнуто платником.

Не менш важливим, на наш погляд, є врахування економічної обґрунтованості податку під час його встановлення в майновому оподаткуванні. Якщо у прибуткових податках економічно обґрунтованим є утримання частки отриманих коштів платником, то за майнового оподаткування має йтися про визначення і встановлення певного розміру податку залежно від вартості майна, яке виділяє законодавець в якості об'єкта оподаткування. Безумовно, треба враховувати характер, розміри майна, однак принципово важливим є той спосіб, в який це майно використовується. В узагальненому вигляді має йтися про розмежування використання майна в особистих цілях чи з метою виробництва. Навряд чи використання земельної ділянки для власного відпочинку, особистого садівництва може обумовлювати знакову економічну обґрунтованість встановлення великого розміру податку. Водночас якщо земельна ділянка використовується для виробництва сільськогосподарської продукції або в інших цілях із метою отримання прибутків, то, безумовно, й податкові важелі мають бути більш значущими.

При цьому ми знову повертаємось до необхідності й важливості врахування внутрішнього подвійного оподаткування. У такій ситуації це буде здійснюватися більш складно. Навряд чи під податковий тиск мають однаково помітно підпадати і майно, яке використовується для виробництва, і доходи, які отримані від використання такого майна. З одного боку, ніякого внутрішнього подвійного оподаткування тут не виникає, оскільки об'єкти оподаткування різні (у прибутковому – прибуток платника, у майновому – земельна ділянка або будівля). Тобто порушення такої заборони під час оподаткування і доходів, і майна такого платника не виникає. З іншого боку, не враховувати можливості платника виділити певну суму коштів у рахунок загального податкового зобов'язання не можна. Більш складно й доцільно в цій ситуації знайти раціональну пропорцію розподілення загальної суми податкового зобов'язання між різними видами податків, які її складають.

Реалізація економічної обґрунтованості податку в майнових податках здійснюється через систему кадастрів. Податкове правозастосування знає низку випадків, коли розрахунок кадастрової вартості земельних ділянок або будівель призводив до того, що кадастрова вартість виявлялася значно вищою, ніж ринкова. Навряд чи, застосовуючи такі методики, можна було доводити додержання принципів справедливості та співмірності в оподаткуванні. Саме тому з'явилися можливості перегляду кадастрової вартості земельної ділянки під час визначення його ринкової вартості [7, с. 26]. При цьому здійснюватися це може як органами виконавчої влади, так і в судовому порядку за доведення платниками необґрунтованості відмови органів виконавчої влади від перегляду кадастрової вартості земельної ділянки.

Висновки. Узагальненою проблемою, яка стосується не окремо тих чи інших типів податків, а має певний наскрізний характер, є проблема податкових пільг. Тобто виникає ситуація, коли за наявності економічно обґрунтованої вимоги сплачувати податок та чи інша категорія платників звільняється від цього. На наш погляд, проблема економічної обґрунтованості набуває тут «надподаткового» характеру. Встановлення того чи іншого пільгового режиму означає недоотримання коштів бюджетами, тобто це вже не є виключно проблемою податкового регулювання, а безпосередньо впливає на проблему збалан-



сування доходної та видаткової частини бюджетів. Це вже предмет бюджетного права. Безумовно, і бюджетне, і податкове право є внутрішніми складовими частинами єдиної фінансово-правової галузі, і в сенсі цього – однотипні. Водночас економічне обґрунтування, встановлення податкової пільги має здійснюватися на межі та з урахуванням мети регулювання бюджетних і податкових відносин.

Низка авторів наполягають на тому, що податкова пільга – це звільнення платника від сплати податку з отриманої економічної вигоди [7, с. 23]. В.М. Заріпов при цьому підкреслює, що податкова пільга характеризує ситуацію, коли за наявності економічної підстави для оподаткування податок не стягується. Під час справляння податку на прибуток витрати, професійні вирахування, які сплачені у складі ціни постачальником, до податків не відносяться. Виходячи з цього, економічну підставу податку він визначає як додану вартість, прибуток, чистий дохід, природну ренту, вигоду від користування соціально забезпечених трудових ресурсів чи іншу економічну вигоду, отриману платником [10, с. 22].

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.
2. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 р. № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 510.
3. Постатейный комментарий к части первой Налогового кодекса Российской Федерации / Г.В. Бойцов, М.М. Долгова, Г.М. Бойцова. – М. : ГроссМедиа, 2006. – 526 с.
4. Пепеляев С.Г. Налог на недобавленную стоимость / С.Г. Пепеляев // Налоговед. – 2011. – № 9. – С. 4–12.
5. Савсерис С.В. Экономическое основание налога как принцип российского налогового права / С.В. Савсерис // Налоговые споры: опыт России и других стран. – М. : Статут, 2012. – С. 14–23.
6. Определение ВС РФ от 17 ноября 2004 г. по делу № 9-Г04-24 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_30943.htm.
7. Дементьев И.В. Экономическое основание налога: доктринальное содержание и роль в налоговом правоприменении / И.В. Дементьев // Налоговед. – 2013. – № 6. – С. 21–27.
8. Определение КС РФ от 09.04.2001 г. № 82-О // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docrefs.xml=&oid=102054428>.
9. Определение КС РФ от 16.11.2006 г. № 475-О // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://lawrussia.ru/authority/body_11/page4.htm.
10. Зарипов В.М. Понятие и структура налоговой льготы / В.М. Зарипов // Налоговед. – 2012. – № 10. – С. 18–27.



**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА,
КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА**

АНДРУШКО А. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінально-правових
дисциплін та міжнародного
кримінального права
(Ужгородський національний університет)

УДК 343.4

**КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТИВНИХ ОЗНАК
НЕЗАКОННОГО ПОМІЩЕННЯ ДО ПСИХІАТРИЧНОГО ЗАКЛАДУ**

У статті охарактеризовано суб'єктивні ознаки незаконного поміщення до психіатричного закладу (ст. 151 КК). Зроблено висновок, що суб'єктом цього злочину може бути лише лікар-психіатр, який одноосібно чи у складі комісії лікарів-психіатрів прийняв рішення про поміщення до психіатричного закладу завідомо психічно здорової особи. Суб'єктивна сторона розгляданого злочину характеризується виною у формі прямого умислу.

Ключові слова: незаконне поміщення до психіатричного закладу, суб'єкт злочину, суб'єктивна сторона злочину, вина.

В статье охарактеризованы субъективные признаки незаконного помещения в психиатрическое учреждение (ст. 151 УК Украины). Сделан вывод, что субъектом этого преступления может быть только врач-психиатр, который единолично или в составе комиссии врачей-психиатров принял решение о помещении в психиатрическое учреждение заведомо психически здорового человека. Субъективная сторона рассматриваемого преступления характеризуется виной в форме прямого умысла.

Ключевые слова: незаконное помещение в психиатрическое учреждение, субъект преступления, субъективная сторона преступления, вина.

The article researches subjective indicators of illegal placement of a person to a mental hospital (article 151 of the Criminal Code of Ukraine). It is suggested that the only possible subject of such a crime is a psychiatrist who alone or as a part of commission of psychiatrists knowingly decided to place a healthy person to a mental hospital. Subjective side of this crime is characterized by a guilt in a form of direct intention.

Key words: illegal placement to a mental hospital, subject of a crime, subjective side of a crime, guilt.

Вступ. Психіатрія є зоною ризику порушення фундаментальних прав людини. Тому важливою є ефективна кримінально-правова протидія можливим зловживанням під час надання психіатричної допомоги, недопущення використання психіатрії в немедичних цілях, насамперед під час поміщення людини на стаціонарне лікування до психіатричного закладу.



Чинне кримінальне законодавство України передбачає відповідальність за незаконне поміщення до психіатричного закладу (ст. 151 КК). Однак, як відомо, відповідна норма на практиці застосовується вкрай рідко, що пояснюється як підвищеною латентністю таких злочинів, так і недосконалістю законодавчої конструкції даного складу злочину. Попри це зі ЗМІ ми все частіше дізнаємося про найбільш резонансні випадки сучасного використання психіатрії в немедичних цілях.

Проблемам кримінально-правової протидії незаконному поміщенню особи до психіатричного закладу в юридичній літературі приділяється небагато уваги. Серед науковців, які цікавилися даним питанням, можна назвати таких, як О.Є. Амосов, Ю.М. Аргунова, В.І. Борисов, С.В. Бородін, О.С. Горелік, В.І. Зубкова, Л.В. Іногамова-Хегай, Л.Л. Кругліков, М.Ю. Карасьова, А.В. Наумов, О.І. Рарог, І.М. Тяжкова, М.І. Хавронюк, О.І. Чучаєв, С.Д. Шапченко та інші. Однак можна констатувати, що вказане питання розглядається переважно на рівні підручників і науково-практичних коментарів. До того ж більшість праць, присвячених зазначеній проблемі, стосується аналізу російського законодавства. Відтак дискусійними на сьогодні є більшість питань кримінальної відповідальності за незаконне поміщення до психіатричного закладу.

Постановка завдання. Мета пропонованої статті – на підставі аналізу кримінально-правової літератури здійснити кримінально-правову характеристику суб'єктивних ознак незаконного поміщення до психіатричного закладу.

Результати дослідження. Питання про суб'єкт незаконного поміщення до психіатричного закладу в науці кримінального права вирішується неоднозначно. Переважна більшість дослідників визнає, що суб'єкт цього злочину спеціальний. Так, М.І. Хавронюк зазначає, що ним може бути лише лікар-психіатр, який відповідно до встановленого законодавством України порядку одноосібно чи у складі комісії приймає рішення про поміщення особи до психіатричного закладу [1, с. 385]. Вказану думку поділяють також Ю.М. Аргунова [2], В.І. Борисов [3, с. 121], Л.В. Іногамова-Хегай [4, с. 107], М.Ю. Карасьова [5, с. 126], О.І. Рарог [6, с. 95], Н.К. Семернева [7, с. 152], С.В. Тасаков [8, с. 192], Т.М. Устінова [9, с. 103], О.І. Чучаєв [10, с. 236], С.Д. Шапченко [11, с. 285] та інші. Окремі зі вказаних дослідників дещо конкретизують ті вимоги, яким повинен відповідати спеціальний суб'єкт цього злочину. Відповідна конкретизація пов'язана з тим, що процес прийняття остаточного рішення про поміщення особи до психіатричного закладу є досить складним і розтягнутим у часі. Наприклад, О.І. Рарог зазначає: «Суб'єкт злочину – спеціальний, ним може бути лише лікар-психіатр, що поставив завідомо неправдивий діагноз та видав направлення на примусову госпіталізацію, а також лікар-психіатр, що безпосередньо здійснив примусову госпіталізацію особи, яка завідомо їй не потребувала» [6, с. 95]. Н.К. Семернева вважає, що суб'єктом цього злочину є лікар-психіатр, якому законом надано право вирішувати питання про госпіталізацію хворих і звертатися із заявою про примусову госпіталізацію до суду [7, с. 152]. На думку Т.М. Устінової, суб'єктом розглядуваного злочину є лікар-психіатр, який поставив неправдивий діагноз і прийняв рішення про госпіталізацію, або ж той, який безпосередньо її здійснив [9, с. 103].

Щодо суб'єкта розглядуваного діяння в російській кримінально-правовій літературі висловлювалася й інша точка зору. Саме її існування зумовлене наявністю в ч. 2 ст. 128 «Незаконна госпіталізація до медичної організації, яка надає психіатричну допомогу у стаціонарних умовах» КК РФ такої кваліфікуючої ознаки як використання винним свого службового становища, а також тим, що санкція ч. 1 вказаної норми не передбачає покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Зважаючи на це, Л.Л. Кругліков пише: «Питання про суб'єкт злочину спірне. Відштовхуючись від змісту ч. 2 ст. 128, де кваліфікуючою обставиною визнане використання винним свого службового становища, слід дійти висновку, що суб'єктом діяння, описаного в ч. 1 ст. 128, є будь-яка приватна особа. Адже незаконно помістити на лікування без використання службового становища особа, яка його займає,



не може. Відповідно, суб'єктом незаконного поміщення до стаціонару може бути і близький родич, який виявляє ініціативу та наполегливість у поміщенні, скажімо, батька до психіатричного стаціонару, викривляє лікарю картину захворювання, поведінку потерпілого» [12, с. 96]. Думку про те, що суб'єктом розглядуваного діяння є будь-яка фізична осудна особа, яка досягла 16 років, поділяють також С.В. Бородін [13, с. 81], В.І. Зубкова [14, с. 210], А.В. Наумов [15, с. 119], С.І. Нікулін [16, с. 331] та інші.

Остання точка зору, на нашу думку, є хибною. Ю.М. Аргунова справедливо наголошує: міркування про те, що суб'єкт розглядуваного злочину загальний, базуються не на правовому, а на побутовому уявленні про процедуру «поміщення» до психіатричного закладу. Вона пише: «Коли люди кажуть: «Я помістив свою сестру (матір, дочку) до лікарні», то під цим зазвичай мають на увазі, що вони проявили ініціативу. Зрозуміло, що насправді таке поміщення здійснив лікар, а не вони. Як би не старалися будь-які «зацікавлені особи» «помістити» свого родича до палати психіатричного стаціонару, зробити це їм не вдасться» [2].

Як відзначає О.Є. Амосов, саме законодавство про психіатричну допомогу підказує, що відповідні дії може вчинити лише спеціальний суб'єкт, який наділений правом прийняти досудове (попереднє) рішення про примусову госпіталізацію особи до психіатричного закладу. У даному випадку мається на увазі лікар-психіатр, який діє як одноособно, так й у складі комісії лікарів-психіатрів. Усі інші особи, котрі ініціювали процес госпіталізації особи, іншим чином сприяли її госпіталізації, не «поміщують особу до психіатричного стаціонару», а лише сприяють її поміщенню до вказаного закладу. Тому їхні дії слід кваліфікувати як співучасть у розглядуваному злочині [17, с. 119].

Особи, які виконують управлінські функції у психіатричних закладах (завідувачі відділень, головні лікарі, їх заступники та інші) і використовують своє службове становище для вчинення злочину (наприклад, шляхом надання вказівок безпосереднім виконавцям злочину), не поміщують до психіатричного закладу завідомо психічно здоровою особу, вони лише сприяють вчиненню злочину порадами, вказівками та іншим чином, тобто виконують ролі співучасників злочину – організаторів, підбурювачів чи пособників. Оскільки згідно зі ст. 14, 16 Закону України «Про психіатричну допомогу» [18] прийняти досудове рішення про госпіталізацію може лише лікар-психіатр (одноособово чи у складі комісії лікарів-психіатрів), то лише лікар-психіатр, який діє як медик, а не як службовець, може виступати в якості суб'єкта злочину, здатного безпосередньо виконати об'єктивну сторону складу даного злочину. Видається, що має рацію О.Є. Амосов, коли зазначає: «Особа, яка виконує управлінські функції у психіатричних стаціонарах, може бути виконавцем даного злочину, проте лише як лікар-психіатр, який розглядається у відриві від займаної ним посади» [17, с. 124].

На те, що суб'єктом розглядуваного діяння є лікар-психіатр, зрештою, вказують санкції ст. 151 КК України, в яких передбачено, зокрема, покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Як відзначалося вище, приватні особи, які сприяли незаконному поміщенню до психіатричного закладу (родичі, законні представники та інші зацікавлені особи), підлягають відповідальності в якості співучасників (організаторів, підбурювачів чи пособників) даного злочину. Іншої точки зору дотримується С.Д. Шапченко: «Якщо людина поміщається до психіатричного закладу приватною особою, остання несе відповідальність за відповідною частиною ст. 146» [11, с. 285]. Вказана позиція автором, на жаль, ніяк не аргументована. Ст. 146 КК України, яка передбачає відповідальність за незаконне позбавлення волі або викрадення людини, по суті є загальною щодо ст. 151 КК України. Остання виділена законодавцем, зокрема, з огляду на специфічне місце вчинення даного злочину, яким є психіатричний заклад. Незрозуміло також, з якої причини приватні особи за вчинення даного діяння повинні підлягати більш суворому покаранню, ніж лікарі-психіатри, адже в ч. 1 ст. 146 КК передбачено більш суворе покарання, ніж у



ч. 1 ст. 151 КК. Якщо максимальна межа покарання у вигляді позбавлення волі за вчинення першого діяння сягає трьох років, то за незаконне поміщення до психіатричного закладу – лише двох років. Вище також зазначалося, що поміщення до психіатричного закладу без рішення лікаря-психіатра є неможливим. Зважаючи на викладене, на наш погляд, немає підстав для кваліфікації дій приватних осіб, винних у сприянні незаконному поміщенню до психіатричного закладу, за ст. 146 КК.

Що стосується судді, який постановив завідомо неправосудне рішення про примусову госпіталізацію особи до психіатричного закладу чи про продовження такої госпіталізації (ст. 22 Закону України «Про психіатричну допомогу»), то він підлягає відповідальності за відповідною частиною ст. 375 КК України. При цьому навряд чи можна погодитися з тими науковцями, які вважають, що такі дії судді, який перебував у попередній змові з лікарем-психіатром чи іншими зацікавленими особами, підлягають кваліфікації за сукупністю зі ст. 151 КК [12, с. 97]. На наш погляд, у такій ситуації дії судді повністю охоплюються ст. 375 КК. Кваліфікація вчиненого за сукупністю вказаних злочинів означатиме, що суддя двічі притягуватиметься до кримінальної відповідальності за один і той же злочин, що неприпустимо.

Суб'єктивна сторона розглядуваного злочину характеризується виною у формі прямого умислу: винний усвідомлює, що поміщає до психіатричного закладу завідомо психічно здорову особу, та бажає цього. Вказівка в диспозиції ч. 1 ст. 151 КК України на те, що до психіатричного закладу поміщається завідомо психічно здорова особа, означає, що суб'єкт даного злочину достовірно знає, що він приймає рішення про госпіталізацію (чи про продовження госпіталізації) до психіатричного закладу психічно здорової особи. При цьому, однак, слід мати на увазі, що мова тут повинна йти не стільки про повну відсутність в особи психічних захворювань, скільки про відсутність у неї таких психічних хвороб, які дають підставу для її обов'язкової госпіталізації до психіатричного закладу.

Суб'єктивна сторона поміщення до психіатричного закладу завідомо психічно здорової особи, що спричинило тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 151 КК), характеризується змішаною виною (прямим умислом щодо незаконного поміщення до психіатричного закладу та необережністю (злочинною самовпевненістю чи злочинною недбалістю) до тяжких наслідків, що настали внаслідок цього). Висловлена вченими точка зору, згідно з якою ставлення винної особи до тяжких наслідків може бути як умисним, так і необережним [19, с. 83], на наш погляд, не є обґрунтованою.

Умисне вбивство потерпілого, заподіяння йому тяжкого тілесного ушкодження, середньої тяжкості тілесного ушкодження, вчинені, наприклад, як спосіб незаконного поміщення до психіатричного закладу або з метою подолати вчинений під час такого поміщення опір, потребують кваліфікації за сукупністю злочинів, передбачених ч. 2 ст. 151 КК та, відповідно, ч. 1 або 2 ст. 115, ч. 1 або 2 ст. 119, ч. 2 ст. 122 КК України [1, с. 385].

Мотиви й мета цього злочину не є обов'язковими ознаками складу злочину та на його кваліфікацію не впливають. Однак вони можуть бути враховані судом під час призначення покарання. Мотиви незаконного поміщення до психіатричного закладу можуть бути різними: корисливість, помста, бажання «допомогти» знайомому позбутися від обтяжливого догляду за родичем тощо. Якщо в радянські часи розглядуване діяння вчинялось, як правило, з метою ізоляції інакомислячих, то сьогодні домінує мета незаконного заволодіння житлом чи іншим майном незаконно госпіталізованих [20, с. 235-237].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступні узагальнення.

Зважаючи на положення Закону України «Про психіатричну допомогу», а також на те, що санкції ст. 151 КК передбачають покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, можна зробити висновок, що суб'єктом розглядуваного злочину може бути лише лікар-психіатр, який одноосібно чи у складі комісії лікарів-психіатрів прийняв рішення про поміщення до психіатричного закладу завідомо психічно здорової особи. Інші особи (родичі, законні представники та інші)



можуть бути визнані співучасниками цього злочину. Суддя, який постановив завідомо неправосудне рішення про примусову госпіталізацію особи до психіатричного закладу чи про продовження такої госпіталізації, підлягає відповідальності за відповідною частиною ст. 375 КК України.

Суб'єктивна сторона розглядуваного злочину характеризується виною у формі прямого умислу. Суб'єктивна сторона поміщення до психіатричного закладу завідомо психічно здорової особи, що спричинило тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 151 КК), характеризується змішаною виною (прямим умислом щодо незаконного поміщення до психіатричного закладу та необережністю до тяжких наслідків, які настали внаслідок цього). Мотиви й мета цього злочину не є обов'язковими ознаками складу злочину та на його кваліфікацію не впливають.

Список використаних джерел:

1. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 9-те вид., перероб. та допов. – К. : Юридична думка, 2012. – 1316 с.
2. Аргунова Ю.Н. Уголовная ответственность за незаконное помещение в психиатрический стационар / Ю.Н. Аргунова // Независимый психиатрический журнал. – 2011. – № 4. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://npar.ru/journal/2011/4/06-argunova.htm>.
3. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар : у 2 т. / За заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – 5-те вид., допов. – Т. 2: Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. – Х. : Право, 2013. – 1040 с.
4. Российское уголовное право. Особенная часть : учебник для вузов / под ред. В.С. Комиссарова. – СПб. : Питер, 2008. – 720 с.
5. Карасёва М.Ю. Уголовная ответственность за преступления против свободы личности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М.Ю. Карасёва. – М., 2007. – 186 с.
6. Уголовное право России. Особенная часть / под ред. А.И. Рарога. – 3-е изд., с изм. и доп. – М. : Эксмо, 2009. – 704 с.
7. Уголовное право. Особенная часть : учебник для вузов / отв. ред.: проф. И.Я. Козаченко, проф. З.А. Незнамова, доц. Г.П. Новоселов. – 3-е изд., изм. и доп. – М. : Норма – Инфра-М, 2001. – 960 с.
8. Тасаков С.В. Нравственные основы норм уголовного права о преступлениях против личности / С.В. Тасаков. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 318 с.
9. Уголовное право. Особенная часть : учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рарога, А.И. Чучаева. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Юридическая фирма «Контракт» ; Инфра-М, 2008. – 800 с.
10. Рарог А.И. Уголовное право России. Части Общая и Особенная : курс лекций / А.И. Рарог, Г.А. Есаков и др. ; Под ред. А.И. Рарога. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2007. – 496 с.
11. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 4-те вид., перероб. та допов. / Відп. ред. С.С. Яценко. – К. : А.С.К., 2005. – 848 с.
12. Уголовное право России. Особенная часть : учебник / под ред. Ф.Р. Сундурова, М.В. Талан. – М. : Статут, 2012. – 943 с.
13. Уголовное право. Особенная часть : учебник / под ред. проф. Л.Д. Гаухмана и проф. С.В. Максимова. – 2-е изд., перераб., доп. – М. : Эксмо, 2005. – 704 с.
14. Зубкова В.И. Ответственность за преступления против личности по законодательству России / В.И. Зубкова. – М. : Норма, 2005. – 256 с.
15. Наумов А.В. Российское уголовное право : курс лекций : в 2 т. – Т. 2: Особенная часть / А.В. Наумов. – М. : Юридическая литература, 2004. – 832 с.



16. Уголовное право России. Части Общая и Особенная : учебник / М.П. Журавлев [и др.] ; Под ред. А.И. Рарога. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. – 704 с.
17. Амосов А.Е. Незаконное лишение свободы в уголовном праве России (виды и характеристика) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.Е. Амосов. – Владимир, 2008. – 199 с.
18. Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 р. № 1489-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1489-14>.
19. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. ; За ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., перероб. і допов. – Х. : Право, 2010. – 608 с.
20. Андрушко А.В. История уголовно-правового противодействия использованию психиатрии в немедицинских целях / А.В. Андрушко // Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы : матер. междунар. науч.-практ. конф. (28-29 марта 2014 г., Кишинев) / орг. ком.: В. Бужор и др. – Кишинев : Iulian, 2014. – С. 235–237.

