

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 4

2016

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор

Заступник головного редактора:

Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент

Відповідальний секретар:

Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент

Члени редакційної колегії:

Алексєєнко Ігор Григорович – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент

Антонов Костянтин Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)

Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор

Богатирьова Ольга Іванівна – доктор юридичних наук, професор

Бондаренко Наталія Леонідівна – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)

Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук

Грабильніков Анатолій Васильович – кандидат юридичних наук, доцент

Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор

Калашиников Віктор Михайлович – доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор

Кулієв Ібрагим Орудж огли – доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)

Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор

Мудрисєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук,

кандидат філософських наук, доцент

Негодченко Олександр Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Поляков Сергій Іванович – кандидат історичних наук, доцент

Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор

Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор

Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, професор

Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук

Юзікова Наталія Семенівна – кандидат юридичних наук, доцент

Науковий збірник містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права.
Видання розраховане на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів,
а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

*Зміст наукових праць не завжди збігається
з точкою зору редакційної колегії.*

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара
(Протокол № 14 від 01.07.2016 р.)

Офіційний сайт: apnl.dnu.in.ua

Засновник: Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» є фаховим виданням на підставі
Наказу МОН України від 21 грудня 2015 року № 1328 (додаток № 8)

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації – серія KB № 21220-11020P
від 23.01.2015 р. видане Державною реєстраційною службою України

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 347.962(477)«8/11»(091)

Кравчук В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОСНОВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДДІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (КІНЕЦЬ ХVІІІ – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ)

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF BASES OF LEGAL STATUS OF JUDGES ON UKRAINIAN TERRITORIES IN COMPOSITION OF RUSSIAN EMPIRE (END XVIII – BEG. XX OF CENTURIES)

У статті проведено історико-правовий аналіз становлення основ правового статусу суддів на українських землях у складі Російської імперії (кін. ХVІІІ – поч. ХХ ст.ст.). З'ясовано, як у процесі реформування російського законодавства змінювалися окремі елементи правового статусу суддів.

Ключові слова: правовий статус, правовий статус судді, правосуддя, суддя, судова система.

В статье произведен историко-правовой анализ становления основ правового статуса судей на украинских землях в составе Российской империи (кон. XVIII – нач. XX вв.). Установлено, как в процессе реформирования российского законодательства менялись отдельные элементы правового статуса судей.

Ключевые слова: правовой статус, правовой статус судьи, правосудие, судья, судебная система.

In the article is conducted the historical-legal analysis of becoming of bases of legal status of judges on Ukrainian territories in composition the Russian empire (end XVIII – beg. XX of centuries). The separate elements of legal status of judges changed during reformation of the Russian legislation.

Key words: legal status, legal status of judge, justice, judge, judicial system.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сьогодні перед юридичною наукою постають нові виклики та завдання, зумовлені складним перебігом політико-правових процесів в Україні. Цьому сприяє і продовження конституційної реформи, яка сформувала нову мету сучасного конституційного процесу та модернізувала вектори конституційних змін у сфері правосуддя.

Обґрунтування такої категорії конституційного права, як конституційно-правовий статус суддів, виявлення його складових елементів, з'ясування змісту правосуб'єктності суддів, дослідження нормативних та організаційно-правових заходів зміцнення статусу суддів, вирішення існуючих проблемних питань, пов'язаних із застосуванням до суддів заходів юридичної відповідальності, а також вивчення зарубіжного досвіду з конституційних основ правового статусу суддів потребує відповідного історико-правового осмислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Окремі історичні періоди функціонування судової влади та суду України розглядали такі вітчизняні та зарубіжні дореволюційні дослідники, як М. Аркас, В. Винниченко, С. Вікторський, М. Владимирський-Буданов, Д. Дорошенко, Г. Джаншиєв, М. Дювернуа, В. Гессен, І. Грозовський, М. Грушевський, Л. Зайцев, О. Кістяківський, А. Коні, М. Костома-

ров, І. Крип'якевич, К. Кротович, А. Лазаревський, А. Левицький, Д. Міллер, М. Муравйов, Н. Полонська-Василенко, М. Слабченко, В. Случевський, О. Субтельний, Д. Тальберг, І. Фойницький, І. Черкаський, М. Чубатий, Д. Яворницький та ін.

Над вивченням проблем, пов'язаних з дослідженням статусу суддів у рамках історії держави та права, працювали та продовжують працювати такі вітчизняні вчені, як В. Батрименко, І. Безклубий, І. Бойко, В. Гончаренко, Т. Гошко, А. Долженко, В. Іванов, С. Ковальова, О. Копиленко, В. Кульчицький, Ф. Леонтович, О. Мироненко, П. Музиченко, В. Прилуцький, А. Рогожин, О. Румянцев, М. Страхов, Б. Тищик, І. Усенко, А. Чайковський, В. Чехович, О. Шевченко та ін.

Виокремлення не виділених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується представлена стаття. Відсутність у правовій доктрині загальноновизнаної періодизації дослідження конституційних основ правового статусу суддів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основною метою цієї статті є дослідження на основі історичного аналізу та узагальнення нормативно-правових актів окресленого періоду, які закріплювали конституційні основи правового статусу суддів. У межах історико-правового дослідження судоустрою та статусу суддів відсутній аналіз безпосередньо конституційних основ правового статусу суддів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Період з кінця XVIII до початку XX ст. на українських землях, які в цей час входили до складу Російської імперії, позначився становленням та розвитком правового статусу судді під впливом російського імперського законодавства. У результаті судової реформи 1760–1763 рр. відбулося відмежування судових функцій від адміністративних та формування нової системи загальних судів – земських, гродських та підкоморських. Зокрема, в Універсалі гетьмана Розумовського від 19 листопада 1763 р. про відновлення земських і гродських судів метою реформи визначалося упорядкування українських судових місць, щоб кожній скривдженій особі забезпечити правосуддя [1, с. 351]. Універсал заборонив судам розглядати справи, які не належать до їхньої юрисдикції.

На українських землях, що ввійшли до складу Російської імперії після Переяславської ради 1654 р., до 1782 р. існувала особлива судова система, на чолі якої стояв гетьман, а генеральний суддя допомагав йому в здійсненні правосуддя; справи вирішувалися як гетьманом, так і полковниками та полковими старшинами, за винятком зовсім незначних, за вирішення яких відповідали сотники. Рішення гетьмана та генерального судді оскаржували в Малоросійської колегії, що підпорядковувалась безпосередньо Сенату [2, с. 120–121].

До суддів, які обирались у губернські суди, висувались відповідні вимоги. Вони, зокрема, були викладені в доповіді В. Новікова, підготовленій у 1786 р. до зборів дворянства, приурочених обранню суддів. Так, від дворян губернії залежало обрання «в судді осіб достойніших і здібних за своїми знаннями та досвідом» [3, с. 13]. Бочкарьов В. відзначав, що «на судові посади переважно потрапляли представники дрібнопомісного дворянства», а оскільки «освітнього цензу для суддів закон не встановлював», то кожен дворянин або купець «міг бути обраний на будь-яку посаду в місцевих судових установах»; «в судах першої інстанції неписьменні або малограмотні становили більшість», така ситуація сприяла й «поголовному хабарництву, в якому винні були рішуче всі» у судах [4, с. 212–213]. Вортман Р. вказував, що судьями, як правило, ставали дворяни. Не маючи суддівського досвіду, а також інтересу до правосуддя, вони мало займалися справами, залишаючи фактичне виконання своїх функцій армії дрібних чиновників, для яких суддіство було професією. Тому правова адміністрація була розколота: з одного боку, судді, наділені владою та відповідальністю, з іншого – чиновники, що володіють професійними знаннями та досвідом. Ці соціальні та внутрішньовідомчі бар'єри долалися, як відзначає автор, загальним та постійним порушенням законності [2, с. 172].

У контексті дослідження основ правового статусу суддів та його окремих елементів, особливий науковий інтерес становить книга Ф.-Г. Дільтея «Дослідження юридичне про приналежне для суду

місце, про судову владу, про посаду суддівську, про чолобитну й доказ судовий» 1779 р. [5], в якій, описуючи функції та обов'язки суддів, автор не обмежувався лише викладом норм законодавства, але й намагався показати також високе соціальне призначення цієї професії. Зокрема, у третій главі, присвяченій суддівській посаді, особлива увага приділяється дослідженню «видатніших доброго судді якостей», серед таких виділяється справедливість і правосудність. «Добрий суддя, який є або сам государ, намісник на землі Божій, або від государя заснований, – писав Дільтей, – повинен ясно та детально знати всі закони, або принаймні ті, що особливо стосуються свого суду...; він повинен бути проникливим для дослідження найбільшої точності справи, до якої він закони застосовувати зобов'язаний, адже часто від найменшої обставини вся справа перемінюється» [5].

Характеризуючи образ доброго судді, Дільтей зосереджує основну увагу на трьох базових якостях. По-перше, добрий суддя повинен бути сліпим у розсуджуванні судимих осіб, адже в суді ніякого упередження мати не потрібно. Однак разом з цим він повинен бути й стооком, якщо має постійне бажання кожному віддавати своє право. По-друге, добрий суддя повинен бути глухим, щоб не чути ніяких прохань за чолобитника чи за відповідача, адже він за посадою своєю зобов'язаний спостерігати правосуддя. Однак, ставши глухим до цих прохань, повинен мати і вуха, розкриті однаково для обох сторін, оскільки в юриспруденції прийняте правило вислухати й іншу сторону. По-третє, добрий суддя повинен бути німим, аби що в судах твориться, не розголошував у народ і не подавав тим самим приводів для безкінечної тяганини, що є згубними для обох сторін; повинен бути німим, аби не розповідав сторонам нічого, крім того, що стосується законів, оскільки знати йому потрібно, що він суддя, а не адвокат [5].

Воропанов В. А. вказував на тогочасний порядок формування суддівських колегій шляхом визначення більшої частини кандидатів становими зборами. В окремих губерніях з нерозвиненим помісним землеволодінням і відсутністю дворянських органів відбір кандидатів у судді здійснювала губернська адміністрація [6, с. 63].

Наступний етап еволюції правового статусу суддів пов'язано із створенням у 1802 р. і міністерської системи, в якій особливе місце займало міністерство юстиції, головним завданням якого був нагляд за судовими органами. Так, у одному із своїх рескриптів міністру юстиції Д. Трошинському від 5 серпня 1816 р. імператор Олександр I вказував: «...доручаю вам посилити нагляд, щоб справи як в Правлячому Сенаті, так і у всіх підлеглих йому місцях, мали успішний перебіг, щоб закони й укази повсюдно виконувались незмінно, <...> щоб право суддів не було затьмарене ні упередженістю до осіб, ні мерзотним хабарництвом, противним Богу і мені огидним, і щоб викриті в цьому мерзотному пороці <...> переслідувались з усією суворістю законів» [7].

Важливу роль у розвитку української суспільно-політичної думки в цей період відіграло Кирило-Мефодіївське товариство (1846–1847 рр.), один із членів якого – Георгій Андрузький, розробив «Начерки Конституції Республіки», в яких окрема норма була приділена статусу суду та суддів. Так, у начерках передбачалось утворення словесного суду, до якого входили судді (депутати від палат), депутати від думи та духовна рада. Крім того, передбачалась «...пенсія судді за 30 років...» [8, с. 54–64]. Цю норму можна вважати першою спробою конституційного закріплення статусу суддів у тогочасній Українській державі.

Такі неоднозначні підходи до визначення ролі та місця суддів у тогочасній судовій системі та різнопланове бачення процедури обрання та призначення суддів, як у нормативно-правових актах, так і у наукових працях вчених того часу, зумовили початок пошуку більш раціональних підходів щодо унормування правового статусу суддів та їх окремих елементів. Першим кроком до цього стала розробка у 1861-1862 рр. спеціально утвореною комісією [9, с. 94] «Основних положень змін судової частини в Росії» [10], відповідно до яких дільничні та почесні мирові судді мали обиратися усіма станами на трирічний термін та затверджуватися першим департаментом сенату [10, ст. 13], а члени окружних судів, судових палат та сенатори призначалися Імператором [10, ст. ст. 23, 39, 46].

В період розробки та прийняття «Основних положень змін судової частини в Росії» виникла дискусія щодо підходів до призначення суддів, що детально розкривається в книзі «Судові статuti 20 листопада 1864 р. з викладенням міркувань, на яких вони засновані» [11]. Розробники «Основних положень» виходили з того, що мирові судді, які найбільш наближені до населення, мають обиратися населенням, а всі інші судді – призначатися Імператором на підставі пропозиції міністра юстиції. Їх опоненти дотримувалися іншої точки зору, відповідно до якої всі судді, окрім членів сенату (сенаторів), повинні обиратися, але тільки на основі цензового підходу.

Ці контраверсійні концептуальні підходи, звичайно із урахуванням структури побудови сучасної судової системи України, не втратили актуальності й донині, тому пропонуємо на них зупинитись детальніше.

Прихильники порядку призначення всіх суддів на основі виборів доводили переваги цієї системи на підставі теоретичної, практичної та історичної точок зору.

Виходячи з теоретичної позиції, суд може досягнути свого справжнього призначення лише у випадку, коли він користується довірою в державі, яка необхідна для загального спокою. Вона не може бути досягнута, якщо формування складу суду буде належати виключно до відома адміністративної влади без будь-якої участі в цьому процесі населення.

Для пересічних громадян та суспільства в цілому закон має виражати зрозумілу думку для всіх та

кожного. Точка зору, що будь-хто має право обирати собі місцевого керівника, суддю та інших посадових осіб, є більш доступною, ніж та, що людина прислана здалеку, яка не знає ні місцевих умов, ні звичаїв, може бути гарним адміністратором чи справедливим суддею.

З практичної точки зору вибори посадових осіб місцевими жителями є найкращим засобом, яким уряд може скористатися для обрання своїх органів та представників. Усі та всюди скаржаться на недостатність людей: виборне право є одним із дієвих способів ліквідувати цей недолік. Місцеве населення краще знає своїх сусідів, ніж керівники, які проживають у віддалених центрах та через це поставлені в таке становище, яке є перепорою для того, щоб знати людей та зробити правильний вибір. Зазначалося, що в такій величезній державі неможливо одній посадовій особі призначати усіх членів окружних судів та судових палат. Для цього буде потрібно делегувати повноваження від міністра юстиції головам судових палат, що применшить значення суддів, які в очах народу повинні призначатися верховною державною владою. Голова судової палати, хоча й знаходиться ближче до місцевого населення, не буде спроможним призначати суддів в усіх окружних судах; а чим нижче передається право призначення суддів, тим більше втрачається їх значення. У таких випадках вибір кандидатів нерідко засновувався б не стільки на досягненні головної мети – обрання достойних людей, скільки на сваволі, яка керується зовсім іншими мотивами та призводить до вельми невітшних наслідків [11, с. 14–15].

Після викладення цих двох точок зору (теоретичної та практичної) прихильники виборної системи робили висновки, що:

1) уряду, точніше особі (-ам) уповноважених (-им) від нього, в будь-якому випадку важче знайти гідних людей на усі посади, надані до їх призначення, ніж обивателям кожної місцевості для свого округу;

2) уповноважені владою особи при призначенні службових осіб рівною мірою можуть помилитися, як і місцеві жителі, але помилка виборців впаде на них самих, а помилка уряду – на саму владу, що значно послабить загальну довіру до неї.

З історичної точки зору під час дискусії робилися посилання на те, що указом від 15 березня 1801 р., двома маніфестами від 2 квітня 1801 р. та маніфестом від 6 грудня 1831 р. усі судді, в тому числі голови судових палат, призначалися на підставі виборів. Відповідно до вказаних актів, доводилося, що виборне право, як і будь-яке інше, не може бути скасоване [11, с. 16].

Крім переваг, прихильники виборної системи призначення усіх посадових осіб суддівського відомства вбачали в цій системі й певні недоліки, зокрема: наявність станових привілеїв та строковість виборної служби, яка тягне за собою залежність суддів від виборців, що є несумісним із суддівською гідністю. Цей недолік, на їх думку, можливо було усунути скасуванням строкової служби на підставі виборів: щоб обрані особи, так само як і ті, що

призначені урядом, не змінювалися після закінчення певного часу, а продовжували проходити суддівську кар'єру та мали б право на заняття вищих посад по суддівському відомству.

Вони підкреслювали недосконалість строкової служби. По-перше, обрані на певний термін судді відчують вдячність до виборців та бажають забезпечити своє обрання на наступний період, тому намагаються уникати жорстких та непопулярних рішень; по-друге, тимчасові судді не можуть набути достатнього досвіду для належного відправлення правосуддя; по-третє, щоб підготувати себе до заняття суддівської посади потрібна тривала та наполеглива праця з вивчення права, якщо ж кандидат на таку посаду знає, що суддівська кар'єра є нетривкою, то він не буде витрачати стільки зусиль на заняття посади по суддівському відомству.

На підставі викладених міркувань прихильники діючої системи пропонували прийняти наступні принципи для реформування судової системи: 1) мирові судді, а також судді окружних судів та судових палат призначаються на підставі виборів, в яких беруть участь усі стани; 2) для участі у виборах виборець має володіти в окрузі не менш, як 300 десятинами землі (встановлювався майновий ценз); 3) кожному стану мало надавалося право обирати осіб, які належали до інших станів; 4) члени усіх судових місць та особи, що знаходилися при судових місцях [10]: прокурори, секретарі, судові пристави та нотаріуси – мали призначатися урядом [11, с. 18].

«Незважаючи на те, що вищевикладені аргументи здаються обґрунтованими, запропоновані принципи не можуть бути прийняті», – зазначали члени комісії. Якщо судді будуть обиратися один раз на все життя, а не на певний строк, – то така зміна виборчого права повністю нівелює його. Виборча система, на їх думку, має значення за умови, що обрані особи залишаються на посадах доти, поки користуються довірою суспільства; щоб вибори проводилися на певний строк, по сплину якого виборці б мали змогу змінити осіб, які не виправдали їх довіри, та призначити інших [11, с. 20].

Виборче право не закріпилося в тогочасному судоустрої країн Західної Європи, де вже тоді існували думки про неможливість поєднати виборчу систему з принципом незмінюваності суддів, який забезпечує, що посади по судовому відомству займають достойні особи та гарантує самостійність суддів [11, с. 21].

Укладачі статутів зазначали: «важко погодитися з думкою, що суспільство має більше можливості для обрання гідних суддів, ніж уряд. Так як планується об'єднати декілька повітів в один округ, та декілька губерній в одну область, проведення загальних виборів по округам та областям буде заплутаною та складною справою».

Вони підсумовували, що вибори не можуть відбуватися на кожну вакансію, що відкривається в судовій частині, а мають проводитися в певні, встановлені законом строки.

При виборній системі моральна відповідальність за вибір недостойних суддів падає на всіх виборців та розподіляється так, що стає мізерною – кожний виборець перекладає свою провину на інших. У зв'язку з цим можна дійти висновку, зазначали автори «Основних положень», що виборча система надає не більше, а менше засобів для обрання осіб, достойних звання судді.

Що ж до історичних підстав, зазначали вони, то «ніякі установи не можуть бути незмінними на вічні часи, оскільки в самому їх призначенні задовольняти сучасні вимоги держави, полягає належна підстава до їх зміни відповідно до виникаючих нових умов та суспільних процесів» [11, с. 21].

Врешті-решт законодавці, Державна рада та Імператор, підтримали позицію авторів «Основних положень» та встановили, що мирові судді призначаються на підставі виборів, а судді загальних судових місць й усі інші чини суддівського відомства – урядом [10].

Нормативний зміст судової реформи 1864 р. був закріплений в судових статутах (Учреждение судебных установлений, Статут гражданского судопроизводства, Статут уголовного судопроизводства, Статут о наказаниях) [12].

У результаті було запроваджено систему незалежних судів, в яких засідали професійно підготовлені судді. Суди було відокремлено від адміністрації; також згідно з судовими статутами утворено загальний і формально рівний для всіх суд: суд мирової юстиції (мировий суддя – повітовий з'їзд мирових суддів – сенат) та загальні суди (окружні суди – судові палати – сенат). В окружних судах для розгляду більшості кримінальних справ запроваджено інститут присяжних засідателів [13, с. 702].

За свідченням видатного юриста і правознавця А. Коні, деякі судді XIX ст. мали «...унікальну вченість, велику жагу до пізнання», були чесними, авторитетними, досвідченими, самостійними в ухваленні рішень, відданими справі. Інші ж, навпаки, мали надзвичайно вузьке світосприйняття, формально й однобічно тлумачили закони, були бездушними й жорстокими у їх застосуванні [14, с. 269, 305].

Таким чином, період кінця XVIII – початку XX ст. позначився тим, що склад суддівського корпусу Російської імперії, до якої належала значна частина території України, був дуже неоднорідним за професійним рівнем.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Отже, окреслений історичний етап характеризується інтенсивним розвитком ідей, теорій, пропозицій щодо безпосереднього конституційного закріплення правового статусу суддів, їх еволюцією. Важливе значення у конституційному закріпленні основ правового статусу суддів відіграла і судової реформа 1864 р., під час реалізації якої було закріплено і розвинено нову систему судоустрою та судочинства. Крім того, судової реформа 1864 р. наповнила новим змістом правовий статус суддів, зокрема щодо виборності та відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Черкаський І. Ю. Судові реформи Гетьмана гр. К. Г. Розумовського / І. Ю. Черкаський // Антологія української юридичної думки : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 3 : Історія держави і права України: козацько-гетьманська доба. – К. : Вид. Дім «Юридична книга», 2003. – С. 350–380.
2. История судебных учреждений России: Сб. обзоров и реф. / РАН ИНИОН; Рос. акад. правосудия; Редкол.: Пивоваров Ю. С. (гл. ред.) и др. – М., 2004. – 224 с.
3. Новиков В. Речь, сочиненная на случай собрания Калужского дворянства для выборов судей на 1786 год. – СПб., 1786. – 16 с.
4. Бочкарев В. Н. Дореформенный суд / В. Н. Бочкарев // Судебная реформа; под ред. Н. В. Давыдова и Н. Н. Полянского. – М.: Объединение, 1915. – Т.1. – С. 205–241.
5. Дилтей Ф. Г. Исследование юридическое о принадлежащем для суда мест, о судебной власти, о должности судейской, о челобитной и доказательстве судебном / Ф. Г. Дильтей. – М.: Императ. Моск. ун-т, 1779. – 300 с. // Электронный ресурс : Режим доступа : <https://books.google.com.ua/books>
6. Воропанов В. А. Особенности правового регулирования службы судебных чиновников в России первой половины XIX века / В. А. Воропанов // Юрист-Правовед. – 2010. – № 5. – С. 62–66.
7. Министерство юстиции за сто лет 1802-1902: Исторический очерк. – СПб.: Сенат. тип., 1902. – 340 с. // Электронный ресурс : Режим доступа : <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/4732-rossiya-ministerstvo-yustitsii>
8. Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – 464 с.
9. Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России / М. Г. Коротких. – Воронеж: Издательство Воронежского ун-та, 1989. – 185 с.
10. Основные положения преобразования судебной части в России. – Москва : Типография В. Готье, 1863. – 111 с. // Электронный ресурс : Режим доступа : <http://www.prlib.ru/History/Pages/Item.aspx?itemid=688>
11. Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. – Ч. 3. – 2-е доп. изд. – С.-Пб.: Тип. 2 Отд. собств. Е. И. В. канцелярии, 1867. – 620 с.
12. Учреждение судебных установлений: полное собрание законов Российской империи. – Собр. II – Т. XXXIX. – Отд. II № 41475.
13. Чехович В. А. Судова реформа 1864 року / В. А. Чехович // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [гол. редкол. Ю. С. Шемшученка]. – К.: Українська енциклопедія, 2003 – Т. 5: П – С. – С. 702.
14. Кони А. Ф. Собрание сочинений в восьми томах. Т. 1 : Из записок судебного деятеля / А. Ф. Кони. – М., 1966. – С. 269, 305.

Кучук А. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ПІЗНАННЯ ПРАВОВИХ ЯВИЩ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕТОДОЛОГІЇ

PRINCIPLES OF COGNITION OF LEGAL PHENOMENA AS AN ELEMENT OF METHODOLOGY

Стаття присвячена дослідженню одного зі структурних елементів методології правознавства – принципів пізнання правових явищ. Автор акцентує увагу на недоцільності виокремлення у структурі методології правознавства світогляду. Розкрито зміст принципів об'єктивності, всебічності й повноти. Детально висвітлюються проблемні аспекти принципу об'єктивності.

Ключові слова: методологія правознавства, принцип пізнання правових явищ, принцип об'єктивності, принцип всебічності й повноти, світогляд.

Статья посвящена исследованию одного из структурных элементов методологии правоведения – принципов познания правовых явлений. Автор акцентирует внимание на нецелесообразности выделения в структуре методологии правоведения мировоззрения. Раскрыто содержание принципов объективности, разносторонности и полноты. Подробно освещаются проблемные аспекты принципа объективности.

Ключевые слова: методология правоведения, принцип познания правовых явлений, принцип объективности, принцип разносторонности и полноты, мировоззрение.

The article is devoted to one of structural elements of methodology of science of law – principles of cognition of legal phenomena. The author focuses his attention on irrationality of isolation of world outlook jurisprudence within structure of methodology. The content of following principles: objectivity, comprehensiveness and completeness is exposed. The problematic aspects of principle of objectivity are revealed in detail.

Key words: methodology of science of law, principle of cognition of legal phenomena, principle of objectivity, principle of comprehensiveness and completeness, worldview.

Політична, економічна, ідеологічна кризи, що супроводжують українські державотворчі процеси, заважають країні вийти на європейський рівень суспільного життя. Важливим аспектом виходу України з такої ситуації є належне теоретичне забезпечення цих процесів. Не можна й далі реформувати окремі елементи соціальної, в тому числі правової системи, не маючи чіткої програми, концепції, яка слугує «дороговказом». До того ж негативні тенденції посилюються під впливом правового нігілізму значної частини населення. Необхідність правового виховання, підвищення правової свідомості є незаперечною. А це ще раз підтверджує важливість теорії права. Адже лише адекватно сприймаючи право, можна позбутися правового нігілізму чи ідеалізму, чітко усвідомлювати зміст державотворчих процесів та розуміти необхідність останніх.

Реформування національної правової системи, підвищення ефективності юридичної діяльності, зміна пріоритетів у діяльності державних органів та громадських організацій можуть призвести до очікуваного результату лише за умови їх належного наукового забезпечення. В свою чергу, соціальна цінність та ефективність наукових розробок державно-правових явищ значною мірою визначаються їх методологічною обґрунтованістю. Особливої уваги при цьому потребують принципи пізнання правових явищ, від яких залежить не лише сам процес дослідження, але і вибір інших засобів пізнання.

Питання методології правознавства неодноразово порушувалося вітчизняною правничою наукою. У зв'язку з цим слід згадати таких науковців, як С.Д. Гусарев, В.В. Дудченко, О.В. Зайчук, М.С. Кельман, А.А. Козловський, М.І. Козюбра, М.В. Костицький, Л.А. Луць, О.Є. Маноха, Ю.М. Оборотов, А.Ф. Крижанівський, О.М. Литвинов, С.І. Максимов, М.Г. Патей-Братасюк, П.М. Рабінович, В.М. Селіванов, О.Д. Тихомиров, М.В. Цвік та ін.

І до сьогодні стан методології правознавства не відповідає реаліям суспільного життя і багато у чому характеризується еkleктизмом, спекулятивністю, нерациональністю, «засиллям традицій». До того ж, майже не дослідженим є питання принципів пізнання правових явищ і їх місця в структурі методології.

Мета дослідження – висвітлення принципів пізнання правових явищ.

Зазвичай методологія розглядається як: 1) система методів пізнання; 2) вчення про систему методів пізнання. Водночас методологія – складне й багатогранне явище, що охоплює не лише систему методів пізнання і вчення про ці методи. До цієї системи належать, перш за все, методологічні принципи (вихідні ідеї), відповідно до яких має здійснюватися вибір підходів і методів пізнання.

Водночас слід наголосити, що висвітлюючи питання методології юриспруденції, С.Д. Гусарев і О.Д. Тихомиров зазначають, що «методологія правознавства має ряд компонентів: світоглядну пози-

цію (тип наукового мислення), загальні теоретичні принципи (парадигми), систему методів та засобів пізнання, вчення про неї» [1, с. 64], вказуючи, що на кожному етапі розвитку суспільства іманентним був особливий домінуючий світогляд, який учені розглядають як «цілісну сукупність домінуючих уявлень про світ, роль у ньому людини, а також похідних від них переконань, установлень, ідеалів, принципів, ціннісних орієнтацій пізнавальної і практичної діяльності людей, їхньої життєдіяльності в цілому» [1, с. 69]. На підтвердження цієї тези С.Д. Гусарєв і О.Д. Тихомиров наводять приклади домінування теології в середньовічну епоху розвитку соціуму, антропоцентризму та критики теології – в епоху Відродження, раціоцентризму – в епоху Просвіти, лібералізації – на кінець Нового часу, плюралізму, інформатизації та інтеграції – у Новітній час.

У цілому не можна не погодитись із наведеним, однак слід уточнити, чи доцільно розглядати світогляд як складову наукової методології, що є однією з фундаментальних категорій філософії. Зазвичай світогляд розуміють як систему узагальнених знань про світ і місце людини у ньому, що виражається через аксіологічні установки особи (соціальної групи), а також через переконання відносно сутності природного і соціального світу [2].

На думку Ю.О. Наріжного, світогляд слід розглядати як спосіб самовизначення людини у світі, комплекс уявлень про світ і про себе, що включає в себе не лише знання (моделі світу, людини, суспільства тощо), але і цілі, цінності, ідеали, оцінки, життєві програми та ін. [3, с. 20].

Світогляд є безпосереднім фактором соціальної (чи антисоціальної) поведінки людини. Саме тому категорія, що розглядається, дуже тісно пов'язана з правом і правовими явищами. «Світогляд – невід'ємна складова духовної діяльності як окремої людини, так і суспільства в цілому. Передумовою осягнення світогляду є увага до тих проблем, які визначають його специфіку. Головними серед них є такі: «Що таке людина?», «Що таке світ?», «Якими мають бути принципи стосунків людини зі світом?», «Наскільки вільною є людина у виборі способу ставлення до світу?». Таким чином, світогляд можна визначити як сукупність уявлень людини про саму себе та своє місце у світі. Предметом світогляду є відношення «людина – світ».

«Світогляд людини – це форма регуляції її життєдіяльності, тобто система узагальнених поглядів і переконань, які визначають розуміння світу в цілому, систему ціннісних орієнтацій людини, стратегію її поведінки та діяльності», – зазначають окремі науковці [4, с. 10].

Наведене вказує на певну подібність світогляду та ідеології, однак остання є складовою світогляду, який є ширшим за обсягом, і співвідносяться вони як ціле і частина. У межах одного світогляду, наприклад релігійного, може співіснувати декілька ідеологій.

Світогляд формується у людини з дитинства, значну роль у цьому відіграє її оточення. Зазвичай на час провадження наукового дослідження у людини

вже існує системне бачення світу та місця у ньому людини, сформована система аксіологічних установок, що визначають її взаємодію з навколишнім світом. Відтак методологія є вторинним явищем у порівнянні з світоглядом. Із уже сформованим світоглядом науковець визначає проблему і напрями її розв'язання за допомогою відповідних засобів. Таким чином, багато у чому ефективність дослідження досягається вдалим поєднанням світоглядних установок науковця та обраних засобів пізнання. У зв'язку з цим не можна не зазначити, що сама по собі методологія не є фактором новизни дослідження. Таким чинником є, наприклад, інтуїція, інсайт та ін. (які однак не виникають самі по собі, а є результатом повсякденної науково-дослідної роботи. Так, класичним прикладом у цьому аспекті є сприйняття більшістю населення відкриття періодичної системи хімічних елементів Д.І. Менделєєвим як результат сновидіння. Однак, ця таблиця «сформувалась» у його уяві саме тому, що він працював над нею). Зауважимо, саме до інтуїції, емпіричних даних міркувань апелює відомий логік сучасності О.О. Зінов'єв: «І цю апеляція ми вважаємо не лише допустимою, але і цілком необхідною: логічні теорії у власному розумінні слова повинні слугувати для мети опису цілком реальних фактів, у нашому випадку – фактів розмірковувань, висновків» [5, с. 4].

Доволі чітко таку ситуацію описав І.О. Ільїн: «Якщо уявимо собі на мить комашку, яка живе у двох вимірах, має довжину і ширину, але не має третього виміру – висоти, і поміщена в окреслене коло, то побачимо, що вона не тільки не в змозі виповзти з цього кола, але що вона і уявити собі не може, які бувають істоти трьох вимірів. Дайте їй уявити тривимірну будову – і вона зрозуміє, в чому справа; дайте їй самій засоби вимірювання висоти – і вона сама не зрозуміє, у чому вона досі затруднялася» [6, с. 335–336].

Зважаючи на вказане, слід акцентувати увагу на тому, що з метою отримання саме наукових знань суб'єкт пізнавальної діяльності повинен максимально «абстрагуватися» від власних цінностей, поглядів, нейтралізувати ідеологічний фактор і дослідити предмет в усіх можливих аспектах усебічно і «безособово», лише за таких умов можна отримати об'єктивні знання. Тому, з одного боку, методологія має максимально «об'єктивізувати» пізнавальну діяльність – «виправити» світоглядні установки, а з другого – вибір пізнавальних засобів зумовлено світоглядними установками дослідника.

Таким чином, методологія і світогляд перебувають у діалектичному взаємозв'язку, однак методологія не включає до свого складу світогляд. При цьому важливо для наукового дослідження правових явищ дотримуватися низки основоположних ідей, які дозволять отримати знання з мінімізованим суб'єктивним аспектом – принципами пізнання.

До принципів пізнання правових явищ слід віднести такі:

1) об'єктивності, що з необхідністю вимагає розгляду правових явищ у всій багатогранності, склад-

ності та суперечливості, виходячи з сукупності позитивних і негативних моментів, незалежно від їх суб'єктивного сприйняття та оцінки;

2) всебічності й повноти, що передбачає дослідження різних аспектів правових явищ, їх взаємозв'язків і взаємодії як між собою, так і з іншими, близькими до них соціальними явищами. Наука не повинна акцентувати увагу лише на окремих властивостях явища, ігноруючи інші, вважаючи їх несуттєвими. Так, визначаючи поняття права, не можна не враховувати різні концепції його розуміння та отожднювати право із законом. Так само не можна пов'язувати право лише з діяльністю держави (сприйняттям чи санкціонуванням правил поведінки), а правотворчість розуміти як діяльність держави за участю громадянського суспільства, і вважати при цьому формами права правовий звичай, правову доктрину і релігійно-правовий текст;

3) правового поліцентризму, що вимагає врахування того, в межах якої правової сім'ї, правової цивілізації досліджуються правові та/чи державні явища.

Слід зауважити, що А.А. Козловський виділив близько 200 принципів пізнання права, серед яких виокремимо такі:

1) «Право може виникати, існувати, реалізовуватися й відмирати тільки завдяки й у формі пізнання» [7, с. 32]. Це положення є важливим в аспекті нашого дослідження, так як вказує на іманентність праву соціокультурності, зв'язок права з мисленнєвим процесом. До того ж, пізнання, як указувалося, виступає не лише у формі науки (раціо), але й інших, зокрема мистецтва (емоціо), що знову відображає один із аспектів правового поліцентризму;

2) «Вершини права – це завжди і вершини соціального пізнання, а видатні досягнення в пізнанні з необхідністю виражаються у правових формах» [7, с. 32]. Це положення є важливим для цього дослідження, так як вказує на зв'язок культури і права, адже пізнання так чи інакше опосередковується нормами, в яких закріплені закономірності (правила поведінки з технікою не є частиною соціальних норм на відміну від норм права). Відтак право не розглядається як «закрита», «відокремлена» система, набір прескриптивних текстів, щось зовнішнє з соціумом, яке не має до останнього ніякого відношення, крім нав'язування йому моделей поведінки (таке розуміння права не властиве правовій системі, яка саме і сприймається як результат екстраполяції від культури суспільства);

3) «Пізнання і розвиток правовідносин неминуче зумовлюється особливостями і закономірностями соціального розвитку суспільства. А процес правового пізнання і розвиток права сприятливо впливає на загальний прогрес економічних і соціальних відносин. Взаємодія гносеологічно-правового і соціально-історичного чинників тут двостороння, але не завжди позитивна і не завжди рівномірна. Зміна характеру приписів правових інститутів може викликати негативні соціальні наслідки, а стагнація соціальних відносин не сприяє вдосконаленню пра-

вовідносин. З іншого боку, у взаємодії соціально-історичного та пізнавально-правового факторів один із них може бути явно домінуючим» [7, с. 33]. Це положення також вказує на зв'язок права із соціальними явищами конкретного суспільства. До того ж, у наведеному принципі йдеться про діалектичний зв'язок правових і соціальних явищ (а не тільки про детермінований вплив, як це властиво при розгляді правових явищ через призму нормативізму).

Зауважимо, що найбільш дискусійним серед указаних принципів є принцип об'єктивності (принцип правового поліцентризму потребує окремого дослідження).

У словнику іншомовних слів наводиться таке тлумачення терміну «об'єктивний» (від лат. *objectum* – предмет): 1) який існує поза людською свідомістю і незалежно від неї; незалежний від волі, бажань людини; зовнішній, довколишній, реальний, дійсний; 2) неупереджений, правильно оцінений» [8]. Говорячи про право, правові явища, не можна однозначно назвати їх об'єктивними. По-перше – це завжди явища соціальні, а відповідно невіддільні від природи суспільства і людини зокрема, що є фактором суб'єктивності самого явища і суб'єкта пізнавальної діяльності (яким є людина). «Вважаю, що так званий відрив «живої» і «мертвої» природи, Матерії і Духу, Буття і Свідомості, соціуму і природи безпідставний. Згадуючи четвертий закон Коммонера, згідно з яким «все пов'язано зі всім», можна стверджувати, що вказаний вище розрив безпідставний», – зазначає М.В. Костицький [9, с. 11].

Пізнавальний процес не може відбуватися поза свідомістю суб'єкта наукового дослідження, відтак до будь-якого знання додається суб'єктивний момент (не можна не згадати відомий приклад із квантової фізики щодо розгляду потоку електромагнітного випромінювання для пояснення корпускулярно-хвильового дуалізму).

Тому говорячи про об'єктивність, передусім йдеться про необхідність максимального позбавлення суб'єктивності у процесі дослідження, розгляду явища, предмета незалежно від ідеологічних переконань науковця тощо. У зв'язку з цим слід зазначити, що існують різні теорії істини. Так, коли істинним визнається правильне відображення явища (предмета) у свідомості суб'єкта дійсності – то це класична (кореспондентська) теорія істини. Якщо йдеться про відповідність одних знань іншим – то це когерентна теорія істини. Конвенційна теорія істини розглядає істинним те положення, яке визначається більшістю як правильне (згадаємо учення Томаса Куна про наукову парадигму і його розуміння наукового співтовариства). А ще є неотомістська теорія, в межах якої істина є Божим одкровенням. І це лише невелика частина теорій істини.

Крім цього, необхідно враховувати специфічність такого предмета дослідження, як право. Додамо, що радянська і пострадянська юридична наука оперує словосполученнями «об'єктивне право» та «позитивне право», які можна вважати евфемізмом терміну «державницьке право»: з одного боку, наука

пов'язує систему формалізованих приписів держави зі справедливістю, а з іншого – розглядає право саме як результат діяльності держави, може надавати правового характеру і тим законам (чи їх положенням), які не є справедливими. Об'єктивність права пов'язується з його незалежністю від факту існування/неіснування окремого суб'єкта. Народившись, людина «потрапляє» у світ, в якому вже установлені певні правила поведінки, існування яких не залежить від цієї людини. Вона не в змозі їх змінити чи відмінити.

Однак суто гіпотетично можна уявити ситуацію: тоталітарна держава, якою керує деспотичний вождь. Звісно, у такій державі правом будуть називатися веління вождя (навіть якщо це буде теократична держава, то представником Бога на землі буде цей тиран, який є ретранслятором волі Бога, а відтак саме вказівки вождя є волею Бога, їм надається сакральний зміст). То виникає запитання: а чи є право у такій державі для вождя об'єктивним явищем? Ми не беремо до уваги той факт, що прескриптивні тексти вождя не завжди (і навіть у більшості випадках) будуть нереалізованими, адже самі суспільні відносини, звичаї, які склались у такому суспільстві, не наділяються правовим характером і правом не вважаються. Більш того: а чи можна буде назвати пізнанням права дослідження (проведеного з використанням формально-догматичного (юридико-технічного, герменевтичного) методу) таких прескриптивних текстів.

Нагадаємо, що подібну ситуацію змалював відомий філософ права Лон Фуллер у праці «Мораль права». Йдеться про легенду про Рекса [10, с. 38–42]. І хоча сам Лон Л. Фуллер з цієї легенди виводить вісім способів стати неспроможним законодавцем, вона також вказує на дещо більше: у цілому і без наявності кодексу (чинного законодавства) може функціонувати суспільство, відносини в якому будуть регулюватися іншими засобами – звичаями, корпоративними нормами, мораллю та ін., що вказує на наявність права навіть за відсутності закону: закон і право не тотожні. Образно кажучи, право має відношення, у першу чергу, до народу, суспільних відносин, а закон – до публічної влади. Відтак на особливу увагу заслуговує соціологічна школа права, яка і розглядає право як явище суспільного життя, як правопорядок. Тому дослідження права має ґрунтуватися, у першу чергу, не на когнітивному тлумаченні юридичних текстів, а на аналізі усталених суспільних відносин, ментальності відповідної спільності, її культури. А це пов'язує принципи об'єктивності, всебічності і повноти із принципом правового поліцентризму.

Таким чином, принципи пізнання правових явищ – це основоположні ідеї, що ними керується дослідник як універсальними, загальнозначущими та такими, що мають найвищу імперативність у процесі пізнання предмета дослідження. Принципи, підходи та методи складають методологію правознавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гусарев С.Д. Юридична деонтологія. Основи юридичної діяльності: навч. посіб. – 3-тє вид., перероб. і доп. / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихомиров. – К.: Знання, 2008. – 495 с.
2. Мировоззрение // Новая философская энциклопедия. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iphras.ru/elib/1910.html>.
3. Нарижный Ю.А. Философские вопросы / Ю.А. Нарижный. – Днепропетровск: «Видавництво «Промінь»», 2013. – 130 с.
4. Історія західної філософії в контексті вчень про етику обов'язку, державу і право (Античність – друга половина ХІХ століття): навчальний посібник / За заг. ред. В.В. Кузьменка. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2013. – 360 с.
5. Зиновьев А.А. Логика высказываний и теория вывода. – Изд. 2-е, испр. и доп. / А.А. Зиновьев. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. – 160 с.
6. Ильин И.А. Кризис безбожия / И.А. Ильин // Собрание сочинений. – М.: «Русская книга», 1996. – Т. 1. – С. 332–358.
7. Козловський А.А. Гносеологічні принципи права / А.А. Козловський // Проблеми філософії права. – 2005. – Том III. – № 1–2. – С. 32–44.
8. Об'єктивний // Словник іншомовних слів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jnsn.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%EE%E1%27%BA%EA%F2>.
9. Костицький М.В. Теоретичні й методологічні проблеми юридичної психології та педагогіки / М.В. Костицький. // Юридична психологія та педагогіка. – 2013. – № 1. – С. 3–13.
10. Фуллер Лон Л. Мораль права / пер. з англ. Н. Комарова. – К.: Сфера, 1999. – 232 с.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.1

Агафонова Н. В.,

народний депутат України, Голова підкомітету з питань конституційного законодавства
та конституційного судочинства
Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ І ГАРАНТ ДОДЕРЖАННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

PRESIDENT OF UKRAINE AS A SUBJECT OF CONSTITUTIONAL REFORM AND THE GUARANTOR OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню ролі Президента України у здійсненні конституційної реформи. Розглянуто чотири групи повноважень Президента України як суб'єкта конституційної реформи. Проаналізовано основні функції та повноваження Президента як глави держави, особлива увага приділена представницьким і установчим повноваженням. Акцентовано увагу на тому, що концепція двох вищих органів державної влади, за якими визнається представницький характер (Верховної Ради та Президента), є конфліктогенною у своїй основі, оскільки створює «представницький дуалізм» і відкриває простір для використання главою держави інституту всеукраїнського референдуму на противагу парламентським законодавчим процедурам. Особлива увага приділена конституційному статусу Президента України як гаранта додержання Конституції України. Аргументується, що за змістом норм Конституції України статус гаранта її додержання не надає Президенту особливих прерогатив у зв'язку з конституційною реформою. Наголошується, що потреба демократизації інституту президента в Україні диктує необхідність визначення ролі глави держави в системі поділу державної влади та конкретизацію компетенційного наповнення титулу Президента як гаранта додержання Конституції.

Ключові слова: конституційний статус Президента України, конституційна реформа, інститут глави держави, гарант додержання Конституції.

Статья посвящена исследованию роли Президента Украины в осуществлении конституционной реформы. Рассмотрены четыре группы полномочий Президента Украины как субъекта конституционной реформы. Проанализированы основные функции и полномочия Президента как главы государства, особое внимание уделено представительным и учредительным полномочиям. Акцентируется внимание на том, что концепция двух высших органов государственной власти, по которым признается представительный характер (Верховной Рады и Президента), является конфликтогенной в своей основе, поскольку создает «представительный дуализм» и открывает простор для использования главой государства института всеукраинского референдума в противовес парламентским законодательным процедурам. Особое внимание уделено конституционному статусу Президента Украины как гаранта соблюдения Конституции Украины. Аргументируется, что по содержанию норм Конституции Украины статус гаранта ее соблюдения не предоставляет Президенту особых прерогатив в связи с конституционной реформой. Отмечается, что потребность демократизации института президента в Украине диктует необходимость определения роли главы государства в системе разделения государственной власти и конкретизацию компетенционного наполнения титула Президента как гаранта соблюдения Конституции.

Ключевые слова: конституционный статус Президента Украины, конституционная реформа, институт главы государства, гарант соблюдения Конституции.

The article investigates the role of the President of Ukraine in the implementation of the constitutional reform. Examined four groups of the President of Ukraine as a subject of constitutional reform. Analyzes the main functions and powers of the President as the head of state, special attention is paid to the representative and the constituent powers. The attention to the fact that the concept of the two supreme bodies of state power, which recognizes the representative character (the Verkhovna Rada and the President), a conflict-basically, because it creates a “representative dualism” and opens the door for the use of the head of the All-Ukrainian Referendum Institute states as opposed to parliamentary legislative procedures. Special attention is given to the constitutional status of the President of Ukraine as a guarantor of the Constitution of Ukraine. It is argued that the content of the norms of the Constitution of Ukraine the status of its compliance with the guarantor does not grant special prerogatives of the President in relation to the constitutional reform. It is noted that the need for the democratization of the presidential institution in Ukraine calls for defining the role of head of state in a system of separation of powers and specification of competency of the President of the title content as the guarantor of the Constitution of compliance.

Key words: constitutional status of the President of Ukraine, constitutional reform, institution of the head of state, guarantor of the Constitution.

Питання участі глави держави в перетворенні Конституції є актуальним не лише з огляду на постійну практику ініціювання змін до Основного Закону України усіма особами, які обіймали посаду Президента України з часу її запровадження [1; 2; 3]. Це можна пояснити особливостями становлення та еволюції кон-

ституційно-правового статусу Президента України як віддзеркалення об'єктивних і суб'єктивних чинників конституційних перетворень, формування демократичних традицій, інститутів громадянського суспільства та проявів авторитарних тенденцій, а зрештою і пошуком оптимальної форми правління українською державою.

Означене питання заслуговує на увагу насамперед у зв'язку з особливим місцем і роллю Президента України в системі органів державної влади в умовах змішаної системи правління в державі та у зв'язку з тим обсягом повноважень, що впливає з його статусу як глави держави та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина.

Не випадково проблеми конституційно-правового статусу Президента України, сутності, змісту інституту президентства не втрачають своєї актуальності [4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14]. При цьому роль глави держави у здійсненні конституційної реформи та статус гаранта додержання Конституції України вимагають особливої уваги з огляду на перспективи конституційної реформи в Україні, одним із результатів якої має бути «створення демократичного в загальному розумінні інституту президента» [15].

Конституція України визначає чотири основні ролі Президента України у конституційному процесі.

Як суб'єкт законодавчої ініціативи він має право подати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції України, у тому числі законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (ст. 154, 156 Конституції України).

Як суб'єкт призначення всеукраїнського референдуму Президент України уповноважений призначити всеукраїнський референдум стосовно затвердження попередньо ухваленого не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України (ст. ст. 72; п. 6 ст. 106; 156 Конституції України).

Крім того, згідно з п. 6 ст. 106 Конституції України та п. 5 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Президент України є суб'єктом проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Таким чином, законодавство України припускає існування моделі конституційних змін, головними суб'єктами яких є народ як ініціатор референдуму та законотворець і Президент як суб'єкт, який забезпечує легалізацію конституційних змін.

При цьому відповідно до п. 8 ст. 22 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Президент України зобов'язаний здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, як за народною ініціативою, так і конституційного референдуму щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, який призначається Президентом України за ініціативою Верховної Ради України (п. 3 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум» [16]). Отже, Президент України уповноважений здійснювати й конститу-

ційний контроль щодо відповідності Конституції України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, у тому числі пов'язаних зі змінами до Конституції України.

Тож виникає питання, яким чином може здійснюватися перевірка щодо відповідності Конституції України, законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, як за народною ініціативою, так і конституційного референдуму щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, який призначається Президентом України за ініціативою Верховної Ради України згідно з п. 3 ст. 14 Закону України «Про всеукраїнський референдум». Чи слід розуміти таке повноваження як право або обов'язок Президент звернутися з означених питань до Конституційного Суду України, чи визначення форм і методів політичного конституційного контролю належить до компетенції самого Президента України?

Правову основу цих та інших повноважень Президента України створюють норми Конституції України, і передусім ті, що визначають його статус як глави держави.

У більшості сучасних крах світу глави держав є безпосередніми суб'єктами конституційних реформ. А основними повноваженнями глав держав можуть бути ініціювання конституційної реформи, президентське вето, промульгація закону про поправки до Конституції.

Так, наприклад, у таких країнах, як Азербайджан, Австрія, Білорусь, Бельгія, Грузія, Естонія, Казахстан, Латвія, Македонія, Польща, Росія, Хорватія, Франція, глава держави може ініціювати перегляд Конституції. При цьому у Франції, Бельгії та Румунії глава держави має право ініціювати перегляд Конституції за пропозицією Уряду [17].

В Україні ініціювання Президентом перегляду Конституції передбачає подання Президентом України до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції України у відповідності до ст. ст. 154, 156 Конституції України. При цьому Конституція не визначає суб'єктів розроблення такого законопроект. Такий законопроект, наприклад, може бути підготовлений спеціально створеним для цього допоміжним органом Президента (згідно п. 28 ст. 106 Конституції України).

У зв'язку з питанням законодавчої ініціативи глави держави слід, на нашу думку, звернути увагу на підстави значного обсягу законодавчої ініціативи у нього, що передбачає право подати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Конституції України, у тому числі законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України». Безпосередньо повноваження Президента України щодо ініціювання конституційної реформи (внесення до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції) може бути пов'язано, наприклад, з потребою укладення міжнародного договору, який суперечить Конституції (ч. 2 ст. 9 Конституції України), що відповідає в

цілому повноваженням Президента, визначеним у п. 3 ст. 106 Конституції України, або з іншими вагомими підставами, що потребують уточнення.

У деяких країнах, зокрема в Грузії, Вірменії, Індії, Нідерландах, Пакистані, Туркменістані, глава держави володіє правом відкладального вето [18].

В Україні право вето Президента не поширюється на закони про внесення змін до Конституції України (п. 30 ст. 106 Конституції України).

У ряді країн, зокрема в Бельгії, в Данії, Італії, Нідерландах, глава держави промульгує поправки до Конституції.

Розділ XIII Конституції України не визначає такого повноваження Президента України. При цьому згідно з п. 29 ст. 106 Конституції України Президент підписує закони, ухвалені Верховною Радою України. Чинні на сьогодні закони про внесення змін до Конституції України були підписані Президентом України. Водночас Конституція України 1996 р. набула чинності з дня її ухвалення Верховною Радою України (ст. 160) і не потребувала підпису Президента. А Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію» № 254/96-ВР від 28 червня 1996 р. був підписаний Головою Верховної Ради України О. Морозом та Президентом України Л. Кучмою.

Стаття 149 Регламенту Верховної Ради України передбачає необхідність підписання Президентом України закону про внесення змін до Конституції та зобов'язує главу держави до його опублікування (п. 11), тоді як участь глави держави в промульгації нової редакції Конституції чи нової Конституції не визначена в законодавстві України. При цьому, якщо зміни до Конституції відбуваються через всеукраїнський референдум, обов'язок щодо оголошення результатів референдуму й опублікування схвалених актів Законом України «Про всеукраїнський референдум» покладено на Центральну виборчу комісію (ст. 97).

Розглянуте питання можна вважати простою формальністю, що не має великого значення, але коли мова йде про Конституцію, такі формальності мають бути чітко визначені, щоб унеможливити в майбутньому постановку питань про дотримання конституційних процедур. Це питання є складовою частиною загальної проблеми введення в дію закону. Йому має бути приділена увага законодавця.

Загалом обсяг відповідних повноважень глави держави залежить від форми та системи правління в країні. У юридичній літературі відзначено, що в парламентських республіках глави держав найчастіше не володіють як правом ініціювання перегляду Конституції, так і правом відкладеного вето. Проте під час зміни Конституції вони зберігають такі повноваження, як промульгація нового закону та призначення конституційного референдуму (наприклад, це передбачено у Конституції Республіки Польщі [20], у Конституції Естонії [21]).

У більшості президентських республік конституційний закон, схвалений на референдумі або суб'єктами федерації, узагалі не потребує промуль-

гації главою держави (США, Франція, Мадагаскар тощо) [22; 18].

Слід зазначити, що серед фахівців з конституційного права України відсутня єдність щодо розуміння компетенційного наповнення титулу глави держави, видів і змісту його функцій в Україні.

В.В. Сухонос виділяє загальні функції, що притаманні фактично главам усіх держав, – представницьку та правотворчу, тобто функції, що «впливають із самої природи глави держави як органу», котрий є «уособленням єдності законодавчої, виконавчої та судової влади в державі, що представляє її як всередині країни, так і за її межами»; і групи особливих функцій – гарантійну та виконавчу [9, с. 70, 73].

В.М. Шаповал слушно звертає увагу на те, що відповідно до класичної теорії конституціоналізму термін «глава держави» вказує на першість президента або монарха серед інших інститутів держави. «Така першість є історично зумовленою, оскільки походження інституту глави держави коріниться в добі феодалізму, коли монарх був не тільки верховним носієм влади, а й вважався її суверенним джерелом. У наш час ця першість у різних країнах вказує не на обсяг і зміст повноважень глави держави, які залежно від форми правління можуть суттєво різнитися, а на його іманентну функцію представляти державу у внутрішньому та зовнішньому середовищах» [15].

Дослідники констатують, що останні десятиліття позначилися розмаїттям унікальних форм правління.

«Нині фактично немає держав з тотожним правовим статусом глави держави, компетенція кожного з них відрізняється певними відмінностями навіть у межах кожної з трьох основних моделей республіканського правління. При цьому майже в усіх пострадянських державах гострої актуальності набуває проблема оптимізації правового статусу глави держави шляхом визначення необхідного обсягу повноважень. Тому визначення «президент – глава держави» фактично нічого не прояснює у його правовому статусі та не дає можливості більш-менш чітко виявити його місце у системі вищих органів державної влади» [23, с. 62].

Загалом у науковій літературі главу держави характеризують як її (держави) вищого представника всередині та ззовні країни і разом із тим як символ єдності нації, держави (народу і держави) [24, с. 593–594; 25, с. 691].

У юридичній науці функцію представництва пов'язують із потребою в ряді випадків виконання дій від імені держави як єдиної організації політичної влади. Відповідно, вважається, що такими повноваженнями доцільно наділити орган, який і забезпечить таку єдність, до того ж одноосібний орган, здатний уособлювати єдність нації та єдність державної влади як у внутрішніх, так і в зовнішньополітичних відносинах [26].

Безпосередню вказівку на представницький характер повноважень Президента України містять норми ч. 4 ст. 103 Конституції України, у яких вказується про неможливість Президента України мати

інший представницький мандат, чим підтверджується первинний представницький характер повноважень глави держави в Україні.

Як відзначає В.М. Шаповал, представництво держави є однією з функцій глави держави, і таке його тлумачення має історичні корні. Відповідне представництво позначається і самим терміном «глава держави», що використовувався вже в нові історичні часи: у Конституційній Хартії 1815 р. (Франція) вперше говорилося про «верховного главу держави», яким визнавався король [27, с. 333]. У наш час президент або монарх визначаються главою держави в конституційних актах більшості країн незалежно від форми державного правління в них.

У титулі Президента як глави держави, який виступає від її імені, у загальному вигляді позначено його функціональне призначення саме як представника держави [28, с. 28]. Але, як вважає цей вчений-конституціоналіст, трактування представництва, здійснюваного главою держави, принципово відмінне від «представництва, зумовленого загальними виборами як способом формування парламенту або заміщення посади (поста) президента» [28, с. 28]. За порядком заміщення посади (поста) і за масштабом представницького мандата глава держави, зокрема і Президент України, обраний на загальних виборах, може бути визначений органом народного представництва, але не представницьким органом [28, с. 30].