АНЕГДЕНКО А. Г.,

студентка відділення міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

ЛЬОВІН А. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент відділення міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 341.4

АПЕЛЯЦІЯ НА ПІДСТАВІ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПОРУШЕНЬ У МІЖНАРОДНОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ

Наукова стаття присвячена досить цікавій із науково-теоретичного і практичного погляду проблемі – аналізу практики сучасних міжнародних кримінальних установ щодо апеляції на підставі процесуальних порушень як засобу для забезпечення права обвинуваченого на справедливий судовий розгляд його справи в контексті появи й подальшого розвитку загальних процесуальних норм у межах міжнародного кримінального права.

Ключові слова: апеляція на підставі процесуальних порушень, Нюрнберзький трибунал, Токійський трибунал, Міжнародний трибунал для колишньої Югославії, Спеціальний суд по Сьєрра-Леоне, Міжнародний кримінальний суд, справа Лубанги.



Научная статья посвящена достаточно интересной с научно-теоретической и практической точек зрения проблеме – анализу практики современных международных уголовных учреждений относительно апелляции на основании процессуальных нарушений как средства обеспечения права обвиняемого на справедливое слушание его дела в контексте становления и развития общих процессуальных норм в пределах международного уголовного права.

Ключевые слова: апелляция на основании процессуальных нарушений, Нюрнбергский трибунал, Токийский трибунал, Международный трибунал для бывшей Югославии, Специальный суд по Сьерра-Леоне, Международный уголовный суд, дело Лубанги.

The research article touches upon interesting topic from the theoretical and practical points – analysis of the court usage of international criminal institutions concerning appeal on the ground of procedural error as means of ensuring the defendant right to fair trial within the framework of establishment of general procedural rules in the international criminal law.

Key words: appeal on the ground of procedural error, Nuremberg Military Tribunals, Tokyo Military Tribunals, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Residual Special Court for Sierra Leone, International Criminal Court, Lubanga case.

Вступ. Інститут апеляції є одним з основних елементів забезпечення права людини на справедливий судовий розгляд, затвердженим як міжнародно-правовий стандарт у ряді універсальних і регіональних конвенцій. Враховуючи такий статус, функціонування інституту апеляції є необхідним не лише в національному кримінальному процесі, а й у міжнародному.

Актуальність даної теми обумовлюється тим, що міжнародний кримінальний процес перебуває лише на стадії свого формування та апеляція на підставі процесуальних порушень у цьому контексті залишається недослідженим явищем. Водночас процесуальні порушення можуть слугувати підставою як для скасування рішення, так і для його зміни. Тому цей аспект апеляції є не менш суттєвим, ніж підстава для апеляції у формі помилки у факті чи праві, та потребує регулярного дослідження паралельно з розвитком міжнародного кримінального процесу.

Дослідженням цієї теми в різних аспектах у ході своєї наукової діяльності займалися Г. Верле, Ю. Дмитрієв, С. Петров, К. Амірбеков, В. Тацій, М. Гумеров та інші. Г. Верле розглядав загальні аспекти принципів міжнародного кримінального права, торкаючись процесуальних аспектів. Ю. Дмитрієв, С. Петров, К. Амірбеков досліджували поняття апеляції в контексті загального правознавства. В. Тацій розглядав питання апеляції на процесуальних підставах із точки зору правознавства. М. Гумеров вивчав право на апеляції в ретроспективному аспекті.

Постановка завдання. Об'єктом даного дослідження є міжнародний кримінальний процес, а предметом – апеляція на підставах процесуальних порушень у міжнародному кримінальному процесі.

Метою даної роботи є дослідження теорії і практики щодо апеляції на підставі процесуальних порушень у міжнародному кримінальному процесі.

Результати дослідження. Інститут апеляції історично сформувався як інструмент національного права, причому суспільства винятково розвиненого, яке перебуває на певному етапі своєї життєдіяльності. Як зазначав у своїй праці «История судебных инстанций и гражданского апелляционного судопроизводства от Судебника до Учреж-



дення о губерниях» відомий учений Ф. Дмитрієв, апеляція є одним із найпізніших явищ у житті кожного народу. Ця теза може бути обґрунтована тим фактом, що судової влади як такої на початкових етапах розвитку суспільства не існує, її функції виконує так званий «народний суд», який не залежить ні від світської, ні від релігійної влади та не має ієрархічної структури у своєму складі. Саме тому говорити про апеляцію в ранній період розвитку держави і, відповідно, права – завчасно. Проте з посиленням держави як особливої організації публічної влади народний суд підпорядковується, а подекуди і замінюється її інститутами. Починають виникати засоби забезпечення винесення правильного рішення суддею, які могли б зашкодити корупції, неуважності, затягуванню тощо.

Що стосується права сучасних держав, то інститут апеляції становився саме таким чином. Важливим в історії становлення інституту є також процес розмежування скарги на самого суддю і скарги на рішення. Скарга на суддю не була апеляцією як такою, акцент робився на затягуванні справи суддею, отриманні ним хабара, що по суті можна вважати попередником апеляції на підставі процесуальних порушень; водночас скарга по суті справи є попередником інституту апеляції на підставі застосування права.

У міжнародному правопорядку право особи на апеляцію визнається одним з основоположних прав людини, яке має бути забезпеченим як на міжнародному рівні, так і на національному; воно закріплене в нормативно-правових актах універсального й регіонального характеру (переважно європейського регіону).

Прикладом універсального джерела є пункт 5 статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, де зазначається наступне: «Кожен, хто засуджений за будь-який злочин, має право на те, щоб його осудження й вирок були переглянуті вищою судовою інстанцією згідно із законом» [4].

Також право на оскарження рішення у кримінальних справах закріплюється у статті 2 Протоколу № 7 1988 року до Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, де вказується: «Кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку». Проте в цій же статті обумовлюється й можливість існування винятків із такого правила: «...для передбачених законом незначних правопорушень або коли відповідну особу судив у першій інстанції найвищий суд, або коли її було визнано винною й засуджено після оскарження виправдувального вироку» [5].

До того ж серед принципів діяльності держав-членів ОБСЄ в Заключному документі Зустрічі у Відні в 1989 році закріплене «право особи апелювати до виконавчих, законодавчих, судових або адміністративних органів».

Закріплення в міжнародному праві права особи на оскарження судового рішення у кримінальних справах (як на універсальному, так і на регіональному рівнях) слугувало свого роду визначенням стандарту для національних законодавств. Державні органи влади у своїй внутрішній правовій системі зобов'язані забезпечити дотримання цього стандарту шляхом прийняття відповідних законодавчих актів. Отже, право на апеляцію у внутрішньодержавному праві має закріплюватися обов'язковим і правомірним чином [3].

Питання з національною судовою системою будь-якої держави й у ретроспективному розрізі, й у розрізі аналізу сучасного стану речей є питанням доволі дослідженим. Проте на сучасному етапі розвитку міжнародно-правових відносин виник феномен, що має міжнаціональний характер, – міжнародне кримінальне право, в якому, безумовно, є дві складові: матеріальна і процесуальна. Виникає питання необхідності дотримання закріплених у вищенаведених міжнародних документах норм і принципів, коли юрисдикція суду має позанаціональний характер.

В історичному аспекті це питання сприймалося по-різному. Міжнародний кримінальний процес сам по собі – молода галузь, відлік її існування можна починати



з Нюрнберзького трибуналу, далі слід розглянути Токійський трибунал, Міжнародний трибунал по Руанді та Югославії.

В Уставі Нюрнберзького трибуналу серед переліку процесуальних гарантій підсудних (розділ 4) право на оскарження не зазначається, а у статті 26 чітко вказується, що рішення трибуналу є остаточним та оскарженню не підлягає. У статті 29 передбачається, що Контрольна Рада має право на власний розсуд пом'якшити вирок, якщо відкритуться нові обставини або буде встановлено, що обставини досліджено не повністю. Проте це положення не можна тлумачити як право на оскарження, адже сам підсудний ініціювати цей перегляд не міг, початок цьому процесу могла покласти лише ініціатива Контрольної Ради [7].

Така ж ситуація має місце й у Міжнародному військовому трибуналі для Далекого Сходу (Токійський трибунал). У Статуті передбачається можливість перегляду справи за ініціативою посадовців, при цьому сам підсудний права ініціювати перегляд справи не має, апеляція як інструмент забезпечення прав обвинуваченого не визнається [12].

В історії цих двох Міжнародних військових трибуналів апеляція не подавалася, проте багатьма засудженими до смертної кари подавалися клопотання про помилування, які переважно були відхилені.

Цікавішою є ситуація із трибуналами по Руанді та колишній Югославії, адже вони мали місце на пізнішому етапі розвитку міжнародного права, тому вплив різних факторів мав своє значення. Із метою захисту прав людини до основоположних гарантій підсудного було додано право на апеляцію у статтях 24 Статуту Міжнародного трибуналу по Руанді та 25 Статуту Міжнародного трибуналу по колишній Югославії: «Апеляційна камера розглядає апеляції, подані особами, засудженими Судовими камерами або Звинуваченням на наступних підставах: у випадку помилки у питаннях права, в результаті якої рішення втрачає силу; або у випадку помилки в питанні факту, яка призвела до неправильного рішення» [8; 9].

Під час дослідження самих матеріалів справ у МТКЮ, зокрема апеляційних заяв звинувачених, було відстежено цікаву закономірність. В установчих документах трибуналу апеляція на підставі процесуальних порушень як така не передбачається (лише на підставі помилки у факті чи у праві). Однак на процесуальні порушення у своїх апеляційних заявах посилаються деякі звинувачені (Tihomir Blaskic, Vidoje Blagojevic, Dragan Jokic, O. Furundzija, M. Galic).

Гібридним трибуналом (Спеціальним судом по Сьєрра-Леоне) у статті 21 Статуту передбачається ще одна підстава для розгляду справи Апеляційною камерою – «процесуальна помилка» [10].

Найцікавішим є аналіз сучасних положень міжнародного кримінального процесу, який після 2002 року отримав принципово новий характер вираження й закріплення: Римським Статутом було засновано Міжнародний кримінальний суд (далі – МКС). Наразі МКС є єдиним постійним міжнародним судовим органом у галузі міжнародного кримінального права, а тому аналіз положень його Статуту є надзвичайно важливим. Апеляційному провадженню та оскарженню рішень у Римському Статуті МКС присвячується ціла частина 8. У статті 81 серед підстав для подання апеляції Прокурором або засудженим визначаються процесуальна помилка, помилка у факті, помилка у праві [14].

Цікавим є питання щодо того, чи є «помилка у праві», передбачена у Статутах Трибуналів по Руанді та Югославії, категорією, яка включає в себе поняття «помилки у процесуальному праві», чи все ж остання є окремою категорією та потребує окремого нормативного закріплення, як у Статуті Спеціального Суду по Сьєрра-Леоне. Багато сучасних правознавців схиляються до думки, що поняття «помилка у праві» включає в свій обсяг як помилку в матеріальному праві, так і помилку у процесуальному праві. Однак Римським Статутом закріплюється підхід Спеціального суду: процесуальна помилка виділяється як окрема підстава для оскарження винесеного рішення, тому більшість



дослідників вважають, що міжнародне право надає перевагу саме цьому підходу. Такий вибір пояснюється тим, що оскарження на підставі процесуальних порушень є окремою правовою категорією, адже самі по собі процесуальні порушення не впливають на факт злочину чи на його доведення, проте при цьому настільки суттєво можуть впливати на справу, що через деякі процесуальні помилки прийняте рішення може бути неправильним, упередженим або необґрунтованим.

Отже, теоретично апеляція на підставі процесуальних порушень визнається як можливий засіб оскарження рішення суду в сучасному міжнародному праві.

Для того щоб з'ясувати практичний аспект даного питання, необхідно звернутися до теорії права та визначити поняття процесуального порушення. За теорією правознавства, процесуальними порушеннями є такі істотні порушення, що стосуються недодержання вимог процесуального закону і призводять до прийняття неправильного рішення по суті даної справи. Такі порушення можуть бути допущені на всіх етапах кримінального провадження (не лише у процесі судового слідства), вони переважно стосуються таких аспектів: доказування, забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального провадження, додержання процесуальних строків, порушення складу суду, проведення судового розгляду за відсутності учасників судового провадження, порушення правил підсудності, порушення правил фіксації судового розгляду тощо [11].

Що ж стосується практики, то в діяльності МКС існує один випадок подання апеляції, однією з підстав якої є порушення процесуального права. Це справа «Прокурор проти Томаса Лубанга Дійло», порушена в межах ситуації в Демократичній республіці Конго. Підсудному було пред'явлено звинувачення у скоєнні воєнних злочинів (використання дітей у віці до 15 років для несення служби у військових силах або їх використання для участі в бойових діях – стаття 8 Римського Статуту). Судовий розгляд розпочався в 2009 році, в 2010 році було прийнято рішення про зміну кваліфікації та звільнення підсудного у зв'язку з тим, що прокурор використовував для отримання свідчень від постраждалих так званого «посередника», тобто третю особу, а відповідно – свідчення могли бути неправдивими. Саме тому Судова палата звернулася до прокурора з вимогою надати особисті дані посередника, від якого отримувалися показання, що прокурором вчасно зроблено не було. Посилаючись на це, Судова палата прийняла рішення про зупинення процесу та звільнення підсудного. Прокурор у свою чергу звернувся до апеляційної палати, стверджуючи, що таке рішення є незаконним, адже невиконання ним умов не може бути підставою для припинення справи та звільнення підсудного. Отже, одним із предметів даного судового провадження стало процесуальне порушення з боку прокурора – отримання свідчень через «посередника» і ненадання його даних на вимогу Судової палати. У 2010 році було винесене рішення судді Апеляційної палати, в якій він зазначив, що порушення прокурора є дійсно суттєвим, і Судова палата має застосувати санкції до нього. Прокурор як сторона процесу має беззаперечно виконувати розпорядження Судової палати, якщо лише вони не скасовані рішенням Апеляційної палати. Проте цих умов, на думку судді, недостатньо для того, щоб закрити справу до застосування санкцій до прокурора та виконання ним вимоги Судової палати. Саме тому, хоча в апеляції прокурору було відмовлено, Апеляційна палата постановила скасувати рішення Судової палати про зупинення справи та звільнення підсудного. Отже, процесуальне порушення було допущене самою Судовою палатою, всупереч статті 71 Статуту було прийнято рішення про припинення справи на підставі відмови сторони провадження (прокурора) виконати розпорядження Судової палати без попереднього застосування санкцій та надання розумного строку для виконання розпорядження [1].

Це перший і поки що єдиний випадок апеляції на процесуальних підставах і прийняття відповідного рішення в межах сучасного універсального міжнародного кримінального права, що реалізується Міжнародним кримінальним судом.



Проаналізувавши ситуацію, що склалася в міжнародному кримінальному праві, у вузькому його розумінні, з апеляціями на підставі процесуальних порушень, ми можемо стверджувати, що практика як явище із цього приводу ще не склалася. МКС є молодим органом, більшість проваджень, які були розпочаті з появою МКС, ще не доведені до кінця; ті ж, що вже завершилися, окрім розглянутої вище справи, процесуальних підстав апеляції не містили. Однак це питання необхідно досліджувати з винесенням нових рішень, адже сам по собі МКС є принципово новим явищем у міжнародному кримінальному праві, а міжнародний кримінальний процес взагалі перебуває лише на стадії формування, тому його дослідження для спрямування у правильне русло відповідно до норм міжнародного права та його стандартів є необхідним як для наукової теорії, так і для правомірної практики.

Наразі ситуація з апеляціями як одним із засобів забезпечення прав підсудного та справедливого, всебічного, неупередженого розгляду цілком вписується в рамки встановлених у міжнародному праві стандартів. Право на апеляцію визнається, інституційно воно забезпечене існуванням спеціальної Апеляційної палати в межах МКС. Рішення Судової палати не є остаточним, воно підлягає оскарженню згідно з нормами Римського Статуту, тому права людини дотримані повною мірою.

Серед науковців-правників часто виникають суперечки щодо інституційного забезпечення права на апеляцію в контексті МКС, адже Апеляційна палата – це не інший судовий орган, не орган вищої інстанції, а лише відділення в межах МКС. Дослідники часто стверджують, що порушується сама суть апеляції як звернення до іншого судового органу, вищої інстанції та компетенції.

Висновки. Враховуючи, що міжнародний кримінальний процес лише розвивається, і сам судовий орган – МКС, ще не до кінця сформував свою практику з різних питань, можливість виділення Апеляційної палати в окремий орган є абсолютно недоцільною. На сучасному етапі існування апеляційного відділення в межах самої судової установи є доречним та обумовлене об'єктивними причинами з ряду неусталеності міжнародного кримінального права та процесу.

Список використаних джерел:

1. International Criminal Court: Situations and cases. Trial «The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200106/Pages/democratic%20republic%20of%20the%20congo.aspx.
2. Верле Г. Принципы международного уголовного права / пер. с англ. С.В. Саяпина. – Одесса : Феникс, 2011. – 910 с.
3. Гумеров М.Р. Право обвиняемого на пересмотр дела и его развитие в современном международном уголовном процессе // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.scienceforum.ru/2013/242/3559>.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
5. Протокол № 7 до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 22.11.1984 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_804.
6. Справедливое судебное разбирательство в международном праве : юрид. сб. – Варшава : БДИПЧ, 2013. – 279 с.
7. Статут Міжнародного військового Трибуналу 1945 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iir-mp.narod.ru/int_law/nurnberg.htm.
8. Статут Міжнародного трибуналу по колишній Югославії 1991 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/law/icty/charter.shtml>.



9. Статут Міжнародного трибуналу по Руанді від 08.11.1994 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_d65.
10. Статут спеціального Суду по Сьєрра-Леоне 2000 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/bylaws/charter_sierra.pdf.
11. Тацій В.Я. Кримінальний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар. – К., 2012. – 461 с.
12. Устав міжнародного воєнного трибуналу для дальнього востока 1946 г. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=1466>.
13. Дмитриев Ю., Петров С., Амирбеков К. Проблемы теории права // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z2119_page_25.html.
14. Римський статут міжнародного кримінального суду 1998 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

БРУХ Х. І.,
аспірант кафедри кримінального
права та кримінології
(Львівський національний
університет імені Івана Франка)

УДК 343.222.4:343.541

ПІДСТАВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ ПРИМУШУВАННЯ ДО ВСТУПУ У СТАТЕВИЙ ЗВ'ЯЗОК

У статті аналізується обґрунтованість встановлення кримінальної відповідальності за примушування до вступу у статевий зв'язок. На основі проведеного аналізу робиться висновок про наявність достатніх підстав для криміналізації цього посягання.

Ключові слова: криміналізація, підстави криміналізації, примушування до вступу у статевий зв'язок.

В статье анализируется обоснованность установления уголовной ответственности за принуждение к вступлению в половую связь. На основе проведенного анализа делается вывод о наличии достаточных оснований для криминализации этого посягательства.

Ключевые слова: криминализация, основания криминализации, принуждение к вступлению в половую связь.

Grounding for establishment of the criminal responsibility for forcing to sexual intercourse is being researched in the article. Based on the executed analysis conclusion is being drawn about the availability of the sufficient reasons for criminalization of the current infringement.

Key words: criminalization, grounds for criminalization, forcing to sexual intercourse.

Вступ. Питання криміналізації діянь традиційно відносяться до центральних у науці вітчизняного кримінального права: саме з їх успішним вирішенням пов'язані найсміливіші сподівання як теоретиків, так і практиків. Г.В. Крилов слушно зауважив:



«Встановлення кримінальної караності або її відміна – крок величезної політичної важливості, що тягне за собою ряд правових, соціальних, психологічних та інших наслідків» [1, с. 2].

Враховуючи динаміку розвитку й модернізацію суспільних відносин, дослідження обґрунтованості існування кримінально-правових норм продовжує залишатися актуальним. Незважаючи на те, що норма ст. 154 «Примушування до вступу в статевий зв'язок» КК України існує вже понад 13 років, беручи до уваги сучасний стан наукової розробки теорії криміналізації, з'ясування обґрунтованості існування зазначеної норми не проводилось. Вказане зумовлює необхідність заповнення цієї наукової прогалини.

Вагомий внесок у розробку теорії криміналізації зробили Д.О. Балабанова, Р.Р. Галіакбаров, П.С. Дагель, О.В. Епіфанова, Г.А. Злобін, С.Г. Келіна, О.І. Коробєєв, Н.О. Лопашенко, А.А. Митрофанов, П.А. Фефелов та інші вчені. Питання встановлення кримінальної відповідальності за статеві посягання тією чи іншою мірою досліджували Ю.М. Антонян, О.М. Джужа, К.М. Плутіцька. Передумови криміналізації примушування жінки до дій сексуального характеру вивчала Д.О. Гніліцкая, спеціальне дисертаційне дослідження Н.В. Тидикової «Насильницькі статеві злочини: обґрунтування криміналізації і кваліфікація за об'єктивними ознаками» було присвячене, зокрема, аналізу соціальних і правових підстав криміналізації насильницьких статевих злочинів.

Постановка завдання. Як вже зазначалося, підстави криміналізації примушування до вступу у статевий зв'язок жодного разу не були самостійним предметом кримінально-правових досліджень. Тому метою цієї статті є аналіз обґрунтованості встановлення кримінальної відповідальності за примушування до вступу у статевий зв'язок з урахуванням підстав криміналізації, що виділяються в науці кримінального права.

Результати дослідження. Проблеми криміналізації діянь у кримінально-правовій літературі все ще не знайшли свого більш-менш однозначного вирішення. Насамперед відмінності спостерігаються щодо найменування, детермінуючого характеру та кількості тих чи інших обставин, що впливають на криміналізацію. У нашому дослідженні ми використовуватимемо термінологічний зворот «підстави криміналізації», оскільки значна частина дослідників, відзначаючи неоднакову роль у процесі нормотворення різних перерахованих ними обставин, термінологічно їх урівнюють та називають підставами криміналізації або підставами кримінально-правової заборони (чи основами кримінально-правової норми) [2, с. 42]. Крім того, з-поміж усієї множини підстав криміналізації увагу буде зосереджено на тих, які в тій чи іншій інтерпретації визнає абсолютна більшість сучасних криміналістів – ідеться про суспільну небезпеку примушування до вступу у статевий зв'язок, відносну поширеність таких посягань, неможливість боротьби із примушуванням до вступу у статевий зв'язок без застосування заходів кримінально-правового впливу та узгодженість відповідної кримінально-правової норми з іншими нормами КК України й системою законодавства України в цілому.

Суспільній небезпеці притаманне особливе місце в системі підстав криміналізації, представники науки кримінального права традиційно ставлять її на перше місце. Однак підвищений ступінь суспільної небезпеки діяння не є єдиним і достатнім критерієм для встановлення кримінальної караності. Існують діяння, що становлять значну суспільну небезпеку, не меншу, ніж деякі злочини, проте вони не визнаються кримінально каранними [3, с. 102]. Суспільна небезпека є однією з найбільш складних і суперечливих категорій науки кримінального права. Без перебільшення можна стверджувати, що суспільну небезпеку будь-якого злочину визначає цілий ряд факторів, зокрема такі: характеристика об'єкта посягання (цінність, важливість суспільних відносин, на які спрямоване посягання); характер і розмір заподіяної шкоди (фізичної, майнової, моральної тощо); характеристики об'єктивної сторони вчинюваного діяння (насамперед способу його вчинення – насильство, погроза, обман, використання службового становища тощо); форма та ступінь вини особи; мотиви й мета злочинної поведінки [4, с. 106; 5, с. 105; 6, с. 120].



Водночас квінтесенція суспільної небезпеки виражається загально визнаною формулою – це здатність діяння заподіювати або створювати реальну загрозу заподіяння істотної шкоди об'єкту кримінально-правової охорони [7, с. 8; 8, с. 67; 9, с. 179-180], а тому основними її показниками є важливість об'єкта посягання та масштаби заподіяної останньому шкоди.

Примушування до вступу у статевий зв'язок посягає на одні з основоположних відносин цивілізованого суспільства – ті, які складаються щодо забезпечення статевої свободи особи як гарантованої законодавством можливості самостійно, вільно, без будь-якого примусу реалізовувати себе у сфері статевого спілкування. Першим постулатом етики за І. Кантом є саме свобода людини, її «свобідна воля», що визначає смисл моральної незалежності та автономії особистості, її здатність і право самостійно встановлювати норми належного, а також слідувати останнім [10, с. 185]. Соціальна вага і значення статевої свободи настільки високі, що законодавець розглядає її як можливість, гарантовану правовими нормами найвищої юридичної сили. Так, відповідно до ст. 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканість. Ця норма хоча й не містить спеціальної вказівки саме на статеву свободу, однак, як правильно відзначає Н.В. Тидикова, «...основний закон не може і не повинен бути казуальним, свобода та особиста недоторканість включає в себе і статеву свободу та недоторканість. Особиста недоторканість передбачає також недопустимість будь-якого зовнішнього втручання у сферу індивідуальної життєдіяльності особи та включає в себе фізичну і психічну недоторканість» [11, с. 29-30].

Таким чином, статева свобода є невід'ємним елементом права на свободу й особисту недоторканість. Останнє ж входить до системи особистих (громадянських) прав і свобод, які за своїм походженням є правами та свободами першого покоління. Для них є характерними, зокрема, первинність (кожна людина володіє цими правами та свободами від народження, вони не «даруються» державою), фундаментальність (ці права і свободи складають базу, аксіологічну основу правового статусу людини і громадянина), особливий механізм охорони [12, с. 178-179; 13, с. 181-182; 14, с. 12]. «Наявність суспільної небезпеки в посяганнях на основні права людини, – підкреслює Л.Г. Мачковський, – визначається тим виключним значенням, яке надається в сучасному світі необхідності їх забезпечення, дотримання й охорони... Найвища цінність прав людини проявляється в тому, що вони становлять собою загальнопланетарний соціальний ресурс виживання людства та єдиний достойний компроміс між суспільством і державою» [15, с. 47].

На думку О.О. Дудорова, суспільна небезпека передбачених розділом IV Особливої частини КК України злочинів визначається не лише посяганням на статеву свободу і статеву недоторканість особи, а й заподіянням шкоди іншим цінностям – нормальному фізичному, психічному і духовному розвитку дітей, здоров'ю, честі й гідності особи, власності тощо [16, с. 17]. Дійсно, примушування до вступу у статевий зв'язок, крім статевої свободи, може також посягати на психічне здоров'я потерпілої особи, заподіяти шкоду нормальному психофізичному розвитку неповнолітніх, дискредитувати орган, в якому працює службова особа, заподіявши, таким чином, шкоду інтересам служби.

У кримінально-правовій літературі висловлено точку зору про те, що суспільна небезпека примушування до вступу у статевий зв'язок порівняно зі зґвалтуванням і насильницьким задоволенням статевої пристрасті неприродним способом, знижується не лише за рахунок іншого способу здійснення впливу, а й у зв'язку з тим, що фізична статеві свобода потерпілої не порушується [17, с. 134]. Повністю погодитися з таким твердженням важко, оскільки сам статевий акт, згідно з нинішньою редакцією ст. 154 КК України, повністю охоплюється цією нормою. К.М. Плутицька вказує: «В умовах економічної кризи, кризи на ринку праці вірогідно, що в потерпілої особи просто не може бути іншого вибору, ніж вступити в такий недобровільний сексуальний контакт» [18, с. 230]. Тому «фізична статеві свобода» (за термінологією К.О. Котельникової) та-



кож може страждати у випадку вчинення аналізованого злочину. На наш погляд, в окремих випадках примушування до вступу у статевий зв'язок (якщо внаслідок такого примушування відбувся недобровільний статевий акт) за ступенем суспільної небезпеки не поступаються згвалтуванню з використанням безпорадного стану потерпілої особи (наприклад, сплячої особи чи жінки у стані сильного алкогольного сп'яніння). Про більшу суспільну небезпеку згвалтування чи насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом однозначно можна говорити лише тоді, коли воно вчиняється із застосуванням фізичного насильства чи погрози його застосування.

Сучасні науковці одностайні в думці про те, що масштаби шкоди, заподіяної злочинами проти статевої свободи та статевої недоторканості, є колосальними. За спостереженнями Ю.М. Антоняна, ці злочини викликають у жертв найтяжчі переживання, дія яких може зберегтися на все життя, впливаючи на самосприйняття та світовідчуття, на відносини з іншими людьми, в тому числі, що особливо важливо, із представниками протилежної статі, на сімейні відносини. Такі посягання викликають глибокі душевні травми, здатні призвести до самогубств, а в інших випадках – до небезпечних соматичних чи психічних хвороб [19, с. 170]. О.М. Джу́жа та К.М. Плутицька також акцентують увагу на глибоких душевних травмах, заподіяних аналізованими злочинами, які можуть зруйнувати все подальше життя людини [20, с. 8; 21]. Наведене повною мірою стосується примушування до вступу у статевий зв'язок, під час учинення якого жертві може бути спричинена глибока психологічна травма, заподіяна серйозна шкода здоров'ю [22, с. 435]. Шкідливі наслідки досліджуваного злочину можуть проявлятися не лише в особистій сфері, а й у сфері соціальної реалізації потерпілої особи. О.В. Тищенко відзначає: «Проблеми сексуальних домагань на роботі можуть бути причиною значних матеріальних втрат для роботодавців. Зокрема, згідно з даними, наведеними в журналі «Працююча жінка» 1988 р., 500 успішних компаній через проблеми сексуальних домагань на роботі витрачають 6,7 млн доларів щорічно. Витрати, викликані сексуальними домаганнями, спричиняють прогули, низьку продуктивність праці, моральні збитки, плин кадрів» [23, с. 15].

Ще однією підставою криміналізації примушування до вступу у статевий зв'язок є *відносна поширеність* таких діянь. Кримінальне право регулює форму реакції суспільства й держави на такі суспільно небезпечні вчинки індивідів, які є реально можливими, тобто становлять собою прояв деяких загальних тенденцій і закономірностей, інакше кажучи – явища не випадкові. Можлива повторюваність – необхідна властивість діяння, віднесеного законом до числа злочинів [24, с. 218].

Водночас розглядуваний принцип має свій зворотній бік: злочинна поведінка за своєю сутністю є поведінкою девіантною, яка відхиляється від реальних, об'єктивно існуючих соціальних норм. Унаслідок цього вона не може бути ні всезагальною, ні навіть надзвичайно широко розповсюдженою [24, с. 218]. Адже будь-які спроби криміналізувати пересічні, звичні для сучасного соціуму форми поведінки приречені на невдачу не лише через обмеженість можливостей апарату кримінальної юстиції, а й через значний супротив, який виникне як природна реакція суспільства на неадекватне посилення кримінальної репресії з боку держави.

Згідно з даними Міністерства внутрішніх справ України загальна кількість зареєстрованих злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи становила в 2002 р. 951 злочин, у 2003 р. – 2180 злочинів, у 2004 р. – 1988 злочинів, у 2005 р. – 1929 злочинів, у 2006 р. – 2110 злочинів, у 2007 р. – 1898 злочинів, у 2009 р. – 1689 злочинів, у 2010 р. та 2011 р. – по 1348 злочинів [25]. Що ж стосується примушування до вступу у статевий зв'язок, то кількість таких зареєстрованих злочинів є найменшою серед усіх інших злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи. Так, у 2002 р. було зареєстровано лише 1 злочин, у 2003 р. – 8 злочинів, у 2004 р. – 5 злочинів, у 2005 р. – 2 злочини, а в 2006 р. та 2007 р. такі дані взагалі відсутні [26, с. 75]. Відповідно



до інформації ДІТ МВС України в період з 2001 до 2010 р. зареєстровано всього 42 примушування до вступу у статевий зв'язок та виявлено 31 особу, що скоїли зазначений злочин (деякі особи вчинили кілька злочинів, передбачених ст. 154 КК України) [27, с. 120].

Наведені дані, звісно ж, ставлять під сумнів достатню поширеність примушування до вступу у статевий зв'язок та, відповідно, доцільність кримінально-правової боротьби з такими, здавалося б, одиничними посяганнями. Однак про передчасність такого висновку говорять наступні факти. По-перше, всім відомо, що злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи традиційно характеризується високим рівнем латентності [28, с. 3]. «Якщо, умовно кажучи, уявити множину фактів сексуального насильства та сексуальної експлуатації у вигляді айсбергу, – пише М.О. Ковальова, – то, як це встановлено багатьма кримінологічними дослідженнями, випадки, зареєстровані і включені до офіційних статистичних даних, складуть лише крихітну верхівку цього айсберга. Загально визнано, що вони (дані) навіть приблизно не відображають дійсної картини кримінальних посягань на статеву свободу і статеву недоторканість» [29, с. 3].

За даними науковців, рівень латентності згвалтування перевищує 90% [30, с. 61], а примушування до вступу у статевий зв'язок – 97% [31, с. 244]. Тому очевидно, що реальна кількість випадків примушування до вступу у статевий зв'язок є незрівнянно більшою та перевищує дані офіційної статистики у десятки разів. Серед основних причин високого рівня природної латентності примушування до вступу у статевий зв'язок кримінологи відзначають такі: недовіра до правоохоронних органів; боязнь розголошування помсти з боку особи, яка вчинила примушування до вступу у статевий зв'язок; страх втратити роботу; необізнаність про існування кримінальної відповідальності за аналізовані діяння [27, с. 120; 32]. Що ж стосується штучної латентності, то її високому рівню потрібно завдячувати працівникам правоохоронних органів [27, с. 120; 19, с. 171], які часто просто «відмахуються» від реєстрації подібних правопорушень, не бажаючи приділяти їх розгляду і без того мізерні сили й засоби [19, с. 171].

По-друге, відносна поширеність посягання є елементом системи підстав криміналізації, де всі складові тісно взаємопов'язані та взаємообумовлені, а кількісно-якісна зміна одних елементів певним чином впливає на зміну інших. Г.А. Злобін підкреслює: «Ніяка окремо взята підстава криміналізації... не може бути достатнім аргументом на користь встановлення кримінально-правової заборони, як і кожен окремих принцип криміналізації не може бути використаний самостійно, без обов'язкового застосування до розглядуваного випадку всіх інших принципів та підстав» [33, с. 76]. Фактична поширеність певного посягання повинна співвідноситися з його суспільною небезпекою: чим вищий характер і ступінь суспільної небезпеки посягання, тим нижчий рівень поширеності слід визнавати достатнім для його криміналізації (саме тому йдеться про «відносну» поширеність, а в чинному КК України існують і будуть існувати норми про геноцид, екоцид, застосування зброї масового знищення тощо). Іншими словами, сам по собі факт незначної поширеності певного посягання не може однозначно заперечувати необхідність його криміналізації чи, навпаки, бути підставою для декриміналізації останнього.

Суспільна ж небезпека примушування до вступу у статевий зв'язок законодавцем істотно недооцінена. У цьому можна легко переконатися, порівнявши санкції ч. 1 та ч. 2 ст. 154 КК України із санкціями відповідних норм (параграфів, пунктів тощо) у КК розвинених країн Європи [34; 35]. Тому вважаємо, що його характер і ступінь на сьогодні є достатнім для збереження у КК України відповідної кримінально-правової заборони навіть за умов незначної поширеності таких посягань.

По-третє, відомі події в Україні кінця 2013 – початку 2014 р., коли колосального поширення набули посягання, кількість яких протягом десятиліть незалежності нашої країни обчислювалася десятками чи то навіть одиницями, вимагають певного зміщення акцентів у розумінні принципу відносної поширеності посягання, а саме: основна увага повинна бути прикута не до фактичної поширеності посягання зараз, а, як правильно



підкреслила С.Г. Келіна, до «можливої повторюваності» їх у майбутньому. Якщо в певній соціально-економічній формації зберігають свій вплив фактори, що детермінують посягання на даний момент, значить існує загроза їх повторення в майбутньому, а отже – є підстави для криміналізації посягання, яке характеризується достатнім характером і ступенем суспільної небезпеки.

Серед причин учинення примушування до вступу у статевий зв'язок К.М. Плутицька виділяє такі: соціально-психологічні (низький рівень сексуальної моралі та культури, поява нової системи цінностей і формування інших життєвих принципів у взаєминах статей, гендерні стереотипи, які прищеплюють неповагу до жінки), соціально-економічні (раннє статеве дозрівання, тіньові сторони урбанізації та міграції, погіршення соціально-економічного становища підлітків та осіб юнацького віку, недоліки у сфері охорони здоров'я, високий рівень захворювань, складнощі в побутовому і трудовому устрої тощо) та ідеологічні (недоліки в морально-статевому вихованні підростаючого покоління, приклади аморальності, цинізму та брутальності щодо жінок, розбещеності в родині й побуті, школі, найближчому побутовому оточенні, засобах масової інформації) [36, с. 409-416].

Не вдаючись до полеміки щодо доцільності визнання тих чи інших факторів причинами аналізованого злочину, відзначимо, що неможливість їх викорінення найближчим часом є очевидною навіть для непрофесіонала. Протягом найближчих років ці та інші негативні явища продовжуватимуть детермінувати випадки примушування до вступу у статевий зв'язок, а тому ймовірність вчинення цих злочинів у майбутньому є високою. Значною мірою це зумовлено також тим, що злочини проти статевої свободи і статевої недоторканості особи відносно слабо пов'язані із зовнішніми соціальними умовами [19, с. 171]. «Попередження статевих злочинів порівняно з попередженням інших видів злочинів, – наголошують Ю.М. Антонян та А.А. Ткаченко, – відрізняється суттєвою специфікою та підвищеною складністю. Обумовлюється це насамперед тим, що причини статевих злочинів носять суто інтимний, прихований характер, більша частина з них не охоплюється свідомістю суб'єкта і погано контролюється ним. Вони пов'язані з найтоншими переживаннями, які нерідко мають буттєву значимість, із міжособистісними відносинами, внутрішній зміст і смисл яких не завжди очевидний» [37, с. 288].

Наступна підстава криміналізації примушування до вступу у статевий зв'язок полягає в тому, що існування кримінальної відповідальності за такі дії є *ultima ratio* (крайнім засобом) у боротьбі із цими суспільно небезпечними посяганнями. А.А. Митрофанов стверджує: «Кримінальна репресія – останній рубіж оборони в боротьбі з найбільш небезпечними формами поведінки, яка відхиляється від нормальної, прийнятної для суспільства. А отже, і застосовуватись вона має лише тоді, коли вичерпано інші можливості для досягнення поставлених цілей у сфері боротьби з конкретними видами антисуспільної поведінки» [38, с. 70].

Боротьба із суспільно небезпечними посяганнями на статеву свободу особи без застосування кримінально-правових засобів є неможливою. Адже йдеться не про певні дрібні порушення у сфері порядку управління, а про умисні посягання на відносини, що забезпечують реалізацію основних людських прав, які формувалися протягом багатьох десятиліть, визнані всім цивілізованим світом, нарешті, захист яких Україна проголосила своїм головним обов'язком у ст. 3 Основного Закону. Принципово важливим у контексті сказаного є твердження П.С. Дагеля: «Посягання на основні конституційні права і свободи особи за своєю природою потребують саме кримінально-правової охорони, застосування заходів кримінальної відповідальності» [24, с. 257]. Соціальна практика свідчить, що навіть у тих країнах (Бельгія, Нова Зеландія, Німеччина), де поряд із заходами кримінально-правового характеру за окремі види сексуальних домагань застосовуються, зокрема, заходи дисциплінарного характеру, останні є малоефективними, а кількість сексуальних домагань продовжує залишатися загрозливою [23, с. 15-16].



Крім того, потрібно відзначити, що існування кримінальної відповідальності за примушування до вступу у статевий зв'язок виконує також важливу превентивну функцію. Ще Я.М. Яковлев наголошував: «Хоча випадки притягнення до кримінальної відповідальності за розглядуваний злочин на практиці зустрічаються рідко, проте сам факт наявності у кримінальних кодексах такого складу має серйозне попереджувальне значення для морально нестійких осіб, схильних добиватися статевої близькості із залежними від них матеріально або по службі жінками» [39, с. 220].

Як підставу криміналізації примушування до вступу у статевий зв'язок потрібно розглядати також *узгодженість* відповідної кримінально-правової норми з положеннями ратифікованих Україною міжнародно-правових актів, Конституції України, галузевого законодавства та самого КК України. Необхідно звернути увагу на наступні положення.

По-перше, наявність норми про кримінальну відповідальність за примушування до вступу у статевий зв'язок повною мірою відповідає положенням ратифікованих Україною міжнародно-правових актів (ідеться про ст. 3 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. та ст. 9 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.), а також ст. 29 Конституції України, які гарантують право на свободу та особисту недоторканість. Крім того, згадана норма також відповідає ст. 19 Конвенції ООН Про права дитини від 20 листопада 1989 р., відповідно до якої всі держави-учасниці Конвенції зобов'язані вживати заходів щодо запобігання схилянню або примушуванню дитини до будь-якої незаконної сексуальної діяльності.

По-друге, існування досліджуваної норми сприятиме дотриманню положень ст. 10 Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. («Кожній дитині гарантується право на свободу, особисту недоторканість та захист гідності... Держава здійснює захист дитини від усіх форм фізичного і психічного насильства, образи, недбалого й жорстокого поводження з нею, експлуатації, включаючи сексуальні зловживання, в тому числі з боку батьків або осіб, які їх замінюють») та ст. 56 Сімейного кодексу України від 10 січня 2002 р. («Примушування до припинення шлюбних відносин, примушування до їх збереження, в тому числі примушування до статевого зв'язку за допомогою фізичного або психічного насильства, є порушенням права дружини, чоловіка на свободу та особисту недоторканість і може мати наслідки, встановлені законом»).

Висновки. Підсумовуючи аналіз розглядуваних питань, необхідно констатувати наявність достатніх підстав для криміналізації примушування до вступу у статевий зв'язок. До них належать наступні:

– згадане діяння є суспільно небезпечним із таких причин: а) посягає на відносини, що забезпечують реалізацію одного з основоположних прав людини – самостійно, вільно, без будь-якого примусу реалізовувати себе у сфері статевого спілкування (права на статеву свободу); б) в результаті вчинення злочину страждає не лише статева свобода, шкідливі наслідки посягання можуть бути пов'язані із труднощами у статевому спілкуванні, психічними та соматичними захворюваннями, самогубствами тощо;

– випадки примушування до вступу у статевий зв'язок, враховуючи рівень їх латентності й суспільну небезпеку, слід визнати достатньо поширеними для криміналізації;

– встановлення кримінальної відповідальності за досліджувані посягання є крайнім та водночас єдиним адекватним заходом боротьби з цими суспільно небезпечними проявами людської поведінки;

– існування норми про примушування до вступу у статевий зв'язок повністю узгоджується з ратифікованими Україною міжнародно-правовими актами, Конституцією України, галузевим законодавством, а її вдосконалений аналог узгоджуватиметься із системою норм, передбачених розділом IV Особливої частини, системою КК України в цілому.



Список використаних джерел:

1. Крылов Г.В. Проблемы декриминализации деяний в советском уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.В. Крылов. – М., 1986. – 23 с.
2. Плаксина Т.А. Основания уголовно-правовых норм, уголовно-правового запрета, криминализации: понятие и соотношение / Т.А. Плаксина // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 41–47.
3. Фефелов П.А. Критерии установления уголовной наказуемости деяний / П.А. Фефелов // Советское государство и право. – 1970. – № 11. – С. 101–105.
4. Українське кримінальне право. Загальна частина : підручник / за ред. В.О. Навроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 712 с.
5. Фріс П.Л. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / П.Л. Фріс – Вид. 2-ге, допов. і перероб. – К. : Атіка, 2009. – 512 с.
6. Коржанський М.Й. Кримінальне право і законодавство України. Частина загальна : курс лекцій / М.Й. Коржанський. – К. : Атіка, 2001. – 432 с.
7. Хавронюк М.І. Довідник з Особливої частини Кримінального кодексу України / М.І. Хавронюк. – К. : Істина, 2004. – 504 с.
8. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 416 с.
9. Уголовное право Украины. Общая часть : учеб. пособие / под ред. Л.В. Багрий-Шахматова. – Одесса : ОНМУ, 2004. – 676 с.
10. Кант И. К вечному миру. Трактаты о вечном мире / И. Кант. – М. : Мысль, 1963. – 278 с.
11. Тыдыкова Н.В. Насильственные половые преступления: обоснованность криминализации и квалификация по объективным признакам : дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Тыдыкова. – Барнаул, 2008. – 203 с.
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2005. – 656 с.
13. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
14. Шумак І.О. Громадянські права та свободи людини за Конституцією України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І.О. Шумак. – К., 2000. – 16 с.
15. Мачковский Л.Г. Преступления против конституционных прав человека и гражданина: проблемы теории и практики правового регулирования : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / Л.Г. Мачковский. – М., 2006. – 432 с.
16. Дудоров О.О. Кримінально-правова характеристика злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи : наук.-практ. посібник / О.О. Дудоров. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. – 352 с.
17. Котельникова Е.А. Насильственные посягательства на половую свободу и половую неприкосновенность : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Е.А. Котельникова. – Нижний Новгород, 2007. – 191 с.
18. Плутицька К.М. Примушування до вступу в статевий зв'язок як насильницький злочин / К.М. Плутицька // Вісник запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2011. – № 1. – С. 228–232.
19. Антонян Ю.М. Особенности сексуальной преступности / Ю.М. Антонян // Размышления, сообщения, комментарии. – С. 170–177.
20. Джужа О.М. Запобігання злочинам, пов'язаним із сексуальним насильством : монографія / О.М. Джужа. – К. : Атіка, 2009. – 240 с.
21. Плутицька К. Загальна характеристика сексуальної злочинності / К. Плутицька // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3230>.
22. Кримінальний кодекс України : наук.-практ. коментар / за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К. : ВД «Ін Юре», 2003. – 1196 с.



23. Тищенко О.В. Сексуальні домагання на роботі: соціально-правовий аспект питання / О.В. Тищенко // Адвокат. – 2004. – № 11. – С. 15–16.
24. Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация деяний / П.С. Дагель, Г.А. Злобин, С.Г. Келина и др. ; Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. – М. : Наука, 1982. – 304 с.
25. Офіційний сайт Міністерства Внутрішніх справ України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
26. Хавронюк М.І. Відповідальність за зґвалтування в Україні і за кордоном / М.І. Хавронюк // Право і суспільство. – 2009. – № 3. – С. 75–87.
27. Плутицька К.М. Аналіз поняття, структури та динаміки злочину, передбаченого ст. 154 КК України «Примушування до вступу в статевий зв'язок» / К.М. Плутицька // Проблеми правознавства і правоохоронної діяльності. – 2011. – № 4. – С. 119–125.
28. Брич Л.П. Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи за законодавством України / Л.П. Брич. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. – 84 с.
29. Ковалева М.А. Сексуальное насилие и сексуальная эксплуатация: криминологические и уголовно-правовые аспекты; предупреждение : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М.А. Ковалева. – СПб., 2006. – 299 с.
30. Лукаш А.С. Зґвалтування: криминологічна характеристика, детермінація та попередження : монографія / А.С. Лукаш. – Х. : Право, 2008. – 256 с.
31. Плутицька Е.Н. Социально-демографическая характеристика жертв принуждения к вступлению в половую связь / Е.Н. Плутицька // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 2 (20). – С. 244–250.
32. Плутицька К.М. Щодо питання запобігання примушування до вступу в статевий зв'язок // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/21_NNP_2010/Pravo/70585.doc.htm.
33. Злобин Г.А. Основания и принципы уголовно-правового запрета / Г.А. Злобин // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 70–76.
34. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. Б.В. Волженкин ; пер. И.В. Мироновой. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 510 с.
35. Уголовный кодекс Бельгии / науч. ред. и пред. Н.И. Мацнева ; пер. Г.И. Мачковского. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 561 с.
36. Плутицька К. Питання детермінації примушування до вступу в статевий зв'язок / К. Плутицька // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2012. – Вип. 56. – С. 409–416.
37. Антонян Ю.М. Сексуальные преступления: научно-популярное исследование / Ю.М. Антонян, А.А. Ткаченко. – М. : Амальтея, 1993. – 320 с.
38. Митрофанов А.А. Основні напрямки кримінально-правової політики в Україні: формування та реалізація : монографія / А.А. Митрофанов. – Одеса : Видавництво Одеського юридичного інституту НУВС, 2004. – 132 с.
39. Яковлев Я.М. Половые преступления / Я.М. Яковлев. – Душанбе : Издательство «ИРФОН», 1969. – 454 с.