Інші дослідники характер представницького мандата Президента України пов'язують саме із загальними виборами.

М.В. Савчин, розглядаючи представницький характер мандата Президента України, акцентує увагу на тому, що «Президент обирається прямими та загальними виборами, що визначає найвищий ступінь його легітимності: він представляє український народ» [29, с. 396–397].

Так само І.А. Куян вважає, що представницький характер мандата Президента України ґрунтується передусім на способі обійманні цієї посади та вбачає в основі інституту президента принцип народного суверенітету [30, с. 413]. Така позиція, хоч в цілому і не безперечна, заслуговує на увагу в контексті повноважень Президента України у зв'язку з конституційною реформою. Адже повноваження Президента України щодо проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (ст. 72 Конституції України) і призначення всеукраїнського референдуму відповідно до ст. 156 Конституції України слід вважати такими, що безпосередньо пов'язані з народним представництвом.

З іншого боку, концепція двох вищих органів державної влади, за якими визнається представницький характер, є конфліктогенною у своїй основі, оскільки створює «представницький дуалізм» і відкриває простір для використання главою держави інституту всеукраїнського референдуму на противагу парламентським законодавчим процедурам.

З цього приводу відомий угорський вчений-конституціоналіст А. Шайо відзначав, що президенти у колишніх радянських республіках, які обираються

прямим голосуванням, вступають у конфронтацію з парламентами саме на підставі того, що вони (президенти) начебто безпосередньо виражають волю народу й уособлюють народний суверенітет [31, с. 74]. Такий стан речей можна пов'язати з проблемами перехідного періоду в пострадянських країнах.

Зміст та обсяг конституційних повноважень Президента України дає підстави припустити двовекторний характер представницького мандата Президента України (представництво держави та представництво народу), та головне, щоб ці вектори мали один напрям, а воля народу була основою для органів державної влади.

Більшість конституційних повноважень Президента України дослідники відносять до повноважень установчої влади. «Ця обставина, – стверджує М.О. Теплюк, – пояснюється як статусом глави держави, так і способом їх одержання, оскільки Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного та прямого виборчого права» [29, с. 287].

При цьому зауважимо, що найчастіше дослідники відносять до установчих повноважень Президента України щодо створення органів державної влади (номінаційні, кадрові та інші повноваження) [32, с. 364; 29, с. 412].

На нашу думку, безпосередньо до повноважень установчої влади Президента України (до його установчої функції) належать повноваження, передбачені ст. ст. 72 і 156 Конституції України, і саме вони є ключовими для розуміння ролі Президента як суб'єкта конституційної реформи.

Крім того, звертає увагу Р.М. Макасова, «ряд повноважень Президента України, що не належать до установчих повноважень, дають йому можливість брати участь у внесенні пропозицій щодо конституювання установчої влади» [33, с. 414]. Зокрема, йдеться про титул Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина (ч. 2 ст. 102 Конституції України) і його право створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби згідно з п. 28 ст. 106 Конституції України.

Саме цими нормами керувалися Президент України В. Ющенко, створюючи в 2007 р. Національну конституційну раду, Президент В. Янукович, створюючи в 2012 р. Конституційну асамблею.

Найбільш неоднозначним у конституційному статусі Президента України є його титул гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина (ч. 2 ст. 102 Конституції України).

Як відомо, Президент України вперше був зазначений гарантом у Законі про внесення змін і доповнень до Конституції УРСР (1992 р.) [34].

У світовій державницькій практиці «уперше термін «гарант» щодо президента було вжито в Кон-

ституції Франції 1958 р., яка діє й нині. Відомо, що безпосередню участь у її підготовці брав Шарль де Голль. Відразу після Другої світової війни він оголосив свої погляди на організацію держави, у якій, на його думку, президентів мала належати роль гаранта й арбітра. За результат було те, що самі французькі автори назвали режимом особистої влади президента. Важливо те, що в країнах, де президента визначено в конституції, зокрема, гарантом, це визначення слугує обґрунтуванню тверджень про його приховані, передбачувані або інші подібні повноваження» [15].

Тлумачення цієї функції Президента України викликає багато запитань у вчених-правознавців: «Чи це зарезервована функція (президент як резерв стабільності та послідовності здійснення влади); чи може ця функція здійснюватися дискреційно; чи потребує для реалізації тлумачення Конституційним Судом України; чи може реалізовуватися за відсутності такого тлумачення?» [10, с. 418].

С. Сergyгін зазначає, що термін «глава держави», особливо в поєднанні із запозиченим із французької та російської конституцій ще більш розпливчастим за змістом терміном «гарант Конституції», набув викривленого тлумачення [23, с. 63].

Ю.М. Тодика та В.В. Речицький звертали увагу на те, що повноваження Президента як глави держави та гаранта закріплюються за ним у зв'язку з забезпечення функціонування державних інституцій у режимі конструктивного співробітництва, спрямування зусиль різних гілок влади на розв'язання актуальних проблем країни [35, с. 303].

В.М. Шаповал вважає, що конституційні положення про президента-гаранта фіксують частину функцій Президента України, які, по суті, узагальнюють його конституційно ж визначені повноваження. Наприклад, функція гарантування додержання Конституції України, на думку цього вченого, відбиває повноваження Президента України звертатися до Конституційного Суду України щодо вирішення питань про конституційність певних правових актів, повертати закони до Верховної Ради України для повторного розгляду тощо [36, с. 63–65; 37, с. 45–46]. Тож, на думку цього провідного вченого-конституціоналіста, до Конституції потрібно внести зміни, вилучивши з її тексту положення про Президента як гаранта, або «встановити, що визначення Президента гарантом вказує на його функції, які здійснюються тільки шляхом реалізації його повноважень, встановлених у Конституції» [15].

На проблеми щодо реалізації Президентом функції гаранта після зміни системи правління в державі з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську вказує Ю.Г. Барабаш [38, с. 32].

Зокрема, на думку цього вченого, не є виправданим збереження за Президентом статусу гаранта додержання Конституції поряд з існуванням такого органу, як Конституційний Суд [39, с. 98].

А ми можемо сказати, що хоча зміни до Конституції України 2013–2014 рр. і привели до заміни системи правління в державі з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, але політичний складник залишається невід'ємним елементом статусу глави держави. Саме політичний складник забезпечує (наповнює) функцію Президента як гаранта, що посилюється в разі належності Президента до політичної сили, яка має більшість у парламенті (належить до такої більшості). Він може сприяти утвердженню виняткової ролі глави держави в перетворенні Конституції, що забезпечується через повноваження Президента України як суб'єкта конституційної (законодавчої) ініціативи, конституційного контролю.

Політичний складник у низці зарубіжних країн – членів колишнього СРСР зумовила утвердження виняткової ролі президента в конституційному процесі та загалом у державному механізмі, що стало можливим через внесення змін до конституцій, що усували темпоральні та предметні обмеження повноважень президентів. У подібних випадках суб'єктивні чинники конституційних реформ часто ставали панівними та забезпечували утвердження президентських режимів.

Підсумовуючи викладене, маємо підстави зробити такі **висновки**.

Статус Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина за змістом норм Конституції України не надає йому особливих прерогатив у зв'язку з конституційною реформою. Але політичний складник статусу глави держави створює підґрунтя для розширення його повноважень як гаранта додержання Конституції.

Потреба в демократизації інституту президента в Україні диктує необхідність визначення ролі глави держави в системі поділу державної влади та конкретизацію компетенційного наповнення титулу Президента як гаранта додержання Конституції. Необхідно також уточнити форми та методи здійснення Президентом України конституційного контролю щодо відповідності Конституції України питань, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, у тому числі пов'язаних зі змінами до Конституції України, а також підстави ініціювання Президентом змін до Конституції України та форми його участі у підписанні й оприлюдненні конституційних змін.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР Закон від 05.07.1991 № 1293-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1293-12>.
2. Про Президента Української РСР : Закон УРСР Закон від 05.07.1991 № 1295-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1295-12>.
3. Про вибори Президента України : Закон України від 05.07.1991 № 1297-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1297-12>.

4. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично– правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С.Г. Серьогіна ; Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawbook.by.ru/vak/aref/text/107.shtml>.
5. Серьогіна С.Г. Конституційний статус Президента України – ключова ланка конституційної реформи / С.Г. Серьогіна // Влада в Україні: шляхи до ефективності. Всеукраїнський форум учених-правознавців / за ред. О.Д. Святоцького. – К. : Ін Юре, 2010. – 687 с.
6. Тодыка Ю.Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус : [монография] / Ю.Н. Тодыка, В.Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 246 с.
7. Шаповал В.М. Президент у механізмі здійснення державної влади / В.М. Шаповал. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 1995. – 30 с.
8. Білак (Тесленко) М. Президент України як гарант Конституції України / М. Білак (Тесленко) // Право України. – 2007. – № 11. – С. 11–17.
9. Сухонос В.В. Інститут глави держави в конституційному праві : [монографія] / В.В. Сухонос. – Суми ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – 339 с.
10. Мельниченко В. Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку / В. Мельниченко, Н. Плахотнюк // Влада в Україні: шляхи до ефективності. Всеукраїнський форум учених-правознавців / за ред. О.Д. Святоцького. – К. : Ін Юре, 2010. – 687 с.
11. Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади зарубіжних країн : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю.М. Коломієць. – Х., 1999. – 20 с.
12. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні : конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.Г. Плахотнюк ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 1999. – 21 с.
13. Мельниченко В. Статус президента і форма державного правління: взаємообумовленість і взаємовплив / В. Мельниченко, Н. Плахотнюк // Право України. – 2014. – № 8. – С. 56–66.
14. Барабаш Ю. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики / Ю. Барабаш // Право України. – 2014. – № 8. – С. 67–76.
15. Шаповал В. «Не сотвори собі... гаранта» // Дзеркало тижня. – 29 січня 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/ne-sotvori-sobi-garanta-.html>.
16. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.
17. Енгибарян Р.В. Изменение, дополнение и отмена конституции / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян // Конституционное право : [учебник]. – М. : Юрист, 2000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bibliotekar.ru>.
18. Дуднік О. Роль президента в конституційному процесі: світовий досвід і пострадянські реалії / О. Дуднік / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. – 2012. – № 9. – С. 13–40.
19. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
20. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.
21. Конституция (Основной закон) Эстонской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Konstitutsioon%20Rus.htm.
22. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : [учебник] / В.Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – 568 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uchebnik.biz/book/89.html>.
23. Серьогіна С. Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці / С. Серьогіна // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 54–65.
24. Тихонова Є.А. Глава держави / Є.А. Тихонова // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. 1998–2004. – Т. 1 : А–Г. – 1998. – С. 593–594.
25. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : [учеб. для вузов] / [рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун]. – [4-е изд., обновл. и дораб.]. – М. : Норма, 2005. – 896 с.
26. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місце самоврядування в Україні : [навч. посіб.] / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін ; за ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/bydivnustvo/440-serogin.html>.
27. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К. : Княгиня Ольга, 2007. – 416 с.
28. Шаповал В.М. Основи теорії парламентаризму / В.М. Шаповал. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 136 с.
29. Конституційне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2008. – Т. 2. – 800 с.
30. Куян І.А. Суверенітет: проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект) : [монографія] / І.А. Куян. – К. : Академія, 2013. – 540 с.
31. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. – М. : Юрист, 2001. – 292 с.
32. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : [підручник] / О.Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
33. Максакова Р.М. Конституційно-правові проблеми організації та реалізації установчої влади в Україні : [монографія] / Р.М. Максакова. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2012. – 436 с.
34. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон від 14.02.1992 № 2113-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 271.
35. Конституційне право України : [підручник] / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2010. – 416 с.
36. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.
37. Шаповал В.М. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В.М. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 40–57.
38. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : [монографія] / Ю.Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – 220 с.
39. Барабаш Ю.Г. Президент у змішаних республіках: деякі питання конституційно-правової теорії і практики / Ю.Г. Барабаш // Право України. – 2012. – № 8. – С. 93–100.

Бисага Ю. М.,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

Дешко Л. М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри міжнародного публічного права
Київського національного торговельно-економічного університету*

МІЖДИСЦИПЛІНАРНІСТЬ ЯК УМОВА РОЗВ'ЯЗАННЯ КОМПЛЕКСНОЇ ПРОБЛЕМИ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА КОЖНОГО ЗВЕРТАТИСЯ ДО МІЖНАРОДНИХ СУДОВИХ УСТАНОВ І МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

INTERDISCIPLINARITY AS A CONDITION FOR THE SOLUTION OF COMPLEX PROBLEMS CONCERNING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO APPEAL TO INTERNATIONAL JUDICIAL INSTITUTIONS AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Статтю присвячено виявленню підходів, на яких може бути побудовано методологію дослідження конституційного права на звернення до міжнародних судових установ і міжнародних організацій. Обґрунтовано, що методологія дослідження конституційного права на звернення до міжнародних судових установ і міжнародних організацій має бути побудована не на трансдисциплінарному підході, а саме на міждисциплінарному підході.

Ключові слова: конституційне право звертатися в міжнародні судові установи чи до органів міжнародних організацій, дисциплінарний підхід, міждисциплінарний підхід, мультидисциплінарний підхід, трансдисциплінарний підхід.

Статья посвящена выявлению подходов, на которых может быть построена методология исследования конституционного права на обращение в международные судебные учреждения и международные организации. Обосновано, что методология исследования данного конституционного права должна быть построена не на трансдисциплинарном подходе, а именно на междисциплинарном.

Ключевые слова: конституционное право обращаться в международные судебные учреждения или органы международных организаций, дисциплинарный подход, междисциплинарный подход, мультидисциплинарный подход, трансдисциплинарный подход.

The article is devoted to identifying approaches to the methodology of constitutional right to appeal to international judicial institutions and international organizations. It is proved that the methodology of the study of constitutional law can not be based on a transdisciplinary approach. It should be based on the interdisciplinary approach.

Key words: constitutional right to apply to international judicial institutions or bodies of international organizations, disciplinarian approach, interdisciplinary approach, multidisciplinary approach, transdisciplinary approach.

Розвідки в галузі наукового пізнання початку ХХІ століття виявили обмеженість класичних і некласичних методологічних засобів дослідження складних систем. Усі глобальні проблеми сучасності взаємозалежні, взаємозумовлені, тому ізольоване їх вирішення неможливе. При цьому важливим залишається виявлення їх походження, характеру й особливостей і, насамперед, пошук науково обґрунтованих і реалістичних у практичному стосунку шляхів їх вирішення, що виводить дослідження за межі колишніх дисциплінарних наукових парадигм у простір між- і трансдисциплінарності. Цей процес зумовлений тим, що для постнекласичного етапу розвитку науки більшість проблем виступають як комплексні, що охоплюють у процесі дослідження різні галузі знань. Вирішення таких проблем, дослідження відповідних явищ та об'єктів неможливе в рамках вузької дисциплінарності, оскільки наука має справу зі складними системними об'єктами, які в межах кожної окремої дисципліни вивчаються лише частково. Тому актуальним для дослідження складних комплексних про-

блем є вивчення феноменів міждисциплінарності, мультидисциплінарності, інтердисциплінарності, трансдисциплінарності й інших комплексних досліджень, що базуються на знаннях різних дисциплін про певний об'єкт [1].

«Дослідниками визнано, – зазначає Я. Чайка, – що дисциплінарна організація науки на постнекласичному етапі пізнання не дає цілісного знання про об'єкт, а вивчення складного об'єкта відбувається при залученні різних дисциплін. Оскільки зазначені дослідження комплексного характеру потребують методологічних підходів, які позитивно доповнюють дисциплінарні норми та принципи, тому актуальним є розробка даних підходів у царині складних комплексних досліджень... Комплексні дослідження пов'язані з уявленням про об'єкт як складну множину фрагментів дійсності, що має структурно-морфологічну чи функціональну сукупність елементів [1].

Відтак необхідним є аналіз дисциплінарного, міждисциплінарного, мультидисциплінарного і

трасдисциплінарного підходів з метою визначення, на якому з них може бути побудовано методологію дослідження конституційного права на звернення до міжнародних судових установ і міжнародних організацій.

Мета статті – виявити, на яких підходах може бути побудовано методологію дослідження конституційного права на звернення до міжнародних судових установ і міжнародних організацій.

А. Колот зазначає, що явища та процеси, які знаходяться за «кадром» міждисциплінарності, є достатньо складними, багатоплановими й різновекторними, а тому досить проблематично дати вичерпну характеристику цього феномена в одному, хоча й найбільш широкому формулюванні. Для комплексної характеристики категорії, що є предметом цього аналізу, вчений пропонує розглядати її як мінімум із дев'яти позицій:

1) міждисциплінарність – це запозичення й переткання підходів і методів різних наук (дисциплін);

2) міждисциплінарність – це здатність побачити, розпізнати, сприйняти те, що стає доступним у межах окремо взятої науки (дисципліни) за використання методів та інструментарію інших наук (дисциплін);

3) міждисциплінарність у практиці наукових досліджень означає запозичення методичного і прикладного інструментарію;

4) міждисциплінарність – це розширення міждисциплінарних зв'язків у як «противоядія» надмірній вузькості як предмета, сфери наукових досліджень;

5) міждисциплінарність – це запозичення взаємопов'язаними науками (дисциплінами) як методів, інструментарію, так і отриманих результатів дослідження та постійне звернення до їх теоретичних схем, моделей, категорій, понять;

6) міждисциплінарність – це намагання подолати експансію так званого «імперіалізму» в більшість галузей науки. Ідеться про невиправдане засилля економічних наук методологічними засадами, теоретичним інструментарієм неокласики, мейнстріму і прагнення збагатити економічні науки здобутками інших сучасних економічних, соціологічних, філософських теорій;

7) «міждисциплінарність» – це не лише просте запозичення методів, інструментарію з інших наук (дисциплін), а й інтеграція останніх на рівні конструювання міждисциплінарних об'єктів, предметів, опрацювання яких дає змогу отримати нове наукове знання;

8) міждисциплінарність – це науково-педагогічна новація, що породжує здатність побачити, розпізнати, сприйняти те, що є недоступним у межах окремо взятої науки (дисципліни) з її специфічним, вузькоорієнтованим об'єктом, предметом і методами дослідження;

9) «міждисциплінарність» у широкому, функціональному її розумінні – це зіткнення, взаємопроникнення, синергія різних наук (дисциплін), що передбачає розвиток інтеграційних процесів, зростаючу взаємодію, взаємозбагачення методів, інструментарію задля отримання нового наукового знання» [2].

Ми одностайні в думці з А. Колот, що на порядку денному постають принципово нові завдання щодо використання міждисциплінарної практики досліджень. Остання, за нашим баченням, як за масштабами, так і за постановкою завдань має бути значно різноманітнішою, методологічно вивіреною з огляду на низку об'єктивних і суб'єктивних обставин [2].

Головною ознакою власне міждисциплінарного підходу є глибший рівень пізнання на основі застосування під час здійснення досліджень інтеграційної взаємодії різногалузевих наукових знань, коли сукупність останніх існує у вигляді єдиного комплексу. Завдяки саме цьому міждисциплінарний підхід відкриває можливість виконувати дослідження на глибших рівнях [1]. Особливість цього підходу під час дослідження конституційного права кожного звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій полягає в тому, що воно входить до міждисциплінарної системи знань. Має місце об'єднання різних дисциплін для створення нової онтології, а також методів для «роботи» з її об'єктами. Характерною рисою цих систем знань є менша чіткість дисциплінарних кордонів. Історія політико-правових учень, історія держави та права України, конституційне право України, конституційне право зарубіжних країн, міжнародне право, політологія взаємодіють з метою створення цілісної картини прав і свобод людини та громадянина. Ця картина в кожній дисципліні дає семантичну інтерпретацію фактів. За відсутності розробленої теорії становлення конституційного права кожного звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій саме цим забезпечується їх певна інерція. При цьому міждисциплінарність ні в якому разі не зводиться до універсалізуючої цілісної системи знань. Принцип універсалізму не зводить наявні сумірні системи знань до спрощеної схеми, а, навпаки, в міждисциплінарному дослідженні є методологічною засадою вирішення комплексної проблеми забезпечення конституційного права на звернення до міжнародних судових установ і міжнародних організацій, не зводячи наявні сумірні системи знань до спрощеної схеми.

Сьогодні невпинно набирає обертів правова глобалізація. «Саме глобалізація створює умови для формування єдиного соціального, політичного, економічного і культурного простору, що обумовлює формування єдиного правового простору. Вона приводить до формування глобальної соціальної системи, в якій акумулюються глобальні проблеми, пов'язані з формуванням інституційних і нормативних механізмів, що мають наднаціональний характер. Часткове обмеження суверенітету національної держави, його трансформація, зміна співвідношення міжнародного й національного права, формування наднаціонального (транснаціонального) права, зміна предмета правового регулювання в рамках національного права, посилення впливу регіонального права на національне – це основні форми про-

яву глобалізації у правовій сфері», – наголошує О. Дзьобань. Вплив глобалізаційних процесів на національну правову систему позначається на правотворенні й правотворчості, що являють собою досить складні процеси [3]. Найяскравіше вони виявляються щодо конституційного права кожного на звернення до відповідних міжнародних судових установ і відповідних органів міжнародних організацій. Так, національні правові норми й у формальному, і в змістовому аспектах мають відповідати міжнародним стандартам і враховувати специфіку глобалізаційних процесів, що виявляються і щодо наявних субсидіарних механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина, і щодо внутрішньодержавного механізму. «Посилення ролі права в умовах глобалізації проявляється в розширенні сфер правового регулювання, оскільки його об'єкт і предмет не лише ускладнюються, але й розширюються. Все нові й нові сфери суспільних відносин включаються у правовий простір і, відповідно, вимагають появи нових засобів правового регулювання. У коло правового регулювання включаються усе нові суспільні відносини», – підкреслює Р. Бірюков [4].

Глобалізація істотно впливає на трансформацію, зміни й модернізацію державно-правових інститутів, норм і відносин на всесвітньому, макрорегіональному та внутрішньонаціональному рівнях, стимулює, прискорює й оновлює процеси універсальності в державно-правовій сфері [5]. Приклад тому – такий елемент системи організаційно-правових гарантій конституційного права кожного на звернення до відповідних міжнародних судових установ і відповідних органів міжнародних організацій, як національні установи з заохочення та захисту прав людини. Оскільки в умовах глобалізації зазнає зміни концепція прав і свобод людини та громадянина, відбувається їх стандартизація, то питання гарантій їх реалізації виходить на перший план.

Викладене вище дає змогу зробити висновок, що швидкий розвиток глобалізації та її вплив на правову систему держави й міжнародну правову систему зумовлює необхідність оновлення міждисциплінарного підходу.

Сьогодні відбувається ускладнення внутрішньодержавної та міжнародної системи захисту прав людини й основоположних свобод. Так, наприклад, Генеральна Асамблея ООН у Резолюції, прийнятій 18 грудня 2013 р., закликала держави-члени створювати ефективні, незалежні і плюралістичні національні установи, що займаються заохоченням і захистом усіх прав людини й основних свобод для всіх, а там, де вони вже існують, зміцнювати їх, як це передбачено в Віденській декларації та Програмі дій, а самі такі установи за умови їх відповідності Паризьким принципам продовжувати брати участь в обговореннях у всіх відповідних механізмах і процесах Організації Об'єднаних Націй і робити внесок у ці обговорення згідно зі своїми відповідними мандатами, включаючи розгляд порядку денного в галузі розвитку на період після 2015 року. Розширення, згідно з вищезазначеними резолюціями Генеральної

Асамблеї ООН і Ради з прав людини ООН, повноважень і функцій національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини, створених відповідно до Паризьких принципів, зобов'язує державу привести свої правогарантувальні функції у відповідність до міжнародних стандартів у галузі прав людини [6]. Таке ускладнення внутрішньодержавної та міжнародної системи захисту прав людини й основоположних свобод вимагає необхідності оновлення міждисциплінарного підходу. Однією зі складових методологічного оновлення має стати конструктивний синтез наукових досліджень у сфері прав людини.

Питання транс- і міждисциплінарності всебічно вивчається дослідниками всього світу. Методологічний аспект здійснюється прямим переведенням методів дослідження з однієї наукової дисципліни в іншу завдяки знаходженню спільних рис у досліджуваних предметних сферах [7, с. 22] О. Горбачук-Наровецька підкреслює, що міждисциплінарний підхід використовується зазвичай у ситуації виникнення концептуальних і методологічних труднощів будь-якої дисципліни у вирішенні її конкретних дисциплінарних проблем [8]. Трансдисциплінарність конститує такі пізнавальні ситуації, коли науковець змушений «покинути» поле своєї спеціалізації та поринути в межу з повсякденним життям сфери. Так відбувається трансгресія сучасної науки за рамки її класичної самоідентифікації у сферу становлення її основоположних відмінностей та ідентифікацій [9, с. 18].

Трансдисциплінарне дослідження – це відносно нове явище, тому на нинішньому етапі вчені лише будують розуміння цього концепту на основі континууму, який теоретично охоплює всю множину знань на всіх етапах, починаючи з дисциплінарних, міждисциплінарних, мультидисциплінарних і завершуючи власне трансдисциплінарними дослідженнями. Хоча проблема трансдисциплінарності висвітлюється в значній кількості праць, цей термін не отримав остаточного визначення. Методологія таких досліджень перебуває на стадії розробки, що викликає труднощі організації досліджень складних комплексних проблем. Результатом таких досліджень стає складний комплекс проектів, що поєднує в собі дисциплінарні дослідження з передбачуваними наслідками, які мають смисл і значення за умови наявності інших дисциплінарних досліджень. Проблема задає умови дослідження. Тобто вирішення проблеми може обмежитися доповненням або взаємозв'язком з іншими формами знань отриманих результатів на дисциплінарному рівні, а може потребувати побудови інтегральних структур. Але вирішення складних комплексних проблем має певні труднощі, зокрема, на етапі побудови інтегральних структур. Це пов'язано насамперед із тим, що в дослідженні складних комплексних проблем об'єкт є трансдисциплінарним, а предмет дослідження – дисциплінарний. Це призводить до неможливості узгодити отримані дисциплінарні результати в трансдисциплінарних дослідженнях через наявний

різний категоріальний апарат і методи дослідження, що зумовлює необхідність узгодження, прояснення та розробки смислової розбіжності використовуваних термінів [2].

Якщо в мультидисциплінарних дослідженнях залишається чіткість кордонів і відмінність предметів, у міждисциплінарних дослідженнях відбувається об'єднання, де вже виникають перші труднощі узгодження понять і методів, то в трансдисциплінарних дослідженнях будується система, де цей процес посилюється різноманітністю систем знання, дисциплін і потребує розв'язання [2].

Поділяючи точку зору І. Ардашкіна, О. Горбачук-Наровецька зазначає, що однією з особливостей трансдисциплінарності є виявлення специфічної реальності, в якій постійно зростає рівень проблемності як знання, так і різного роду екзистенційних ситуацій і станів, пов'язаних із процесом пізнання й життєдіяльності. У методологічному плані пізнання змінює свій предмет. Відтепер ним є власне проблема, поліконтекстуальна, трансдисциплінарна за своєю природою, іманентно незавершена. Ці характеристики безпосередньо детермінують динаміку інтеграційних процесів у сучасному знанні: останні посилюються, коли зростає ступінь проблемності знання, тобто коли проблема актуалізує все більшу кількість своїх контекстів [10, с. 38–40; 11]. Трансдисциплінарність конституює такі пізнавальні ситуації, коли науковець змушений «покинути» поле своєї спеціалізації та поринути в межу з повсякденним життям сферу. Так відбувається трансгресія сучасної науки за рамки її

класичної самоідентифікації у сферу становлення її основоположних відмінностей та ідентифікацій [9, с. 18].

Окрім цього, однією з особливостей трансдисциплінарності є виявлення специфічної реальності, в якій постійно зростає рівень проблемності як знання, так і різного роду екзистенційних ситуацій і станів, пов'язаних із процесом пізнання й життєдіяльності [10, с. 38]. У методологічному плані пізнання змінює свій предмет. Відтепер ним є власне проблема, поліконтекстуальна, трансдисциплінарна за своєю природою, іманентно незавершена. Ці характеристики безпосередньо детермінують динаміку інтеграційних процесів у сучасному знанні: останні посилюються, коли зростає ступінь проблемності знання, тобто коли проблема актуалізує все більшу кількість своїх контекстів [10, с. 39–40].