ВАСЮРЕНКО А. О.,
аспірант кафедри міжнародного
публічного права
(Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

УДК 341

АНАЛІЗ ЗВИЧАЄВОГО ХАРАКТЕРУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ

Статтю присвячено дослідженню звичаєвого характеру міжнародно-правової заборони застосування сили. У статті наводиться аналіз існуючої практики Міжнародного суду Організації Об'єднаних Націй із відповідного питання. Також приділяється окрема увага відповідності міжнародно-правової заборони застосування сили до критеріїв міжнародного звичаю.

Ключові слова: міжнародно-правова заборона застосування сили, агресія, міжнародний звичай, *jus cogens*.

Статья посвящена исследованию обычного характера международно-правового запрета применения силы. В статье приводится анализ существующей практики Международного суда Организации Объединенных Наций по соответствующему вопросу. Также уделяется особое внимание соответствию международно-правового запрета применения силы критериям международного обычая.

Ключевые слова: международно-правовой запрет применения силы, агрессия, международный обычай, *jus cogens*.

The article provides an analysis of the role customary nature of the international legal prohibition to use force. The article covers the analysis of the practice of the International Court of Justice on the respective issue. The article also includes examination of the compliance of the substance of the international legal prohibition to use force with the criteria of the international custom.

Key words: international legal prohibition to use force, aggression, international custom, *jus cogens*.

Вступ. Сучасне міжнародне право у сфері регулювання застосування збройної сили в міжнародних відносинах містить закріплену міжнародно-правову заборону такого застосування, а також відповідний міжнародний інституціональний механізм, метою створення й діяльності якого є визначення випадків наявності порушення зазначеної заборони та притягнення до відповідальності винної в порушенні держави, а також систему норм міжнародного кримінального права, спрямованих на регулювання індивідуальної кримінальної відповідальності індивідів у випадку існування з боку держави порушення існуючої міжнародно-правової заборони застосування сили, з метою забезпечення застосування комплексного підходу з використання міжнародно-правового інструментарію з підтримки міжнародного миру й безпеки та його поновлення в разі наявних міжнародних порушень і необхідності забезпечення притягнення до відповідальності як держав-порушниць, так і конкретних індивідів, кримінальна діяльність яких забезпечила й утілила здійснення державою відповідних міжнародних правопорушень.



Постановка завдання. Враховуючи, що міжнародно-правова заборона застосування збройної сили, пройшовши свій розвиток ще з періоду стародавнього міжнародного права і трансформувались із концепції правомірності застосування збройної сили за умови виконання певних вимог і правил (релігійних, моральних або військових), дотримання яких контролювалось і кваліфікувалось державами самостійно, до закріплення абсолютної універсальної заборони застосування сили, за винятком обмеженої кількості випадків із визнанням головної відповідальності із прийняття кваліфікаційних рішень та дотримання міжнародного миру й безпеки людства за Радою Безпеки ООН, що міститься в пункті 4 статті 2 Статуту Організації Об'єднаних Націй та на сьогоднішній день є ключовою міжнародно-правовою нормою у сфері права міжнародної безпеки зокрема й міжнародного права загалом, виявляється необхідним дослідити звичаєвий характер міжнародно-правової заборони застосування сили та відповідності останньої до критеріїв міжнародного звичаю.

Результати дослідження. За поглядами деяких юристів-міжнародників і дослідників даного питання, заборона застосування збройної сили, закріплена у Статуті ООН, є частиною міжнародного звичаєвого права. У звіті Комісії міжнародного права ООН, яка представлена авторитетами з основних правових систем світу у сфері міжнародного права, зазначено, що положення пункту 4 статті 2 Статуту ООН разом з іншими його положеннями представляють сучасне міжнародне звичаєве право у сфері застосування сили та погрози силою в міжнародних відносинах. Як зазначає Т. Газзіні, положення щодо застосування збройної сили, закріплені у Статуті ООН, та норми звичаєвого міжнародного права в цій сфері є ідентичними, що обумовлено, з одного боку, взаємозв'язком Статуту ООН та міжнародного звичаєвого права, а з іншого – фактично універсальним характером приєднання держав до ООН [1, с. 319]. Як підкреслює А. Константіну, більшість положень Статуту ООН, у тому числі положення щодо регулювання застосування збройної сили, стали частиною звичаєвого міжнародного права на підставі широкого визнання різними державами світу [2, с. 54].

Для цілей аналізу і встановлення звичаєвого характеру положень Статуту ООН у сфері застосування збройної сили, а також кореляції останніх з іншими міжнародними звичаями в даній сфері вбачається необхідним врахування й дослідження суті рішення Міжнародного суду ООН у справі «Нікарагуа проти США», під час винесення якого Міжнародний суд ООН безпосередньо розглядав питання наявності в положеннях Статуту ООН характеристик міжнародного звичаю та яке, враховуючи статус Міжнародного суду ООН в якості головного судового органу системи ООН (що у свою чергу є головною міжнародною організацією у сфері підтримки міжнародного миру та безпеки), є суттєво важливим для аналізу даного питання.

Міжнародний суд ООН під час винесення рішення у справі «Нікарагуа проти США» зазначив, що питання використання збройної сили разом із його конвенційним закріпленням у Статуті ООН регулюється міжнародним звичаєвим правом, яке водночас не обов'язково є ідентичним із положеннями Статуту ООН, адже незважаючи на центральний характер останніх у системі норм міжнародного права, жодним чином не можна стверджувати, що положення Статуту ООН покривають увесь міжнародно-правовий спектр аспектів використання збройної сили в міжнародних відносинах. Саме тому сфери конвенційного та звичаєвого міжнародно-правового регулювання застосування збройної сили не мають характеру ідентичності й абсолютного співпадіння. Більше того, Судом була підкреслена відсутність будь-яких підстав для можливості паралельного застосування положень Статуту ООН і норм міжнародного звичаю навіть у випадку їх ідентичності за суттю та сферою регулювання [3, с. 174].

Основна аргументація Міжнародного суду ООН щодо відмінності сфер регулювання Статуту ООН та міжнародного звичаєвого права щодо застосування збройної сили базувалась на зверненні до двох особливостей положень Статуту ООН – до закріпле-



ного права держав на самооборону та використання поняття «збройний напад» у положеннях останнього. Зокрема, Суд зазначив, що під час регулювання права держав на самооборону у Статуті ООН прямо зазначається, що його положення жодним чином не зачіпають невід'ємного права держав на самооборону, що у свою чергу свідчить про звичайний характер права держав на самооборону, яке було визнане державами ще на момент укладення Статуту ООН. Крім того, положення останнього не містять будь-яких деталізуючих умов чи характеристик, необхідних для реалізації державами наданого права на самооборону й подальшого визначення правомірності здійснення самооборони в кожному конкретному випадку. Водночас міжнародне право містить умови правомірності здійснення самооборони державами, передбачаючи необхідність такої самооборони відповідати критеріям необхідності і пропорційності, які, за переконанням Суду, носять звичайний характер. Заключною частиною аргументу щодо існування міжнародного звичайного права у сфері застосування збройної сили державами поза межами Статуту ООН, яке підлягає паралельному застосуванню, є посилання Суду на відсутність у положеннях Статуту ООН визначення такого ключового поняття в даній сфері міжнародних відносин як «збройний напад», на детальному і правильному розумінні якого ґрунтується сучасна система міжнародної безпеки.

Незважаючи на можливість Суду самостійно розглядати і тлумачити норми міжнародного права та доходити власних висновків, Суд не є вільним від процедури доведення своєї аргументації відповідно до загальних приписів міжнародного права, зокрема, в даному випадку – необхідності наявності двох складових міжнародного звичаю для підтвердження чи спростування звичайного характеру заборони застосування сили, закріпленої в пункті 4 статті 2 Статуту ООН. Для існування міжнародного звичаю повинна існувати практика його застосування, а також *opinion juris sive necessatis* на підтвердження погодження й визнання державами тієї чи іншої норми в якості обов'язкової [4, с. 117].

Як зазначає Ж.-М. Хенкерте, для цілей встановлення існування норми звичайного міжнародного права практика держав може проявлятися у фактичних або вербальних діях. У цьому випадку під фактичними діями розуміються конкретні дії під час наявного воєнного протистояння, використання конкретних видів зброї, визнання різних правових статусів за різними категоріями осіб, у той час як вербальні дії можуть виражатися у положеннях військових керівництв, національного законодавства, національної судової практики та інструкціях до національних збройних сил [5, с. 238]. Розглядаючи існуючу практику держав із дотримання заборони застосування збройної сили згідно зі Статутом ООН, Міжнародний суд ООН зазначив, що міжнародне право не висуває вимоги абсолютної уніфікованості практики держав по відношенню до аналізованих положень Статуту, за якої засвідчення визнання державами принципу заборони застосування збройної сили повинне було би підтвердитися послідовним абсолютним утриманням державами від застосування збройної сили в міжнародних відносинах. Натомість Судом було наголошено, що для визнання за заборонаю застосування збройної сили звичайного характеру достатньою є наявність загальної практики з дотримання такої заборони. Водночас практика діяльності держав у невідповідності до зазначеного принципу повинна розглядатися виключно в якості порушення встановленого правила, а не його невизнання, адже вчинення державою актів, які є *prima facie* порушенням принципу заборони застосування збройної сили, з одночасним виправданням державою своєї діяльності на основі винятків із такої заборони, передбачених Статутом ООН, свідчить про посилення впливу відповідних положень Статуту ООН, а не про невизнання останніх такою державою.

За переконанням Н. Тсагуріаса, Міжнародним судом ООН під час розгляду питання щодо звичайного характеру принципу заборони застосування сили в міжнародних відносинах у межах винесення рішення у справі «Нікарагуа проти США» було допущено методологічну неточність, яка полягала в широкому трактуванні необхідності під-



твердження наявності державної практики та відсутності дослідження судом конкретних історичних випадків застосування державами збройної сили [6, с. 81]. М. Гленнон зазначав, що відповідно до звіту Групи високого рівня погроз, викликів і змін Генерального Секретаря ООН у період із 1945 до 1989 року кількість випадків використання державами збройної сили для вирішення міжнародних спорів була дуже чисельною. За статистикою вона варіюється від 200 до 680 випадків, що незважаючи на висловлену позицію Міжнародного суду ООН щодо відсутності негативних наслідків від порушення державами конкретної норми міжнародного права для цілей визначення її звичаєвого характеру, є важливими даними в цьому процесі, адже повинна існувати межа, досягнення якої може символізувати невизнання державами конкретного принципу, саме тому історична практика держав повинна підлягати детальному аналізу [7, с. 309].

Щодо критерію *opinion juris sive necessatis* Міжнародний суд ООН зазначив, що підтвердженням визнання державами міжнародно-правової заборони застосування сили може слугувати підтримка державами Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН, затвердженої Резолюцією 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї ООН 24 жовтня 1970 року [8] та Заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року [9]. Як зазначає Х.В.А. Сьорлвей, підтримка державами резолюцій Генеральної Асамблеї ООН не означає *ipso facto* існування *opinion juris* щодо міжнародно-правової норми чи принципу, адже часто держави підтримують такі резолюції саме через їх необов'язковий характер і наявність певного тиску з боку міжнародної спільноти. Саме тому для визнання за резолюціями Генеральної Асамблеї ООН підтвердження *opinion juris* повинна бути наявна широка практика держав із дотримання такої норми чи практики [10, с. 47].

Висновки. Розглянувши питання звичаєвої природи принципу заборони застосування збройної сили в межах винесення рішення у справі «Нікарагуа проти США» на основі аналізу існуючої державної практики та визнання такої заборони, дійшовши висновку про звичаєвий характер такої заборони, а також про паралельне застосування конвенційного регулювання даного принципу, закріпленого у Статуті ООН, та звичаєвого міжнародного права, які не є ідентичними за своєю сферою регулювання, Міжнародний суд ООН сформулював прецедент, який використовується в сучасному міжнародному праві для підтвердження визнання звичаєвого характеру заборони застосування збройної сили. Враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що міжнародно-правова заборона застосування сили, закріплена в пункті 4 статті 2 Статуту ООН, має звичаєвий характер. Крім того, виходячи з особливостей закріплення такої заборони, універсальності її підтримки міжнародною спільнотою, незмінності її суті ще з моменту закінчення Другої світової війни, широкої практики невизнання державами правових наслідків неправомірного використання збройної сили в міжнародних відносинах, можливою є також констатація імперативного характеру положень пункту 4 статті 2 Статуту ООН, тобто кваліфікація міжнародно-правової заборони застосування сили в якості норми *ius cogens*.

Список використаних джерел:

1. Gazzini T. The rules on the use of force at the beginning of the XXI century / T. Gazzini // Journal of Conflict and Security Law : Oxford Journals. – 2006. – № 11. – P. 319–342.
2. Constantinou A. The right of self-defence under customary law and article 51 of the charter / A. Constantinou. – Brussels : Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2000. – P. 54.
3. Рішення Міжнародного суду ООН про дії військового й напіввійськового характеру в Нікарагуа і проти цієї країни («Нікарагуа проти США») від 27 червня 1986 року. – С. 174–176. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=367&p1=3&p2=3&case=70&p3=5>.
4. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії : підручник / за ред. В.Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2002. – 608 с.



5. Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L. Customary international humanitarian law / J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck. – Vol. I Rules. – Cambridge : Cambridge University Press, 2005. – P. 238–246.
6. Tsagourias N. The Nicaragua case and the use of force: the theoretical construction of the decision and its deconstruction / N. Tsagourias // Journal of Conflict and Security Law : Oxford Journals. – № 1. – P. 81–93.
7. Glennon M.J. The emerging use-of-force paradigm / M. J. Glennon // Journal of Conflict and Security Law : Oxford Journals. – № 11. – P. 309–317.
8. Резолюція 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї ООН 24 жовтня 1970 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_569.
9. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_055.
10. Thirlway H.W.A. International Customary Law and Codification / H.W.A. Thirlway. – Leiden : AW Sijthoff, 1972. – P. 47–49.

ГОЛУБИНСЬКИЙ І. Л.,
старший прокурор
(Прокуратура Кіровського району
м. Дніпропетровська)

УДК 343.13

ПЕРЕХРЕСНИЙ ДОПИТ ЯК РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ЗМАГАЛЬНОСТІ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

В статті досліджені погляди вчених на проблемні питання, пов'язані з поняттям перехресного допиту, визначена процедура його здійснення, зазначені тактичні прийоми під час проведення перехресного допиту.

Ключові слова: *перехресний допит, свідок, потерпілий, показання.*

В статье исследованы взгляды ученых на проблемные вопросы, связанные с понятием перекрестного допроса, определена процедура его осуществления, указаны тактические приемы при проведении перекрестного допроса.

Ключевые слова: *перекрестный допрос, свидетель, потерпевший, показания.*

This article analyses the scientists' views on the problematic issues connected to the notion of cross-examination. Also the article determines the procedure of the cross-examination implementation and tactical methods in conducting of the cross-examination were pointed out.

Key words: *cross-examination, witness, victim, evidence.*

Вступ. Майстерністю ведення перехресного допиту прагне оволодіти кожен юрист. В змагальному кримінальному процесі він є одним з основних засобів дослідження доказів та водночас досить небезпечним для того, хто допитує, адже одним неосторожним питанням можна знищити плоди напрацювань всього судового процесу. В кримінально-процесуальному законодавстві України перехресний допит закріплено



відносно нещодавно, а відтак виникає необхідність у ґрунтовному дослідженні всіх його аспектів. Перехресний допит є предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-процесуалістів, зокрема, дане питання у своїх працях розглядали наступні вчені: В. Бабунич, Ф. Веллман, І. Когутич, О. Костюченко, В. Попелюшко та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити поняття перехресного допиту, надати його процесуальну характеристику, визначити процедуру його здійснення та зазначити тактичні прийоми під час проведення перехресного допиту.

Результати дослідження. Інститут перехресного допиту, як правило, притаманний державам англо-американської правової системи. На відміну від кримінального процесу континентальних європейських держав, в англійському суді свідок дає свої показання не в формі послідовної розповіді, а у вигляді коротких відповідей на запитання сторін. Суд у допиті не бере участі, він може лише відвести поставлене стороною запитання. В англійському процесі кожна із сторін сама допитує представлених нею свідків (головний допит або *examination in chief*), залишаючись в межах тих обставин, які вона бажає довести показаннями даного свідка; після головного допиту починається протилежний або перехресний допит (*cross-examination*), під час якого дозволяється задавати навідні запитання. На закінчення сторона, що представила свідка, виробляє вторинний допит (*reexamination*), обмежуючись предметами, що увійшли до складу допиту протилежної сторони. Метою проведення перехресного допиту в межах англійської та американської правових систем є виявлення неправдивих свідчень, даних під час прямого допиту; дискредитація допитаної особи (а відтак і послаблення переконливості її свідчень) та встановлення нових сприятливих для сторони фактів в рамках обставин, що були предметом прямого допиту [1, с. 323-324]. Англійський порядок перехресного допиту має певний недолік, оскільки показання свідка, що складаються з низки відповідей на питання сторін, не мають зв'язку та послідовності, внаслідок чого враження від цих показань значно послаблюється. Для уникнення цього у слідчо-змагальному процесі допит кожного свідка починається з того, що голова пропонує свідку розповісти ті обставини, які йому відомі. Потім голова пропонує сторонам звернутися до свідка зі своїми питаннями, які кожна з них визнає за потрібне з'ясувати.

В Україні право на проведення перехресного допиту бере свій початок із конституційних положень. Так, у ст. 129 Конституції України закріплені засади змагальності сторін та свободи в поданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, забезпечення обвинуваченому права на захист, а також рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом [2]. У пункті d) ч. 3 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод робиться акцент на тому, що кожний обвинувачений у вчиненні кримінального злочину, як мінімум, має право допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали [3]. Ці керівні положення і становлять правову базу для перехресного допиту у кримінальному провадженні. У Кримінальному процесуальному кодексі України він також передбачений, зокрема, у п. 1 ч. 4 ст. 42; п. 5 ч. 2 ст. 87; ч. 7 ст. 352; ст. 353.

Що ж являє собою «перехресний допит»? На сьогодні у кримінально-процесуальній літературі немає єдиного визначення. Так, на думку І. Когутича, перехресним є допит, за якого учасники судового розгляду можуть почергово задавати одній і тій самій особі питання щодо будь-яких епізодів (фрагментів) його показань з метою їх уточнення, доповнення і перевірки. Цей допит (постановка запитань) починається зазвичай після того, як допитуваний у вільній розповіді повідомить все йому відоме у справі [4, с. 188].

В. Бабунич зазначає, що перехресний допит – це один із видів судового допиту, що проводиться за особливими правилами та який повинен обмежуватися з'ясованими під час прямого допиту обставинами або стосуватися питань достовірності показань, він може бути проведеним лише учасниками процесу, які згідно закону мають право іні-



ціювання судового допиту, а інтерес яких відрізняється від інтересу особи, яка провела прямий допит [1, с. 325-326].

На думку В. Попелюшка, перехресним є допит свідка сторонами з приводу одних і тих ж обставин. Він дозволяє кожне свідчення свідка перевірити і з точки зору обвинувачення, і з точки зору захисту, виявити все, що підтверджує обвинувачення чи, навпаки, спростовує його [5, с. 150].

У Науково-практичному коментарі Кримінального процесуального кодексу під редакцією В. Тація, В. Пшонки, А. Портнова перехресний допит визначений як допит особи, показання якої надаються як докази протилежною стороною для критичного дослідження і перевірки даних, отриманих у ході прямого допиту, а також для отримання нових даних від особи, допитаної під час прямого допиту. Перехресний допит слідує за прямим та полягає в запитуванні свідка протилежною стороною, при цьому зберігається право ставити запитання й тією стороною, що його викликала (одночасний допит) [6, с. 258].

В юридичній енциклопедії під редакцією Ю. Шемчушенка запропоноване наступне визначення: «Перехресний допит – це допит у судовому засіданні свідків, потерпілих і підсудних іншої сторони (напр., свідків обвинувачення – стороною захисту: підсудним та його захисником після допиту їх обвинувачем)» [7, с. 228]. Схожа позиція закріплена у ч. 7 ст. 352 КПК України, де зазначено, що «Після прямого допиту протилежній стороні кримінального провадження надається можливість перехресного допиту свідка...».

Перехресний допит справедливо вважається основним способом перевірки показань свідка. За допомогою цього виду допиту можна перевірити можливості свідка сприймати факти, про які він дає показання та інші обставини, які можуть мати значення для оцінки достовірності його показань, а також попередні показання, що не узгоджуються із щойно наданими показаннями та ін. Насправді ж відповідно до змагальної моделі правосуддя перехресний допит слугує основним засобом дискредитації свідка, що може підірвати позицію сторони.

На перехресному допиті можуть бути допитані усі учасники процесу, що допитується під час судового розгляду. В ч. 6 ст. 352 КПК України закріплено процесуальний порядок проведення перехресного допиту свідка у судовому засіданні. Зокрема, спочатку проводиться прямий допит, тобто перший допит свідка про обставини, що не були предметом показань цього свідка в суді. Першим свідка обвинувачення допитує прокурор, а свідка захисту, відповідно, захисник, якщо обвинувачений взяв на себе захист – обвинувачений. І тільки після прямого допиту протилежної сторони кримінального провадження надається можливість перехресного допиту свідка.

Під час допиту свідка сторонами кримінального провадження одна зі сторін (як правило, це сторона, що викликала цього свідка) може висловити протест відносно питання, що, на її думку, не стосується кримінального провадження. Протест може бути висловлений стосовно некоректності питання, зазначення у ньому формулювання, що містить відповідь або частину відповіді чи підказку на неї (хоча закон дозволяє ставити навідні питання). Головуючий за протестом має право знімати питання, чим свідок звільняється від обов'язку відповідати на задане питання. Проте питання, що задаються свідку для з'ясування достовірності його показань, на які він зобов'язаний відповісти відповідно до ст. 96 КПК, суд зняти не може.

Порушення цих вимог щодо перехресного допиту визнається істотним порушенням прав людини і основоположних свобод та є безумовною підставою для визнання судом доказів недопустимими (п. 5 ч. 2 ст. 87 КПК).

Як зауважує О. Костюченко, основною проблемою перехресного допиту є те, що до нього досить важко підготуватися заздалегідь, оскільки навідні питання слід формулювати вже «на місці» та задавати одразу після проведення прямого допиту [8, с. 98]. Відтак необхідно зазначити певні тактичні прийоми перехресного допиту.



По-перше, слід з'ясувати, чи казав свідок щось, що може бути використано проти-лежною стороною, чи зашкодять його показання і чи є взагалі потреба у перехресному допиті цього свідка.

Також варто пам'ятати: для того, щоб отримати бажану відповідь, слід правильно задавати питання, та у випадку необхідності провести певну перевірку наданих раніше показань. З метою перевірки правдивості показань свідка, потерпілого та з'ясування розбіжностей з показаннями, наданими слідчому судді, вони можуть бути оголошені під час його допиту на судовому розгляді. Крім того, у судовому засіданні можна, наприклад, продемонструвати свідку певний предмет та поцікавитись, з якої відстані та як чітко він його бачить. Під час такої перевірки можна з'ясувати, що особа не могла бути свідком тих чи інших обставин, що, в свою чергу, спростовує усі надані ним до цього показання [8, с. 98].