Отже, вирішення наукової проблеми щодо конституційного права кожного звертатися до міжнародних судових установ і міжнародних організацій у межах комплексного дослідження зумовлює використання різних підходів. Хоча проблема, яка є змістом вирішуваного завдання, є множиною предметів різних дисциплін, тим не менше методологія дослідження конституційного права на звернення до міжнародних судових установ і міжнародних організацій має бути побудована не на трансдисциплінарному підході, а саме на міждисциплінарному підході, оскільки 1) ці дисципліни мають бути сумірними системами знання; 2) він дає змогу поєднати в одну систему дослідницькі завдання окремих дисциплін, які є сумірними системами знання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Чайка Я.М. Трансдисциплінарність як умова розв'язання складних комплексних проблем (філософсько-методологічний аспект) : автореф. ... дис. канд. філософ. наук : спец. 09.00.02 «Діалектика і методологія пізнання» / Я.М. Чайка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/14760.html>.
2. Колот А. Міждисциплінарний підхід як доміанта розвитку економічної науки та освітньої діяльності / А. Колот [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/5927/1/mij.pdf>.
3. Дзьобань О. Генеза правової сфери в умовах глобалізаційних процесів / О. Дзьобань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/3067/1/Dzeban_420_425.pdf.
4. Бірюков Р.М. Національна правова система в умовах глобалізації (основні напрямки трансформації) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р.М. Бірюков. – Одеса, 2011. – 205 с.
5. Бірюков Р.М. Глобалізація та її вплив на правову сферу / Р.М. Бірюков // Порівняльно-правові дослідження. – 2009. – № 2. – С. 37–38.
6. Дешко Л. Комиссии по правам человека в системе организационно-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина / Л.Н. Дешко // Новая правовая мысль. – 2014. – № 4/63. – С. 41–46.
7. Муравьев Ю.А. Недисциплинированная междисциплинарность: о проблемах междисциплинарных исследований / Ю.А. Муравьев, В.П. Ширяев // Универсальный эволюционизм и глобальные проблемы / ред. В.В. Казютинский, Е.А. Мамчур. – М. : ИФ РАН, 2007. – С. 16–31.
8. Горбачук-Наровецька О.В. Між- та трансдисциплінарність філософської освіти та науки / О.В. Горбачук-Наровецька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Gileya/2011_51/Gileya51/F41_doc.pdf.
9. Кияшенко Л. Феномен трансдисциплінарності – опыт философского анализа / Л. Кияшенко // Santalka. Filosofija. – Vilnius, 2006. – Т. 14. – № 1. – С. 17–37.
10. Ардашкин И.Б. Трансдисциплинарность проблемы как фактор современного познания / И.Б. Ардашкин // Вестник Томского государственного университета. Общественный периодический журнал. – Томск, 2007. – № 302. – С. 36–40.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.14

Григорчук М. В.,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора наук
Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України

ПОНЯТТЯ ЗАХИСТУ ПРАВ І ОХОРОНЮВАНИХ ЗАКОНОМ ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

CONCEPT PROTECTION OF RIGHTS AND LEGAL INTERESTS UNDERTAKINGS

У статті розглянуто питання, пов'язані з проблемами тлумачення понять «захист прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання». Ґрунтуючись на існуючих наукових точках зору, проведено аналіз цих основоположних категорій господарського права, додатково досліджено їх значення для утвердження конституційного порядку господарювання в Україні. З огляду на надвисоку запитуваність з боку суб'єктів господарювання щодо превентивної діяльності держави в сфері економіки порушується питання про посилення впливу уповноважених органів і суду на порушників встановленого порядку провадження господарської діяльності.

Ключові слова: захист прав, господарське право, суб'єкт господарювання, господарська діяльність, охоронюваний законом інтерес, правова охорона.

В статье рассмотрены вопросы, связанные с проблемами толкования понятий «защита прав и охраняемых законом интересов субъектов хозяйствования». Основываясь на существующих научных точках зрения, проведен анализ этих основных категорий хозяйственного права, дополнительно исследовано их значение для утверждения конституционного порядка хозяйствования в Украине. Учитывая высокий уровень запроса со стороны субъектов хозяйствования на обеспечение достаточного уровня превентивной деятельности государства в сфере экономики, поднимается вопрос об усилении влияния уполномоченных органов и суда на нарушителей установленного порядка осуществления хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: защита прав, хозяйственное право, субъект хозяйствования, хозяйственная деятельность, охраняемый законом интерес, правовая охрана.

The article deals with issues related to the problems of interpretation of the concepts of «protection of the rights and lawful interests of business entities». Based on the existing scientific points of view, the analysis of the main categories of business law, further explore their meaning for the approval of the constitutional order of management in Ukraine. Given the high level requested by the entities to ensure a sufficient level of preventive activity of the state in the economy raises the question of strengthening the impact of the authorized bodies and the court on the violators of the established order of economic activities.

Key words: protection of rights, commercial law, business entity, business activities, safeguard the interests of the law, legal protection.

Згідно з положеннями статті 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом [1]. Гарантом дотримання прав та законних інтересів усіх суб'єктів господарювання виступає держава. У такий спосіб відбувається запуск і функціонування правових механізмів, сутність яких полягає в розробленні та забезпеченні примусовими засобами дотримання всіма учасниками господарських відносин нормативно визначених правил поведінки.

Розглядаючи проблеми, пов'язані з тлумаченням понять «захист прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання», необхідно зазначити, що комплексно це питання в Україні практично не досліджувалося. Більше того, вченими не було зроблено формалізованих спроб привнести в це нібито для всіх галузей права прийнятне узагальнення, яким для кожної з них є захист прав і охоронюваних законом інтересів, більшої чіткості, що сприяло б

визначенню юридично-правових інструментів саме з огляду на їх приналежність до господарського права.

Водночас дослідженню цієї проблеми приділяли увагу такі науковці, як М. Амельченко, А. Бобкова, В. Нор, О. Лаврін, З. Ромовська, С. Кузьміна, І. Дзера, М. Малєїн, Ю. Кравченко, М. Тітов та багато ін.

Значний внесок у вивчення питань правової природи категорії «інтерес» здійснили вітчизняні та зарубіжні науковці: Р. Єринг, Г. Шершеневич, Р. Гукасян, С. Братусь, А. Венедиктов, І. Тарасов, А. Екімов, Є. Ерліх, А. Здравомислов, О. Малько, В. Субочев, З. Ромовська, М. Гурвич, П. Рабінович, П. Пацюрківський, С. Луцина, І. Прочанкіна, І. Смірнова, М. Рожкова, К. Торган та ін.

Досліджуючи захист прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання як систему, вкрай важливим є вивчення понятійного апарату, яким охоплюються поняття «захист», а також процедурні аспекти його реалізації та функціонування.

Відтак, українське законодавство шляхом конкретизації повноважень між різними галузями

права визначає господарське право як основний інструмент, яким врегульовуються правовідносини з приводу безпосереднього здійснення господарської діяльності або управління такою діяльністю, використовуючи при цьому різні методи правового впливу.

Необхідно зазначити, що гарантії держави спрямовані на захист прав та інтересів суб'єктів господарювання не тільки від неправомірних дій юридичних чи фізичних осіб, а й від таких дій з боку самої держави. Саме тому право на захист є складною матеріально-процесуальною категорією. Кожен його елемент існує за наявності певних передумов, як правило, в часових межах і реалізується в специфічній процесуальній формі.

За Великим тлумачним словником сучасної української мови слово «захист» вживається як синонім термінів «захищати», «захистити», «захищатися», «захиститися». Слово ж «захистити» означає обороняти чи охороняти кого-небудь від нападу чи замаху [2].

Поняття «захист» як правова категорія є однією з найбільш ємнісних, а розширення його змісту шляхом додавання епітетів «правовий, судовий, соціальний тощо» зумовлює чільне місце в усьому правозастосовному процесі. Тобто перехід від загального, яким є категорія «захист», до більш конкретного, яким є, наприклад, «захист конституційних прав і свобод людини і громадянина», «правовий захист», «судовий захист» тощо, значно розширює горизонти наукового пізнання та дає чітке розуміння значення процесу захисту для утвердження права в Україні. Про важливість цього поняття для всієї правоохоронної системи держави свідчить той факт, що в Конституції України воно ужито 34 рази.

У статтях 13, 42 і 44 подано директивні посилання на заходи захисту конкретних правовідносин, якими є забезпечення з боку держави захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки, рівність перед законом усіх суб'єктів права власності (стаття 13), захист конкуренції у підприємницькій діяльності (стаття 42), а також передбачене статтею 44 право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Право на захист є однією з найважливіших конституційно задекларованих гарантій для учасника господарських правовідносин, носія суб'єктивного цивільного права, який має охоронювану законом можливість звернутися до уповноваженого державою суб'єкта із заявою про застосування засобів правоохоронного характеру для відновлення порушеного права та вжиття передбачених законом заходів з метою припинення дій, якими це право було порушене.

Можна погодитись з точкою зору науковців, які вивчали питання, пов'язані з проблемами захисту порушених суб'єктивних прав, що доктринально зміст захисту полягає в діяльності уповноважених державою органів, спрямованій на відновлення за допомогою спеціальних заходів (способів захисту) порушеного суб'єктивного права [3], необхідно окреслити й іншу проблему, яка полягає у часовому

розриві між включенням у цей процес заходів процесуального етапу судового розгляду (ухвалення судового рішення, оскарження та набрання ним законної сили) і практичного етапу виконання ухваленого судового рішення із застосуванням засобів примусу. Основним у цьому є те, що впродовж судового розгляду, який, як правило, затягується в часі через об'єктивні причини чи, що найчастіше відбувається, через нещирі поведінку відповідача як учасника процесу, порушене право фактично ще не визнане державою, але продовжує тривати у часі, а питання захисту прав потерпілої сторони жодним чином не забезпечені. За таких обставин цілком коректним є запровадження заходів забезпечення позову, проте і в цьому випадку через систему оскарження винесених судом ухвал недобросовісним відповідачем можуть бути вчинені й інші дії, якими буде унеможливлено виконання судового рішення, що вступило в законну силу.

З огляду на галузеву приналежність юридична наука застосовує різні підходи до тлумачення категорії «захист».

Захист права (правовий захист) – це використання передбачених законом можливостей (інструментів) для поновлення свого порушеного, визнання невизнаного чи присудження оспорюваного права [4].

Європейський суд з прав людини розглядає захист як заходи матеріально-правового та процесуально-правового характеру; він відображає юридично закріплену можливість правомочної особи використати спеціальні засоби правозахисного характеру [5].

Основним джерелом господарського права в Україні є Господарський кодекс, який має на меті забезпечити зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвиток підприємництва і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість відповідно до вимог Конституції України, утвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України, сприяти гармонізації її з іншими економічними системами [6].

Визначаючи способи та методи забезпечення прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарської діяльності, Господарський кодекс узагальнює покладені на нього завдання і зводить їх до певного роду спільного знаменника, яким виступає поняття «захист».

Виходячи з достатньо чіткого тлумачення однієї з основоположних категорій понятійного апарату юридичної науки, якою є «захист», видається обґрунтованим і повністю виправданим застосування галузевими правовими науками вказаної категорії. Це відбувається шляхом розширення його меж з обсягу на конкретизацію завдань, які випливають з певної галузі права, як, наприклад, покладання на державу в особі її органів забезпечувати дотримання законності, відстоювати та захищати права, а також гарантувати достатній рівень правового режиму для учасників господарських відносин.

Відома дослідниця проблем українського цивільного права З. Ромовська зазначає, що всупереч хрис-

тиянським ідеалам добра та справедливості постійно відбувається зазіхання на чуже тіло, душу чи майно. Це вимагає від держави створення юридичного механізму гарантування прав і свобод людини, заборони актам протиправної поведінки, їх припинення та усунення заподіяних наслідків. Однією з гарантій реалізації особою свого права є правовий захист, тобто державно-примусова діяльність щодо забезпечення виконання юридичного обов'язку та відновлення порушеного права [7].

Деталізуючи наведене висловлювання, необхідно зазначити, що ключовими елементами правового захисту є діяльність держави, яка спрямована на примусове виконання порушниками вимог закону за допомогою легітимних інструментів насильства, а також проведення заходів, метою яких є повернення учасників відносин до тих умов та обставин, що відповідали нормативним вимогам правовідносин, якими вони керувалися до встановлення підтвердженого факту порушення права чи охоронюваного законом інтересу.

Бобкова А.Г. вважає, що право суб'єкта підприємництва на захист – це надана їм і забезпечена нормами права та відповідними обов'язками інших суб'єктів можливість самостійно діяти з метою відновлення порушеного права або законного інтересу. Таке право передбачає: по-перше, наявність права звернутися за захистом в юрисдикційний або інший орган і кореспондуючих цьому праву обов'язок таких органів прийняти звернення (позов, зустрічний позов, заяву) в порядку, встановленому законом; по-друге, право вимагати розгляду звернення суб'єкта підприємництва, винесення рішення, що встановлює вид і міру державного примусу; по-третє, право вимагати виконання рішення відповідного органу, в тому числі примусового виконання судового рішення. Визначальним у відносинах захисту є: з'ясування мети захисту; точність встановлення фактичної підстави для захисту, наявність правової підстави для захисту, правильність вибору способу захисту, оптимальний вибір порядку захисту, дотримання термінів захисту та ін. [8].

Виходячи зі судження про пріоритетне значення правового захисту порівняно з іншими формами захисту прав учасників суспільних відносин, необхідно екстраполювати його вплив на всіх суб'єктів, насамперед тих, що здійснюють господарську діяльність в установленому законом порядку. Тому з огляду на положення Конституції України про забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, Господарського кодексу України, згідно з яким держава забезпечує захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, інших нормативних документів законодавства правовий захист є фактично уніфікованою формою відновлення прав суб'єктів господарської діяльності, а також охорони їх законного інтересу.

Слідуючи вимогам логічного закону достатньої підстави, для всебічного та повного дослідження однієї з основоположних категорій юридичної науки, якою є «захист прав і охоронюваних законом інтер-

есів», детально проаналізувавши першу її частину, а саме «захист прав», цілком логічно перейти до вивчення її іншої складової – «охорони прав».

Аналізуючи таку важливу складову, необхідно насамперед зазначити, що слова «захист» і «охорона» семантично частково ототожнюються, однак «охорона» є ширшим поняттям, оскільки включає в себе інші, не властиві «захисту», характеристики.

Так, за етимологією цієї надзвичайно важливої й уживаної у юридичній науці категорії та згідно з поясненням в Академічному тлумачному словнику української мови слово «охорона», окрім іншого, означає: оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, захищати від загрози нападу, замаху та ін., стояти на варті біля кого-, чого-небудь; вартувати, стерегти, захищати, забезпечувати, гарантувати недоторканість кого-, чого-небудь [9].

Як бачимо, структурні елементи категорії «охорона» більш широко та осяжно пояснюють ті процеси та дії, які повинні відбуватися для того, щоб уживані, у цьому випадку з боку держави, заходи відповідали реальному змісту цього поняття. Тому будь-які дії, спрямовані на захист і охорону прав, повинні повною мірою відповідати таким критеріям: убезпечувати від протиправних дій з боку когось чи чогось, гарантувати безпеку й недоторканість як учасників господарських правовідносин, так і майна, яке є предметом таких відносин між суб'єктами підприємницької діяльності.

Слід зауважити, що чинним законодавством практично не застосовується таке вживане юристами-науковцями словосполучення «правова охорона». Про це свідчить той факт, що лише в Цивільному кодексі України та Господарському кодексі України офіційно закріплене це словосполучення. Зокрема, статтею 489 (Правова охорона комерційного найменування) ЦКУ окреслено межі захисту прав власників [10], а статтею 159 Господарського кодексу України визначається правомочність суб'єктів господарювання щодо комерційного найменування [6].

Зрозуміло, що з огляду на позицію законодавця стосовно формального законодавчого тлумачення змісту поняття «охорона прав» чи «правова охорона», яке є невиправдано обмеженим в офіційному застосуванні, вкрай важливим є опрацювання точок зору представників юридичної науки на цю проблему та визначення шляхів її розв'язання.

На думку О.В. Совгирі, неодмінною умовою верховенства та стабільності Конституції України є її правова охорона, яка здійснюється у двох основних формах: конституційний контроль і конституційний нагляд [11].

Цибільов П.М., характеризуючи охорону інтелектуальної власності, зазначає, що необхідно розрізняти поняття «правовий захист» і «правова охорона», тому що вони, по-перше, мають різні цілі; по-друге, здійснюються різними організаційними структурами. Охороною (оформленням прав із видачею охоронного документа) займаються патентні органи, а захистом (у випадку порушення цих прав) – адміністративні та судові органи [12].

Водночас існує інша точка зору, яка є вкладає однаковий юридичний зміст поняттям «охорона» та «захист». Якщо погодитися з такими судженнями окремих науковців, то відбудеться підміна понять «захист» і «охорона», що не коректно з огляду на їх семантичний зміст.

У цьому випадку доцільно навести позицію І.В. Голованя, який поняття «захист» розглядає як профілактичну, упереджувальну діяльність, якою за своїм змістом і завданнями є «охорона». Він вважає, що захист прав суб'єктів підприємницької діяльності є введення в дію системи правових та організаційно-технічних засобів із забезпечення реалізації прав суб'єктів підприємницької діяльності та недопущення їх порушень [13].

Як впливає з наведеного визначення, поза увагою залишаються важливі складові щодо гарантування легітимної діяльності учасників господарських правовідносин, які мають місце безпосередньо після виявлення порушень закону. Тобто не зовсім коректно з точки зору обсягу примусових і превентивних заходів, які здійснюються державою та покликані відстоювати й охороняти законні інтереси суб'єктів господарської діяльності, зводити їх до суто профілактичних дій, залишаючи поза увагою примусову складову цього процесу.

Однак з огляду на те, що за змістом поняття «охорона» значно ширше, коли міркуємо про охорону когось чи чогось, обов'язково поширюють свою уяву на вжиття заходів захисту охоронюваних суб'єкта чи об'єкта, що є неодмінною умовою повноцінного

усвідомлення процесу, який охоплюється комплексом охоронних дій, жодним чином не можна ототожнювати наведені поняття.

Регурецька О.В., даючи визначення поняттю «охорона прав акціонерів у цивільному праві», вважає, що правовий захист є складовою частиною категорії правової охорони і дозволяє закріпити в законодавстві норми, спрямовані на реалізацію прав акціонерів, надати гарантованості та визначеності правам акціонерів [14]. Така точка зору, навіть з огляду на її вузьке галузеве спрямування, дозволяє більш чітко відмежувати вплив і значення категорій «охорона» і «захист», ґрунтуючись на змісті понять, яке в логіці набуває відношення перехрещення через здатність цих категорій частково включати в себе явища та дії притаманні обом поняттям.

Отже, беручи до уваги широкополюсні підходи науковців до визначення ролі та значення понять «захист прав і охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання», доцільно розглядати їх як основні чинники, якими приводиться у готовність і запуск у дію правових механізмів з відновлення порушеного права. Водночас особливої уваги заслуговує процедура оспорювання права, оскільки сутністю цього процесу є спір про те, належить чи не належить суб'єкту звернення це право. За таких обставин сам факт порушення права залишається недоведеним і немає об'єктивних підстав вести розмову про порушення права. Закон гарантує захист лише законного права й охоронюваного законом інтересу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В.Т.Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василюк-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. – К. : Ірпін'я : Перун, 2005. – 1728 с.
3. Нор В. Т. Защита имущественных прав в уголовном судопроизводстве / В. Т. Нор. – К. : Вища школа, 1989. – 273 с.
4. Вікіпедія – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Захист>.
5. Європейський суд з прав людини: організація, процедура, правила звернення / Міністерство юстиції України. – К.: Юстиція, 2000. – 150 с.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18; 19–20; 20–21. – Ст. 144.
7. Ромовська З. Українське цивільне право: загальна частина. Академічний курс : підручник / З. Ромовська. – К. : Атіка, 2005. – 560 с.
8. Бобкова А. Г. Защита права на предпринимательскую деятельность в Украине / А. Г. Бобкова // Предпринимательское право. – 2009. – № 1. – С. 44–47.
9. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/okhoronjaty>
10. Цивільний кодекс України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page9>.
11. Конституційне право України Совгиря О.В. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/61919-6-pravova-okhorona-konstituts-ukrani.html>.
12. Основи інтелектуальної власності Цибульов П.М. – Київ, 2005. <http://buklib.net/books/31114/>.
13. Головань І. В. Правова робота у механізмі захисту прав суб'єктів підприємництва : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / І. В. Головань ; НАН України, Ін-т екон.-правових досліджень. – Донецьк, 2003. – 216 с.
14. Регурецька О. В. Охорона прав акціонерів у цивільному праві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О. В. Регурецька ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 195 с.

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2

Бочарникова А. С.,
прокурор Запорізької місцевої прокуратури № II, юрист II класу

ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ВІДПУСТОК

SOCIAL FUNCTIONS OF VACATIONS

У статті проаналізовано сутність функцій соціальних відпусток. Автором запропоновано авторське визначення поняття «функції соціальних відпусток». Детально розкрито зміст кожної функції соціальних відпусток.

Ключові слова: *функція, соціальна відпустка, трудові права, працівник, час відпочинку.*

В статье проанализировано сущность функций социальных отпусков. Автором предложено авторское определение понятия «функции социальных отпусков». Подробно раскрыто содержание каждой функции социальных отпусков.

Ключевые слова: *функция, социальный отпуск, трудовые права, работник, время отдыха.*

In the article examined the essence of social functions vacations. The author provided own definition of „functions of social vacations”. Revealed in detail the contents of each function of social leave.

Key words: *function, social vacation, labor rights, employee, vacation time.*

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що тривалий час функції соціальних відпусток не досліджувалися належним чином, тому наразі вони потребують конкретизації й уточнення. Неодноразово це питання розглядалося в контексті загально-трудових досліджень і було предметом окремого ґрунтовного аналізу. На нашу думку, визначення функцій допоможуть на теоретичному рівні виокремити та обґрунтувати доцільність та сутність існування соціальних відпусток.

Функції соціальних відпусток часто розглядалися лише в контексті загально-трудових та не досліджувалися з точки зору існування соціальних відпусток як інститут трудового права, який також повинен мати свої напрямки діяльності. Отже, дослідження та виокремлення функцій соціальних відпусток є необхідним для окреслення спрямованості існування та правового регулювання соціальних відпусток.

Дослідженню функцій соціальних відпусток приділяли увагу такі вчені-правники: Я.І. Безугла, В.С. Венедіктов, С.Ф. Гуцу, М.І. Іншин, І.В. Зуб, Т.М. Колотілова, Р.І. Кондратьєв, А.Р. Мацюк, П.І. Жигалкін, Г.І. Чанишева, Н.М. Хуторян, В.І. Щербина та ін. Проте більшість з названих науковців розглядали у своїх роботах лише окремі аспекти соціальних відпусток, тому виникла необхідність оновлення та систематизації знань про функції соціальних відпусток.

Метою статті є розкриття поняття функцій соціальних відпусток, а також змісту кожної з них.

Із загальної теорії права випливає, що функції права – це основні напрями впливу права на свідомість і поведінку суб'єктів суспільних відносин з метою розв'язання визначених конкретних завдань [1, с. 54]. Це визначення, запропоноване В.В. Копейчиковим, найкраще відображає зміст загальноправового поняття.

Доцільно звернути увагу на те, що загальноправові функції поділяються на охоронні та регулятивні, які також стосуються й функцій трудового права. Регулятивна функція права існує для закріплення суспільних відносин або забезпечення їхнього розвитку. На думку В.В. Ісаєвої, основним завданням регулятивної функції є введення суспільних відносин у певні рамки, що відображається в нормативному закріпленні (наприклад, у Конституції). Регулювання, на переконання вченого, може відбуватися як загальним чином, так й індивідуальним. Тобто у першому випадку регулюється поведінка широкого кола суб'єктів, а в другому – регулюється поведінка одного індивіда чи вузького кола осіб [2, с. 45]. З такою позицією можна погодитися та додатково вказати на той факт, що регулятивна функція права відображена в соціальних відпустках, адже прийняття усіх нормативно-правових джерел, що стосуються трудових відносин – це пряме відображення бажання Законодавця урегулювати ці правовідносини, перевести їх у правову сферу. Це вказує на те, що держава зацікавлена в існуванні правового регулювання відпусток і вважає, що законодавче гарантування є суспільно необхідним. Це може підтверджуватися покладенням певного імперативу на роботодавців та працівників. Таким чином відбувається формування правових обмежень трудових правовідносин, в межах яких реалізуються функції трудового права та його інститутів, як однієї з його галузей, тобто сукупності однорідних правових норм.

Охоронна функція права полягає в тому, щоб із суспільства поступово витіснялись негативні явища та порушення, які негативно впливають на суспільство. Існування цієї функції обумовлене необхідністю охорони особистості та суспільної безпеки за допомогою встановлення заборон та негативних

наслідків для порушників правових норм [3, с. 25]. На нашу думку, охоронна функція права встановлюється як самими приписами норм, так і їх санкціями, які покладають на роботодавця відповідальність у разі порушення законодавства про працю. Така загальноправова функція закріплена в положеннях щодо гарантій надання відпусток, які прописані у вітчизняному законодавстві. Охоронна функція в соціальних відпустках реалізується системою заборон та потенційним покаранням за порушення законодавства про відпустки з боку роботодавців. Така відповідальність проявляється в трьох аспектах: 1) дисциплінарному; 2) адміністративному; 3) кримінальному.

Завдання забезпечення обмеженого кола осіб та соціальної справедливості формують природу охоронної функції соціальних відпусток, на які держава спрямовує матеріальні та нематеріальні ресурси.

З усіх загальноправових функцій вважаємо за доцільне звернути увагу на існування соціальної функції права, яка являє собою специфічний напрямки права, де регулятивна та охоронна функції права поєднуються та регулюють якісно однорідну сферу соціальних відносин: економічну, політичну тощо [4, с. 38]. Особливої уваги потребує економічна функція, адже вона покликана забезпечувати ефективний вплив права на економіку, на інтереси та потреби людей, встановлюючи граничні норми праці в певних аспектах, що відображається і на трудовому праві, а це, в свою чергу, має вплив на надання роботодавцями відпусток, зокрема соціальних. Як вже зазначалося, природу соціальних відпусток становить і державний інтерес, який зумовлює втручання держави у трудові відносини для надання громадянам можливостей виконання соціально важливих функцій, що виявляється в обов'язковому характері надання соціальних відпусток за певних обставин та бажанні працівника таку відпустку використати. Тому відображення економічної функції права також полягає у тому, що держава в деяких з соціальних відпусток бере на себе зобов'язання виплачувати додаткову допомогу громадянам з метою полегшення фінансового навантаження на особу та допомогти роботодавцю при наданні такої відпустки.

На думку Н.Б. Болотіної, функції трудового права – це основні напрями правового впливу на суспільні відносини, що визначають службове призначення права в житті суспільства [5, с. 55]. Часто науковці, говорячи про функції трудового права, визначають їх як явище, яке розкриває соціальне значення норм трудового права та завдяки цьому визначає напрями правового регулювання суспільних відносин, що становить його предмет [6, с. 223].

На думку В.І. Щербини, сутність поняття трудового права має виражатися через активність норм трудового права. Тобто така активність має проявлятися у встановленні та зміні правових норм і підкріпленні таких норм ефективними засобами примусу. На переконання вченого, визначення змісту норми права – це відображення в ній найсуттєвішого, найголовнішого, на основі чого будуть ґрунтуватися ці

відносини та відповідний вплив на них. Така позиція виражає динамічне значення функції трудового права. Дослідник також дає своє визначення функціям трудового права як діяльності трудового права щодо ефективного впорядкування та врегулювання відносин, пов'язаних із використанням здатності людини до праці, шляхом встановлення та реалізації на основних (магістральних) напрямках норм права [7, с. 19].

Вважаємо за доцільне, узагальнивши різні точки зору, виділити одне поняття функцій соціальних відпусток, на яке будемо в подальшому спиратися. Очевидно, що доволі часто в правовій літературі функції визначаються як основні напрями діяльності або впливу правових норм на певне коло суспільних відносин, тому в нашому випадку такі відносини становлять собою предмет конкретного інституту трудового права. Можна погодитись з тим, що такий вплив на трудові відносини повинен мати напрям і соціальне значення. Його основною метою має стати впорядкування й організація цих відносин шляхом встановлення правових норм для охоплення більшого спектру їх існування з метою закріплення та гарантування прав та обов'язків їх учасників.

Зважаючи на це, пропонуємо використати поняття «функція соціальних відпусток» у такому значенні: «Основні напрями правового впливу на трудові відносини щодо надання часу, впродовж якого працівник тимчасово звільняється від виконання трудових функцій з метою виконання батьківських обов'язків, реалізації сімейних функцій та у зв'язку з сімейними обставинами, а також з обставинами та подіями, які мають важливе соціальне значення з метою їх організації та впорядкування шляхом встановлення правових норм для забезпечення прав та обов'язків їх учасників». Таке визначення є більш конкретизованим та дає чітке розуміння призначення функцій та певною мірою вказує на їхні завдання, а саме організацію та регулювання надання соціальних відпусток.