По-друге, інтонація та вираз обличчя сторони, яка веде перехресний допит, можуть сильно вплинути на суд та дати можливість в повному обсязі оцінити певне питання, на яке він міг не звернути належної уваги.

По-третє, під час перехресного допиту навідні питання не просто дозволяються, а й, на думку багатьох, правильна тактика ведення справи у суді вимагає того, щоб усі питання під час перехресного допиту були навідними. Більшість питань під час перехресного допиту мають бути «закритими», тобто свідок не зможе надати абстрактні показання та буде відповідати на такі питання тільки за допомогою «так» чи «ні». Якщо ж свідок намагатиметься надати роз'яснення у відповіді, наприклад, «так, але...», сторона може зазначити, що відповідь не потребує пояснень та цілком може вміститись у короткі «так» або «ні». Ідея використання навідних питань полягає у тому, що вони дозволяють особі, що веде перехресний допит, виявити тільки ту інформацію, яка має цінність для позиції сторони, що веде допит [9, с. 191-192].

По-четверте, багато чого залежить від послідовності, в якій ведеться перехресний допит. Не слід ставити важливе питання, доки не буде побудовано основу для нього таким чином, щоб свідок не міг відмовитись від цього та пояснити. Тому спочатку необхідно поставити прості питання, якими вже можна підвести свідка до головного питання, яке при вмілому застосуванні може все змінити у необхідний бік.

Проте іноді варто нанести свідку «гострий удар» саме першими питаннями. Така тактика передбачає, що у допитувача є чим його нанести. Починаючи з головного пункту допиту, можна отримати подвійну перевагу, оскільки суд вже вислухав прямий допит свідка і в нього склалося певне враження про нього, і йому буде цікаво, з чого саме буде розпочато перехресний допит [10, с. 112]. Як приклад можна навести досить відомий перехресний допит Річарда Піготта сером Чарльзом Расселом перед Парнелльською комісією, під час якого Чарльз Расселл досить вправно схилив Піготта дати певні показання перед присягою, а потім раптово пред'явив йому докази, які спростували надані показання. Цю справу слід вважати яскравим прикладом того, наскільки важливо використовувати дискредитуючі факти таким чином, щоб нечесний свідок не міг вже цьому протистояти [10, с. 221].

Висновки. Таким чином, перехресний допит справедливо можна вважати реалізацією принципу змагальності у кримінальному процесі, бо коли, як не під час перехресного допиту, сторони обвинувачення та захисту змагаються у тому, щоб схилити показання того чи іншого свідка, потерпілого на свою користь? Безсумнівно, закріплення такої процесуальної дії у Кримінальному процесуальному кодексі України є прогресивним та позитивним кроком у реформуванні кримінально-процесуального законодавства, за допомогою якої можна не тільки уточнити чи спростувати певні показання, але й підвищити професіоналізм прокурорів та адвокатів на якісно новий рівень.

Список використаних джерел:

1. Бабунич В.М. Суть та значення перехресного допиту. Процесуальні особливості проведення перехресного допиту при розгляді кримінальної справи в суді // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2011. – Вип. 53. – С. 322–328.



2. Конституція України від 28.06.1996 (із змінами та доп. станом на 06.10.2013) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.
4. Когутич І.І. Особливості та види судового допиту // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 1 (5). – С. 185–189.
5. Попелюшко В.О. Судовий розгляд кримінальної справи : навч. посіб. – К. : Кондор, 2006. – 234 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – Т. 1. – 768 с.
7. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія. – 1999. – Т. 2. – 744 с.
8. Костюченко Е.Ю. Процессуальный порядок осуществления сторонами уголовного производства прямого и перекрестного допроса свидетелей, потерпевших и повышение его эффективности по Уголовному процессуальному кодексу Украины 2012 года // Закон и жизнь. – 2013. – № 9/3. – С. 96–100.
9. Правовая система США. Вып. 3 / У. Бернам ; Науч. ред. : В.А. Власихин. – М. : Новая юстиция, 2006. – 1216 с.
10. Веллман Ф.Л. Искусство перекрестного допроса / Пер. с англ. К. Адамович. – М. : Американская ассоциация юристов, 2011. – 294 с.

ДОБРОВОЛЬСЬКА О. Г.,
здобувач кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики
(Міжнародний гуманітарний університет)

УДК 343.14

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ПРИМИРЕННЯ

У статті аналізуються проблеми розвитку та застосування нової процесуальної форми кримінального провадження – провадження на підставі угоди про примирення. Розкриті недоліки процесуальної форми даного провадження та шляхи її удосконалення.

Ключові слова: процесуальна форма, угода, угода про примирення, судочинство.

В статье анализируются проблемы развития и применения новой процессуальной формы уголовного производства – производства на основании соглашения о примирении. Раскрываются недостатки процессуальной формы данного производства и пути ее совершенствования.

Ключевые слова: процессуальная форма, сделка, соглашение о примирении, судопроизводство.

This article analyses the problems of formation and development of a new form of criminal proceedings, the proceedings on the basis of agreements on recognition of culpability. Procedural shortcomings are a form of proceedings and ways of its improvement.

Key words: procedural form, agreement, acknowledgment of guilt, litigation.



Вступ. Новий КПК України запроваджує в дію цікавий інститут – «провадження на підставі угод», практика застосування якого показує наявність багатьох нерозв'язаних проблем як в законодавчому, так і в правозастосовному аспекті.

З моменту прийняття і введення в дію нового КПК України пройшло уже більше року, але закладена в ньому модель закриття кримінального провадження за примиренням підозрюваного з потерпілим хоча і відкриває широкі можливості для запровадження ідей відновлювального правосуддя, його гуманізації та спрощення судочинства, але ці новели законодавства ще не отримали належного наукового аналізу і недостатньо активно застосовуються на практиці.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, вказує як на увагу дослідників до питання звільнення особи від кримінальної відповідальності як до одного з найбільш складних в теорії та практиці кримінального процесу, так і на розмаїття думок вчених і на багато нерозв'язаних проблем правосуддя [1-20].

Постановка завдання. Метою даної роботи є розкриття та розв'язання проблем удосконалення процесуальної форми реалізації інституту провадження на підставі угоди про примирення підозрюваного з потерпілим.

Результати дослідження. Під час розгляду проблеми реалізації принципу змагальності сторін у кримінальному провадженні не можна оминати той факт, що така модель виходить з наявності юридичного конфлікту – суперечностей між учасниками процесу, зіткнення їх інтересів, прав, прагнень, домагань тощо. Разом з тим закон надає досить справедливий механізм подолання таких конфліктів шляхом досягнення правового компромісу – взаємних юридичних поступок, включаючи угоду про примирення між підозрюваним і потерпілим.

Враховуючі загальні ознаки компромісу (наявність конфлікту інтересів та мети, яку необхідно досягти, та готовність зняти частини своїх вимог), незалежно від прояву в суспільному житті, його можна розділити на декілька груп:

– аморальний компроміс – маються на увазі випадки, коли укладається компромісна угода з учасником конфлікту, який скоїв вчинок, що протирічить моральним підвалинам суспільства;

– невинуватий компроміс, суть якого полягає в тому, що для однієї із конфліктуєчих сторін конфліктів негативні наслідки вирішеної проблеми перевищують отримані на основі компромісу позитивні результати;

– принизливий компроміс, сутність якого полягає в тому, що одна із сторін конфлікту, яка має за мету припинити виниклий конфлікт чи не допустити його подальшого розвитку, беззаперечно і повністю приймає вкрай некорисні для себе вимоги іншого учасника конфлікту.

– уявний компроміс, особливістю якого є те, що ні одна з конфліктуєчих сторін не зацікавлена у дійсному компромісному врегулюванні конфлікту, який між ними виник. У цьому випадку кожна сторона виявляє своє прагнення до компромісного врегулювання конфлікту, що призводить до його подальшого загострення;

– рятівний компроміс – у випадку, коли протилежні сторони, відклавши на деякий час невирішені протиріччя, поєднують зусилля для захисту життєво важливих інтересів, які вони не в змозі відстояти поодино;

– компроміс-«хитрість» – якщо одна сторона конфлікту укладає угоду, поступаючись власними інтересами чи приймаючи на себе деякі обов'язки, з кількома учасниками конфлікту. Далі з їх допомогою перемагає третю сторону і досягає поставленої мети, після чого, не виконуючи своїх обов'язків, сторона розриває угоду;

– компроміс, який спрямований на консервацію конфлікту. Особливістю цього компромісу полягає в тому, що сторони, які не мають можливості у даний момент вирішити протиріччя, що існують між ними, та бажають зупинити подальше поглиблення та роз-



ширення конфлікту, заключають угоду про подальше підтримання рівноваги на певному рівні;

– розумний компроміс – мирна угода, яка досягнута між сторонами через переговори і взаємні поступки, яка дозволила їм зберегти свої головні інтереси у конфлікті, не застосовуючи примусу у процесі його вирішення. Соціальна цінність цього компромісу полягає в тому, що він не суперечить моральним підвалинам суспільства, досягається без застосування насилля на основі взаємних поступок. Розумний компроміс спрямований на вичерпне вирішення конфлікту [1, с. 92-93].

Допустимими в сфері кримінального провадження компромісів, які можуть бути укладені на досудовому слідстві, в юридичній літературі класифікуються на кримінально-правові компроміси, кримінально-процесуальні компроміси, тактико-криміналістичні компроміси, морально-етичні компроміси [8, с. 53].

Витоки появи спрощеної моделі судового розгляду справи можна знаходити у таких міжнародних правових актах: Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою (прийнятою резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 року), Рекомендації № R (85) 11 «Відносно положення потерпілого в рамках кримінального права та кримінального процесу» (прийнятою Комітетом Міністрів Ради Європи від 28 червня 1985 року), Рекомендації № R (87) 18 «Відносно спрощення кримінального судочинства» (прийнятою Комітетом Міністрів Ради Європи від 17 вересня 1987 року).

Глава 35 Розділу VI «Особливі порядки кримінального провадження» нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК) вводить ще одну новелу в кримінальний процес України, а саме кримінальне провадження на підставі угод.

Відповідно до ст. 468 КПК України у кримінальному провадженні можуть бути укладені такі види угод: 1) угода про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим; 2) угода між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості.

Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винуватого з потерпілим, що передбачено ст. 46 КК України, можна віднести до різновиду судового компромісу як альтернативного шляху вирішення кримінально-правових конфліктів, який забезпечує реалізацію ідеї гуманізації кримінального законодавства. Альтернатива застосовується як виважена заміна покарання особи іншими заходами – відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди, примирення.

Згідно ст. 469 КПК України Угода про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої чи середньої тяжкості та у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення.

На наш погляд, сферу застосування угоди про примирення доцільно розширити, надавши можливість її застосування в усіх злочинах, вчинених з необережності.

До умов примирення на досудовому слідстві О.А. Парфіло відносить такі обставини: 1) особа вчинила злочин уперше; 2) діяння належить до злочинів невеликої тяжкості (при цьому не вимагається, щоб ним були злочини приватного звинувачення); 3) особа, яка вчинила такий злочин, примирилася з потерпілим; 4) вона відшкодувала завдані нею збитки або усунула шкоду [12, с. 94].

Компроміс на досудовому слідстві, на думку Є.О. Курти, досягається за рахунок різноманітних умов – сукупності обставин, за наявності яких уможлиблюється процес укладання компромісу між учасниками досудового слідства: умова наявності у слідчого необхідної інформації; доцільність його застосування; добровільність прийнятого рішення; виправданість та приблизна рівність поступок. Основними критеріями досягнення компромісу на досудовому слідстві є наступні: законність; моральність та етичність; спрямованість на повне, всебічне і об'єктивне розслідування злочину [8, с. 158].



На наш погляд, суттєвою умовою застосування інституту звільнення особи від відповідальності за примиренням сторін слід вважати факт прийнятного для потерпілого відшкодування завданої кримінальними правопорушенням шкоди. Вона має більшу пріоритетність з огляду на реалізацію принципу верховенства права, підходу, згідно з яким людина, її права, свободи і законні інтереси мають найвищу цінність в державі. Саме права і законні інтереси потерпілого мають у даному випадку бути найбільш захищені – приватний інтерес. При такому підході недоцільно пов'язувати можливість застосування угоди про примирення з фактом вчинення злочину вперше – публічний інтерес. В даному аспекті збалансування приватних і публічних інтересів потребує надання переваги забезпеченню інтересів потерпілого, поступаючись публічному інтересу покарання винного.

В юридичній літературі розповсюджена думка про необхідність залучення до процедури примирення окремої особи – медіатора. Медіатор забезпечує проведення зустрічі та переговорів, направлених на примирення, до початку судового розгляду за взаємною згодою обох сторін. Якщо в результаті спільної зустрічі потерпілий та обвинувачений досягли згоди та миру, медіатор оформляє її у вигляді угоди про примирення. Такий досвід має місце у багатьох європейських країнах.

Разом з тим, на нашу думку, досягненню примирення як бажаного і суспільно корисного юридичного компромісу мають сприяти як слідчий і прокурор, так і захисник підозрюваного чи обвинувачуваного. З урахуванням дії таємниці слідства на досудовому слідстві вважаємо за доцільне участь саме даних осіб під час укладення угоди про примирення і контролю за її виконанням.

Висновки. На даному етапі становлення інституту провадження на підставі угод слід удосконалювати та розширювати застосування процесуальної форми провадження за примиренням підозрюваного (обвинувачуваного) з потерпілим як одне з перспективних процесуальних інститутів. Для реалізації провадження на підставі угоди про примирення між обвинуваченим і потерпілим доцільно дозволити укладання мирових угоді в усіх злочинах, вчинених з необережності.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці пропозицій щодо удосконалення процесуальної форми провадження на підставі угоди про примирення.

Список використаних джерел:

1. Аликперов Х. Допустим ли компромисс в борьбе с преступностью / Х. Аликперов, М. Зейналов, К. Курбанова // Уголовное право. – 2001. – № 3. – С. 91–96.
2. Верещак В. Судовий компроміс у кримінальному судочинстві / В. Верещак // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 41–43.
3. Житний О. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям : Монографія. – Харків, 2004.
4. Землянська В. Запровадження медіації у кримінальне судочинство України // Прокуратура – Людина – Держава. – 2006. – № 6 (36).
5. Кримінальний процес : підручник / За заг. ред. В. Коваленка, Л. Удалової, Д. Письменного. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 544 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Науково-практичний коментар / За заг. ред. професорів В. Гончаренка, В. Нора, М. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.
7. Курта Є. Історичний аналіз розвитку норм, які передбачають компроміс на досудовому слідстві / Є. Курта // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 2.
8. Курта Є. Компроміс на досудовому слідстві: поняття, види, криміналістичні прийоми досягнення : дис. ... канд. юрид. наук / Є. Курта. – Запор'яжжя, 2005. – 188 с.
9. Лупеко Д. Участь прокурора у кримінальному провадженні на підставі угод // Вісник прокуратури. – 2012. – № 11. – С. 21–25.



10. Малярєнко В. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України: переваги та недоліки / В. Малярєнко, О. Шаповалова // *Право України*. – 2012. – № 10. – С. 9–19.
11. Парфіло О. Кримінально-процесуальний компроміс – необхідність продиктована часом // *Теорія та практика криміналістичного забезпечення розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах : тези доповідей мін. наук. пакт. конф.* – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – Ч. 1. – С. 53–56.
12. Парфіло О. Примирення винного з потерпілим – компроміс у кримінальному процесі // *Підприємництво, господарство і право*. – 2002. – № 5. – С. 94–98.
13. Парфіло О. Щодо визначення поняття кримінально-процесуального компромісу // *Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю на етапі реформування кримінального судочинства : Матер. Всеукр. наук.-практ. конф.* – 2002. – Ч. 2.
14. Прилуцький П. Угода про визнання винуватості в кримінальному провадженні: новела процесуального законодавства України / П. Прилуцький // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2013. – № 4. – С. 128–135.
15. Тертишник В. Компроміс у кримінальному процесі / В. Тертишник // *Підприємництво, господарство і право*. – 2002. – № 11. – С. 107–112.
16. Тертишник В. Проблеми процесуальної економії у сфері кримінального судочинства за новим КПК України / В. Тертишник // *Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки : матер. Міжн. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 19-20 вересня 2013 року)*. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 59–62.
17. Тертышник В. Уголовный процесс. – Изд. 3-е, доп. и перераб. – Харьков, 2000. – С. 500–501.
18. Тертышник В. Компромисс в уголовном процессе Украины, России, США // *Право и политика*. – 2003. – № 8.
19. Туркота С. Правовий компроміс у кримінальному судочинстві // *Право України*. – 2001. – № 12. – С. 69–71.
20. Усатий Г. Кримінально-правовий компроміс. – К., 2001. – С. 3–128. ; Верещак В. Судовий компроміс у кримінальному судочинстві // *Вісник Верховного Суду України*. – 2000. – № 1. – С. 41–43.



МАКАРЕНКО Є. І.,
кандидат юридичних наук, професор
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

УДК 343.985.5

ЗАТРИМАННЯ ПІДОЗРЮВАНОГО У ВЧИНЕННІ ЗЛОЧИНУ: ВИМОГИ ЧИННОГО КПК УКРАЇНИ ТА ЄВРОСТАНДАРТИ

У цій статті на підставі узагальнення законодавства, теоретичного та емпіричного матеріалу автор здійснює аналіз минулого та сучасного стану інституту затримання підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення, а головне – його відповідності сучасним вимогам норм європейських конвенцій, міжнародних і міждержавних договорів (угод) із питань кримінального судочинства.

***Ключові слова:** кримінальний процес, підозрюваний, затримання, захід забезпечення кримінального провадження, запобіжний захід, слідча (розшукова) дія.*

В этой статье на основе обобщения законодательства, теоретического и эмпирического материала автор анализирует прошлое и современное состояние института задержания подозреваемого в совершении преступления, а главное – его соответствия современным требованиям норм европейских конвенций, международных и межгосударственных договоров (соглашений) по вопросам уголовного судопроизводства.

***Ключевые слова:** уголовный процесс, подозреваемый, задержание, мера обеспечения уголовного производства, мера пресечения, следственное (розыскное) действие.*

In this article, based on a summary of the legislation, theoretical and empirical material, the author analyzes the past history and current status of the Institute for detaining suspects in the crime, and most importantly – it meets the requirements of modern European conventions, international and inter-state agreements (contracts) on the criminal proceedings.

***Key words:** criminal proceedings, suspect detention measure to ensure criminal proceedings, preventive measure of investigation (search) action.*

Вступ. Кримінально-процесуальний інститут «затримання особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення» регулює складні процеси правовідносин, що виникають між людиною, суспільством, державою і навіть світовим співтовариством. Цілком природно, що в разі неоднозначності або повної відсутності в новому Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК) [6] тлумачення необхідних теоретично і практично важливих питань процесуальної регламентації затримання ступінь досконалості цього інституту потребує наукового переосмислення через призму вимог відповідних міжнародних інституцій. До того ж, у ч. 4-5 ст. 9 КПК (Законність) чітко наголошується: «У разі якщо норми цього Кодексу суперечать міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, застосовуються положення відповідного міжнародного договору України. Кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини».



Затриманню осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, присвячено чимало наукових праць [7], однак їх переважна більшість вийшла друком до 2012 р. – року ухвалення Парламентом нового КПК України, тому в жодній із них не ставилося за мету розв'язання існуючої дилеми щодо «затримання підозрюваних».

Постановка завдання. Задум цієї статті – піддати критичному аналізу відповідні зміни як в українському законодавстві, так і в слідчо-судовій практиці його застосування впродовж останніх років. Ставлячи це собі як завдання, автор статті прагне скоригувати погляди щодо сутності та місця «інституту затримання підозрюваного» в системі заходів кримінально-процесуального примусу; оцінити, наскільки зміни в законодавстві 2001 і 2012 років позначилися на практиці затримання злочинців і наскільки останні відповідають стандартам, встановленим міжнародними інституціями в їхніх зауваженнях і рекомендаціях, адресованих уряду України. Зрештою, зіставлення національного законодавства з міжнародними стандартами затримання та поводження з затриманими дасть наочну картину наших успіхів і прорахунків.

Результати дослідження. Європейська Конвенція з прав людини (1950 р.), ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. [1], гарантує кожній людині право на «свободу» та «особисту безпеку». Ніхто не може бути затриманий або триматися під вартою (заарештованим) інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом, з урахуванням відповідної практики Європейського суду з прав людини. *«Законним, – зазначається в підпункті «с» п. 1 ст. 5 Конвенції, – вважається затримання або арешт особи, здійснені з метою її передачі компетентним органам за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні правопорушення, або коли це обґрунтовано вважається необхідним для запобігання вчинення нею правопорушення, або втечі після його вчинення».* Інакше кажучи, відповідно до положень ст. 5(1)с Конвенції «затримання» застосовується тільки тоді, коли особа застигнута під час вчинення кримінального правопорушення, і є законним, лише коли воно здійснюється для досягнення вищевказаної мети. Відтак затримання особи, здійснене всупереч положенням, визначеним Конвенцією, автоматично має визнаватися незаконним.

На перший погляд наведені вимоги Європейської Конвенції (хоча й не зовсім адекватно) знайшли свій відбиток у Конституції України 1996 р. [2], ст. 29 якої проголосила, що *«для будь-якого позбавлення волі людини обов'язковим є наявність вмотивованого рішення суду».* При цьому, допускаючи як виключення з загального правила затримання людини без відповідного рішення суду, ч. 3 цієї ж статті передбачає, що *«у разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом 72 годин має бути перевірена судом».*

Як видно, в Основному законі України йдеться про «тримання особи під вартою» (арешт), а не про її «фізичне затримання», що зазвичай уживається в ситуаціях нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити. Тому більш докладну регламентацію питання затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, отримали в Кримінальному процесуальному кодексі України 2012 р., в ч. 2 ст. 207 якого наголошується, що *«кожен має право затримати без ухвали слідчого судді, суду будь-яку особу...: 1) під час вчинення або замаху на вчинення кримінального правопорушення; 2) безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у його вчиненні».* При цьому кожен, хто не є службовою особою, якій законом надано право здійснювати затримання, затримав правопорушника в порядку, передбаченому ч. 2 ст. 207 КПК, зобов'язаний негайно доставити його до уповноваженої службової особи або невідкладно повідомити уповноважену службову особу про затримання та місцезнаходження підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення.

В разі ж, якщо затримання правопорушника здійснюється уповноваженою службовою особою, то вона має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, пі-



дозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках: 1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин (ч. 1 ст. 208 КПК).

Отже, вперше у вітчизняній юриспруденції законодавець визнає правомірним як затримання й доставляння до правоохоронного органу особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення, здійснене громадянами в порядку ч. 2-3 ст. 207 КПК (в країнах Заходу відоме як «громадянський арешт»), так і затримання підозрюваного на підставі ч. 1 ст. 208 КПК уповноваженою службовою особою МВС, СБУ або іншого правоохоронного органу. Крім того, «кожен, хто здійснив законне затримання особи в порядку, передбаченому статтями 207-208 КПК, може тимчасово вилучити її майно, яке разом із доставленою затриманою особою він зобов'язаний передати слідчому, факт якого засвідчується протоколом» (ч. 1 ст. 168 КПК).

Начебто зрозуміло, але не все так просто. Дійсно, запровадження у вітчизняний КПК змін до «інституту затримання підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення», зокрема передбачення громадянського арешту, видалення з кола законних підстав затримання тих, що не наближені до ситуації нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити, як того вимагає ч. 3 ст. 29 Конституції України; чітке визначення поняття «підозрюваного» – особи, якій у порядку, передбаченому ст. ст. 276-279 КПК, повідомлено про підозру, або особи, яка затримана за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 42), а також те, що особа вважається затриманою не з моменту складання протоколу затримання, а з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою (ст. 209 КПК), безперечно, ми розцінюємо як позитивні правові явища. Проте вкрай дивує та обставина, що у новому Кримінально-процесуальному законі України фактично йдеться про три види процесуальних дій, що мають спільну назву – «затримання особи». Зокрема, «затримання особи» вважається водночас і заходом забезпечення дієвості кримінального провадження (п. 8 ч. 2 ст. 131), і тимчасовим запобіжним заходом, що застосовуються слідчим суддею стосовно підозрюваної особи під час досудового розслідування (ч. 2 ст. 176), і процесуальною дією, факт і результати якої обов'язково фіксуються у відповідному протоколі, що є притаманним гласним і негласним слідчим (розшуковим) діям (ч. 1 ст. 104, ч. 5 ст. 208 і ч. 6 ст. 223). Безумовно, подібне неоднозначне тлумачення поняття «затримання особи» в чинному КПК України скоріше збиває з пантелику, аніж вносить ясність.