Класифікація функцій інститутів трудового права має свої труднощі, пов'язані з тим, що при їх виділенні не повинен втрачатися взаємозв'язок із загальними функціями права, адже галузеві функції є чітким відображенням перших. Тому вважаємо за доцільне застосовувати загальноприйняту класифікацію функцій трудового права до функцій соціальних відпусток, насамперед на регулятивну та охоронну, а потім, враховуючи класифікацію, на захисну й виробничу.

Регулятивна функція трудового права полягає в тому, що більшість відносин, які виникають у галузі використання найманої праці, повинні регулюватися нормами трудового права, через які реалізуються конституційні права та гарантії громадян на працю, відпочинок та матеріальне забезпечення [8, с. 16]. Щодо соціальних відпусток така функція виявляється у тому, що КЗпП, Законом України «Про відпустки» закріплено право громадян на отримання соціальної відпустки. Як зазначали раніше, через відсутність одностайності в класифікації соціальних відпусток порядок надання їхніх різних видів регу-

люється й іншими нормативно-правовими актами, наприклад, процесуальними чи тими, які регулюють виборче право України. Для того, щоб регулятивна функція соціальних відпусток реалізовувалася повною мірою, пропонуємо значною мірою розширити положення Розділу IV Закону України «Про соціальні відпустки», об'єднавши усі види соціальних відпусток, можна було б забезпечити реалізацію цієї функції.

Аналізуючи охоронну функцію соціальних відпусток можна виділити дві підфункції: 1) запобіжну (профілактичну); 2) відновну (компенсаційну). Щербина В.І. виділяє також «відплатну» або ж «каральну» функцію. Запобіжну функцію можна виразити через поняття гарантій прав працівників при виконанні їх трудових обов'язків. Відновну або ж компенсаційну варто розуміти як функцію, спрямовану на забезпечення необхідних виплат за результат діяльності певної особи або групи осіб. На нашу думку, використання терміна «каральна» або ж «відплатна» функція не доцільне. Соціальні відпустки не покликані за своєю суттю вирішувати деліктні питання щодо завдання шкоди працівникові чи роботодавцю. Вважаємо, що виокремлення такої функції суперечить природі трудового права та не має включатися до функцій соціальних відпусток.

Запобіжна функція в соціальних відпустках характеризується тим, що держава гарантує право кожному на використання певного виду соціальної відпустки, за наявності підстав, достатніх для їх отримання. Покладаючи на роботодавця обов'язок надавати такий вид відпусток, держава тим самим підкреслює, що його порушення буде мати для останнього негативні наслідки.

Щодо відплатної функції, то тут варто зазначити, що соціальні відпустки виконують роль стимулювання певних працівників до виконання соціально необхідних функцій. Наприклад, відпустки, які надаються у зв'язку з виконанням батьківських обов'язків або після певних негативних соціальних подій, більшою мірою підтримуються матеріальними виплатами від держави або покладанням на роботодавця зобов'язання здійснити виплати відповідно до законодавства, водночас зберігаючи для нього можливість отримання компенсаційних виплат у зв'язку з наданням працівнику матеріальної допомоги.

У соціальних відпустках охоронна функція реалізується через збереження посади особи та в деяких випадках заробітної плати на весь час відпустки. Яскравим прикладом цього може бути надання відпустки у зв'язку з пологами та передбачена можливість для осіб одразу взяти ще один вид відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Такі відпустки насамперед спрямовані на захист жінок, які виконують функцію дітонародження [9, с. 55]. За останні два роки соціальні відпустки також стали способом захисту трудових відносин для категорії осіб, які постраждали внаслідок проведення бойових дій на території Луганської та Донецької областей, а також осіб, які постраждали внаслідок окупації Кримського півострову. На нашу

думку, запровадження таких соціальних відпусток, захист або утворення нових трудових відносин повністю відображають охоронні функції соціальних відпусток.

Сутність виробничої функції трудового права полягає в реалізації заходів, спрямованих на раціональне використання праці працівників та на зміцнення трудової дисципліни через стимулювання їхньої праці, на участь трудових колективів в управлінні тощо [10, с. 45]. У соціальних відпустках, на нашу думку, виробнича функція виявляється у тому, що всі вони спрямовані на надання особі часу для виконання необхідних суспільних функцій. Такими функціями можуть бути: 1) догляд за малолітньою дитиною, дитиною-інвалідом, за усиновленою дитиною; 2) виконання громадських обов'язків; 3) відновлення здоров'я після певних негативних подій; 4) догляд за одним із подружжя у разі хвороби тощо.

Варто зазначити, що виробничу функцію часто називають економічною, але, на наш погляд, потрібно виокремлювати поняття соціальної функції. Співвідношення соціальної та виробничої функцій є проблемним у теорії трудового права. Так, П.Д. Пилипенко вказує на пріоритет соціальних прав і потреб працівника над проблемами та інтересами роботодавця та його виробництвом [11, с. 63]. Хоча, очевидно, не можна не враховувати інтереси виробництва роботодавця. Але для того щоб такий інтерес не порушував права громадян, необхідне їх державне гарантування. У контексті соціальних відпусток таке гарантування відбувається за рахунок того, що держава сама визначає перелік обставин та підстав, які надають право громадянам на відпустку, яка виходить за межі гарантованих щорічних відпусток. Таким чином інтереси працівника, його сімейні та громадські обов'язки, фізичний, моральний та матеріальний стан визначаються як пріоритетні порівняно з інтересами роботодавця. Держава виступає в якості гаранта у трудових правовідносинах такого типу.

Щодо виховної функції соціальних відпусток, то, на нашу думку, не доцільно цю загальнотрудову функцію поширювати на таке правовідношення. Виховна функція передбачає розвиток особистості працівника, навчання та накопичення ним необхідних навичок для професійного та кар'єрного зростання. Ця функція, безперечно, стосується відпусток цільового призначення, де гарантування права на навчання, у зв'язку з наданням відповідної відпустки, визначається як індивідуальна потреба самого працівника та інтерес роботодавця. На відміну від більшості відпусток цільового призначення, соціальні відпустки не відображають лише індивідуальний інтерес особи. Сене надання таких відпусток полягає у тому, що держава та суспільство зацікавлені, щоб особа, яка використовує соціальну відпустку, змогла використати її для виконання суспільно необхідних функцій, які, відповідно, знімають навантаження з держави та її органів, тим самим забезпечуючи стабільний правопорядок.

Зважаючи на подібність загальних трудових функцій, які певною мірою відображаються у соці-

альних відпустках, вважаємо за доцільне визначити додаткові функції, які також впливають на виконання соціальними відпустками своїх завдань: 1) економічна; 2) політична; 3) психологічна.

Економічна функція соціальних відпусток полягає в тому, що держава в багатьох з них виступає гарантом виплати матеріальної допомоги, тим самим виконуючи обов'язок соціального забезпечення своїх громадян. Фактом для підтвердження цього є те, що держава гарантує закріплене в законодавстві для кожного працівника виплату мінімальної заробітної плати навіть у разі отримання ним певних видів соціальних відпусток. Також при наданні, наприклад, відпусток у зв'язку з пологами або по догляду за дитиною до досягнення нею трьохрічного віку держава теж здійснює виплати для забезпечення життєдіяльності працівника, додатково встановлюючи гарантії збереження робочого місця. У більшості випадків збереження заробітної плати не відбувається, проте держава або замінює одні виплати іншими, або дає можливість особі заробити внаслідок виконання своїх функцій (наприклад, якщо особа бере участь у виборчому процесі). З одного боку такий підхід знімає навантаження з роботодавця, а з іншого – не залишає працівника без гідної оплати для реалізації суспільно важливих функцій.

Політична функція соціальних відпусток виявляється у тому, що вона спрямована на створення політичних переконань і напрямів у суспільстві, на

становлення високої правової культури, без якої не обходиться жодна цивілізована демократична держава. Також надання таких відпусток може бути проявом політичної волі державної влади, яка необхідна для нормального функціонування держави. Наприклад, надання соціальних відпусток особам, які перебувають у зоні проведення антитерористичної операції, та особам, які потребують такої відпустки для набуття статусу внутрішньо переміщеної особи, є цілеспрямованою політикою уряду, покликаною пом'якшити негативні громадсько-політичні наслідки бойових дій на території Луганської та Донецької областей, а також окупації Криму. Ненадання таких відпусток може призвести до соціального вибуху всередині країни, що може негативно вплинути на публічний порядок та правову систему України. Отже, соціальні відпустки можуть бути політичним інструментом впливу держави на трудові відносини в Україні.

Психологічна функція соціальних відпусток полягає у тому, що на працівників діє психологічний фактор, який переконує їх у тому, що отримання соціальної відпустки є не ризиком, а гарантованим правом, яке вони можуть використати при настанні певних обставин, зазначених у законі та за власним бажанням. Варто розуміти, що у багатьох працівників діє фактор страху при отриманні такого виду відпусток, який законодавець закликає побороти, встановлюючи гарантії щодо цього виду відпусток.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Правознавство: Підручник / За відп. ред. О.В. Дзери. – 10-е видання, перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007 – 848 с.
2. Ісаєва В.В. Функції права: теоретико-правовий аналіз / В.В. Ісаєва // Часопис Київського університету права – 2013/1 – С. 45–48.
3. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2005. – 592 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
5. Болотіна Н. Б., Чанишева Г. І. Трудове право України: Підручник. – К.: “Знання”, 2000. – 245 с.
6. Процевський О.І. Функції трудового права в сучасних умовах господарювання / О. Процевський // Право України – 2011 – №2 – С. 223–234.
7. Функції трудового права: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / В.І. Щербина ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2009. – 32 с.
8. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підручник / Ю.П. Дмитренко; МОНУ. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.
9. Абрамова А. А. Охрана труда женщин / Абрамова А. А. – М.: Профиздат, 1972. – 144 с.
10. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права: Монографія. – Львів: Видав. центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 1999. – 207 с.
11. Пилипенко П.Д. Окремі зауваження до проекту Кодексу України про працю // Право України – 1996. – № 9. – С. 63.

Грушкевич Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН З КЕРІВНИКОМ ЗАГАЛЬНООСВІТНЬОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

TO THE QUESTION OF ORIGIN OF LABOUR LEGAL RELATIONSHIPS WITH THE LEADER OF GENERAL EDUCATIONAL ESTABLISHMENT

Стаття присвячена науково-практичному дослідженню питання виникнення трудових правовідносин з керівниками загальноосвітніх навчальних закладів України. Зокрема, проведено аналіз новел законодавства та визначено їх переваги та недоліки. Розкрито проблематику процесу реалізації досліджених матеріальних норм права та їх неоднакове застосування як у загальноосвітніх навчальних закладах різної форми власності, так і однієї форми власності, але в різних регіонах держави.

Ключові слова: виникнення трудових правовідносин, юридичний факт, фактичний склад, керівник загальноосвітнього навчального закладу, конкурсний відбір.

Статья посвящена научно-практическому исследованию вопроса нормативного регулирования и практики его применения в сфере возникновения трудовых правоотношений с руководителями общеобразовательных учебных заведений Украины. В частности, проведён анализ новелл законодательства и выделено их преимущества и недостатки. Раскрыто проблематику процесса реализации исследуемых норм права и различия в их применении как в общеобразовательных учебных заведениях разной формы собственности, так и одной формы собственности, но в разных регионах государства.

Ключевые слова: возникновение трудовых правоотношений, юридический факт, фактический состав, руководитель общеобразовательного учебного заведения, конкурсный отбор.

The article is devoted to the scientific and practical research of the origin of labour legal relationships with the leaders of general educational establishments in Ukraine. In particular, analysis of legislation novels was done, their advantages and disadvantages were distinguished. Problematics of process of realization investigated material standards of law and their different usage both in general educational establishments of different property forms and also one property form but in different regions of the state are exposed.

Key words: origin of labour legal relationships, legal fact, set of facts, leader of general educational establishment, competitive selection.

Постановка проблеми. За роки незалежності в нашій країні відбулися вагомі соціально-економічні та політичні зміни, які значною мірою обумовили необхідність реформування трудового законодавства, узгодження його з міжнародними нормами та стандартами, а також станом розвитку громадянського суспільства.

Однією з сучасних тенденцій демократичних перетворень є запровадження конкурсних відборів на ті чи інші посади, що забезпечує прозорість цього процесу і можливість роботодавцю укласти трудовий договір з найкращим претендентом. Не оминули зміни й освітню галузь. До працівників сучасність висуває високі вимоги, адже виховання свідомої, всебічно розвинутої та патріотичної молоді є запорукою розвитку й успіху держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Увага до інституту виникнення трудових правовідносин приділена в працях А.В. Андрушко, О.В. Барінова, Л.Ю. Бугрова, О.В. Данилюка, В.В. Єрмоєнко, О.І. Процевського, П.Д. Пилипенка, В.Г. Ротаня, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої та інших науковців. Однак, незважаючи на наявні глибокі дослідження, проблеми виникнення трудових правовідносин у трудовому праві України не втратили своєї актуальності й донині. Навпаки, дискусійні моменти стали ще більш гострими. Їх вирішення має важливе теоретичне та практичне значення, особливо зважаючи на наявні законодавчі зміни.

Мета статті: розкриття питання нормативного регулювання та практики застосування законодавства про виникнення трудових відносин з керівниками загальноосвітніх навчальних закладів.

Основний матеріал. Трудові відносини містять у собі моменти об'єктивної та суб'єктивної волі. Об'єктивною вона виступає як воля держави, оскільки існування трудових прав, обов'язків і правовідносин забезпечується законодавчими актами про працю, що затверджуються державою. Таким чином, трудові правовідносини можливі тоді, коли існують фактичні трудові відносини, що потребують правової форми, тобто перетворення в правові відносини [1].

Однак слід констатувати, що значна частина норм цієї галузі морально застаріла та не відповідає вимогам сьогодення, особливо зважаючи на час їх прийняття. Хоча й нові нормативно-правові акти, що приймаються нормотворцем, не завжди ідеальні та створюють додаткові проблеми в практиці їх реалізації.

Як відомо, в якості підстав виникнення трудових правовідносин виступають не тільки окремі юридичні факти, але й системи останніх. За загальним правилом, трудовий договір є підставою виникнення більшості трудових правовідносин. Проте в деяких випадках правові норми пов'язують виникнення трудових правовідносин не з одним юридичним фактом, яким є трудовий договір, а з відповідною сукупністю

юридичних фактів, зведених у певну систему. Відповідно до загальної теорії права така сукупність (система) називається фактичним складом і визначається як сукупність юридичних фактів, необхідних для настання певних юридичних наслідків [2, с. 380–381].

Щодо законодавчого закріплення фактичних складів слід зауважити, що чинний Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП) закріпив лише дві підстави для виникнення індивідуальних трудових правовідносин: трудовий договір та контракт (ст. 21). Однак існують ще кілька загальновизнаних, хоча й не закріплених у КЗпП України, юридичних фактів, які успішно застосовуються з метою залучення до праці окремих категорій працівників [3, с. 103]. До фактичних складів, які є підставою виникнення трудових правовідносин, слід віднести: обрання на посаду, конкурсне заміщення вакантних посад, призначення на посаду.

Існування фактичних складів обумовлено специфікою роботи окремих категорій працівників, особливою складністю виконуваних ними робіт, підвищеною відповідальністю за виконання останніх тощо. До такої категорії відносяться, зокрема, керівники загальноосвітніх навчальних закладів. Це підтверджується п. 95 Положення про загальноосвітній навчальний заклад, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р., яке визначає такі повноваження керівника загальноосвітнього навчального закладу:

- здійснює керівництво педагогічним колективом, забезпечує раціональний добір і розстановку кадрів, створює необхідні умови для підвищення фахового та кваліфікаційного рівня працівників;
- організовує навчально-виховний процес;
- забезпечує контроль за виконанням навчальних планів і програм, якістю знань, умінь та навичок учнів;
- відповідає за дотримання вимог Державного стандарту загальної середньої освіти, за якість та ефективність роботи педагогічного колективу;
- створює необхідні умови для участі учнів у позакласній та позашкільній роботі, проведення виховної роботи;
- забезпечує дотримання вимог щодо охорони дитинства, санітарно-гігієнічних та протипожежних норм, вимог техніки безпеки;
- розпоряджається в установленому порядку майном закладу та його коштами;
- підтримує ініціативи щодо вдосконалення системи навчання та виховання, заохочення творчих пошуків, дослідно-експериментальної роботи педагогів;
- сприяє залученню діячів науки, культури, членів творчих спілок, працівників підприємств, установ, організацій до навчально-виховного процесу, керівництва учнівськими об'єднаннями за інтересами;
- забезпечує реалізацію права учнів на захист від будь-яких форм фізичного або психічного насильства;
- вживає заходи по запобіганню вживання учнями алкоголю, наркотиків;

- контролює організацію харчування та медичного обслуговування учнів;
- видає у межах своєї компетенції накази та розпорядження й контролює їх виконання;
- щороку звітує про свою роботу на загальних зборах (конференціях) колективу [4].

Зважаючи на це, а також обов'язковість повної загальної середньої освіти (ст. 53 Конституції України) [5] та важливість нормальної організації освітнього процесу, встановлення юридичного складу як підстави виникнення трудових відносин з керівником загальноосвітнього навчального закладу є виправданим.

Законом України «Про загальну середню освіту» (ч. 2 ст. 24) встановлено вимоги до такої категорії працівників: «Посаду керівника загальноосвітнього навчального закладу незалежно від підпорядкування, типу та форми власності може обіймати особа, яка є громадянином України, має вищу педагогічну освіту на рівні спеціаліста або магістра, стаж педагогічної роботи не менше трьох років, успішно пройшла атестацію керівних кадрів освіти в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти» [6]. Також у ч. 2 ст. 26 визначено, хто виступає іншою стороною трудових правовідносин: «Призначення на посаду та звільнення з посади керівника державного та комунального загальноосвітнього навчального закладу здійснює відповідний орган управління освітою.» [6]

Не вдаючись до детальнішого аналізу матеріальних норм, варто зосередити увагу на проблемах процесу їх реалізації. Донедавна управління освіти керувались ч. 2 ст. 26 Закону України «Про загальну середню освіту» і мали абсолютну свободу дій у кадрових питаннях. Однак 13 жовтня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності» (далі – Положення), яка внесла суттєві зміни в цей процес. Зазначеним нормативно-правовим актом передбачено, що призначення керівників навчальних закладів здійснюється за результатами конкурсного відбору, що проводиться відповідно до цього Порядку, шляхом укладення контракту (п. 3) [7].

Серед інших демократично орієнтованих нововведень слід відзначити:

- рішення та оголошення про проведення конкурсного відбору оприлюднюються в місцевих засобах масової інформації або на офіційному веб-сайті органу, що призначає керівника навчального закладу, та навчального закладу (у разі наявності такого веб-сайту) не пізніше ніж за один місяць до початку проведення конкурсного відбору (п. 5). Це забезпечує прозорість процесу та можливість залучення до нього максимальної кількості претендентів та інших зацікавлених осіб;
- для проведення конкурсного відбору орган, що призначає керівника навчального закладу, утворює конкурсну комісію, до складу якої включаються

представники засновника, педагогічного колективу, громадського об'єднання батьків учнів (вихованців) навчального закладу, а також органу місцевого самоврядування та громадського об'єднання керівників навчальних закладів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До участі в роботі комісії з правом дорадчого голосу можуть бути залучені представники інших громадських об'єднань та експерти у сфері загальної середньої освіти (п. 6); комісійне прийняття рішення унеможливорює корупційну складову, а введення в цей процес представників громадськості додає прозорості та демократичності;

– конкурсний відбір полягає у <...> поданні претендентом мотиваційного листа та перспективного плану розвитку навчального закладу, проведенні ним відкритої публічної презентації та вивченні конкурсною комісією поданих документів. Ця норма забезпечує об'єктивний підхід і дозволяє комісії обґрунтувати прийняте рішення.

До того ж Положення вводить додаткову вимогу до претендентів на посаду керівника загальноосвітнього навчального закладу – вільне володіння державною мовою (п. 2) [7]. У відповідній нормі Закону України «Про загальну середню освіту» (ч. 2 ст. 24) вона відсутня [6].

Порядок не передбачає необхідність чинним директорам загальноосвітніх навчальних закладів проходити конкурсний відбір. Більше того, цим нормативно-правовим актом закріплено вичерпний перелік підстав для проведення конкурсу: утворення нового навчального закладу; наявність вакантної посади керівника навчального закладу; прийняття рішення щодо припинення (розірвання) трудового договору (контракту) з керівником навчального закладу (п. 4) [7]. Таким чином, Порядок № 827 застосовується лише в разі наявності вищевказаних підстав і тільки тоді, коли процедура призначення на посаду директора здійснюється після 21 жовтня 2015 р.

Слово «конкурс» має латинське походження, – «concursum» – збіг, зіткнення. Відповідно до тлумачного словника В. Даля конкурс полягає в змаганні з метою одержання винагороди, зайняття місця, здобуття звання [8, с. 70]. За тлумачним словником української мови вказане слово означає «огляд», що дає змогу виявити найбільш гідних із його учасників [9, с. 414]. Слід зауважити, що в українському трудовому законодавстві дефініція поняття «конкурс» відсутня. На її необхідності наголошували у своїх працях багато українських вчених.

Конкурсний відбір у поєднанні з трудовим договором як фактичний склад, що обумовлює виникнення індивідуальних трудових правовідносин, уже доволі давно визнаний наукою трудового права. Запровадження системи підбору кадрів на конкурсній основі було обумовлено творчим характером праці. А з часом, зважаючи на значні переваги, які містить у собі конкурс як ефективний спосіб підбору та покращення якісного складу кадрів, почали висловлюватися думки про поширення цього методу

на інші сфери застосування праці. Як наслідок, правостворюючий фактичний склад, який включає обрання за конкурсом з метою заміщення посади, на сьогодні отримав доволі широке застосування у сферах, де потрібно підібрати найбільш кваліфікованих працівників.

Отже, це Положення є надзвичайно актуальним, особливо зважаючи на процеси, що відбуваються в Україні і прагнення державної влади внести прозорість і демократизм у кадрову сферу саме за допомогою запровадження публічних конкурсних відборів.

Однак головна проблема цього нормативно-правового акту полягає вже в його назві. Справа в тому, що він є обов'язковим лише для загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності.

Стосовно загальноосвітніх навчальних закладів приватної форми власності, порушена проблема відсутня, оскільки ч. 2 ст. 26 Закону України «Про загальну середню освіту» встановлює, що призначення на посаду та звільнення з посади керівника і заступників керівника приватного загальноосвітнього навчального закладу здійснює його власник за погодженням з відповідним органом управління освітою [6]. Така процедура є логічною, зважаючи на їх специфіку, і не викликає заперечень.

У зв'язку з набранням чинності Положення проблемними стали загальноосвітні навчальні заклади комунальної форми власності. Переважно законодавство регламентує їх діяльність подібно до загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності. У нашому ж випадку п. 3 Постанови, якою затверджено Положення, міститься цікава з точки зору юридичної техніки норма: «Рекомендувати органам місцевого самоврядування з урахуванням Порядку, затвердженого цією постановою, визначити протягом місяця процедуру призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності за результатами конкурсного відбору.» [7]. В ній закладена з одного боку рекомендація (що фактично вказує на її необов'язковість), а з іншого – встановлено термін для виконання (що суперечить необов'язковій сутності). Цілком логічно, що при розробці такого документа потрібно спиратися на норми Порядку. Однак органи місцевого самоврядування можуть його розширювати, конкретизувати, уточнювати. Викликає питання встановлений місячний строк, зокрема не зазначено, від якої дати його рахувати. На нашу думку, в цьому випадку слід орієнтуватися на дату набрання чинності Постанови № 827 від 21 жовтня 2015 р. Ще одне логічне питання постає в контексті виявленої проблеми: які ж наслідки недотримання органами місцевого самоврядування рекомендації уряду чи строків, встановлених ним? Їх, на жаль, немає. Також Порядок не дає відповіді на питання, на який строк мають укладатися подібні контракти. Отже, цей нормативно-правовий акт спричинив багато питань і проблем практичного характеру.

Отже, Уряд свідомо або несвідомо заклав можливість органам місцевого самоврядування залишити процедуру призначення на посаду керівників загаль-

ноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності старою чи демократизувати її, прийнявши відповідні документи.

На цей момент на відкритих конкурсах були обрані 22 директори шкіл столиці. Другим містом, де пройшли подібні конкурси стали Чернівці. Відповідальні та активні органи місцевого самоврядування дотрималися рекомендації уряду й унормували процедуру призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності (Ужгородська міська рада, Криворізька міська рада, Гайсинська районна рада Вінницької області, Теплицька районна рада Вінницької області, Держинська міська рада Донецької області, Орджонікідзевська міська рада Дніпропетровської області та ін.). Однак таких меншість.

Висновки. Отже, виникнення трудових правовідносин з керівниками загальноосвітніх навчальних закладів відбувається на основі фактичного складу. Характер їх діяльності висуває високі вимоги до цих осіб та обумовлює необхідність встановлення особливого порядку підбору висококваліфікованих кадрів.

Прийняття Кабінетом Міністрів України 13 жовтня 2015 р. Постанови «Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності» є знаковою подією, що значно демократизує цей процес. Однак цей нормативно-правовий акт не стосується загальноосвітніх навчальних закладів комунальної форми власності, процедуру обрання яких мали б розробити органи місцевого самоврядування, проте більшість ігнорує відповідні рекомендації уряду. Тому виникла парадоксальна ситуація, коли одними загальноосвітніми навчальними закладами керують директори обрані за конкурсом, а іншими – призначені за звичною старою процедурою (призначення на посаду вищим органом управління (акт призначення), що також є юридичним складом).

Вирішення цієї та інших порушених у статті проблем можливе за допомогою уніфікації на законодавчому рівні відповідної процедури призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форми власності з урахуванням потреб цієї галузі та високих вимог, що висуваються до середньої освіти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковальова А. Трудові правовідносини: теоретичні й практичні аспекти // Сайт «Наукові конференції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.conferences.neasmo.org.ua/node/462>.
2. Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общей ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
3. Пилипенко П.Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин / П.Д. Пилипенко. – К.: Т–во Знання, 2003. – 146 с.
4. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 65. – Ст. 2291.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999 р., – № 28. – Ст. 230.
7. Про затвердження Порядку призначення на посаду керівників загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015 р., – № 84. – Ст. 2808.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль: В 4 т. – Т. 2. – М., – 1955. – 779 с.
9. Сучасний тлумачний словник української мови: 25 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. – Х.: ВД ШКОЛА, – 2006. – 1008 с.

Колосов І. В.,
юрисконсульт ПП Колосов В. А.

ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНОГО СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ТРУДОВІ СПОРИ: ПРОБЛЕМАТИКА, СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ

THE PROBLEMS, PRESENT AND WAYS OF THE REFORMATION OF ONE OF THE REINSTATEMENT OF LOST COURT'S OPERATING OF THE LABOR DISPUTES' CASES

У статті розглядаються проблемні аспекти відновлення втраченого судового провадження у справах з трудових спорів; детальний аналіз інституту відновлення втраченого судового провадження за цивільним процесуальним законодавством; наводяться конкретні рекомендації щодо удосконалення вітчизняної системи судочинства, виходячи з потреб трудових спорів та прийняття Трудового процесуального кодексу України.

Ключові слова: втрачене судове провадження, цивільне процесуальне законодавство, трудові спори, система судочинства, Трудовий процесуальний кодекс.

В статье рассматриваются проблемные аспекты восстановления утраченного судебного производства в делах о трудовых спорах; проводится подробный анализ института восстановления утраченного судебного производства в гражданском процессуальном законодательстве; приводятся конкретные рекомендации относительно усовершенствования отечественной системы судопроизводства, исходя из практики трудовых споров и принятия Трудового процессуального кодекса Украины.

Ключевые слова: утраченное судебное производство, гражданское процессуальное законодательство, трудовые споры, система судопроизводства, Трудовой процессуальный кодекс.

In proposed article the problem aspects of reinstatement of lost court's labor's operating are considered. The research of same institute is carried out. The recommendations about the improvement of native judgment system in this one for the labor cases' examination needs and passage of the Labor Procedural Codex are brought.

Key words: lost court's operating, civil procedural legal, labor disputes, judgment system, Labor Procedural Codex.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі, яке задеклароване у абз. 13 ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [1, с. 527] висуває перед суспільством та державою велику кількість нормотворчих, соціально-економічних, гуманітарних, освітніх, військово-адміністративних та інших завдань.

Як зазначалося нами раніше, «Рада Європи ухвалила до них понад 160 конвенцій, хартій, угод і протоколів, зокрема, Європейську соціальну хартію (1961 г.), Переглянуту Європейську соціальну хартію (1996 г.), Хартію основних прав працівників, у якій проголошено соціальні та економічні права (1989 г.). Переглянута Європейська соціальна хартія передбачає 31 право в сфері зайнятості, праці, медичного обслуговування, охорони здоров'я, соціального забезпечення, що свідчить про широкі міжгалузеві та міждисциплінарні зв'язки міжнародного, трудового, медичного права, права соціального забезпечення і т.п.» [15, с. 621–622].

Але будь-яке матеріальне право є «мертвим» без можливості легальної (процесуальної) форми його захисту. Сама по собі наявність права не гарантує його застосування та забезпечення з боку органів державного примусу, якщо ці органи не володіють

зручним та ефективним процесуальним апаратом, який би міг бути гідною альтернативою гоббсівської моделі функціонування держави.

Варто зазначити, що за даними електронного ресурсу <http://www.business.ua>, які спираються на відомості, викладені на офіційному сайті Державного комітету статистики України (www.ukrstat.gov.ua)¹ «жінки та чоловіки в Україні на однакових посадах отримують різну зарплату. Українкам платять на третину менше». І це при тому, що існує «Конвенція МОП № 100 про рівну винагороду чоловікам та жінкам за працю однакової цінності <... >, аналогічне положення якої міститься і в нормах національного законодавства» [11, с. 75].

До того ж за даними інформаційного порталу <http://korrespondent.net> «українським судам довіряють не більше 2–3% громадян, причому довіра до них стрімко знизилася за останні роки. Як пише «Кореспондент», винувата в цьому корупція, за поширеністю якої серед суддів Україна претендує на європейське лідерство

Зокрема, за даними досліджень Центру Разумкова серед населення країни частка тих, хто повністю підтримує роботу судів, знизилася більш як втричі: з 9,4%, зафіксованих у травні 2010 року до 2,9% за підсумками квітня 2012-го. "До національного рекорду – 2,5%, зафіксованого в кінці 2009 року, залишилось зовсім небагато", – констатує видання. На думку експертів, посилення цього антирекорду

неминуче, адже частка українців, які взагалі не підтримують дії суддів, за період з 2010 по 2012 року збільшилась з 43,4% до 61,5%.

«В то же время первый заместитель главы Верховного Суда Украины Ярослав Романюк² в комментарии «Корреспонденту» привел собственные аргументы. По его словам, как минимум половина людей³, получивших решение суда не в свою пользу, недовольны служителями Фемиды и вносят свою лепту в социологический портрет судей. Он добавил, что с каждым годом число обращений в суды растет в среднем на 15%. "Если суд не имеет доверия, то почему они [граждане] обращаются в суды?" – спросил он.

В свою очередь руководитель проекта Агентства США по международному развитию (USAID) Справедливое правосудие Дэвид Вон считает, что украинцы занимают пятое место по количеству обращений в Европейский по правам человека. Тем самым, отметил он, они недвусмысленно демонстрируют разочарование в отечественном правосудии».

Привертає увагу ще один аспект. Згідно з даними офіційного сайту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України⁴ (інформаційний ресурс: <http://vkksu.gov.ua>) 91 суд України (з 765 існуючих – майже 12%) має недоукомплектованість штату суддів від 50 до 100%. Показники красномовно говорять самі за себе: недоукомплектованість судів тягне за собою їх перевантаження і, як наслідок, – зниження рівня якості вирішення, зокрема і трудових спорів.

У цьому контексті розробка дієвих процесуальних форм захисту названих 160-ти конвенцій, 31-го права, а крім того – всієї повноти прав, визначених у законодавстві про працю України, проекту Трудового процесуального кодексу України, обґрунтування необхідності створення системи трудових судів є першочерговими науковими завданнями й нагальною потребою сьогодення і «важливим заходом профілактики як злочинності взагалі, так і військової злочинності зокрема» [13, с. 136], який «в умовах проведення на сході держави антитерористичної операції виходить на перше місце» [18, с. 98].

Таким чином, реформування вітчизняного процесуального законодавства для потреб вирішення трудових спорів стосується різних сфер суспільного життя та функцій держави. Це – і елемент ефективної зовнішньої політики, зміцнення національної безпеки, і знаряддя у боротьбі з бідністю, нерівноправ'ям, злочинністю, недовірою громадян до правосуддя тощо.

У зв'язку з зазначеним неможливо оминути увагою такий значущий інститут процесуального законодавства, як відновлення втраченого судового провадження, оскільки така втрата може, за певних обставин, причинити, по-перше, зловживання процесуальними правами, а, по-друге, порушення розумних строків вирішення справи про трудовий спір. Це і зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковане вирішення цієї проблеми, на жаль, змушує констатувати, що увага науковців з цього питання стосується цивільного та господарського процесуального права. Так, питанням відновлення втраченого судового провадження у цивільному та господарському судочинстві були присвячені дослідження таких науковців, як Авер'янова В.Б., Бичкової С.С., Бобрика В.І., Зейкана Я.П., Кравчук В.М., Кучер В.О., Лейба Є.В., Луспеник Д.Д., Панченко О.Н., Пасенюка О.М., Рєзнік Г.О., Фурса С.Я., Шиманович О.М., Штефан О.О. та ін.

Проте, незважаючи на достатню кількість розвідок у галузі цивільного та господарського процесу, питанням особливостей відновлення втраченого судового провадження у справах з трудових спорів в Україні не приділено достатньої уваги⁵. Отже, саме зазначеним питанням як частині загальної проблеми присвячується означена стаття.

Мета статті (постановка завдання), таким чином, полягає в детальному вивченні окресленої тематики, спираючись на чинне цивільне процесуальне законодавство України, на наукову доктрину, рекомендації щодо удосконалення інституту відновлення втраченого судового провадження саме для потреб вирішення трудових спорів у суді. Інструментарієм дослідження стали загальнофілософські методи пізнання й спеціально-юридичні методи.

Виклад основного матеріалу дослідження з повторним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Інститут відновлення втраченого судового провадження закріплений у нормах розділу IX Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України [3, ст. 492] (чинні статті 402 – 409 ЦПК).

Відновлення втраченого повністю або частково судового провадження в цивільній справі, завершений ухваленням рішення або з якої провадження закрито, проводиться у порядку, встановленому ЦПК України (ст. 402 ЦПК). Втрачене судове провадження у цивільній справі може бути відновлене за заявою осіб, які брали участь у справі, або за ініціативою суду (ст. 403 ЦПК). Заява про відновлення втраченого судового провадження подається до суду, який ухвалив рішення по суті справи або постановив ухвалу про закриття провадження у справі (ст. 404 ЦПК). У заяві повинно бути зазначено: про відновлення якого саме провадження просить заявник; чи було у справі ухвалено рішення по суті справи або ухвалено про закриття провадження, якою саме стороною з числа осіб, які брали участь у справі, був заявник; хто конкретно і в якості кого брав участь у справі; місце проживання чи місцезнаходження цих осіб; що відомо заявнику про обставини втрати провадження; про місцезнаходження копій документів провадження або відомостей щодо них; поновлення яких саме документів заявник вважає необхідним; з якою метою необхідне їх поновлення. До заяви про відновлення втраченого провадження додаються документи або їх копії (навіть якщо вони не посвідчені в установленому порядку), що збереглися у заявника або у справі (ст. 405 ЦПК).

¹ Станом на 03 червня 2016 року.

² Посада Я.М. Романюка актуальна станом на 12.10.2012 року.

³ Виділено І.К.

⁴ Інформація приводиться станом на 01.06.2016 року.

⁵ Див. попереднє посилання.

Зазначені норми ЦПК України не сприймаються упереджено, оскільки дотримуються загальних процесуальних правил щодо традицій змісту та форми заяви, суб'єктного складу, підсудності і тощо.

Але норми ст. 406 чинного ЦПК України викликають багато запитань з огляду на специфіку та значущість трудових спорів. Так, згідно з частиною першою цієї статті, якщо у заяві не зазначено мету відновлення провадження або даних, необхідних для його відновлення, суд виносить ухвалу про залишення заяви без руху, якою встановлює заявникові строк, необхідний для усунення цих недоліків.

Загалом з цим можна погодитися, проте, враховуючи правову необізнаність більшості працівників в Україні, ця норма є, на нашу думку, не дуже вдалою.

Водночас норма ч. 2 ст. 406 ЦПК взагалі є неприйнятною з точки зору доступу для правосуддя пересічному громадянину: якщо мета звернення до суду, зазначена заявником, не пов'язана із захистом його прав та інтересів, суд своєю ухвалою відмовляє у відкритті провадження у справі про відновлення провадження або залишає заяву без розгляду, якщо провадження було відкрито.

Виникають питання: хто і якою мірою буде давати оцінку тому, чи дійсно мета звернення до суду із заявою про відновлення втраченого судового провадження спрямована чи не спрямована на захист прав заявника? Адже це питання суб'єктивне, і суд повинен розібратися в межах судового засідання із наявним чи уявним порушенням правом, задовольнивши заяву або відмовивши у ній рішенням по суті, а не ухвалою про відмову у відкритті провадження, складеною одноосібно, без присутності та заслуховування сторін.

Частина третя ст. 406 ЦПК, на наш погляд, створює підґрунтя для процесуальних зловживань, судової тяганини та порушення процесуальних строків вирішення трудових спорів: судове провадження, втрачене до закінчення судового розгляду, не підлягає відновленню у встановленому цим розділом порядку. Заявник у такому випадку може подати новий позов. В ухвалі суду про відкриття провадження в новій справі у зв'язку з втратою незакінченого провадження про цю обставину повинно бути обов'язково зазначено.

Для трудових спорів новий позов, нове провадження означає новий відлік строків розгляду, і, як результат, затягування процесу. Виникає загроза з огляду на наведені вище відомості про корупцію у вітчизняній судовій системі свідомого знищення судових справ, зокрема, про трудові спори, змови з представниками роботодавців. Очікування того, що працівник-позивач втомиться захищати свої права і відмовиться від позову, спрямоване на штучне розвантаження судів (що, можливо, є кращим для судів в умовах некомплекту штатів).

Але чи виграють від цього для прості громадяни? Будь-яке затягування передусім вбиває віру у справедливе правосуддя і зумовлює страх та зневіру у доцільності захисту своїх прав.

У контексті права на працю – це зневіра у можливості захистити своє право на заробіток, а в результаті – відчай, бідність, безробіття, потенційний

злочинний шлях. Такі, на нашу думку, результати звичайної норми цивільного процесу, яка насправді створює штучні перешкоди для доступу до правосуддя в поєднанні з практичними «особливостями» функціонування судової системи України. Ймовірно, для потреб трудових процесуальних правовідносин ця норма не повинна залишатися незмінною. Вона потребує детального та додаткового опрацювання.

Наступний текст ЦПК засвідчує подібну ситуацію: спочатку більш-менш прийнятні норми, згодом – неприйнятні.

Так, згідно зі ст. 407 ЦПК при розгляді справи суд використовує ту частину провадження, що збереглася, документи, видані зі справи фізичним чи юридичним особам до втрати провадження, копії цих документів, інші довідки, папери, відомості, що стосуються справи, виконавчого провадження.

Суд може допитати як свідків осіб, які були присутніми під час вчинення процесуальних дій, осіб (їх представників), які брали участь у справі, а в разі потреби – осіб, які входили до складу суду, що розглядав справу, з якої втрачено провадження, а також осіб, які виконували судові рішення. На підставі зібраних і перевічених матеріалів суд ухвалює рішення про відновлення втраченого провадження повністю або в частині, яку, на його думку, необхідно відновити.

У рішенні суду про відновлення втраченого судового провадження зазначається, на підставі яких конкретно даних, наданих суду та досліджених у судовому засіданні за участю всіх учасників цивільного процесу з утраченого провадження, суд вважає установленим зміст відновленого судового рішення, наводяться висновки суду про доведеність того, які докази досліджувалися судом і які процесуальні дії вчинялися з утраченого провадження (ч. 1, 2 ст. 408 ЦПК).

На перший погляд, це цілком придатні до використання під час розгляду трудових спорів норми. Проте ч. 3, 4 ст. 408 ЦПК також вражають: за недостатністю зібраних матеріалів для точного відновлення втраченого судового провадження суд ухвалою закриває розгляд заяви про відновлення провадження та роз'яснює особам, які беруть участь у справі, право на повторне звернення з такою самою заявою за наявності необхідних документів.

Виникає питання щодо доцільності існування Єдиного державного реєстру судових рішень (далі – ЄДРСР), алфавітних покажчиків справ, де зазначається їх номер, звітів автоматизованої системи документообігу. Невже за допомогою цих ресурсів неможливо встановити зміст судового рішення у втраченому судовому провадженні? Тож можна стверджувати, що у ЦПК закріплена така норма, в існуванні якої немає жодної практичної потреби?

Наступний текст документа також нелогічний: строк зберігання судового провадження не має значення для вирішення заяви про його відновлення, крім випадку звернення з такою заявою для виконання рішення, якщо строк на пред'явлення виконавчого листа для виконання закінчився і судом не поновлено.

Нові суперечності: до чого у такому випадку строки зберігання? У будь-якому випадку після закінчення строків зберігання, згідно з Інструкцією з діловодства у судах загальної юрисдикції [4], у підшивці архіву суду повинні зберігатися рішення у справі та обліково-статистична картка на справу. Інші матеріали підлягають знищенню.

Крім того, строки зберігання справи та строки пред'явлення виконавчого листа до виконання – це зовсім різні процесуальні дефініції; строк зберігання справи – це час від надходження справи до архіву суду до її знищення на законній підставі, а строк пред'явлення виконавчого листа до виконання – період часу, впродовж якого особа може реалізувати своє право на виконання судового рішення. Їх взаємозалежність з практичної точки зору – повна нісенітниця.

Логіка законодавця, що немає сенсу відновлювати судові провадження у разі закінчення строку пред'явлення виконавчого листа до виконання не витримує жодної критики, оскільки жодним процесуальним законом особа не позбавлена права на звернення за відновленням строку пред'явлення виконавчого листа до виконання і після закінчення строку зберігання справи у суді. Тим паче, що ці дії жодним чином не можуть впливати на можливість відновлення втраченого судового провадження. Крім того, відновлення строку пред'явлення виконавчого листа до виконання у певних ситуаціях може залежати від обставин справи (провадження), і якщо воно втрачене, його обов'язково треба поновлювати!

Певне послаблення зазначених суперечностей викладено у ч. 1 ст. 409 ЦПК: у справі про відновлення втраченого провадження заявник звільняється від оплати судових витрат. Хоча в разі подання завідомо неправдивої заяви судові витрати відшкодовуються заявником (ч. 2 ст. 409 ЦПК).

Все зазначене свідчить про неповну придатність апарату норм цивільного процесу для потреб вирішення трудових спорів, у зв'язку з чим він потребує істотного доопрацювання та зваженої імплементації під час кодифікації трудових процесуальних правовідносин в Україні.

Висновки цього дослідження і перспективи подальших розвідок. Вивчення окресленої проблеми приводить до висновку про неповну відповідність цивільного процесу специфіці та потребам вирішенню трудових спорів, на чому неодноразово наголошувалося у попередніх роботах [16, с. 18, 19; 12, с. 156; 9, с. 96; 7, с. 86; 5, с. 82; 10, с. 101; 6, с. 58; 8, с. 114; 17, с. 37]. Це стосується й інституту втраченого судового провадження, який був предметом дослідження.

Враховуючи наведене, можна надати рекомендації з удосконалення норм зазначеного інституту саме для потреб вирішення трудових спорів:

– якщо у заяві не зазначено мету відновлення провадження або відомості, необхідні для його відновлення, *суд з'ясовує цю мету чи відомості шляхом отримання пояснень від заявника у рамках про-*

ведення судового засідання (модифікована норма ч. 1 ст. 406 ЦПК);

– норму, аналогічну ч. 2 ст. 406 ЦПК України, під час розробки норм трудового процесу не використовувати;

– судові провадження, втрачене до закінчення судового розгляду, підлягає відновленню у встановленому цим розділом порядку. *Заявник у такому випадку надає всі документи, наявні у нього в копіях, та копію позовної заяви (якщо заявник – позивач). Посадові особи апарату суду відновлюють за допомогою загальноприйнятих технічних засобів журнали судових засідань та носії технічної фіксації процесу*⁶. *Після відновлення втраченого провадження розгляд справи продовжується тим же складом суду з останньої достеменно встановленої вчиненої судом процесуальної дії* (модифікована норма ч. 3 ст. 406 ЦПК);

– за недостатності зібраних матеріалів для точного відновлення втраченого судового провадження *суд на підставі даних Єдиного державного реєстру судових рішень відновлює зміст ухваленого рішення суду. Рішення суду, постановлене за результатами такого розгляду оскарженню не підлягає* (модифікована норма ч. 3 ст. 408 ЦПК);

– норму, аналогічну ч. 4 ст. 408 ЦПК України, під час розробки норм трудового процесу не використовувати;

– норму, аналогічну ч. 2 ст. 409 ЦПК України, під час розробки норм трудового процесу також не використовувати з огляду на те, що ознака «завідомої неправдивості» за чинним Кримінальним кодексом України [2, с. 131] стосується виключно пояснень свідка або висновку експерта, а тому жодних об'єктивних засобів юридичного закріплення ознаки «завідомої неправдивості» у діяннях сторони у справі – позивача чи відповідача – у чинному законодавстві України не існує, про що нами також відмічалося у попередніх дослідженнях [14, с. 210].

Отже, як бачимо з 8 статей чинного ЦПК про відновлення втраченого судового провадження, норми трьох частин 3-х різних статей є неприйнятними для вирішення трудових спорів, а отже потребують суттєвого доопрацювання, тобто майже половина від чинних цивільних процесуальних норм названого інституту повністю або частково не відповідають специфіці та потребам трудових процесуальних правовідносин.

Запропоновані рекомендації спрямовані на спрощення процедури доступу до правосуддя, підвищення його ефективності та рівня захисту працівників під час вирішення справ про трудові спори, а також можуть бути корисними під час розробки проекту Трудового процесуального кодексу України.

Водночас іншим питанням процесуального забезпечення вирішення трудових спорів – закриття провадження у справі, залишення її без розгляду, форми та змісту судового рішення і т.п. – повинні бути присвячені окремі наукові розвідки та дослідження.

⁶ З урахуванням рекомендацій, висловлених у роботі: Колосов І. Фіксування процесу технічними засобами у трудових спорах: проблемні аспекти // І. Колосов // «Право, суспільство і держава: форми взаємодії»: Міжнародна науково – практична конференція, м. Київ, 16–17 січня 2015 р. – К. Центр правових наукових досліджень. 2015. – С. 37–40.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (зі змінами і доповненнями). – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40. – С. 527.
2. Кримінальний кодекс України (зі змінами і доповненнями). – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25–26, ст. 131.
3. Цивільний процесуальний Кодекс України (зі змінами і доповненнями). – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40–41, 42. – С. 492.
4. Наказ Державної судової адміністрації України «Про затвердження інструкції з діловодства в місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, Апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ» від 17.12.2013 року № 173. – Електронний ресурс. Режим доступу: <http://dsa.court.gov.ua>
5. Колосов І. Актуальные аспекты дискуссии по вопросам трудовой юстиции в Российской Федерации и Украине / И. Колосов // Международное право и законодательство Российской Федерации: VI Международная научно – практическая конференция «Формирования государственного и мирового правопорядка: теоретическое и практическое обозрение», 21–22 сентября 2012 г. – М.: Московский центр правовых исследований, 2012. – С. 82–87.
6. Колосов І. Актуальні питання процесуальної співучасті у трудовому процесі. / І. Колосов // Національне та міжнародне право у сучасному вимірі: Матеріали Міжнародної науково – практичної конференції, м. Запоріжжя, 28 – 29 вересня 2012 року. – у 2-х частинах. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. – Ч. І. – С. 58–61.
7. Колосов І. До питання про права та обов'язки сторін у трудовому процесі / І. Колосов // Сучасний стан та перспективи подальшого розвитку правової системи України: Матеріали Міжнародної науково – практичної конференції, м. Харків, 14–15 вересня 2012 року. – Х.: ГО «Асоціація аспірантів – юристів», 2012. – С. 85–87.
8. Колосов І. Загальні положення про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів у сучасній Україні: проблемні аспекти / І. Колосов // Основні напрями реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави: Матеріали Міжнародної науково – практичної конференції, м. Харків, 12–13 жовтня 2012 року. – Х.: ГО «Асоціація аспірантів – юристів», 2012. – С. 114–116.
9. Колосов І. Інститут попереднього судового засідання у трудових спорах: реалії та проблеми застосування / І. Колосов // Актуальні питання реалізації чинних національних та міжнародно -правових актів: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 16–17 березня 2012 р.). – Одеса : у 3-х частинах. – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2012. – ч. 1. – С. 96–97.
10. Колосов І. Історичні аспекти вирішення індивідуальних трудових спорів в Україні / І. Колосов // Роль права та закону у сучасному суспільстві: Міжнародна науково – практична конференція, м. Київ, 22 – 23 вересня 2012 р. – Київ. – К. : Центр правових наукових досліджень, 2012. – у 2-х томах. – Т. 1. – С. – 100–103.
11. Колосов І. Міжнародна організація праці, її акти та роль у правовому регулюванні трудових правовідносин / І. Колосов // Альманах міжнародного права. – Науковий журнал. – Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2014. – Випуск 6. – С. 71–80.
12. Колосов І. Практика вирішення індивідуальних трудових спорів в іноземних державах: актуальні проблеми застосування досвіду в Україні / І. Колосов // Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави : матеріали Другої міжнародної науково-практичної конференції / укл.: Б. Новіков, Т. Чепульченко, І. Голосніченко, В. Пряміцин. – К. НТУУ «КПІ», 2012. – С. 155–157.
13. Колосов І. Профілактика військових злочинів як засіб подолання злочинності: соціально – трудовий аспект / І. Колосов // Військові злочини: кримінально – правова, криміналістична та кримінологічна характеристика: колективна монографія / За заг. ред. В.М. Стратонова, Є.Л. Стрельцова. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 127–143.
14. Колосов І. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень у справах про трудові спори: актуальні проблеми сьогодення / І. Колосов // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2014. – № 4 (II). – С. 206–213.
15. Колосов І. Судебная практика Европейского суда в сфере защиты трудовых прав и законных интересов работников как источник права Европейского союза: вопросы применения в Украине / И. Колосов // Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П.Є. Казанського : матер. Третьої міжнародної наук. конф. (м. Одеса, 2–3 листопада 2012 р.) / відп. за випуск к.ю.н., доц. М. Пашковський; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 621–624.
16. Колосов І. Трудові процесуальні правовідносини в Україні: сучасний стан та проблематика / І. Колосов // Національне та міжнародно-правове забезпечення стабільного розвитку: матеріали Міжнародної науков – практичної конференції (м. Львів, 2–3 березня 2012 року) : у 3 ч. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2012 – Ч. III. – 2012. – С. 17–20.
17. Колосов І. Фіксування процесу технічними засобами у трудових спорах: проблемні аспекти / І. Колосов // «Право, суспільство і держава: форми взаємодії»: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 16–17 січня 2015 р. – К. Центр правових наукових досліджень, 2015. – С. 37–40.
18. Полторах С.Т. Рецензія на колективну монографію «Військові злочини: кримінально-правова, криміналістична та кримінологічна характеристика» / Полторах С.Т. // Юридична Україна. – № 6/2015. – Бібліографія. – С. 98–99.

Коротких А. Ю.,
кандидат юридичних наук,
суддя Київського апеляційного адміністративного суду

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ – СУБ'ЄКТИ ТРУДОВОГО ПРАВА

CIVIL SERVANTS – SUBJECT OF LABOR LAW

Стаття присвячена визначенню статусу державних службовців як особливої категорії працівників. Аналізуються поняття «суб'єкт трудового права» та «правосуб'єктність», робиться висновок про безумовну необхідність визнання державних службовців суб'єктами трудового права. Підкреслюється обґрунтованість існуючих дискусій у науці з цього питання, що зумовлюється існуючим концептуальним підходом до суті державної служби в цілому в нашій державі.

Ключові слова: державний службовець, трудовий статус, суб'єкт трудового права, правосуб'єктність.

Стаття посвящена определению статуса государственных служащих как особой категории работников. Анализируются понятия «субъект трудового права» и «правосубъектность», делается вывод о безусловной необходимости признания государственных служащих субъектами трудового права. Подчеркивается обоснованность существующих дискуссий в науке по этому вопросу, что обусловлено существующим концептуальным подходом к сути государственной службы в целом в нашем государстве.

Ключевые слова: государственный служащий, трудовой статус, субъект трудового права, правосубъектность.

The article is devoted to defining the status of civil servants as a special category of workers. The concepts „subject of labor law” and „legal”, concludes unconditional recognition of the need for civil servants subject of labor law. Emphasized the validity of current debates in science on this issue, due to the existing conceptual approach to the essence of public service in general, in our country.

Key words: civil servant employment status, employment law, legal.

Вступ. Актуальність теми дослідження обумовлена насамперед специфічністю такої категорії суб'єктів права, як державні службовці, діяльність яких характеризується певними особливостями: умови виникнення, розвитку й припинення службово-трудова відносин, статус, принципи відповідальності тощо.

Метою дослідження є визначення сутності трудового статусу державного службовця. Для досягнення поставленої мети автором досліджене поняття «суб'єкт трудового права», «правосуб'єктність», а також проаналізоване чинне трудове законодавство та законодавство, яке регулює діяльність державних службовців. Невизначеність правового статусу державного службовця як суб'єкта трудового права зумовлює безліч дискусій навколо цього питання.

Стан дослідження. На сучасному етапі питанню визначення державних службовців як суб'єктів трудового права присвячені дослідження А.В. Акуліч, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, В.І. Воловіка, К.В. Гончарової, І.П. Грекова, З.С. Галавана, К.Н. Гусової, А.Д. Зайкіна, І.І. Зуб, М.І. Іншина, С.А. Іванова, М.М. Клемпарського, І.В. Кудрявцева, І.П. Лаврінчука, Н.М. Неумивайченко, М.В. Панченко, В.І. Прокопенко, О. Процевського, І.М. Пахомова, О.Є. Пашерстника, Л.А. Сироватської, С.В. Серебряка, Л.О. Чиканової, І.І. Швидкого, Т.В. Штих та ін. Зазначені науковці зробили чималий внесок у розробку окресленої проблеми й довели, що державні службовці є суб'єктами трудового права. Проте існують і протилежні думки з цього приводу. Аналіз законодавства засвідчив, що трудовий статус державних службовців не має чіткості, що і зумовлює дискусії з цього приводу. Автор робить

спробу з'ясувати сутності трудового статусу державних службовців.

Результати дослідження. Із загальної теорії права відомо, що правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, юридичної відповідальності. Зі змісту визначення випливає: перш, ніж стати учасником правовідносин, особа вже повинна мати можливість бути носієм суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, юридичної відповідальності, тобто бути суб'єктом права [1, с. 349]. В цьому випадку нас цікавить, чи може державний службовець бути суб'єктом трудового права.

Варто зауважити, що наразі в науковій літературі триває дискусія щодо співвідношення понять «суб'єкт трудового права» й «суб'єкт трудових правовідносин». Одна група науковців доводить, що ці поняття не можна ототожнювати, а інша зовсім не робить акценту на їх відмінностях.

На думку Л.Я. Гінцбург, питання про громадян як суб'єктів трудових правовідносин і про них же як суб'єктів трудового права є тотожними, оскільки будь-яка особа, виступаючи стороною (суб'єктом) правовідносин, тісно пов'язаних з трудовими відносинами, повинна бути суб'єктом трудових правовідносин на цей момент або в минулому [2, с. 183]. Не можна погодитись із таким твердженням, оскільки більш прийнятною, на нашу думку, є позиція таких вчених: М.М. Клемпарського, І.І. Шамшиної, А.М. Слюсара, І.Є. Окунєва, З.С. Галавана, які вважають, що ці поняття ототожнювати не можна, адже вони є різними за змістом та співвідносяться як ціле й частина. Ця позиція ґрунтується на таких аргументах: по-перше, при ототожненні цих

понять питання про суб'єктів трудового права фактично втрачає самостійне значення та зводиться до вивчення сторін правовідносин; по-друге, суб'єкти трудових правовідносин володіють реальними правами й обов'язками, суб'єкти ж трудового права мають лише здатність до реалізації своїх прав та обов'язків, але з різних причин можуть ніколи у відповідні правовідносини не вступити; по-третє, суб'єкт права є потенційним учасником правовідносин. Він розглядається законодавцем у статичному стані з позиції володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин є особою, яка визнана суб'єктом права, але виступає в якості вже не потенційного носія суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а реального учасника безпосереднього процесу дії норм, а також реалізації правосуб'єктності [3, с. 27; 1, с. 349; 4, с. 8–9; 5, с. 8–9].