Здається, що усі розбіжності в поглядах на суть «затримання» передусім зумовлені тим, що ані «Етимологічний словник української мови», ані «Тлумачний словник» не містять давно і широко вживаних у законодавстві й на практиці термінів «затримання», «затримувати», «затриманий»¹ (похідних від рос. «задержание»). Більш того, виявляється, що інститут затримання підозрюваних у вчиненні кримінальних правопорушень регламентується не лише КПК, а й деякими іншими законами України («Про міліцію», «Про ОРД», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю») і навіть підзаконними нормативними актами, як-то: «Тимчасовим положенням про організацію служби спеціальних моторизованих військових частин міліції, військових частин спеціального призначення та підрозділів оперативного призначення внутрішніх військ МВС України», затвердженим наказом МВС України від 05.07.2005 р. № 521; наказом МВС України від 28.04.2009 року № 181 «Про організацію діяльності

¹ Див.: Етимологічний словник української мови : в 7-ми томах. – Т. 2. – С. 242, 296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://litopys.org.ua/djvu/etymolog_slovnnyk.htm.



чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань»; «Інструкцією з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень», затвердженою наказом МВС України від 14.09.2012 р. № 700; спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства юстиції України від 26.03.2013 р. № 289/540/5 «Про заходи стосовно дотримання вимог законодавства при затриманні без ухвали слідчого судді, суду осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, та при обранні стосовно підозрюваних запобіжного заходу – тримання під вартою під час кримінального провадження» та ін.

Наприклад, ст. 11 Закону України «Про міліцію» уповноважує: «Міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право: ... 5) затримувати і тримати в спеціально відведених для цього приміщеннях ... осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання, – на строки і в порядку, передбачених законом...» [3, ст. 11]. Аналогічних дій прямо вимагає Закон України «Про внутрішні війська МВС України», яким у числі основних завдань підрозділів ВВ передбачено саме «переслідування і затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти» [4, ст. 2]. При цьому кожний правоохоронець пам'ятає про властивий «затриманню» організаційно-тактичний, часом небезпечний характер, а саме: володієш тактичними прийомами затримання злочинця в тій чи іншій ситуації – затримаєш його, а ні, так він втече, а то ще гірше – завдасть тобі тілесних ушкоджень². Зрозуміло й те, що в разі втечі і переховування зловмисника розпочате правоохоронним органом кримінальне провадження фактично втратить свою судову перспективу.

Отже, існує реальна правова проблема: з одного боку, кримінально-процесуальна доктрина застосування до особи будь-яких примусових заходів, зокрема її затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення можливе лише на підставі ухвали слідчого судді, яка може бути винесена лише у зв'язку з відкритим кримінальним провадженням (ч. 1 ст. 132, ч. 4 ст. 176 КПК), а з іншого, – в практичній діяльності щодня трапляються непоодинокі випадки, які диктують необхідність затримання підозрюваної особи в той момент, коли стосовно неї ще не відкрите кримінальне провадження. Нагадаємо, що відповідно до ч. 2 ст. 207 і ч. 1 ст. 208 КПК України невідкладність затримання підозрюваного часто зумовлюється такими підставами, коли особа застигнута в момент вчинення або замаху на вчинення кримінального правопорушення, або безпосередньо після цього, в тому числі внаслідок безперервного переслідування правопорушника, який не встиг сховатися й не випадав із поля зору особи, яка його переслідувала, або очевидець, у тому числі потерпілий чи сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

Як видно, зазначені підстави є виключно ситуаціями безпосереднього виявлення очевидцями ознак кримінального правопорушення, які помітно домінують у вітчизняній статистиці затримань правопорушників. Не випадково законодавець (ст. 38 КК і ст. 207 КПК України) розцінює дії громадян, спрямовані на затримання підозрюваного у вчиненні злочину та доставлення його відповідним органам влади цілком законним затриманням, звісно, якщо при цьому не було допущено перевищення заходів, необхідних для

² Доречі, за 23 роки незалежності в Україні під час виконання службових обов'язків по затриманню злочинців 1016 працівників міліції загинули і 7536 – отримали поранення. Див.: Тижневик МВС України «Іменем закону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archive.imzak.org.ua/index.php/232/m1250843754/> ; «Їх подвиг завжди буде для нас прикладом відваги, мужності і героїзму» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/donetsk/uk/publish/printable/article/101718>.



затримання правопорушника [5]. Тому, якщо керуватися виключно тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, як того вимагає ст. 2 КПК, то не варто на весь світ галасувати з того приводу, що переважна більшість кримінально-процесуальних затримань в Україні є незаконною [8]. Дійсно, статистика є такою, що затримання без ордеру суду фактично стало правилом, а затримання за ордером суду – виключенням, хоча ст. 29 Конституції України декларує зворотнє.

Тут варто навести цікаве, на наш погляд, спостереження. Якщо у визначенні радянської доби «затримання» вважалося невідкладною початковою слідчою дією, завершальним елементом якої було складання протоколу затримання підозрюваного та взяття затриманого під варту в якості запобіжного заходу, то в сучасному визначенні «затримання» тлумачиться як самостійний тимчасовий запобіжний захід. У цьому ми бачимо принципову відмінність визначень, що свідчить про зміну в теорії кримінального процесу уявлень щодо затримання підозрюваного. При цьому нове визначення затримання, на нашу думку, є оманливим результатом втрати законодавцем знань щодо вихідного значення кримінально-процесуального інституту затримання підозрюваного.

Тож можна стверджувати, що безпосередньо затримання підозрюваного не повинне ставитися КПК України у залежність від відкриття стосовно нього кримінального провадження. Правомірність затримання має цілком залежати від того, чи існує обґрунтована підозра у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також від наявності ризиків, які дають достатні підстави вважати, що підозрюваний схильний позбутися (спотворити або знищити) очевидні ознаки своєї причетності до злочину, сховатися від органів досудового розслідування або в інший спосіб ухилитися від кримінальної відповідальності. Інакше кажучи, затримання підозрюваного та його доставлення до органу досудового розслідування в ситуаціях нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити має бути правомірним і до моменту внесення відомостей до ЄРДР про відкриття кримінального провадження.

Цей висновок ґрунтується на аналізі ст. 42 КПК України, згідно з якою особа стає підозрюваним не з моменту оголошення їй протоколу затримання, а з моменту її фактичного затримання на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення та повідомлення особи про підозру, як того вимагають ст. ст. 276-278 КПК. А це, у свою чергу, означає, що саме з цього моменту (а не з моменту оголошення підозрюваній особі протоколу затримання, як це було за часів дії КПК України 1960 р.) кримінально-процесуальне затримання підозрюваного можна розцінювати закінченим. У випадку ігнорування цього положення Закону всі подальші дії правоохоронців – перевірка документів особи, вдягання наручників, особистий обшук, доставлення до правоохоронного органу та ін. – можуть бути визнані безпідставними і протиправними, якщо підозрюваному ще на етапі фізичного затримання не будуть повідомлені підстави затримання та оголошені так звані «попередження Міранди», що втілюють у собі конституційні гарантії забезпечення прав і свобод людини і громадянина в кримінальному процесі. Саме так прийнято поводитися з особою, затриманою за підозрою у вчиненні злочину в країнах з незаплямленою репутацією правової держави.

На жаль, ці та інші аспекти новітньої правової думки щодо «затримання» в Україні поки що залишаються недослідженими і невисвітленими належним чином, тому тим, хто вирішив переосмислити надбання кримінально-процесуальної науки в сучасних умовах, доцільно звернутися насамперед до витоків теорії тлумачення норм права. Приміром, у теорії кримінального (матеріального) права під «затриманням особи», підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення, розуміють правомірні дії з її фізичного захоплення з метою позбавлення можливості подальшого вчинення протиправних дій, у тому числі спрямованих на зникнення з місця події, а також доставлення правопорушника до органу досудового розслідування³. Таке розуміння поняття «затримання», на



наш погляд, є логічним і адекватним реальній ситуації на практиці, ніж його тлумачення кримінально-процесуальним законом (ч. 2 ст. 176 КПК) і окремими вченими як тимчасового запобіжного заходу, що полягає у триманні підозрюваного в умовах ізоляції від суспільства шляхом поміщення в ІТТ [9]. Даруйте, але ж тримання правопорушника під вартою аж ніяк не може передувати його фактичному затриманню, а навпаки, є його завершальною стадією, а іноді може й не обиратися. Тобто затримання може завершитися обранням щодо підозрюваного одного з таких запобіжних заходів: особистого зобов'язання, застави, домашнього арешту та ін. До того ж, підозрюваного сьогодні ніхто не помістить в ІТТ без протоколу затримання, який може складатися лише після відкриття кримінального провадження [10].

Враховуючи очевидний факт абсолютно відмінного тлумачення законодавцем «затримання особи» у відповідних нормах КК та КПК України, на жаль, ми змушені констатувати наявність колізії матеріального та процесуального законів. Щоправда, оскільки більшість науковців визнають первинність матеріальних кримінально-правових відносин і похідність (підпорядкованість) кримінально-процесуальних, то в разі, коли мають місце колізії, останні повинні вирішуватися на користь норм матеріального права. Приміром, В.П. Божьев і Є.О. Фролов із цього приводу слушно наголошують: «Кримінальний процес, як і кримінально-процесуальне право, детермінований кримінальним матеріальним правом» [11, с. 89]. Поділяючи цю думку, вважаємо, що саме норми матеріального права мають впливати як на формування кримінально-процесуальної політики в державі, так і на свідомість правозастосовувачів.

Отже, для досягнення адекватного тлумачення змісту норми права суб'єктами правозастосовної діяльності необхідно виходити з того, що «кримінально-процесуальне затримання підозрюваного» є самостійною процесуальною дією, що проводиться для запобігання кримінальному правопорушенню та закріплення його слідів і полягає у фактичному (фізичному) захопленні особи на момент вчинення нею дій, що містять ознаки кримінального правопорушення, спрямовані на знищення доказів причетності до нього або на зникнення з місця події, а також негайному повідомленні цій особі про підозру та доставлянні її до органу досудового розслідування для остаточного оформлення протоколу затримання та особистого обшуку підозрюваного. При цьому, оскільки згідно з п. 3 ст. 5 Європейської Конвенції лише наявність обґрунтованої підозри не є підставою для позбавлення свободи особи, то затримання може вживатися лише за наявності умови, підстави і мотиву, передбачених Законом. З огляду на це, викладені в ст. 207-208 КПК підстави затримання, на наш погляд, варто розглядати лише як підстави для захоплення та доставлення підозрюваного до органу досудового розслідування з метою з'ясування обставин затримання або як підстави проведення процесуальної дії «затримання з поличним», спрямованої на закріплення слідів кримінального правопорушення та викриття особи, яка його вчинила, або забезпечення її участі в інших слідчих (розшукових) діях. І навпаки, викладені в КПК підстави є недостатніми для ухвалення рішення про тримання підозрюваного в ІТТ.

З огляду на це ст. 207 КПК України (законне затримання) доцільно було б викласти у наступній редакції:

«Ніхто не може бути затриманий без ухвали слідчого судді, суду, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Затримання може бути здійснено як до відкриття кримінального провадження, так і після цього. В останньому випадку затримання є правомірним лише за ухвалою слідчого судді (суду).

³Ч. 1 ст. 38 КК України встановлює: «Не визнаються злочинними дії потерпілого та інших осіб безпосередньо після вчинення посягання, спрямовані на затримання особи, яка вчинила злочин, і доставлення її відповідним органам влади, якщо при цьому не було допущено перевищення заходів, необхідних для затримання такої особи».



Співробітник міліції чи іншого правоохоронного органу, а також будь-яка дієздатна особа вправі затримати і доставити до компетентного органу особу, яка підозрюється ним у вчиненні кримінального правопорушення, в разі:

- 1) безпосереднього вчинення або замаху на вчинення нею кримінального правопорушення;
- 2) після вчинення кримінального правопорушення або під час безперервного переслідування особи, підозрюваної у його вчиненні, яка здійснила втечу.

Кожен, хто не є уповноваженою службовою особою (особою, якій законом надано право здійснювати затримання), затримав підозрювану особу в порядку, передбаченому частиною третьою цієї статті, зобов'язаний негайно доставити її до уповноваженої службової особи або негайно повідомити уповноважену службову особу про затримання та місцезнаходження особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення. Крім того, згідно зі статтею 168 цього Кодексу кожен, хто здійснив законне затримання особи, може тимчасово вилучити у неї майно, що становить небезпеку або має доказове значення, яке він зобов'язаний передати слідчому, що обов'язково засвідчується складанням відповідного протоколу».

Таким чином, оскільки фактичне затримання зазвичай проводить не слідчий, а інші уповноважені службові особи правоохоронних органів або окремі громадяни, то, зрозуміло, в цей період ні про яке відкриття кримінального провадження поки що не може йти мова. Слідчому (згідно відповідного доручення начальника слідчого відділу) ще тільки належить розглянути подані йому матеріали, на підставі яких упродовж 24 годин вирішити питання про відкриття з цього приводу кримінального провадження, складання відповідного протоколу затримання (ч. 5 ст. 208 КПК), а також негайне письмове повідомлення прокурору та затриманій особі про підозру (п. 1 ч. 1 ст. 276 КПК).

Висновки. Таким чином, здійснення фізичного затримання особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення, та доставляння її до органу досудового розслідування є цілком правомірним і до внесення відомостей до ЄРДР про відкриття кримінального провадження. Проте складання протоколу затримання підозрюваного має здійснюватися виключно в межах кримінального провадження. Приміром, за КПК Російської Федерації питання щодо порушення кримінальної справи з приводу доставленої особи має бути вирішено слідчим у 3-годинний термін, відведений законодавцем для складання протоколу затримання.

Точне і недвозначне термінологічне позначення, правильне використання понять, які за своїм змістом і об'ємом відповідали б суті та колу дій, що позначаються ними, дозволить уникнути наявного різночитання закону, правильніше й ефективніше його застосовувати. Неважко помітити, що правильне розв'язання даного питання має пряме відношення до забезпечення законних прав і інтересів громадян, зміцнення законності та правопорядку в Україні.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці пропозицій з удосконалення інституту затримання підозрюваного.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав і основних свобод людини (прийнята 04.11.1950 р. і ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.) // Офіційний вісник України від 1998. – № 13 / від 2006. – № 32. – С. 270.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
3. Про міліцію : Закон України № 565-ХІІ від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 11.
4. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України № 2235-ХІІ від 26.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.



5. Кримінальний кодекс України № 2341-III від 05.04.2001 р. – К., 2001.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI, введений у дію з 20.11.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 746-VII від 21.02.2014 // ВВР. – 2014. – № 12. – Ст.188).
7. Див.: Бацько І.М. Кримінально-процесуальні аспекти затримання підозрюваного // Україна між минулим і майбутнім : Матеріали Всеукраїнської наукової конференції. – К. : Вид-во НАВС України, 2002. – С. 138–145 ; Білоусов О.І. Затримання підозрюваного у кримінальному процесі України : монографія / О.І. Білоусов, С.М. Смоков. – Одеса, 2009. – 112 с. ; Бірюков В.П. Юридична природа затримання: постановка проблеми // Форум права. – 2010. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bvprzpp.pdf> ; Борисов В.І., Глинська Н.В., Зеленецький В.С., Шило О.Г. Проблеми затримання та взяття під варту в процесі дізнання та досудового слідства в Україні. – Х. : Східно-регіон. центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2005. – 352 с. ; Бущенко А.П. Проти катувань. Аналіз відповідності українського законодавства та практики стандартам й рекомендаціям Європейського Комітету запобігання катуванням та жорсткому поводженню // Права людини : спеціальний випуск інформаційно-аналітичного бюлетеня. – Харків, 2005. – № 38 (80). – 240 с. ; Карпов Н.С. Питання затримання обвинуваченого, який перебуває в розшуку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://2010_3/karpov.htm ; Короткий Н.Н. Задержание лица, подозреваемого в совершении преступлений. – К. : Изд-во МВД УССР, 1977 ; Малярова В.О. Тактико-криміналістичні та процесуальні основи пошуку та затримання злочинця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. – Х. : Нац. ун-тет внутр. справ, 2005. – 20 с. ; Меживой В.П., Меживой О.В. Актуальні питання затримання осіб за новим КПК України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.corp-lguvd.lg.ua/d130106.html> ; Погорельський М.А. Затримання підозрюваного: проблеми обґрунтування рішення // Юридичний радник. – 2007. – № 6 (20). – С. 92–97 ; Сербін М.М. Затримання підозрюваного в кримінальному процесі: порівняльно-правовий аналіз // Право і суспільство. – 2008. – № 5. – С. 88–90 ; Тертышник В.М. Задержание подозреваемого: содержание и процессуальная форма // Вопросы уголовного процесса и криминалистики – М. : ВНИИ МВД СССР, 1988 ; Черненко А.П. Кримінально-процесуальне затримання особи: слідча дія чи запобіжний захід? // Організаційно-правові питання реформування досудового слідства в Україні : Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (Донецьк, 13 грудня 2002 р.). – Донецьк : ДІВС, 2003. – С. 125–132 ; Чернова А.К. Затримання особи, підозрюваної в скоєнні злочину : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. – Одеса, 2009 ; Ангеленюк А.-М. Ю. Окремі аспекти реформування інституту кримінально-процесуального затримання // Митна справа. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 112–116 та ін.
8. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khp.org.index.php?id=1186146618> ; http://old.niss.gov.ua/book/Bila_kniga/R-1.pdf.
9. Див.: Черненко А.П. Вказ. праця. – С. 128 ; Білоусов О.І. Затримання підозрюваного як тимчасовий запобіжний захід у кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. – Одеса, 2006 ; Чернова А.К. Затримання особи, підозрюваної в скоєнні злочину : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. – Одеса : Одеський держ. ун-тет внутр. справ, 2009. – С. 11 ; Ангеленюк А.-М. Ю. Окремі аспекти реформування інституту кримінально-процесуального затримання // Митна справа. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 112–116 та ін.
10. Цього вимагають : пункт 5.3.10 Наказу МВС України від 28.04.2009 р. № 181 «Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних по-



сягань» / Із змінами і доповненнями від 19.10.2012 р. ; пункт 1.6 спільного наказу МВС України і Міністерства юстиції України від 26.03.2013 р. № 289/540/5 «Про заходи стосовно дотримання вимог законодавства при затриманні без ухвали слідчого судді, суду осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, та при обранні стосовно підозрюваних запобіжного заходу – тримання під вартою під час кримінального провадження».

11. Божьев В.П., Фролов Е.А. Уголовно-правовые и процессуальные правоотношения // Советское государство и право. – 1974. – № 1. – С. 87–96.

САЧКО О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
кримінально-правових дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 347

ДОСЛІДЧА ПЕРЕВІРКА ФАКТІВ НЕЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ: ТАКТИКО-КРИМІНАЛІСТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті приділяється увага тактико-криміналістичним аспектам перевірки інформації про незаконний обіг наркотиків.

Ключові слова: тактична операція, тактична комбінація, тактична рекомендація, тактичний ризик, дослідча перевірка, незаконний обіг, наркотичні засоби.

В статье уделяется внимание тактико-криминалистическим аспектам проверки информации о незаконном обороте наркотиков.

Ключевые слова: тактическая операция, тактическая комбинация, тактическая рекомендация, тактический риск, следственная проверка, незаконный оборот, наркотические средства.

In the article paid attention to the tactical criminalistics aspects of verification of facts of illegal turn of drugs.

Key words: tactical reception, tactical combination, tactical recommendation, tactical decision, preliminary examination, trafficking, narcotic drugs.

Вступ. Будь-яка пізнавальна діяльність може бути успішною лише тоді, коли вибір пізнавальних дій відбувається відповідно до характеристик (особливостей) об'єкта пізнання, завдань дослідження, умов, в яких пізнання протікає [11, с. 316].

Іншими словами, особа, яка веде дослідчий процес, окрім знань про можливості сукупності дослідчих пізнавальних дій повинна володіти також знаннями про найбільш доцільні способи (прийоми) їх застосування з урахуванням стану дослідчого провадження в певний момент часу. Мова йде про те, що суб'єкт, який веде процес, повинен враховувати обстановку, в якій протікає процес доказування [2, с. 21].

Головною негативною рисою сучасного незаконного обігу наркотиків є те, що його характеризує високий професіоналізм та організованість, консолідація злочинно-



го середовища у сфері незаконного обігу наркотичних засобів із виділенням у ньому виконавчих, посередницьких, керівних (елітарних) ланок, розподіл сфер і зон впливу між окремими злочинними групами, що визначає існування й інтенсивний розвиток в Україні організованого наркобізнесу [8, с. 23].

Слід також враховувати, що злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотиків, як правило, носять груповий та організований характер і відбуваються в умовах підвищеної конспірації. Тому слушно зазначає К.О. Чаплинський: «Розкриття й розслідування злочинів, учинених організованими угрупованнями, як правило, супроводжується формуванням несприятливих слідчих ситуацій (зокрема, наявність незначного обсягу інформації, нечисельність або відсутність слідів злочину, негативний тиск злочинців на учасників кримінального судочинства, відсутність свідків, протидія досудовому розслідуванню тощо), які нерідко перешкоджають викриттю всіх винних в їх учиненні та притягненню злочинців до кримінальної відповідальності» [12, с. 36].

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що діяльність, пов'язана з тактико-криміналістичними аспектами дослідчої перевірки фактів незаконного обігу наркотиків, потребує детального врегулювання й удосконалення у зв'язку з появою нових способів учинення злочинів даної категорії, а також розробкою нових ефективних засобів протидії розкриттю цих злочинів, що у свою чергу, з одного боку, ускладнює виконання завдання кримінального провадження, а з іншого – надає нові можливості ефективної протидії злочинам даної категорії.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій вказує на певну увагу до різних проблем тактико-криміналістичних аспектів дослідчої перевірки фактів про незаконний обіг наркотичних засобів у працях С.Є. Віцина, В.В. Бірюкова, В.І. Галагана, Ф.В. Глазиріна, О.В. Гусєва, В.С. Зеленецького, В.Є. Зобова, В.П. Колпакова, Л.М. Лобойка, Є.І. Макаренка, Л.М. Маслінікова, В.І. Михайлова, О.В. Одерія, М.А. Погорецького, І.В. Пирога, С.В. Слінька, І.І. Статіви, М.С. Строговича, В.М. Тертишника, В.Г. Уварова, А.А. Шахматєва, В.М. Шевчука, К.О. Чаплинського, В.І. Фаринника, В.М. Федченка, А.Г. Філіпова, А.А. Ялбуганова та інших.

Постановка завдання. Мета даної роботи – аналіз тактико-криміналістичних аспектів дослідчої перевірки фактів незаконного обігу наркотиків із метою його вдосконалення, ефективного використання у процесі діяльності правоохоронних органів під час безпосереднього виявлення злочинів вказаної категорії.

Результати дослідження. Під час розгляду питання тактико-криміналістичних аспектів дослідчої перевірки фактів незаконного обігу наркотиків слід враховувати, що кримінальне провадження даної категорії починається, як правило, за результатами оперативно-розшукової діяльності (більше 90%), що у свою чергу не дає змоги ігнорувати можливості криміналістичної тактики на етапі дослідчої перевірки інформації про злочини вказаної категорії.

Це пов'язано з обставинами, які суттєво ускладнюють виявлення й розслідування даних злочинів та таких, що сприяють широкому використанню оперативно-розшукових заходів під час підготовки і проведення першопочаткових дій. Зокрема, до таких обставин належать відсутність головного джерела інформації в особі потерпілого від злочину (особи, які придбавають та вживають наркотики, до органів міліції не звертаються); велика конспіративність дій злочинців і каналів постачання наркотиків та їх збуту; розподіл речей, використання схованок, паролів, наймання охорони, наявність злочинної контррозвідки; відносна доступність і різноманітність джерел для виготовлення наркотиків; складність вибору моменту, місця та способу реалізації оперативних даних; необхідність роботи з виявлення всіх добре замаскованих ланок злочинного ланцюга, який має яскраво виражений організований і міжрегіональний (міжнародний) характер.

Криміналістична тактика зазвичай визначається як система наукових положень і розроблених на їх основі практичних рекомендацій щодо організації і планування



досудового та судового слідства, визначення оптимальної лінії поведінки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, прийомів проведення слідчих і судових дій, спрямованих на збирання й дослідження доказів та встановлення обставин, що сприяли учиненню або приховуванню злочинів [9, с. 5].

До засобів криміналістичної тактики в науковій літературі більшість учених традиційно відносять тактичний прийом, тактичну комбінацію, тактичну операцію, тактичну (криміналістичну) рекомендацію, тактичне рішення.

Отже, під тактичним забезпеченням слід розуміти науково сформовану й апробовану правоохоронною практикою систему рекомендацій, прийомів, комбінацій, операцій та оперативно-розшукових заходів у межах оперативного супроводження розслідування, що спрямована на розв'язання завдань кримінального судочинства [13, с. 26].

В.Г. Гончаренко і Ф.М. Сокиран виділяють такі групи тактичних прийомів, що сприяють психологічному впливу: процесуальні (дотримання слідчим норм кримінально-процесуального законодавства, попередження про кримінальну відповідальність за надання завідомо неправдивих свідчень і за відмову від надання показань); етичні (дотримання слідчим під час проведення слідчих дій норм етики й моралі, тактовність, доброзичливість тощо); естетичні (культура поведінки слідчого, його зовнішній вигляд); психологічні (активізація забутого в пам'яті допитуваного, використання асоціативних зв'язків, виклик минулих емоцій тощо); криміналістичні (створення поінформованості слідчого, використання суперечностей між показаннями допитуваних, пред'явлення доказів, використання раптовості, словесна розвідка, психологічна підготовка особи до наступної слідчої дії тощо) [4, с. 25].

Дослідче провадження має специфічний характер, оскільки формується під впливом низки специфічних об'єктивних і суб'єктивних факторів.

На думку В.К. Лисиченка, до об'єктивних факторів можна віднести механізм учинення злочину, слідову його картину, наявність доказів, місце й час проведення пізнавальної діяльності. Суб'єктивними факторами виступають рівень професійної підготовки слідчого, поведінка учасників [10, с. 5].

Залежно від характеру й повноти відомостей про діяння, викладених у джерелі первинної інформації, виникають різні ситуації вивчення ознак злочину. Суб'єкти, які проводять пізнання ознак злочину, прагнуть відобразити дійсність такою, як вона є насправді та якою цілком закономірно становиться. Однак закономірне становлення має тут своєю причиною і цілеспрямований вплив суб'єкта на деякі можливості, які надаються дійсності. Тому досліднику доводиться займатися виявленням, зіставленням і ранжуванням за ступенем переважання існуючих і можливих альтернатив [6, с. 16].

Виявлення злочину доцільно розглядати як важливий елемент в отриманні інформації взагалі про злочинну або незлочинну подію. Г.А. Густов вказує, що всі операції криміналістичного циклу пов'язані між собою і знаходяться в певній залежності одна від іншої: кожна попередня операція готує наступну та породжує зв'язки розвитку й управління, а виконання наступних надає нову інформацію, розвиває існуючі зв'язки, вдосконалює систему розслідування, рухає слідство до мети. Від того, чи правильно використана вихідна інформація (перша операція), залежить обґрунтованість порушення кримінального провадження; від належної організації розслідування (друга операція), зокрема від того, наскільки своєчасно і правильно прийнято криміналістичні і процесуальні рішення, залежить отримання нових знань під час виконання прийнятих рішень (третя операція); своєчасне і правильне використання нових даних (четверта операція) сприяє вдосконаленню системи розслідування, внесенню до неї необхідних корективів, обумовлює змінення напрямків розслідування в цілях встановлення істини і правильного вирішення завдань розслідування [5, с. 120-121].

Залежно від складності ситуації суб'єкт, завданням якого є її вирішення, обирає той чи інший тактичний прийом або здійснює тактичну операцію.



Незважаючи на практичне значення вивчення тактичних основ дослідчої діяльності з доказування, цьому питанню у кримінально-процесуальній і криміналістичній літературі майже не приділяється увага. Більше того, провідні вчені-криміналісти визнають, що перевірка заяв і повідомлень про злочин потребує певної послідовності й елементарної організації [3, с. 21].

Між тим особливу увагу слід звертати на роботу з речовими доказами. Дуже часто так звані «німі свідки» дозволяють побудувати правильні версії й намітити правильний шлях розслідування.

Як відомо, розкриття та розслідування злочинів багато в чому залежить від кваліфікованого і швидкого проведення слідчих дій, перелік яких визначено кримінально-процесуальним законодавством України. Послідовність їх проведення вже залежить від конкретної слідчої ситуації.

У справах, які пов'язані з незаконним обігом наркотиків, найбільш розповсюдженими слідчими діями є слідчий огляд, затримання підозрюваного під час вчинення злочину, його освідування, призначення експрес-досліджень.

Доцільно прослідкувати послідовність дій від отримання повідомлення про вчинення злочину до фактичного затримання особи, вилучення в осіб наркотичних засобів у різноманітних місцях (на вулиці, у громадських місцях), проаналізувати тактику дій працівників органів внутрішніх справ у цих ситуаціях, на підставі чого розробити рекомендації загального характеру, які б давали відповіді на запитання про те, як правильно обрати момент фактичного затримання особи, як правильно обрати місце затримання, залежно від способу вчинення й маскування злочину, які повинні бути дії працівників ОВС під час виявлення й вилучення наркотичних засобів на транспорті (автомобільному, залізничному, морському, повітряному) та інші запитання, відповіді на які необхідно знати й використовувати для правильного розв'язання даних завдань.

Розгляд криміналістичного аспекту виявлення фактів незаконного обігу наркотичних засобів не буде повним без з'ясування елементів криміналістичної характеристики.

Елементами криміналістичної характеристики злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, є сліди (в широкому розумінні слова), характерні для даної категорії злочинів, місце вчинення злочину, час учинення злочину, особа злочинця, спосіб учинення злочину, обставини, які підлягають доказуванню у кримінальній справі.

Під *слідами, характерними для злочинів указаної категорії*, необхідно розуміти сукупність слідів – відображень, мікрослідів, окремих елементів обстановки на місці злочинної дії, знярядь учинення злочину, інших предметів, які злочинець залишив під час або після вчинення злочину.

У справах про наркотики до таких слідів потрібно віднести самі наркотичні засоби, сліди їх застосування (наприклад, сліди ін'єкцій на руках, інших частинах тіла, наркотичне сп'яніння, шприци, бинти, посуд, в якому готувалися наркотики, тощо), показання очевидців, підозрюваних, потерпілих, інші обставини, виходячи зі способу вчинення злочину.

Місце вчинення злочину. Місце як матеріальна частина середовища, що включає сукупність різних предметів, і щодо злочинів про наркотики характеризується чинниками відносно певного місця, де було вчинено злочин, – це може бути плантація, ділянка, різні приміщення, місця масового скупчення людей (бари, кінотеатри, пляжі, кафе тощо).

Залежно від способу вчинення злочину це також можуть бути підприємства, організації, аптеки, медичні установи, транспорт.

Час *вчинення злочинної дії* повинен використовуватися з урахуванням місця вчинення злочину та періодичності часу вчинення злочинної дії.

Враховуючи час безпосереднього вчинення злочинів, пов'язаних із наркотиками, необхідно наголосити на тому, що даний аспект має важливе значення для встановлен-



ня істини. Так, знаючи час вчинення злочину, можливо буде дізнатися про такі важливі у справі обставини: коли саме вчинявся злочин (час, дата, місяць), чи могли бачити і спостерігати злочинну дію інші особи, де саме знаходилися учасники злочину під час злочинних дій, а також інші особи, які можуть надати важливі свідчення у справі.

Встановлення *особи злочинця*, що має причетність до вчинення незаконного обігу наркотичних засобів, має важливе значення для встановлення істини, так як у кожній злочинній діяльності містяться сліди особи, яка вчинила злочин, а також дані про її особисті властивості, наявність певних знань, злочинний досвід тощо.

Відомості про особу, яка має причетність до незаконного обігу наркотичних засобів, під час досудового провадження і зіставлень зі способом, механізмом та обстановкою даного правопорушення надають необхідну інформацію, що дозволяє правильно визначити напрямок і способи розшуку, викриття й фактичного затримання підозрюваного у вчиненні злочину.

Дані про невстановлену особу на даному етапі провадження формуються завдяки фактичним даним щодо способу вчинення правопорушення, залишеним його слідам та іншим речовим джерелам доказової інформації.

Спосіб учинення правопорушення та способи підготовки до його вчинення у справах про наркотики відображається в наступному. Правопорушники здійснюють пошук відповідних знарядь злочину, вживають заходів щодо залишку сировини для виготовлення наркотиків, а також готової продукції, здобувають різними шляхами матеріальні кошти, в тому числі злочинним шляхом.

Із точки зору криміналістичної характеристики злочинів у сфері незаконного обігу наркотичних засобів залежно від характеру злочинних дій можливо виділити наступні моменти: а) незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 307 КК України); б) викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим станом (ст. 308 КК України); в) незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту (ст. 309 КК України); г) посів або вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 310 КК України); д) незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання прекурсорів (ст. 311 КК України); е) викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим станом (ст. 312 КК України).

До обставин, які підлягають доказуванню під час виявлення фактів незаконного обігу наркотиків, необхідно віднести такі: предмет злочинного посягання (який саме наркотичний засіб (психотропна речовина), їх аналог або прекурсор став предметом посягання), його найменування, кількість і вага, вартість, подія злочину (час, місце, спосіб учинення злочину – придбання, крадіжка, зберігання чи контрабанда наркотичних засобів, спосіб приховування злочину, джерело отримання наркотиків чи психотропних речовин, інші обставини, що мають значення для справи), особа злочинця, його характеристики, соціально-демографічні дані, судимості, в тому числі за аналогічні злочини, вживання наркотиків або психотропних речовин, наявність контактів з іншими злочинцями, зв'язки міжнародного характеру тощо, винність злочинця у вчиненні злочину, обставини, які впливають на ступінь і характер відповідальності злочинця, характер і розмір шкоди, спричиненої злочином, інші обставини, характерні для вказаної категорії злочинів, співучасники злочину й особи, що сприяли його вчиненню (особи, які займаються збутом наркотичних засобів, посередники, особи, які зберігали, переміщували наркотик, особи, які приховували злочин, особи, які не донесли про злочин, а також інші особи, що проявляють зацікавленість до наркотиків) [1, с. 48].



Спосіб учинення злочину здебільшого визначає хід розслідування у кримінальному провадженні, а також роботу оперативних служб із метою розкриття й попередження злочинів.

Основним джерелом незаконного одержання опію-сирцю є плантації опійного маку в деяких районах України. На тих полях крадіжки розповсюджені постійно, і крім прямої матеріальної шкоди є однією з умов підтримання й розповсюдження опійної наркоманії.

Для виявлення слідів наркотичних засобів, їх наявності і переробки для вживання необхідно коротко зупинитися на розгляді питання про способи виготовлення наркотиків.

Зазвичай висушені головки маку подрібнюють і замочують у воді. Після того намоклі частини розминають руками. Коли рідина набуде бурого кольору, її проціджують. Таким чином одержують кокнар. Його виготовляють також із голівок звичайного їстівного маку. Така суміш як гашиш фармацевтичною промисловістю взагалі не випускається і готується лише незаконним шляхом. Для одержання гашишу зрізають коноплю і забирають її на сушку в тінь. Після просушки коноплю витрушують на білизну, ковдру, плівку з метою збору пилу, який є головним складом гашишу. Потім конопля подрібнюється і сушиться разом із пилом. Одержану масу висипають у довгі мішечки або рукава одягу, резинові камери і мнуть до тих пір, доки суміш не набере консистенції густої суміші у вигляді тіста, після чого переносять у темне сухе приміщення, кладуть під камін або друге приладдя [7, с. 20].

Інколи зі спілої коноплі зривають верхки з листям, подрібнюють їх, просівають, розводять водою, перемішують і скручують у кульки.

У процесі вже дослідчого провадження важливо шукати фактичні дані, які можуть дати відповіді на такі питання про те, чи систематично скоювалися крадіжки, виготовлення або розповсюдження наркотиків; що викрадено, виготовлено або реалізовано, яка кількість; яка мета крадіжки, виготовлення, збуту, вживання; чи мав місце попередній зговір для вчинення злочину; яка ціна кожної порції наркотичного засобу; для кого збувалися наркотики; яка характеристика підозрюваного; чи є підозрюваний наркоманом, чи не протипоказано йому примусове лікування від наркоманії; які обставини сприяли скоєною злочину.

Вищеназвані обставини не є вичерпними, так як кожне правопорушення має свої особливості. Після порушення кримінального провадження розслідування розпочинається безпосередньо з першопочаткових (невідкладних) слідчих дій.

Висновки. Тактико-криміналістичні аспекти дослідчої перевірки фактів незаконного обігу наркотиків як інформаційно-пошукова діяльність правоохоронних органів, здійснювана з використанням адміністративної чи оперативно-розшукової юрисдикції, залишається реальним інститутом дослідчого провадження, який включає в себе ініціативну інформаційно-доказову діяльність щодо виявлення й фіксації фактів латентних злочинів, розпочинається з моменту перших пізнавальних дій і закінчується моментом офіційної реєстрації інформації про виявлені злочини, яка потребує подальшого розвитку і правового забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Баяхачев В.Г. Расследование преступлений, связанных с изготовлением и распространением синтетических наркотических средств организованными группами / В.Г. Баяхачев, И.И. Курылев, А.П. Калинин. – М. : ВНИИ МВД РФ, 1995. – 48 с.
2. Белкин Р.С. Курс криминалистики : в 3 т. / Р.С. Белкин. – Т. 3: Криминалистические средства, приемы и рекомендации. – М. : Юристъ, 1997. – С. 70.
3. Васильев А.Н. Следственная тактика / А.Н. Васильев. – М., 1976. – С. 21.
4. Гончаренко В.Г. Тактика психологічного впливу на попередньому слідстві : навч. посібник / В.Г. Гончаренко, Ф.М. Сокиран. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1994. – С. 25.



5. Густов Г.А. Основы криминалистической теории расследования / Г.А. Густов // Курс криминалистики : в 3 т. / Под ред. О.Н. Коршуновой и А.А. Степанова. – Т. 1: Обще-теоретические вопросы. Криминалистическая техника. Криминалистическая тактика. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 120–121.
6. Иванов Н.А. Особенности больших систем и специфика их познания : автореф. дис. ... канд. филос. наук. – М., 1976. – С. 16.
7. Косміна Н.М. Використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 – «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Н.М. Косміна. – Х., 2011. – 20 с.
8. Одерій О.В. Розслідування злочинів щодо незаконного обігу наркотичних засобів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 – «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / О.В. Одерій. – Х., 1997. – 23 с.
9. Салтевський М.В. Криміналістика : підручник : у 2 ч. / М.В. Салтевський. – Х. : Консум, 2001. – Ч. 2. – С. 5.
10. Советская криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений / В.К. Лисиченко, В.И. Гончаренко, М.В. Салтевский и др. ; Под ред. В.К. Лисиченко. – К. : Выща школа, 1988. – С. 5.
11. Столяров В.И. Диалектика как логика и методология науки. – М., 1975. – 316 с.
12. Чаплинський К.О. Тактичні основи забезпечення досудового розслідування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / К.О. Чаплинський. – Дніпропетровськ, 2011. – 36 с.
13. Чаплинський К.О. Тактичні основи забезпечення досудового розслідування : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 – «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / К.О. Чаплинський. – Дніпропетровськ, 2011. – С. 26.



СЕНЧЕНКО Н. М.,
кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри кримінального
права та правосуддя
(Чернігівський національний
технологічний університет)

ГАЙДА Р. О.,
студент IV курсу
юридичного факультету
(Чернігівський національний
технологічний університет)

УДК 343.21

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті досліджено окремі проблеми законодавчого забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі. З'ясовано прогалини у законодавстві щодо забезпечення безпеки вищезазначених осіб, обґрунтовано та запропоновано пропозиції щодо його удосконалення.

***Ключові слова:** кримінальний процес, кримінальне провадження, кримінальне судочинство, заходи забезпечення безпеки осіб.*

В статье исследованы отдельные проблемы законодательного обеспечения лиц, участвующих в уголовном процессе. Выявлены пробелы в законодательстве касательно обеспечения безопасности вышеназванных лиц, обоснованы и внесены предложения касательно его усовершенствования.

***Ключевые слова:** уголовный процесс, уголовное производство, уголовное судопроизводство, меры обеспечения безопасности лиц.*

The article investigates certain problems of legal security of persons involved in criminal proceedings. There were found gaps in legislation in regards to the safety of the aforementioned persons, recommendations for its improvement were offered.

***Key words:** criminal procedure, criminal proceeding, criminal justice, measures to ensure the safety of people.*

Вступ. Безперечно, ефективність здійснення учасниками кримінального процесу покладених на них функцій, належна реалізація ними прав та обов'язків можливі лише за умови відсутності загроз безпеці їх життєдіяльності. Ст. 3 Конституції України проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [1]. Закріплення даної норми на рівні Основного Закону держави свідчить не тільки про визнання людини об'єктом одного із пріоритетних напрямів державної політики, а й про реальну важливість охорони людини як істоти біологічної та як істоти соціальної.

Особливого змісту положення вищезазначеної норми набувають у кримінальному процесі, де досягнення істини у кримінальному провадженні може супроводжуватися



різноманітними формами незаконного впливу на учасників кримінального процесу, які носять як моральний, так і фізичний характер. Основний Закон України, закріпивши право громадян на життя (ст. 27 Конституції України), свободу та особисту недоторканість (ст. 29 Конституції України), створює конституційні засади забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі. Наразі питання забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі, регулюється Конституцією України, Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) та рядом інших нормативно-правових актів. Однак наявні недоліки у вищевказаних актах законодавства свідчать про суттєві проблеми забезпечення безпеки учасників кримінального процесу, які в своїй сукупності не гарантують ефективний захист певних осіб і, відповідно, створюють умови для зовнішнього впливу на дії та рішення учасників процесу.

Проблеми забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві неодноразово досліджувалися у вітчизняній та зарубіжній правовій науці. Вивченню та дослідженню питань та проблем забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві в своїх працях приділяли увагу такі вчені, як В. Зеленецький, М. Куркін, С. Пашков, Д. Чекулаєв, Н. Пелипенко, Г. Душейко, В. Тертишник, О. Усенко та ін.

Постановка завдання. Завданням дослідження є аналіз окремих проблем законодавчого забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі, та визначення можливих шляхів їх усунення.

Результати дослідження. Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року є нормативним актом, який детально регламентує забезпечення безпеки учасників кримінального процесу. Однак, на нашу думку, сумнівною виглядає назва даного закону у порівнянні з нормами, які закріплені в його змісті. Задля вирішення даної проблеми варто звернутися до поняттєвого апарату і з'ясувати співвідношення понять «кримінальне судочинство», «кримінальний процес» та «кримінальне провадження».

Тлумачний словник юридичних термінів розкриває судочинство як «порядок розгляду кримінальних та цивільних справ на всіх стадіях кримінального або цивільного процесу» [2, с. 266]. Юридична енциклопедія визначає судочинство як «процесуальну форму здійснення правосуддя, діяльність суду; є видом державної діяльності, пов'язаної з розглядом і вирішенням цивільних, кримінальних та інших судових справ». Тут же вказується, що порядок здійснення кримінального судочинства регламентується КПК України [3, с. 718-719]. Ст. 1 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві» визначає поняття забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у «виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень» [4]. На підставі вищевикладеного кримінальне судочинство можна розуміти як : а) діяльність суду із здійснення правосуддя; б) судовий розгляд як стадію кримінального процесу; в) досудове розслідування та судовий розгляд як діяльність зі встановлення істини у справі.

Юридична енциклопедія визначає кримінальний процес як «регламентований нормами кримінально-процесуального права порядок провадження у кримінальних справах» [5, ст. 404]. Тлумачний словник юридичних термінів визначає вищезазначене поняття як «регламентовану законом діяльність органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду (з участю державних, громадських організацій, посадових осіб і громадян), змістом якої є порушення розслідування, судовий розгляд кримінальних справ, перегляд і виконання судових рішень» [2, с. 143]. В КПК України 1960 року активно використовувалися терміни «кримінальне судочинство» та «провадження у кримінальних справах» [6]. КПК України 2012 року апелює терміном «кримінальне провадження»



ня», під яким розуміється «досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність» [7]. На підставі цього доцільно викласти назву Закону в такій редакції: «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні», з подальшим внесенням змін до положень даного Закону та інших актів законодавства з метою уникнення неоднозначного розуміння змісту положень актів законодавства з даного питання.

Суттєву проблему з огляду реалізації на практиці заходів забезпечення безпеки учасників кримінального процесу становить розташування відповідних норм у кримінальному процесуальному законодавстві. Так, Законом України від 13 січня 2000 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 1381-XIV КПК України 1960 року було доповнено ст. 51-1 та ст. 51-5, у яких було закріплено підстави для застосування заходів забезпечення безпеки, коло осіб, які мають право на забезпечення безпеки, їх права та обов'язки, процедуру застосування заходів безпеки та їх скасування, а також порядок оскарження рішення про відмову в застосуванні заходів безпеки або їх скасування. Відповідні зміни також було внесено до ряду інших статей КПК України (14-1, 20, 49, 69-1, 85, 97, 112, 170, 174, 176, 217, 218, 224, 255, 273, 290, 292, 300, 302, 303, 306, 307), що регламентують забезпечення безпеки потерпілих і свідків [8, с. 91]. З прийняттям у 2012 році нового КПК України було внесено зміни до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (ст. ст. 1-6, 15, 16, 19, 22) [7]. Право учасників кримінального процесу на забезпечення безпеки щодо себе, близьких родичів чи членів своєї сім'ї, майна та житла закріплене для підозрюваного, обвинуваченого (п. 12 ч. 2 ст. 42), виправданого, засудженого (ч. 3 ст. 43), захисника (ч. 4 ст. 45), потерпілого та його представника (п. 5 ч. 1 ст. 56, ч. 4 ст. 58), цивільного позивача, цивільного відповідача та їх представників (ч. 3 ст. 62, ч. 3 ст. 61, ч. 3 ст. 63), свідка (п. 8 ч. 2 ст. 66), перекладача (п. 4 ч. 2 ст. 68), експерта (п. 7 ч. 3 ст. 69), спеціаліста (п. 5 ч. 4 ст. 71). Однак вказівки щодо поняття забезпечення безпеки учасників кримінального процесу, перелік заходів забезпечення безпеки, підстав їх застосування тощо в чинному КПК України відсутні. Крім того, в КПК України 2012 року відсутнє посилання до норм вищезгаданого Закону, що фактично унеможливує право пересічного громадянина на забезпечення безпеки його як учасника кримінального процесу лише в силу відсутності на те прямої вказівки у кримінально-процесуальному законі. Таким чином, на наш погляд, існує нагальна необхідність у відображенні поняття, підстав, видів та порядку реалізації заходів забезпечення безпеки в чинному КПК України, у зв'язку з чим доцільно було б або внести зміни до статей КПК України, що регламентують права та обов'язки учасників кримінального провадження, або доповнити КПК України главою «Забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні».