Отже, можна стверджувати, що суб'єкт права більш широка категорія, яка охоплює всіх осіб, наділених відповідною правосуб'єктністю і які потенційно мають можливість вступити в певні правовідносини. Будучи суб'єктом трудового права, особа має здатність та можливість користуватися певними правами та виконувати відповідні обов'язки. Вступаючи до трудових правовідносин, така особа стає конкретним суб'єктом, що має чітко визначені права та може реально їх реалізовувати. Так, особа, яка є суб'єктом трудового права, лише потенційно може користуватися своїми правами. Тільки з моменту набуття статусу суб'єкта певних трудових правовідносин вона реально починає користуватися наданими їй правами. Наприклад, особа може ніколи не працювати та не наймати нікого (мають на увазі в рамки трудових правовідносин, оскільки в цивільному праві також можливі договори щодо виконання послуг, які схожі на трудові відносини, але до них не відносяться і регулюються нормами цивільного права) і при цьому бути наділена абсолютною правосуб'єктністю без будь-яких відхилень. Така особа – суб'єкт трудового права. Вона має рівні з усіма іншими особами права та обов'язки у сфері правового регулювання трудовими нормами. Однак, не вступаючи до трудових правовідносин, така особа не може визнаватися ані працівником, ані роботодавцем, тобто не є суб'єктом трудових правовідносин [6, с. 23–25]. Отже, суб'єктами трудового права є фізичні та юридичні особи, а також органи державної влади, які мають потенційну, передбачену законом можливість виступати суб'єктом трудових правовідносин і тісно пов'язаних із ним правовідносинами [7, с. 928].

Основною властивістю суб'єкта права є його правосуб'єктність. Науково-теоретичний аналіз розвитку теорії права дозволяє зауважити, що за останній період сформульовано цілу низку концептуальних підходів до розуміння правосуб'єктності та її ознак крізь призму взаємозв'язку із категорією «суб'єкт права», «права та обов'язки» [8, с. 92]. Так, правосуб'єктність як правова категорія визнає за особою можливість бути учасником правовідносин, тобто виступати суб'єктом права [9, с. 21]. Ця категорія поєднує два компоненти, а саме: першим є правоздатність, що є здатністю мати певні суб'єктивні права та обов'язки, а другим висту-

пає дієздатність, тобто здатність та можливість придбати права та обов'язки, реалізовувати їх за допомогою права [10, с. 84–85]. На думку А.М. Слюсар, правосуб'єктність як передумова правового статусу суб'єкта права показує його здатність до свідомої поведінки в межах цього статусу. Межі можливої й необхідної поведінки суб'єкта права, міру користування останнім конкретними матеріальними й духовними благами визначає його правовий статус через указівку на права й обов'язки у всіх сферах суспільних відносин [11, с. 22]. Ярошенко О.М. зазначає, що правосуб'єктність є не тільки основою прав та обов'язків, але і спеціальною ознакою, структурним елементом правового статусу [12, с. 8]. Отже, під правосуб'єктністю треба розуміти здатність особи мати й здійснювати, безпосередньо або через представників, суб'єктивні права й юридичні обов'язки, тобто виступати суб'єктом правовідносин. Тому й суб'єкти трудового права виступають як особи, які володіють трудовою правосуб'єктністю, при реалізації якої вони набувають статусу учасників відносин, регламентованих трудовим правом [11, с. 12]. Правосуб'єктність працівника як об'єктивна правова категорія вказує на ті властивості фізичної особи, якими вона повинна володіти, щоб за наявності власного волевиявлення вступити у трудове правовідношення [9, с. 21].

Цілком логічно, що державний службовець як суб'єкт трудового права повинен мати потенційну, передбачену законом можливість виступати суб'єктом трудових правовідносин. Тому для вирішення питання, чи є державні службовці суб'єктами трудового права, необхідно встановити наявність у таких осіб трудової правосуб'єктності як потенційної можливості мати трудові права та обов'язки, своїми діями набувати суб'єктивних прав та виконувати обов'язки, а також нести юридичну відповідальність, оскільки вступаючи в конкретні правовідносини, особа – суб'єкт права – набуває певного правового статусу як сукупності відповідних конкретних прав та обов'язків, що визначені положеннями трудового законодавства.

Для вивчення окресленого питання насамперед треба проаналізувати трудове законодавство та законодавство про державну службу. Спираючись на положення Конституції, усі громадяни мають рівні можливості для реалізації своїх прав і свобод незалежно від статі, релігійних чи політичних переконань, соціального походження тощо. Це «правило» поширюється на всі права та свободи, а тому кожен громадянин має право на працю, яке реалізується через можливість заробляти собі на життя не забороненим законом способом. Гарантії реалізації права на працю закріплені в Кодексі законів про працю України. Водночас право на державну службу також гарантується Конституцією, тобто громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами та користуватися рівним правом доступу до державної служби [13]. Право на державну службу реалізується, якщо особа має відповідну освіту та професійну підготовку, пройшла у встановленому порядку конкурсний відбір. Крім того, державна служба – це професійна діяльність державних службовців.

Подальший аналіз дозволив з'ясувати, що норми законодавства про державну службу перетинаються із трудовим законодавством. По-перше, це стосується питань регулювання випробування при прийнятті на роботу, просування по службі, робочого часу, відпусток, відповідальності, заохочень, звільнення тощо. Про це безпосередньо зазначається у новій та старій редакції Закону України «Про державну службу», Кодексі законів про працю України та інших нормативно-правових актах, наприклад, у Законі України «Про відпустки». Викладене вище дає підстави стверджувати, що законодавство про працю регулює трудові відносини державних службовців.

Окрім того, в контексті порушеного питання про правовий статус державного службовця, слід зазначити, що суб'єктам трудового права властиві такі характерні ознаки: а) це фізичні чи юридичні особи, держава чи її органи; б) вони потенційно є учасниками трудових та інших, тісно пов'язаних з ними правовідносин; в) вказані правовідносини цих суб'єктів урегульовані нормами трудового права; г) особам на підставі чинних правових норм надаються певні суб'єктивні права й покладаються на них юридичні обов'язки; д) надані трудові права й обов'язки мають бути належним чином забезпечені державою; е) реалізувати трудові права й брати на себе обов'язки вони можуть лише у випадку вступу в трудові правовідносини. Таким чином, суб'єкти трудового права – це особи, які потенційно є учасниками трудових та інших, тісно пов'язаних із трудовими відносинами, врегульованих нормами трудового права, наділені чинним законодавством трудовою правосуб'єктністю, яка з моменту вступу в трудові правовідносини перетворюється на реальні, забезпечені державою трудові права й обов'язки [5, с. 8–9].

Правовий статус державного службовця набуває певної специфіки завдяки особливості трудових відносин, змістом яких є управлінська діяльність з притаманними їй функціями організаційно-розпорядчого характеру. Специфіка правового статусу державних службовців виявляється у трудових правовідносинах в особливому порядку вступу на державну службу

(необхідне волевиявлення вищого органу, що не є стороною трудового договору, але наділяє службовця певними повноваженнями), в певних особливостях проходження (обмеженнях та підвищеній відповідальності) служби, які покликані забезпечувати успішну реалізацію наданих повноважень щодо управління (встановлення засобів визначення рівня кваліфікації, створення умов для його підвищення, дотримання особливого правового режиму, здійснення службових функцій, що має переважно імперативний характер впливу правових норм, а також правові зв'язки «влади-підкорення»), у додаткових підставах звільнення зі служби. Правова позиція державних службовців вирізняється, низкою пільг та привілеїв, що, на нашу думку, є своєрідною компенсацією за підвищені вимоги, яких вони повинні дотримуватись у процесі державно-службової діяльності; а також посиленою відповідальністю, що має урівноважувати обсяг їх правомочностей.

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що державні службовці є, безумовно, суб'єктами трудового права, а тому їхня діяльність без сумніву, має регулюватися нормами трудового законодавства. Проте варто зауважити, що дискусія з визначення правового статусу державного службовця насправді є обґрунтованою, адже державний службовець наділений складним дуальним статусом – один статус обумовлений тим, що він є суб'єктом адміністративного права та виконує державні функції, а інший статус обумовлений тим, що діяльність державного службовця є професійною трудовою діяльністю, а тому він стає суб'єктом трудових правовідносин з моменту призначення на посаду (суб'єктом трудового права з моменту участі у конкурсі на обіймання посади як однієї з форми працевлаштування), і його діяльність має врегульовуватись нормами трудового законодавства. Відтак, підсумовуючи дослідження, слід зазначити, що наявні в науці проблеми щодо визначення правового статусу державного службовця пов'язані, передусім, із концептуальним підходом до суті державної служби, який потребує поступового переосмислення та зміни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шамшина І.І. Місце суб'єкта в структурі правовідносин у трудовому праві / І.І. Шамшина // Держава і право. – 2010. – Вип.47. – С.349.
2. Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение / Л.Я. Гинцбург. – М.: Наука, 1977. – С.183.
3. Слюсар А.М. Правовий статус суб'єктів трудового права України: теоретико-правовий аспект: монографія / А.М. Слюсар. – Харків: Вид-во «ФІНН», 2011. – С.27.
4. Окунев І.С. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис... кандит. юрид. наук: 12.00.01 / І.С. Окунев. – К., 2009. – С.8–9.
5. Галаван З.С. Особливості правового регулювання праці слідчих ОВС як суб'єктів трудового права України: автореф. дис... кандит. юрид. наук: 12.00.05 / З.С. Галаван. – Луганськ, 2009. – С.8–9.
6. Галаван З.С. Суб'єкти трудового права та суб'єкти трудових правовідносин: співвідношення понять та змісту [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>
7. Турчин С.О. Загальна характеристика суб'єктів трудового права в умовах ринкової економіки [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>
8. Костюк В.Л. Правосуб'єктність у трудовому праві: проблеми теорії та практики: Монографія / В.Л. Костюк. – К.: Видавель Карпенко В.М., 2012. – С. 92.
9. Шамшина І.І. Правосуб'єктність працівника: поняття, підстави класифікації, види [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>
10. Трудове право: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.; за ред. В.В. Жернакова. – Х.: Право, 2012. – С.84–85.
11. Слюсар А.М. Суб'єкти трудового права України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / А.М. Слюсар. – Харків, 2011. – С.22.
12. Ярошенко О.М. Правовий статус сторін трудових правовідносин: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / О.М. Ярошенко. – Х., 1999. – С. 8.
13. Конституція. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Кучма О. Л.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

SOCIAL POLICY IN STATE SOCIAL SECURITY

У статті досліджується вплив соціальної політики держави на здійснення соціального страхування, надаються пропозиції щодо вдосконалення деяких аспектів соціального страхування (зокрема, в частині стимулювання роботодавців зменшувати шкідливі фактори на робочих місцях); взаємодії держави, роботодавців і застрахованих осіб в управлінні фондами соціального страхування шляхом укладення відповідної угоди.

Ключові слова: соціальна політика, соціально-орієнтована держава, соціальне страхування, шкідливі умови праці, соціальна справедливість.

В статье исследуется влияние социальной политики государства на проведение социального страхования, вносятся предложения касательно усовершенствования некоторых аспектов социального страхования (в том числе, в части стимулирования работодателей уменьшать вредные факторы на рабочих местах); взаимодействия государства, работодателей и застрахованных лиц в управлении фондами социального страхования путем заключения соответствующего соглашения.

Ключевые слова: социальная политика, социально-ориентированное государство, социальное страхование, вредные условия труда, социальная справедливость.

The paper examines the impact of social policy on the provision of social insurance, provided suggestions on improving certain aspects of social security (particularly in terms of encouraging employers to reduce hazards in the workplace); cooperation between the state, employers and insured persons in the management of social insurance funds through the conclusion of the agreement.

Key words: social policy, social-oriented state, social insurance, bad working conditions, social justice.

Соціально-правова держава, на думку Ф. П. Шульженка, – це політична організація суспільства, влада якої будується за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, яка впорядковує життя суспільства на принципах демократії, верховенства права, справедливості та гуманізму, визнає, гарантує й забезпечує права та свободи людини й громадянина; забезпечує умови для досягнення високого рівня добробуту всіма його членами, усунення соціальних загроз, здійснення комплексу захисних функцій для громадян, що цього потребують [1, с. 22].

Вважаємо слушним твердження О. В. Тищенко, що в умовах сьогодення, враховуючи особливості соціально-економічного розвитку держав пострадянського простору, до яких належить і Україна, для характеристики соціального забезпечення зарано застосовувати поняття «соціальне забезпечення в соціально-правовій державі», адже це вказівка на більш високий, якісно новий матеріальний добробут громадян, що загалом не відповідає дійсності. Щодо України більш коректним буде застосування поняття «соціальне забезпечення в соціально орієнтованій державі» як констатація про реалізацію соціального забезпечення на рівні соціальних мінімальних стандартів, визначених законодавством [2, с. 30].

Соціальну політику держави досліджували відомі вчені: В. М. Андрійв, М. І. Іншин, С. М. Прилипко, О. В. Тищенко, Н. М. Хуторян, М. М. Шумило, О. М. Ярошенко та ін. Реформи в сфері соціального страхування зумовлюють потребу в додаткових дослідженнях.

Метою цієї статті є визначення ролі держави та інших учасників у соціально-страхових правовідносинах та їх взаємодія.

М. А. Вігдорчик визначав дві основні задачі соціальної політики: з однієї сторони необхідно підняти життєвий рівень людей, із іншої – потрібно забезпечити стійкість і постійність цього життєвого рівня. Необхідно створити працівникам кращі умови існування та гарантувати кожному впевненість, що досягнутий ним рівень існування нізащо не знизиться. Та галузь соціальної політики, яка присвячена другій задачі, поступово впродовж XIX століття вилилась у форму особливого інституту соціального страхування [3, с. 10].

Соціальне страхування є не просто обов'язковим страхуванням соціальних ризиків громадян, а соціально орієнтованим обов'язковим страхуванням основного контингенту населення від універсальних соціальних ризиків, що визначаються державною соціальною політикою [4, с. 17]. Функція держави полягає у створенні такого механізму, за допомогою якого особа матиме соціальне забезпечення у разі втрати доходу при настанні страхового випадку.

Формування управління соціальним страхуванням є однією із складових частин процесу державотворення в Україні [5, с. 149]. З економічного погляду для усунення кризового стану в соціальній сфері та підтримки найуразливіших верств населення, яку має постійно здійснювати соціально-правова держава в умовах перехідного періоду, О. В. Скрипнюк пропонує: 1) застосовувати різні форми компенсації підвищення цін та обмеженої індексації; 2) запроваджувати допомогу сім'ям із низькими прибутками; 3) перебудувати систему надання допомоги безробітним з метою забезпечення її суворой цільової адресності; 4) застосувати політику лібералізації

заробітної плати при обмеженні, за необхідності, її надмірного зростання; 5) встановити граничні рівні бюджетних витрат на дотації цін на товари та послуги, які ще не перебувають під адміністративним контролем; 6) реформувати систему соціального страхування, поступово скасувати субсидування фондів соціального забезпечення, перевести їх на комерційні засади; 7) фінансувати освіту, культуру, заклади охорони здоров'я, і фізичної культури за рахунок чітко запланованого бюджету. Проте, як доводить досвід зарубіжних соціальних-правових держав, скільки б держава не намагалася самостійно гарантувати гідний рівень соціального забезпечення всім своїм громадянам (чи то шляхом розробки та запровадження ефективної соціальної політики, чи шляхом вдосконалення економічного розвитку країни), все це стає можливим лише за умови акцентування уваги не лише на сукупності соціальних прав, але й на тому, що може бути визначено як коло соціальних обов'язків [6, с. 582-583]. Фундаментальною інституцією, яка визначає поведінку людей щодо державного пенсійного страхування, є ідентифікація відповідального суб'єкта економічної системи за добробут домогосподарства. Попри те, що впродовж останніх років відбулися радикальні зміни у вітчизняній економіці, які передбачали становлення ринкових засад господарювання, рівень особистої відповідальності населення за власний добробут є дуже низьким. Проявом нерозвиненості інституцій, що стимулюють активну економічну поведінку людей, є домінування в суспільстві думки про те, що відповідальність за забезпечення їхнього добробуту має нести переважно держава [7, с. 92].

Неофіційне працевлаштування зменшує надходження коштів до соціальних фондів, адже неофіційно працевлаштована особа, досягнувши віку, з якого матиме право на допомогу, як особа, яка не має права на пенсію, претендуватиме на дану допомогу. Споживацьке ставлення до держави притаманне певній категорії населення, тому завдання соціально орієнтованої держави побудувати свою політику, в тому числі в сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування так, щоб стимулювати всі категорії населення дотримуватися законодавства, а не порушувати його.

Соціальний захист є засобом досягнення соціальної справедливості стосовно всього населення. Соціальні гарантії, включаючи забезпечення непрацездатних як один із проявів соціальної справедливості, повинні охоплювати всі сторони суспільних відносин [8, с. 211]. Категорія «соціальна справедливість» є оціночною, тому різні верстви населення можуть вкладати різний зміст в це поняття. Навіть різні гілки влади можуть бути неоднотайні щодо соціальної справедливості, наприклад, щодо обмеження розміру пенсії. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» [9], який обмежив максимальний розмір довічного грошового утримання суддів десятима прожитковими мінімумами, установленими для осіб, які втра-

тили працездатність. Аналогічні зміни стосувалися й інших спеціальних пенсій. Конституційний Суд України визнав неконституційним таке обмеження довічного грошового утримання [10]. Але навіть у судовій гілці влади немає однастайності щодо соціальної справедливості в цьому питанні. В окремій думці суддя Конституційного Суду України акцентував увагу на тому, що непропорційне порівняно з іншими професіями «...довічне грошове утримання суддів є нічим іншим, як привілеєм, встановленим державою. Цей привілей немає нічого спільного з цінностями правової держави...» [11].

Як зазначає В. І. Щербина, справедливість є одним із елементів, точніше, рівнів суспільного ідеалу, яка встановлює загальну схему взаємодії громадян, суспільств, держав на засадах права, обов'язку, свободи, можливості, чеснот та ін. [12, с. 289] Формуючи політику у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, соціально орієнтована держава може досягнути соціальної справедливості, максимально врахувавши інтереси всіх верств населення.

Одним із наріжних каменів соціальної справедливості у суспільстві є розміри соціальних виплат. Держава пояснює низькі розміри соціальних виплат відсутністю належного фінансування. Водночас держава повинна аналізувати причини виплат та працювати над ефективним використанням єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Основним фактором підвищення ефективності соціальних витрат І. О. Ткаліч вважає посилення профілактичної спрямованості всіх заходів соціальної політики – створення можливостей для самозахисту, самостійної підготовки до можливих соціальних ризиків. Ця мета досягається завдяки активній співпраці різних гілок влади, політичних партій, громадських організацій на реформування системи соціального захисту [13, с. 22]. На нашу думку, державі варто приділити більше уваги пенсіям на пільгових умовах та економити кошти не тільки шляхом зменшення переліку професій, робота на яких дає право на пенсію з більш раннього віку (у перегляді цих списків професій є потреба, враховуючи розвиток науки та техніки), а й шляхом стимулювання роботодавців поліпшувати умови праці, вкладаючи кошти в модернізацію устаткування та ліквідацію (у випадках неможливості ліквідації – максимальне зменшення) шкідливих факторів на робочих місцях.

Оскільки роботодавці по-різному ставляться до обов'язку забезпечувати безпечні та нешкідливі умови праці, передчасно виключати із списку шкідливих професій і посад ті, де є підвищений ризик шкідливих факторів на робочих місцях. Наявність шкідливих факторів на робочому місці визначається за результатами атестації робочого місця. Вважаємо, держава має передбачити механізм компенсацій роботодавцям, які зменшили на виробництві кількість посад зі шкідливими факторами (також передбачити, наприклад, якщо впродовж 5 років на цьому виробництві з'являться нові робочі місця зі шкідли-

вими умовами праці, то проіндексована компенсація підлягає поверненню).

Зменшення кількості робочих місць зі шкідливими умовами праці – це не тільки зняття пільгового обчислення стажу на певній посаді, але й створення умов, які безпечні для життя та здоров'я працівника, що вигідно як для Фонду соціального страхування України (зменшений ризик нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, відповідно і можливість уникнення додаткових витрат у майбутньому), так і для працівника (страхові виплати у разі настання страхового випадку – нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання, пенсія з більш раннього віку – це фінансова компенсація, яка допоможе у витратах на лікування та не поверне здоров'я).

Вагомою складовою соціальної політики є соціальне страхування, яке здійснюється через фонди соціального страхування.

Враховуючи загальний і державно регульований характер фондів соціального страхування, особливостями процесу їх організації є: 1) тристоронні договори на їх формування між найманими працівниками, роботодавцями і державою; такий стан справ дозволяє в межах загального механізму соціального страхування виокремити специфічний механізм соціального партнерства в цій галузі, в якому особливе місце посідає держава; 2) принцип «обмеженої еквівалентності» між внесками і виплатами відповідно до суспільно встановлених гарантій і матеріального стану застрахованих осіб; 3) визначення міри покриття соціальних ризиків шляхом державного регулювання рівня компенсації збитку через соціальні стандарти виплат; 4) обов'язкова підзвітність і підконтрольність фондів органам державної влади [14, с. 18]. На практиці виникають певні проблеми у реалізації, зокрема, тристоронніх

договорів на формування фондів соціального страхування між найманими працівниками, роботодавцями та державою.

Одним із принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування є паритетність представників усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування щодо управління ним. Але залишився неврегульованим порядок призначення представників держави та обрання (делегування) представників застрахованих осіб та роботодавців [15, с. 177–178].

Враховуючи те, що переважна більшість застрахованих осіб є найманими працівниками, інтереси яких у відносинах соціального партнерства представляє Спільний представницький орган всеукраїнських профспілок та профспілкових об'єднань для ведення колективних переговорів та соціального діалогу на національному рівні, вважаємо за доцільне делегувати вищезгаданому органу повноваження представляти й інтереси застрахованих осіб у відносинах із державою та роботодавцями. Аналогічно представником роботодавців з відповідними повноваженнями може виступати Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні, представником держави – Кабінет Міністрів України. Результат переговорів щодо управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням доцільно оформити відповідною угодою. Оскільки сторони, яких представляють при укладенні колективної угоди (за винятком найманих працівників) одні й ті самі, що і при управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням (за винятком застрахованих осіб), вважаємо за доцільне саме вищезгадані представницькі органи залучити до представництва інтересів застрахованих осіб, роботодавців та держави у правовідносинах у сфері соціального страхування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шульженко Ф. П. Соціально-правова держава в Україні: проблеми становлення та модернізації: Монографія. – К.: КНЕУ, 2007. – 392 с.
2. Тищенко О. В. Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми формування і розвитку галузі: монографія / О. В. Тищенко. – К.: ДП «Прінт Сервіс», 2014. – 394 с.
3. Вигдорчик Н. А. Теория и практика социального страхования: [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://avidreaders.ru/book/teoriya-i-praktika-socialnogo-strahovaniya-vypusk3.html>
4. Страховий ринок України: стан та перспективи розвитку: Монографія / За заг. ред. А. А. Мазаракі. – К.: Київ. Нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 460 с.
5. Хуторян Н. М., Стадник М. П., Дріжчана С. В., Бабаскін А. Ю., Прокопова Т. С. Удосконалення трудового законодавства в умовах ринку / Відп. ред. Н. М. Хуторян. – К.: ІнЮре. – 1999. – 180 с.
6. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 600 с.
7. Кириленко О., Петрушка О. Інституційні основи державного пенсійного страхування в Україні // О. Кириленко, О. Петрушка Журнал Європейської економіки. – Том 12 (№1). – Березень 2013. – С.79–95
8. Ярошенко І. С. Система соціального захисту в Україні: шлях до реформування / Правове регулювання економіки. Збірник наукових праць Вип.1. – Київ. – 2000. – С.207–212
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 р. №213-VIII: [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-19>
10. Рішення Конституційного Суду України від 08.06.2016 р. № 1-8/2016 : [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16>
11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І. Д. на рішення Конституційного Суду України від 08.06.2016 р. № 1-8/2016: [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ne02d710-15>

12. Щербина В. І. Соціальна справедливість як категорія трудового права / В. І. Щербина Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення: тези доп. та наук. повідомл. учасн. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21-22 квітня 2016 р.). – Київ: Прінт-Сервіс, 2016. – 301 с. – С.289–294
13. Ткаліч І. О. Правове регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів у системі недержавного пенсійного забезпечення України: [монографія] / І. О. Ткаліч. – К.: Вид-во «Сталь». – 2012. – 160 с.
14. Страховий ринок України: стан та перспективи розвитку: Монографія / За заг. ред. А. А. Мазаракі. – К.: Київ. Нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 460 с.
15. Приходько С. Г. Деякі питання вдосконалення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні / С. Г. Приходько Правове регулювання економіки. Збірник наукових праць. Вип.2. – Київ. – 2001. – С. 174–186.

Мустеца І. В.,
заступник прокурора Чернівецької області

СУТНІСТЬ ТРУДОПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПІДПРИЄМСТВА ESSENCE LABOR AND LAW STATUS OF OFFICIALS ENTERPRISE

У статті проведено загальнотеоретичну характеристику сутності трудово-правового статусу посадових осіб підприємства. Надано авторське визначення посадової особи у сфері праці.

Ключові слова: посадова особа, праця, працівник, роботодавець, трудово-правовий статус.

В статье проведено общетеоретическую характеристику сущности трудово-правового статуса должностных лиц предприятия. Предоставлено авторское определение должностного лица в сфере труда.

Ключевые слова: должностное лицо, труд, работник, работодатель, трудово-правовой статус.

This article provides general theoretical description of company officials labor-legal status nature. Given author's definition of officer at work.

Key words: official, work, employee, employer, labor-legal status.

Соціально-економічні зміни кінця ХХ – початку ХХІ століття зумовили істотні зрушення в багатьох сферах суспільного життя України. В галузі праці вони дістали свій прояв у розвитку та становленні ринкової економіки, виникненні нових видів роботодавців, зменшенні рівня контролю та ступеня втручання держави в діяльність суб'єктів, які використовують найману працю, зниженні ролі профспілкових організацій, зростанні числа зайнятості працівників у приватній сфері трудової діяльності й іншими факторами, які суттєво вплинули на стан дотримання прав та законних інтересів учасників трудових правовідносин, що має наслідком зростання кількості правопорушень у відповідній сфері.

Розвиток ринкових відносин, збільшення кількості підприємств, установ та організацій усіх форм власності, зростання міжнародної та внутрішньої торгівлі, вільний обіг капіталів, а також інші численні економічні фактори призвели до швидкої активізації суб'єктів трудових правовідносин, тобто появи нових роботодавців та залучення до найманої праці значної кількості працівників. У таких обставинах цілком очевидним є необхідність використання праці найманих працівників, які мають правовий статус посадової особи та здійснюють управління того чи іншого суб'єкта-роботодавця, його структурної одиниці або окремого аспекту роботи.

Сучасний стан вітчизняного нормативно-правового регулювання праці дає всі підстави стверджувати, що забезпечення та гарантування трудових прав найманих працівників, у тому числі і посадових осіб підприємств, не відповідають вимогам міжнародних стандартів, а також соціальним, економічним, політичним і правовим реаліям сьогодення. За таких обставин надзвичайно важливою та актуальною проблемою є реформування діючої нормативної бази з питань праці і приведення її у відповідність до ступеня розвитку фактичних суспільних відносин в Україні, які склалися у трудовій галузі. Це покликано створити необхідні умови для належного захисту

трудових прав і законних інтересів усіх працівників, зокрема й посадових осіб підприємств, у випадках їх притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері праці. Крім істотних недоліків нормативно-правового регулювання досліджуваної тематики, увага до відповідних проблем зумовлена і різноманітністю існуючих доктринальних підходів до розуміння як юридичної відповідальності в теорії права загалом, так і дискусій у межах трудового права стосовно відповідальності найманих працівників, у тому числі і такої їх окремої категорії, як посадові особи підприємств, за правопорушення у сфері праці.

Тематики розкриття сутності трудово-правового статусу посадових осіб підприємства торкалися у своїх наукових працях такі вчені: В.Я. Буряк, С.Я. Вавженчук, В.С. Венедіктов, В.В. Жернаков, О.А. Замченко, М.І. Зубрицький, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, І.П. Климишин, Л.Р. Косьмій, А.А. Курова, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, Р.С. Харчук, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та інші. Проте питання розглядалося лише фрагментарно, що й зумовило актуальність проведення ґрунтовного комплексного наукового дослідження вказаної сфери.

Метою статті є з'ясування теоретико-практичної сутності трудово-правового статусу посадових осіб підприємства.