Ст. 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» містить загальний перелік заходів забезпечення безпеки, які можуть застосовуватися до осіб, щодо яких існує реальна загроза їхньому життю, здоров'ю, житлу та майну. Частина 2 даної статті закріплює, що «з урахуванням характеру і ступеня небезпеки для життя, здоров'я, житла та майна осіб, взятих під захист, можуть здійснюватися й інші заходи безпеки» [4]. Тобто якщо ситуація, що виникла, виходить за рамки практики чи законодавчого регулювання, то особі, яка вирішує питання про забезпечення безпеки, надається не тільки право, але й покладається обов'язок самостійно (чи за участю спеціалістів) розробити інші засоби захисту осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві, які б забезпечили досягнення поставленої мети [9, с. 45]. Однак закон, надаючи органам та посадовим особам, що вирішують питання про забезпечення безпеки, повноваження з розробки та впровадження нових заходів забезпечення безпеки, не визначає меж, в яких дані заходи повинні розроблятися та впро-



ваджуватися. Хоча, з одного боку, в даному випадку принцип «дозволено все, що не заборонено законом» має свій прямий вияв, з іншого боку, така ситуація з урахуванням специфіки кримінальної процесуальної діяльності та відносин, що складаються під час забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, потребує певної законодавчої регламентації. На підставі вищевикладеного питання розробки, впровадження та реалізації заходів забезпечення безпеки, які не передбачені ст. 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», варто вирішувати, виходячи із загальних засад кримінального провадження, передбачених ст. 7 КПК України, із подальшим закріпленням даної позиції в Законі України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», що допоможе усунути непорозуміння з даного питання та надасть змогу попередити зловживання повноваженнями компетентних осіб з питань забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні.

Як було зазначено вище, загальний перелік заходів забезпечення безпеки передбачений ст. 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», і цей перелік не є вичерпним. Крім цього, в розділі III даного Закону містяться норми, які стосуються особливостей забезпечення безпеки таких категорій осіб, як військовослужбовці (ст. 18) та особи, які перебувають в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах або у місцях із спеціальним режимом тримання (ст. 19), що дає підстави стверджувати про застосування особливого підходу до забезпечення безпеки даних категорій осіб, який доцільно було б виокремити у спеціальні програми забезпечення безпеки. О. Бардацька та А. Орлеан висловлюють думку про вдосконалення вітчизняної системи захисту свідків через запровадження поділу на спрощену або короткострокову програму захисту учасників кримінального судочинства та більш ґрунтовну (тривалішу) програму застосування заходів забезпечення безпеки таких осіб. При цьому, на їх думку, для першої важливим буде саме спрощений порядок прийняття рішення про її застосування та якнайшвидше узгодження такого рішення, в той час як для другої важливим буде ґрунтовність та продуманість комбінації всіх можливих заходів [10, с. 33]. Варто цілком погодитися із необхідністю запровадження програм захисту осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, однак в їх основу варто покласти такі критерії, як важкість, характер кримінального правопорушення та важливість інформації, носіями якої є особи, взяті під захист. Так, наприклад, під час розслідування кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України необхідність застосування спеціальної програми забезпечення безпеки зумовлена державними інтересами та підвищеною небезпекою щодо особи, взятої під захист. Крім цього, підвищена небезпека існує щодо єдиного свідка у кримінальному провадженні і так званого «коронного свідка», коли будь-який зовнішній вплив неминуче відображається на бажанні таких свідків співпрацювати із органами досудового розслідування. В зв'язку з цим існує об'єктивна необхідність законодавчого закріплення поділу програм забезпечення безпеки, визначення переліку випадків їх застосування та переліку заходів, які можуть застосовуватись щодо осіб, взятих під захист в рамках цих програм.

Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» визначає способи нерозголошення даних про особу, взятую під захист, одним із яких є обмеження відомостей про особу в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих дій та інших матеріалах кримінального провадження, заміни прізвища, імені, по батькові в цих документах псевдонімами за постановою органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчого, прокурора або за ухвалою слідчого судді, суду про зміну анкетних даних (п. «а» ст. 15) [4]. Однак чинний КПК України не містить жодної вказівки щодо забезпечення конфіденційності даних про особу, взятую під захист, під час підготовчого провадження, а тому у зв'язку з



чим існує реальна загроза розголошення справжніх даних про учасника кримінального провадження. З огляду на це необхідно внести відповідні зміни у главу 28 КПК України «Підготовче провадження» задля усунення будь-яких можливостей стороннього доступу до справжньої інформації про особу, взяту під захист.

Висновки. Враховуючи викладене вище, вважаємо за доцільне, по-перше, викласти назву Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» таким чином: «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні», з подальшим внесенням змін до положень даного Закону та інших актів законодавства в дослідженій сфері. По-друге, закріпити положення щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, в КПК України або шляхом внесення відповідних змін до статей, що регламентують права та обов'язки учасників кримінального провадження, або шляхом доповнення КПК України главою «Забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні». По-третє, доповнити ст. 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» позицією про розробку та впровадження нових заходів забезпечення безпеки на основі та в рамках загальних засад кримінального провадження, передбачених ст. 7 КПК України. По-четверте, законодавчо закріпити поділ програм забезпечення безпеки, визначити перелік випадків їх застосування та перелік заходів, які можуть застосовуватись щодо осіб, взятих під захист в рамках цих програм. По-п'яте, внести відповідні зміни у главу 28 КПК України «Підготовче провадження» задля усунення будь-яких можливостей стороннього доступу до справжньої інформації про особу, взяту під захист.

На нашу думку, успішне впровадження та подальша реалізація наведених нами пропозицій дала б змогу не тільки реально забезпечити безпеку учасників кримінального процесу, а й уникнути корупційності та зловживань з боку компетентних органів, зменшити рівень злочинності та вивести здійснення правосуддя на якісно новий рівень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 26 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін.; за ред. В.Г. Гончаренка. – 2-ге вид., стереотипне. – К.: Либідь, 2004. – 320 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 2003. – Т. 5: П – С. – 736 с.
4. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 2001. – Т. 3: К – М. – 792 с.
6. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон УРСР від 28 грудня 1960 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – С. 478. – Ст. 88.
8. Карпов Н.С. Законодавство України в сфері забезпечення безпеки свідків та потерпілих / Н.С. Кудрявцев // Наук. вісн. Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – К., 2006. – № 1. – С. 90–97.
9. Зеленецкий В.С. Обеспечение безопасности субъектов уголовного процесса / В.С. Зеленецкий, Н.В. Куркин. – Х.: КримАРТ, 2000. – 404 с.
10. Бардацька О.В. Забезпечення безпеки потерпілих та свідків у кримінальних справах, пов'язаних з торгівлею людьми / О.В. Бардацька, А.М. Орлеан. – К.: Тютюкін, 2010. – 35 с.



РЕЦЕНЗІЯ НА НОВІТНІЙ СЛОВНИК З АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹

Суттєве оновлення змісту адміністративного права, його предмета, методу, системи, активізація нормотворчих процесів, зорієнтованих у тому числі на підготовку кількох нових кодифікованих адміністративно-правових актів, істотно актуалізують потребу оновлення джерельної, зокрема навчальної, бази для підготовки майбутніх юристів у вищих навчальних закладах України. Незважаючи на те, що останнім часом представниками вітчизняної адміністративно-правової науки підготовлено достатньо велику кількість навчальних посібників, підручників з адміністративного права, в тому числі зі змістовними практикумами, які цілком можуть використовуватися студентами у процесі самопідготовки, на жаль, і до цього часу не підготовлено жодного словника з адміністративного права, що свідчить про недооцінене значення цього виду видань.

Вирішити певним чином нагальну потребу ліквідації відповідної прогалини джерельної бази покликане новітнє видання, підготовлене досить потужним авторським колективом представників вітчизняної адміністративно-правової науки, до складу якого увійшли науковці різних вищих навчальних закладів і наукових установ України.

Словник термінів адміністративного права містить більше 4000 позицій, серед яких як доктринальні, так і нормативні, з обов'язковим посиланням на джерела отримання інформації. Достатньо логічним, ґрунтовним є змістове наповнення словника, що свідчить про врахування його авторами здобутків метрів адміністративно-правової науки і вчених-адміністративістів сучасності, досягнень сучасного галузевого нормотворення.

Слід схвально оцінити намагання авторів висвітлити підходи до галузевої правової термінології представників різних вітчизняних галузевих правничих шкіл, у тому числі з елементами її генези. У словнику ґрунтовно висвітлено як традиційні, сформовані раніше, так і новітні інститути, підгалузі адміністративного права, що вплинуло на кількісне термінологічне наповнення відповідного джерела. Запропонована робота цілком може використовуватися в навчальному процесі під час викладання дисциплін адміністративно-правового циклу, під час підготовки курсових, конкурсних, дипломних робіт, у науково-дослідній діяльності та у правозастосовній практиці. Окрім того, вона буде корисною і для широкого кола читачів, які цікавляться питаннями адміністративного права.

Словник з адміністративного права випущено у видавничому домі «Ін Юре» (м. Київ), який вже протягом тривалого часу зберігає місце лідера серед вітчизняних фахових видавництв, із поєднанням кращих традицій підготовки довідниково-енциклопедичних видань та новітніх видавничих технологій, що забезпечує рецензованому виданню чільне місце серед кращих вітчизняних правничих словників.

**доктор юридичних наук, професор,
ректор Дніпропетровського
гуманітарного університету**

О.В. Негодченко

¹(Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова ; ДВНЗ «Запорізький національний університет». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.)



ЮВІЛЕЙ

**доктора юридичних наук, професора,
Заслуженого юриста України,
ректора Дніпропетровського гуманітарного університету**

НЕГОДЧЕНКА ОЛЕКСАНДРА ВОЛОДИМИРОВИЧА (до 60-річчя від дня народження)

Народився Олександр Володимирович 15 червня 1954 року в м. Середина-Буда Сумської області.

Дитинство та юність О.В. Негодченка пройшли на рідній Сумщині.

Початок його трудової діяльності безпосередньо пов'язаний із райкомбінатом м. Середина-Буда, де він працював токарем.

Вісімнадцятирічним пішов на службу до Збройних сил СРСР. Відслуживши в армії, працював машиністом-оператором заводу «Запоріжсталь», де проробив два роки, після чого вступив до Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції МВС СРСР.

Першими вчителями-наставниками, які дали Олександрові Володимировичу путівку в життя, були начальник курсу Микола Іларіонович Зубов, а також викладачі: Іван Степанович Чубарь, Іван Григорович Шкуліпа, Роман Августинович Токарівський та інші. Начальник курсу М.І. Зубов згадує про курсанта О.В. Негодченка з особливою теплотою в серці, оскільки це був, на його думку, ідеальний курсант, який чітко виконував вимоги дисципліни, дотримувався встановленого порядку, був старанним у навчанні. Олександр Володимирович закінчив школу міліції з відзнакою, і це стало для нього гарним стартом у професійній діяльності.

Більше 35 років його життя віддано службі в органах внутрішніх справ: від лейтенанта до генерал-лейтенанта міліції, від інспектора – до ректора університету.

Відразу після закінчення ДССШМ О.В. Негодченко продовжив службу інспектором відділу БХСС УВС Запорізького облвиконкому, а потім – Орджонікідзевського РВВС м. Запоріжжя. Після здобуття вищої освіти у Київській вищій школі міліції МВС СРСР імені Ф.Е. Держинського Олександр Володимирович повертається до рідної Дніпропетровської спеціальної середньої школи міліції МВС СРСР, де протягом п'яти років працює викладачем-методистом навчального відділу.

Уже тоді О.В. Негодченко відчував хист до педагогічної та наукової праці. Тому наступним кроком стало навчання в ад'юнктурі Академії МВС СРСР



на кафедрі кримінології та організації профілактики злочинів. Після закінчення ад'юнктури захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Кримінологічна характеристика і попередження органами внутрішніх справ злочинів у сфері автотранспортних послуг».

Протягом майже шести років (із 1992 по 1997 рік) Олександр Володимирович пройшов шлях сходинок служби від викладача циклу кримінального права та загально-правових дисциплін Дніпропетровського училища міліції МВС України до ректора навчального закладу, згодом реорганізованого в Дніпропетровський університет внутрішніх справ.

Усі досягнення вузу безпосередньо пов'язані з активною цілеспрямованою діяльністю його ректора. Йдеться не лише про укріплення матеріальної бази, а й про зміцнення наукового потенціалу та міжнародних зв'язків закладу. Під керівництвом О.В. Негодченка в навчальний процес впроваджуються новітні методики й технології, налагоджено видавничу справу, на замовлення галузевих служб органів внутрішніх справ ведуться прикладні наукові дослідження, результати яких застосовуються у правоохоронній діяльності.

О.В. Негодченко бере активну участь у підготовці й атестації науково-педагогічних кадрів, керує підготовкою ад'юнктів, аспірантів та здобувачів. Він уже підготував десяткох кандидатів, двох докторів юридичних наук.

Сьогодні вуз має розгалужену систему міжнародних зв'язків із навчальними закладами країн ближнього та дальнього зарубіжжя: Росії, Білорусії, Молдови, Вірменії, Великої Британії, США, ФРН, Франції та інших держав.

О.В. Негодченко широко відомий як в Україні, так і далеко за її межами своїми науковими працями та навчальними посібниками. Він є автором більше 150 публікацій навчально-методичного й наукового характеру. Його наукові надбання пов'язані з дослідженнями у сфері кримінології, адміністративного та конституційного права. У 1997 році ректору було присвоєно вчене звання доцента, в 2001 році – професора.

Наступною віхою в житті О.В. Негодченка став захист у 2004 році дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади».

Як науковець О.В. Негодченко брав участь у розробці законодавчих і відомчих нормативних актів із питань забезпечення прав людини, правоохоронної діяльності та організації підготовки фахівців у закладах освіти МВС України. До таких належать «Комплексна програма удосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції на 1999–2005 роки», «Про реформування структури МВС України», Закон України «Про вибори народних депутатів України» (в редакції 1993 року), проект Кримінального кодексу України та Кримінально-процесуального кодексу України, «Про критерії оцінки результатів діяльності органів внутрішніх справ України», «Про підготовку науково-педагогічних кадрів для вищих закладів освіти та наукових установ Міністерства внутрішніх справ» тощо.

Олександр Володимирович очолює Дніпропетровське регіональне відділення Кримінологічної асоціації України. Він є членом правління Всеукраїнського фонду юридичної науки Академіка права В.В. Сташиса, Ради ректорів Дніпропетровського регіонального вузівського центру.

Наукова і просвітницька діяльність О.В. Негодченка досить різнобічна та включає в себе роботу редактора й рецензента. Він є заступником голови редакційної колегії наукового журналу «Право і суспільство», членом редакційної колегії журналів «Законодавство України» та «Науково-практичні коментарі».



О.В. Негодченко є академіком Міжнародної академії наук екології та безпеки життєдіяльності (МАНЕБ), членом-кореспондентом Міжнародної кадрової академії (МКА).

За час служби О.В. Негодченко неодноразово був відзначений державними нагородами. Він заохочувався понад 60 разів, у тому числі знаком Міністерства освіти і науки України «Відмінник освіти України», пам'ятним знаком Академії МВС СРСР, нагрудними знаками МВС СРСР «Відмінник міліції» та «За відмінну службу в МВС», нагрудним пам'ятним знаком Академії управління МВС Росії, знаком МВС України «10 років вищим навчальним закладам МВС України», медалями «10 років внутрішнім військам МВС України» та «10 років МВС України», нагрудним знаком МВС України «За відзнаку в службі II ступеня» та «За відзнаку в службі I ступеня», Почесним знаком МВС України, премією МВС України «За розвиток науки, техніки та освіти II ступеня», премією МВС України «Лицарю звитяги», Орденом святого рівноапостольного I Великого князя Володимира III ступеня, подяками МВС України, медаллю «За сумлінну службу».



Чимало сил, енергії й таланту віддав Олександр Володимирович Дніпропетровському гуманітарному університету. Навчальний заклад у своїй діяльності повною мірою реалізує сучасні тенденції розвитку вищої школи, задовольняє потреби області й регіону у висококваліфікованих фахівцях, виступає осередком гуманітарної науки і культури та постійно вдосконалює навчальний процес відповідно до європейських вимог та освітянських стандартів, органічно поєднуючи традиційні й новітні освітні технології. Університет, керований Олександром Володимировичем, формує інноваційне навчально-виховне середовище, в якому є місце інтеріоризації змісту освіти, засвоєнню навичок і вмінь для практичної діяльності за обраним напрямом підготовки, комплексному вдосконаленню професійної майстерності викладачів шляхом опанування інноваційних і дослідно-експериментальних методів навчання з метою підготовки універсальних фахівців із сучасним мисленням, впевнено крокує в майбутнє як перспективний провідний учасник освітнього процесу та наукової сфери.

А попереду – втілення нових задумів і мрій, реалізація наукових та освітніх проєктів, нові сходинки зростання.

*Юридична громадськість, колеги, учні, друзі, редакційна колегія
та колектив редакції журналу «Право і суспільство»
сердечно вітають Олександра Володимировича зі славним ювілеєм
та бажають йому міцного здоров'я, радості й достатку!*

*Бажаємо Вам, шановний ювіляре, наснаги у праці,
невичерпної енергії та творчого натхнення, подальших наукових здобутків,
благополуччя ще на сотню літ!*



ЗМІСТ

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

АНДРЕЙЧЕНКО С. С. ПИТАННЯ ВИНИ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ТЛУМАЧЕННЯ ПЕРВИННИХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ НОРМ.....	3
АНПЛОГОВ О. В. ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ.....	9
ЛАЗАРЕНКО Л. А. ДЕЯКІ АСПЕКТИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ВІТЧИЗНЯНИМИ ВЧЕНИМИ ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ.....	16
МОЖАРОВСЬКА К. В. АКСІОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ НА МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ (2005-2013 РОКИ).....	20
СКРИПНИКОВА Л. В. НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ В РОЗВИТКУ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (СТРАТЕГІЯ «ЄВРОПА 2020»).....	24
ЦИВІЛІСТИКА, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ГОСПОДАРСЬКИЙ ПРОЦЕС	
АЛЕКСАНДРОВ В. М. ЩОДО ПОНЯТТЯ «ОТРИМАНОЇ ПАРТІЇ ТОВАРІВ» ЯК ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ.....	29
БАСАЙ О. В. СПІВВІДНОШЕННЯ ГЕОГРАФІЧНОГО ЗАЗНАЧЕННЯ ТА ГАРАНТОВАНОГО ТРАДИЦІЙНОГО ПРОДУКТУ.....	34
БОЛОКАН І. В. НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ДОГОВОРУ ПРОКАТУ.....	39
БОРОВСЬКА І. А. ОКРЕМІ СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДІЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ.....	45
БРУС І. І. ДОКАЗОВА ДІЄВІСТЬ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	50
ЛУКАЧ І. В., ГЛУЩЕНКО Г. С. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ.....	55



**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

АЛФЬОРОВА Т. М. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ТА ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ.....	61
БОНДАРЕНКО К. В. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКОРДОННИМИ СПРАВАМИ.....	67
БУРЛАКОВ С. В. МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	72
ВОЛІК В. В. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ.....	77
ВОРОНІН Я. Г. ДОЗВІЛЬНІ СИСТЕМА, ДІЯЛЬНІСТЬ І ПРОЦЕДУРИ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ.....	82
ГАВРИЛЮК Р. В. ПРО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ.....	88
ГРЕЧАНЮК Н. В. СТАН ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ.....	94
ЄМЕЦЬ Л. О., ВІХРОВ В. В. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НЕПОЛІТИЧНИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН.....	98
ЗУЄВА В. О., ЧЕРЕВАТЮК В. Б. ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРОБЛЕМИ АВІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....	103
ІСА ТАНРИВЕРДІЄВ КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	110
КЛИМЕНТЬЄВ О. П. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ.....	117
НЕГОДЧЕНКО В. О. МІСЦЕ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У СИСТЕМІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ.....	123
ПОТІП М. М., КОРНІЄНКО М. В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	132



ХРІДОЧКІН А. В., МАКУШЕВ П. В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ
УПРАВЛІННЯ ВИНАХІДНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН...139

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

АНДРЕЄВ Р. Г. ПРАВОВИЙ СТАТУС СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ
І РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОЇ ЗАБОРГОВАНOSTІ.....146

ВИШЕМИРСЬКИЙ М. В. ПОДАТКОВІ ПІЛЬГИ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ.....149

ГЛУСЕНКО А. С. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЕРЕРЕЗПОДІЛУ ЗЕКОНОМЛЕНИХ КОШТІВ
ЯК НАПРЯМОК ЗБАЛАНСУВАННЯ ЛАНОК БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ.....152

ИВАНОВА С. С. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧЕТА САМОЗАНЯТЫХ ЛИЦ.....156

МИХАЙЛЕНКО Д. О. ДО ПРОБЛЕМИ УНИКНЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНИХ
РОЗБІЖНОСТЕЙ У ПОДАТКОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ (НА ПРИКЛАДІ
ОПОДАТКУВАННЯ БЕЗНАДІЙНОЇ І СУМНІВНОЇ ЗАБОРГОВАНOSTЕЙ).....163

МИХАЙЛОВ В. В. МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ ЯК ГАРАНТІЯ ФІНАНСОВОЇ
САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ.....167

МОГИЛЬНИЦЬКИЙ М. С. ОПОДАТКУВАННЯ ГРОШОВИХ ЗАОЩАДЖЕНЬ
ГРОМАДЯН ЯК КАНАЛ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....171

ПАВЛЕНКО К. К. ЧИННІСТЬ І ДІЯ В ЧАСІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ
ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОДАТКОВО-ПРАВОВИХ НОРМ.....174

ТОКАРЄВА К. О. ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ
ФОНДІВ КОШТІВ.....181

ЧЕРНИШОВА М. Ю. ЕКОНОМІЧНА ОБГРУНТОВАНІСТЬ ПЛАТЕЖУ
ЯК ПРИНЦИП ОПОДАТКУВАННЯ.....188

**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА,
КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА**

АНДРУШКО А. В. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТИВНИХ
ОЗНАК НЕЗАКОННОГО ПОМІЩЕННЯ ДО ПСИХІАТРИЧНОГО ЗАКЛАДУ.....193

АНЕГДЕНКО А. Г., ЛЬОВІН А. В. АПЕЛЯЦІЯ НА ПІДСТАВІ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ
ПОРУШЕНЬ У МІЖНАРОДНОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ.....198

БРУХ Х. І. ПІДСТАВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ ПРИМУШУВАННЯ
ДО ВСТУПУ У СТАТЕВИЙ ЗВ'ЯЗОК.....204



ВАСЮРЕНКО А. О. АНАЛІЗ ЗВИЧАЄВОГО ХАРАКТЕРУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ.....	213
ГОЛУБІНСЬКИЙ І. Л. ПЕРЕХРЕСНИЙ ДОПИТ ЯК РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ЗМАГАЛЬНОСТІ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....	217
ДОБРОВОЛЬСЬКА О. Г. ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОДИ ПРО ПРИМИРЕННЯ.....	221
МАКАРЕНКО Є. І. ЗАТРИМАННЯ ПІДОЗРЮВАНОВОГО У ВЧИНЕННІ ЗЛОЧИНУ: ВИМОГИ ЧИННОГО КПК УКРАЇНИ ТА ЄВРОСТАНДАРТИ.....	226
САЧКО О. В. ДОСЛІДЧА ПЕРЕВІРКА ФАКТІВ НЕЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ: ТАКТИКО-КРИМІНАЛІСТИЧНІ АСПЕКТИ.....	234
СЕНЧЕНКО Н. М., ГАЙДА Р. О. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....	241
РЕЦЕНЗІЯ НА НОВІТНІЙ СЛОВНИК З АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	246



ПРАВО
І СУСПІЛЬСТВО

5 • 2014

Науковий
журнал

Науковий журнал

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Підписано до друку 01.07.2014 р. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 22,16. Ум. друк. арк. 29,53. Наклад 120 прим. Ціна договірна.

ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет»
49046, м. Дніпропетровськ, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42