З вивчення численних нормативно-правових актів, які складають трудове законодавство України, можна резюмувати, що на сьогодні в ньому досить часто зустрічається термін «посадова особа», однак жоден нормативний документ не надає його офіційної дефініції, що є значним недоліком правового регулювання у галузі праці та значно ускладнює застосування правових норм у практичній діяльності. Названа проблема не знайшла свого вирішення й у зв'язку зі внесенням змін до Кодексу законів про працю України [1], що здійснені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів» від 13 травня

2014 року № 1255-VII, яким ч. 1 ст. 41 Кодексу законів про працю України доповнено п. 5, де встановлено додаткову підставу для розірвання трудового договору з окремими категоріями працівників за ініціативи власника або уповноваженого ним органу за певних умов – у результаті припинення повноважень посадових осіб [2]. Відсутність законодавчої дефініції названої правової категорії у трудовому праві призводить до порушення прав та законних інтересів найманих працівників із боку роботодавців, наприклад, їх безпідставне притягнення до адміністративної відповідальності, покладення на них повної матеріальної відповідальності без достатніх на те умов тощо, а також істотним чином ускладнює захист такими суб'єктами своїх конституційних трудових прав при оскарженні рішень роботодавця. Таким чином, на сьогодні надзвичайно важливим є вироблення обґрунтованого визначення поняття «посадова особа» у трудових правовідносинах та його закріплення в трудовому законодавстві України.

У науковій юридичній літературі справедливо відзначається, що введення до законодавства терміну «посадова особа», який характеризується юридичною невизначеністю та за змістом якого важко встановити коло таких суб'єктів, є слабким місцем у правовому регулюванні праці в Україні. Крім того, сам термін «посадові особи» в трудовому законодавстві не визначений, і тому необхідно проводити термінологічний аналіз адміністративного, цивільного законодавства та правозастосовної практики [3, с. 288]. Отже, відсутність належної нормативно-правової регламентації посадових осіб у трудових правовідносинах змушує здійснити теоретико-правовий аналіз розуміння відповідних суб'єктів у межах інших галузей законодавства та вже на основі цього з'ясувати сутність вказаного поняття у трудовому праві.

Досліджувана категорія вперше була закріплена на нормативному рівні у Законі України «Про державну службу» (втратив чинність 30 квітня 2016 року, крім ст. 37, яка застосовується до осіб, зазначених у п. 10 і 12 розділу XI Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року) [4], а згодом і в інших законодавчих актах України – Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» [6], Кримінальному кодексі України [7], Кодексі України про адміністративні правопорушення [8] та інших нормативно-правових актах.

Одним із небагатьох офіційних документів, де здійснено спробу надати дефініцію «посадова особа у трудовому праві» є Роз'яснення Державної інспекції України з питань праці від 24 липня 2014 року «Категорія «посадові особи» у трудовому законодавстві» [9]. У ньому констатовано той факт, що на сьогодні вітчизняне законодавство про працю не містить визначення відповідного поняття, а тому слід звертатися до інших нормативно-правових актів України, де воно не лише згадується, але і розкривається. Так, у ст. 2 Закону України «Про службу в

органах місцевого самоврядування» встановлено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [5]. Отже, основними ознаками, які дозволяють відмежувати досліджуваних суб'єктів від найманих працівників, є виконання ними організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Такий підхід законодавця повною мірою не дозволяє розкрити розуміння посадових осіб, оскільки в законодавчому акті не вказується на те, які конкретно повноваження належать до названих вище функцій, виконання яких покладено на посадових осіб. За таких умов виникають складнощі в тому, які наймані працівники, що працюють у сфері місцевого самоврядування, можуть бути віднесені до посадових осіб. З огляду на наведене існує потреба в уточненні положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою більш чіткого визначення кола відповідних суб'єктів.

У зв'язку з відсутністю нормативного регулювання досліджуваної проблематики необхідно звертатися до теоретичних джерел та наукових розробок із даного питання. У сучасній доктрині трудового права існують найрізноманітніші думки з приводу розуміння сутності та змісту поняття «посадова особа» в трудових правовідносинах.

На переконання А.І. Щербак, посадова особа у трудовому праві – це особа, яка наділена засобами для забезпечення виконання своїх розпоряджень, спрямовує діяльність інших працівників і несе відповідальність за роботу своїх підлеглих [10, с. 83]. Позитивними аспектами названої дефініції є те, що в ній наголошено на керівній, управлінській ролі досліджуваних суб'єктів, що слідує зі вказівки на можливість забезпечувати виконання своїх повноважень різними засобами, наприклад, приймати на роботу і звільняти з роботи працівників, притягати їх до відповідальності, здійснювати заходи заохочення щодо них тощо, а також можливість застосування юридичної відповідальності до посадових осіб за діяння, вчинені їх підлеглими. Однак до недоліків даного підходу варто віднести відсутність ознак, які дозволяють відмежувати посадових осіб підприємства від інших його працівників, тобто автором не розкриті особливості правового положення відповідних осіб, підстави його виникнення і припинення та інші характерні риси.

О.В. Петришин вважає, що посадова особа – це громадянин, який виконує службову функцію з управління на професійній основі, наділений хоча б мінімумом державно-владних повноважень і здатністю приводити в дію апарат примусу, спеціальним юридичним статусом і офіційними атрибутами посади [11, с. 29]. До позитивних аспектів аналізованої дефініції можна віднести те, що в ній акцентовано увагу на виконанні функцій з управління на професійній основі як головній ознаці досліджува-

ної категорії. Тобто, основним напрямом діяльності таких суб'єктів є здійснення постійного управління працівниками, виробництвом та іншими процесами, що забезпечується можливістю застосування легального примусу, а також наявністю необхідного правового статусу в такого працівника. До недоліків даного визначення слід віднести вказівку на державно-владні повноваження посадової особи, оскільки це навряд чи можна визначити як таку рису, яка характеризує всіх без винятку названих суб'єктів, адже на сьогодні значна їх кількість зайнята у приватній сфері, де посадові особи підприємства, установи та організації не наділяються державно-владними повноваженнями. Тобто посадові особи в трудових правовідносинах наділені лише владними повноваженнями щодо підпорядкованих їм найманих працівників. Крім того, відповідних суб'єктів правильно називати працівниками, а не громадянами, оскільки вони також перебувають у трудових відносинах із роботодавцем, але наділені певним правовим статусом у силу обіймання тієї чи іншої посади.

І.І. Шамшина вважає, що посадова особа у трудовому праві – це особлива категорія працівників, наділених державно-владними повноваженнями, які реалізують завдання й функції держави відповідно до займаної посади і перебувають у трудових відносинах із державним органом, який діє від імені держави [12, с. 119–120]. Істотним недоліком даної наукової позиції є звуження категорії посадова особа фактично до відносин державної служби. Однак, як відомо, виконання організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських повноважень найманими працівниками має місце й у сфері місцевого самоврядування (посадові особи органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій), а також у приватноправових відносинах (посадові особи підприємств, установ та організацій приватної форми власності). З цього обґрунтування вбачається, що обсяг досліджуваного поняття є значно ширшим за авторське розуміння, яке викладене в наведеній вище дефініції.

На думку Ю.А. Петрова, до посадових осіб слід віднести всіх службовців, які тією чи іншою мірою здійснюють управління як людьми, так і речами [13, с. 36]. Така позиція є занадто широкою та значно розширює коло відповідних працівників, внаслідок чого до них можуть бути віднесені не тільки керівники та інші управлінські особи, але й окремі технічні співробітники. За такого розуміння посадових осіб у трудовому праві можуть наставати негативні наслідки та порушуватися конституційні права людини на працю, що може виражатися, наприклад, у звільненні найманого працівника, який взагалі не наділений управлінськими, організаційними й іншими функціями, які дозволяють визначити його як посадову особу тощо.

Схожу наукову позицію висловлював і М.М. Конін, який до посадових осіб пропонував відносити керівників, відповідальних фахівців та частину фахівців-виконавців (наприклад, техніків) [14, с. 27]. В основі цієї позиції є визначення досліджуваних суб'єктів

шляхом класифікації найманих працівників залежно від наділення їх розпорядчими повноваженнями. Такий підхід загалом є правильним, однак суттєвим недоліком наведеної вище дефініції є те, що у ній не розкриваються характерні ознаки посадової особи як правової категорії, а лише надається перелік найманих працівників, які науковець пропонує визначати як посадових осіб. За таких умов неможливо вести мову про законодавче закріплення такої дефініції, оскільки законодавець не зможе встановити на нормативному рівні вичерпний перелік та постійно його оновлювати у зв'язку з розвитком суспільних відносин у сфері праці.

О.А. Кульбашна, досліджуючи поняття посадової особи в трудовому праві, зазначає, що відмінною характеристикою названих суб'єктів є те, що вони є учасниками службово-трудова відносин [15, с. 98–99]. Такий підхід є надзвичайно спрощеним і не дозволяє повною мірою розкрити сутність та зміст досліджуваної категорії. Крім того, вказівка на службово-трудова відносини як ключову ознаку при визначенні поняття посадових осіб є помилковою з точки зору того, що дефініція одного правового явища здійснюється через вказівку на інше, яке при цьому не розкривається. Також аналіз літературних джерел у сфері трудових правовідносин свідчить, що службово-трудова відносини в переважній більшості випадків визначають як відносини між працівником та органом державної влади [16, с. 236] або працівником й органом публічної влади. За таких умов також поза увагою автора залишаються посадові особи підприємств, установ та організацій приватної форми власності, тобто мова йде про значну кількість досліджуваних суб'єктів, які зайняті в недержавному секторі трудової діяльності. Таким чином, при характеристиці посадових осіб як правової категорії у трудовому праві слід враховувати наведені зауваження та включати їх до обсягу відповідного правового поняття.

Заслугує на увагу думка А. Курової, що посадова особа у трудовому праві – це працівник, професійний управлінець, який на підставі трудового договору (контракту) постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснює функції управління та керівництва діяльністю всієї організації (підприємства, установи, організації) та/або її підрозділами, роботою працівників, володіє владними повноваженнями, в тому числі контрольними, які дозволяють приймати такі рішення і здійснювати такі дії, які спричиняють виникнення правових наслідків для інших працівників [17, с. 67]. Наведене визначення є одним із найбільш повних та вдалих у сучасній науці трудового права щодо розуміння досліджуваної категорії. У дефініції акцентовано увагу на ключових характеристиках поняття «посадова особа у галузі праці», а тому воно може бути взяте за основу при розробці легального визначення та його нормативному закріпленні.

Беручи до уваги наведені вище положення теорії трудового права, а також з урахуванням норм чинного трудового законодавства України посадову особу у

сфері праці можна визначити як окрему категорію найманого працівника, який на підставі трудового договору (контракту) здійснює керівництво (управління) підприємством, установою, організацією, їх структурними одиницями або певними ділянками роботи (виробництва, процесу тощо), наділяється необхідним правовим статусом, який передбачає виконання організаційно-розпорядчих та/або адміністративно-господарських обов'язків щодо підпорядкованих йому працівників, майна, матеріальних цінностей тощо.

Серед представників вітчизняної юридичної науки найбільш поширеним є підхід, що трудовий статус посадових осіб підприємств включає до свого обсягу такі правові категорії, як трудова правосуб'єктність та трудові права і обов'язки посадових осіб [18, с. 109]. Наведена позиція заслуговує на увагу, оскільки вона дозволяє розкрити особливості правового положення посадових осіб як учасників трудових правовідносин, однак неповною мірою. Так, специфіка правового положення досліджуваної категорії найманих працівників полягає у тому, що їх юридична відповідальність є ширшою за обсягом. Зокрема, виключно особи, які наділені статусом посадової особи, можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності.

У доктрині трудового права висловлюється й інша наукова позиція, що до трудового статусу

посадової особи підприємства слід відносити такі складові елементи: 1) трудова правосуб'єктність; 2) трудові права та обов'язки посадової особи як найманого працівника; 3) юридичні гарантії реалізації трудових прав та обов'язків; 4) особливості юридичної відповідальності посадових осіб підприємств [19, с. 78–86]. Даний підхід є більш обґрунтованим, адже наголошує на тому, що посадові особи мають специфіку притягнення до юридичної відповідальності, а тому відповідна категорія має визначатися в структурі трудового положення як самостійний елемент. Стосовно недоліків вищезазначеного підходу, то поза увагою автора залишається така складова, як набуття і втрата статусу посадової особи. На наше переконання названий елемент є надзвичайно важливим, оскільки саме він опосередковує момент набуття відповідних повноважень та їх припинення, що впливає на всю специфіку трудового статусу відповідних учасників трудових правовідносин.

Трудове положення посадових осіб підприємства виражає взаємовідносини між ними та роботодавцями під час їх участі у трудових правовідносинах, що проявляється у таких характеристиках: 1) трудова правосуб'єктність посадових осіб; 2) момент набуття та втрати правового статусу посадової особи; 3) трудові права і обов'язки посадових осіб; 4) юридична відповідальність посадових осіб за порушення трудового законодавства України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів: Закон України від 13 травня 2014 року № 1255-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 27. – Ст. 912.
3. Валецька О.В. Додаткові підстави звільнення з ініціативи роботодавця посадових осіб: дисциплінарне звільнення або особливості їх правового статусу у трудових відносинах / О.В. Валецька // Науковий вісник Херсонського державного університету // Серія: «Юридичні науки». – 2014. – № 5. – Т. 1 – С. 287–292.
4. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII. Втратив чинність із 30 квітня 2016 року, крім ст. 37, яка застосовується до осіб, зазначених у п. 10 і п. 12 розділу XI Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради України – 1993. – № 52. – Ст. 490.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 33. – Ст. 175.
6. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України – 2011. – № 40. – Ст. 404.
7. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Категорія «посадової особи» у трудовому законодавстві: Роз'яснення Державної інспекції України з питань праці від 24 липня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kadrovik.ua/content/kategoriya-posadovi-osobi-u-trudovomu-zakonodavstvi>.
10. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления / А.И. Щербак; отв. ред. В.В. Цветков. – Киев: Наук. Думка. – 1980. – 133 с.
11. Петришин А.В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация / А.В. Петришин. – К.: УМК ВО. – 1990. – 74 с.
12. Шамшина І.І. Суб'єкти трудового права: правове регулювання в умовах ринкових відносин: монографія / І.І. Шамшина. – Луганськ: Вид-во «Література». – 2010. – 448 с.
13. Петров Ю.А. К понятию должностного лица / Ю.А. Петров // Правоведение. – 1974. – № 6. – С. 31–36.
14. Служба в государственных и общественных организациях: межвуз. сб. науч. тр. / Ред. кол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. – Свердловск: Свердловск. юрид. ин-т им. Р.А. Руденко. – 1988. – 134 с.
15. Кульбашна О.А. Співвідношення понять «службовець» і «державний службовець» у законодавстві України / О.А. Кульбашна // Право України. – 1999. – №4. – С. 98–99.
16. Клемпарський М.М. Щодо сутності та особливостей службово-трудова відносин / М.М. Клемпарський // Публічне право. – 2013. – № 1. – С. 233–237.

17. Курова А.В. Щодо визначення поняття та ознак посадової особи в системі трудового права / А.В. Курова // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 1. – С. 65–69.
18. Прилипко С.М. Трудове право України: підручник / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Х.: Видавництво «ФІНН». – 2009. – 728 с.
19. Трудовое право: Учебник / Н.А. Бриллиантова и др.; под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. – 3-е изд. // Перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект. – 2007. – 600 с.

Сорочишин М. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ОБМЕЖЕННЯ ВИПЛАТИ ПЕНСІЙ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ У 2016 РОЦІ

ON THE QUESTION OF LEGISLATIVE RESTRICTION OF MILITARY PENSIONS IN 2016

У статті проведено дослідження відповідності Конституції України законодавчих змін умов і порядку пенсійного забезпечення військовослужбовців, що стосуються обмеження максимального розміру пенсій військовослужбовців у 2016 році та припинення виплати протягом 2016 року пенсій військовослужбовцям, які працюють на окремих посадах та умовах. Проаналізовано практику Конституційного Суду України з питань звуження змісту й обсягу конституційних прав, практику Європейського суду з прав людини щодо питань захисту права на пенсійне забезпечення. Обґрунтовано висновок про неможливість звуження змісту й обсягу соціально-забезпечувальних прав, які одночасно виконують функції гарантії статусу окремих категорій населення.

Ключові слова: право на соціальний захист, конституційні гарантії права на соціальний захист, пенсійне забезпечення військовослужбовців, соціальний захист військовослужбовців.

В статье проведено исследование соответствия Конституции Украины законодательных изменений условий и порядка пенсионного обеспечения военнослужащих, которые касаются ограничения максимального размера пенсий военнослужащих в 2016 году и прекращения выплаты в течение 2016 пенсий военнослужащим, которые заняты на отдельных должностях и условиях. Проанализирована практика Конституционного Суда Украины по вопросам сужения содержания и объема конституционных прав, практика Европейского суда по правам человека касательно вопросов защиты права на пенсионное обеспечение. Обоснован вывод о невозможности сужения содержания и объема социально-обеспечительных прав, которые одновременно выполняют функции гарантий статуса отдельных категорий населения.

Ключевые слова: право на социальную защиту, конституционные гарантии права на социальную защиту, пенсионное обеспечение военнослужащих, социальная защита военнослужащих.

The article studies issues of constitutionality of legislative changes on conditions and procedure of pensions of military personnel. Mentioned changes deal with limitation of the maximum amount of military pensions in 2016 and termination of payment of military pensions for retired military personal working on specific positions and conditions. The author analyzes the practice of the Constitutional Court of Ukraine on issues of narrowing content and scope of constitutional rights. Practice of the European Court of Human Rights on the protection of the right to a pension is also analyzed in the article. Conclusion about the impossibility of narrowing of the content and scope of right to social security, which simultaneously serve as the guarantee of status of individual groups, is grounded in the article.

Key words: right to social security, constitutional guarantees of the right to social security, military pensions, social protection of servicemen.

Право громадян на соціальний захист, що закріплено в ст. 46 Конституції України, належить до групи соціально-економічних прав людини. Зміст права на соціальний захист витікає з чинного галузевого законодавства та залежить від економічної ситуації в країні [1, с. 48]. Саме цією залежністю змісту права на соціальний захист від економічного становища країни пояснюються зміни соціально-забезпечувального законодавства, які відбулись протягом останніх років і були спрямовані на обмеження видатків із державного бюджету та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Двадцять четвертого грудня 2015 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 911-VIII, яким були встановлені обмеження виплати пенсій протягом 2016 року для окремих категорій населення. Зазначеним Законом були визначені випадки припинення виплати й обме-

ження пенсій військовослужбовцям, зокрема були внесені зміни до Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» такого змісту:

– частину 5 ст. 43 доповнено реченням такого змісту: «Тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати 10 740 гривень»;

– перше речення ч. 1 ст. 54 викладено в такій редакції: «Тимчасово, у період з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2016 року, особам (крім інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи, ветеранів військової служби та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України

«Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), які працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», призначені пенсії/щомісячне довічне грошове утримання не виплачуються» [2].

Отже, сутність зазначених змін зводилась до такого: обмеження максимального розміру пенсій військовослужбовців у 2016 році; припинення протягом 2016 року виплати пенсій військовослужбовцям (крім окремих категорій військовослужбовців), які працюють на посадах та умовах, передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів».

Двадцять п'ятого березня 2016 року Верховний Суд України звернувся із конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо відповідності зазначених змін законодавства щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців положенням ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 24, ч. 2 і 3 ст. 22, ч. 1 ст. 46, ч. 5 ст. 17, ч. 1 ст. 58 і ст. 64 Конституції України [3]. Четвертого липня 2016 року Конституційним Судом України було постановлено ухвалу № 50-у/2016, якою відмовлено у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) зазначених змін законодавства щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців у зв'язку з невідповідністю конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України» [4].

Незважаючи на відмову у відкритті конституційного провадження, позиція Верховного Суду України щодо невідповідності зазначених змін законодавству про пенсійне забезпечення військовослужбовців Конституції України, на нашу думку, є достатньо обґрунтованою та зачіпає низку проблемних питань стосовно обмеження права на соціальний захист і правової природи соціально-економічних прав.

Питання конституційних гарантій права на соціальний захист і недопустимості зменшення обсягу й змісту цього права досліджували М.І. Боднарук, Н.Б. Болотіна, М.Д. Бойко, О.В. Москаленко, А.А. Нечай, О.З. Панкевич, Ж.М. Пустовіт, П.М. Рабінович, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Б.С. Стичинський та ін. Проте дослідження питання відповідності зазначених законодавчих змін умовам пенсійного забезпечення військовослужбовців у вітчизняній науковій літературі не проводилось, що також зумовлює актуальність теми дослідження.

Метою статті є дослідження змін і доповнень у правовому регулюванні пенсійного забезпечення військовослужбовців, що були внесені Законом України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII, визначення відповідності цих змін Конституції України, міжнародним стандартам права на соціальний захист.

У світлі позиції Конституційного Суду України, висловленої в абзаці шість пункту чотири Рішення від 14 червня 2007 року № 3-рп/2007 [5], положення ч. 5 ст. 43 та першого речення ч. 1 ст. 54 Закону

України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», безумовно, можна вважати звуженням змісту права військовослужбовців на пенсійне забезпечення.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України, в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Принцип верховенства права є досить широким за своїм змістом, включає в себе велику кількість засад, які за своїм змістом також є досить широкими. Конституційний Суд України в Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 вказав, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України [6].

Однією із засад, що є складовою принципу верховенства права, є правова визначеність [7, с. 594]. Відповідно до ч. 2, 3 ст. 22 Конституції України, конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод. Статтею 58 Конституції України визначено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Частиною 1 ст. 64 Конституції України встановлено, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [8].

Конституційний Суд України висловлював свою позицію з приводу питання правової визначеності й незменшуваності обсягу і змісту прав особи, зокрема права на пенсійне забезпечення. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 було вказано, що в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, що забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність [9].

Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовних органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства й прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

Зазначені конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини та громадянина в Україні, включаючи й право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом ст. ст. 1, 3, 6 (ч. 2), 8, 19 (ч. 2), 22, 23, 24 (ч. 1) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набути ними на підставі чинного законодавства, його зміст і обсяг буде ними реалізовано, тобто набути не може бути скасоване, звужене.

Відповідно до ч. 1 ст. 46 Конституції України, громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості й в інших випадках, передбачених законом [8].

Разом із тим право на пенсійне забезпечення за своєю правовою природою є соціально-економічним правом. Положення ч. 2, 3 ст. 22 Конституції України не можуть бути повною мірою щодо соціально-економічних прав з огляду на характер цих прав, що зумовлюється таким.

Рівень забезпечення соціально-економічних прав залежить від економічного становища держави, її фінансових можливостей. Це твердження відображено, зокрема, у положеннях Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, який, на відміну від, наприклад, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, не зобов'язує держав-учасниць Пакту забезпечувати або ж гарантувати всі соціально-економічні права, а лише покладає на держави обов'язок здійснювати в максимальних межах саме наявних ресурсів заходи з метою забезпечення поступової повної реалізації прав, які визнаються в цьому Пакті [10].

Отже, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права встановлює орієнтири та цілі, до яких держави-учасниці Пакту повинні максимально прагнути з урахуванням наявних ресурсів.

Варто підтримати позицію тих представників вітчизняної юридичної науки, які стверджують, що аналіз Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права дає змогу припустити, що положення Конституції України економічного, соціального й культурного змісту вміщують у собі не тільки правові норми, а й декларації [7, с. 556]. Зокрема, як положення, що вміщує правову норму й декларацію, варто розуміти положення ч. 3 ст. 22 Конституції України: звужувати зміст наявних прав і свобод громадянського й політичного змісту не можна, але це можна робити стосовно економічних, соціальних і культурних прав.

Аналогічну позицію займав і Конституційний Суд України в Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, де вказав, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними.

Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути зумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що, згідно з ч. 1 ст. 17 Конституції України, є найважливішою функцією держави [12]. Водночас зміст основного права не може бути порушений, що є загально-визнаним правилом, на що вказав Конституційний Суд України в Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками. Неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат і допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в ч. 3 ст. 46 Конституції України, і не дасть змоги забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме ст. 21 Конституції України. Зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат і допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист.

Практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) з приводу зміни умов пенсійного забезпечення осіб у бік їх погіршення у світлі ст. 1 протоколу 1 Конвенції в більшості випадків стосується вирішення питання балансу інтересів суспільства та інтересу окремих соціальних груп на пенсійне забезпечення. ЄСПЛ неодноразово приймав рішення, в яких зазначав про відсутність порушення ст. 1 протоколу 1 Конвенції у випадках зменшення або обмеження розмірів соціального забезпечення у зв'язку з тим, що вважав відповідні зміни такими, які здійснюються в інтересах суспільства й зумовлені реформуванням системи соціального забезпечення, фінансовою ситуацією в країні. Як приклади таких позицій можна навести Рішення ЄСПЛ від 8 грудня 2009 року у справі *Wieczorek v. Poland* [11], а також Рішення ЄСПЛ від 25 жовтня 2011 року у справі *Valkov and others v. Bulgaria* [13]. Потрібно зазначити, що у справі *Valkov and others v. Bulgaria* ЄСПЛ надав оцінку правомірності встановлення обмеження максимального розміру пенсії військовим льготникам і вказав про правомірність установа-лення цих обмежень у світлі ст. 1 протоколу 1 Конвенції.

Разом із тим вважаємо, що під час визначення відповідності положень ч. 5 ст. 43 та першого речення ч. 1 ст. 54 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» конституційним гарантіям права на соціальний захист, потрібно виходити з такого.

Право військовослужбовців на пенсійне забезпечення, що закріплено в зазначеному Законі, є не тільки соціально-економічним правом, а й головним чином правовою гарантією, яка надається цій категорії населення у зв'язку з особливим характером їхньої трудової діяльності [14, с. 249]. Численні гарантії матеріального забезпечення військовос-

лужбовців, серед яких можна виділити спеціальні, відмінні від загальних умови пенсійного забезпечення, спрямовані як на забезпечення належного проходження служби військовослужбовцями, підтримання їх матеріального становища на належному рівні після припинення служби, так і на підвищення привабливості військової служби.

Необхідно зазначити, що висновок про те, що пенсійне забезпечення військовослужбовців виконує роль гарантій для цієї категорії населення, впливає з такого.

По-перше, відповідно до ст. 8 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», виплата пенсій, у тому числі додаткових пенсій, доплат, надбавок і підвищень до них, компенсаційних виплат, установлених законодавством, звільненим із служби військовослужбовцям, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, і членам їхніх сімей забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету України [15].

Отже, фінансування пенсій не за рахунок страхових внесків, а за рахунок коштів державного бюджету свідчить про те, що пенсія військовослужбовцям певним чином має характер «винагороди» за виконання обов'язків, пов'язаних із захистом суверенітету й територіальної цілісності України, компенсує нестатки, яких особа зазнала у зв'язку з проходженням військової служби.

По-друге, згідно зі ст. 12 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», пенсія за вислугу років призначається військовослужбовцям або ж незалежно від віку, або ж при досягненні 45-річного віку. Крім того, необхідною умовою призначення пенсії за вислугу років є факт звільнення з військової служби.

Однією із центральних правових категорій науки права соціального забезпечення є соціальний ризик, який можна визначити як об'єктивну життєву обставину, внаслідок якої особа з незалежних від неї обставин утрачає (може втратити) джерело існування. Значення соціального ризику для права соціального забезпечення полягає в тому, що саме на підставі соціального ризику можливо розмежувати відносини, які входять до предмета права соціального забезпечення. Соціальний ризик є тим фактором, наявність якого у фактичному складі виникнення правовідносин дає змогу їх зарахувати чи не зарахувати до соціально-забезпечувальних.

Дослідження підстав виникнення правовідносин із пенсійного забезпечення військовослужбовців за вислугою років свідчить про те, що у фактичному складі виникнення правовідносин досить важко простежити наявність соціального ризику з огляду на таке:

– вік, із якого може бути призначена пенсія за вислугу років, або не встановлений, або встановлений на такому рівні, що не дає змоги стверджувати про обумовлення ним таких соціальних ризиків, як старість або ж утрата професійної працездатності;

– імовірна втрата доходу особи залежить від її волі, оскільки звільнення з військової служби є в більшості випадків саме виявом волевиявлення особи; Закон не пов'язує необхідність звільнення з неможливістю продовження роботи у зв'язку зі станом здоров'я чи з іншими обставинами.

Позиція щодо того, що пенсійне забезпечення військовослужбовців є гарантією статусу цих осіб, також була висловлена в Рішенні Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, де було зазначено, що зміст і обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає в їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках. Для окремих категорій громадян пенсійне забезпечення встановлюється іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей умов праці, характеру виконуваної роботи, її складності і значущості, ступеня відповідальності, певних обмежень конституційних прав і свобод. Комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту їх і їхніх сімей, зумовлений особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя і здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, професійної придатності, певним обмеженням конституційних прав і свобод. Здійснення таких заходів не залежить від розміру доходів цих осіб чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер. Ці гарантії не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації [9].

З огляду на зазначене логічним убачається висновок про те, що встановлення обмежень права військовослужбовців на пенсійне забезпечення, які пов'язані як із обмеженням максимального розміру пенсій військовослужбовців у 2016 році, так і з припиненням протягом 2016 року виплати пенсій військовослужбовцям, які працюють на окремих посадах, зумовлює зменшення обсягу і змісту інших прав, які є складовими правового статусу військовослужбовців, а також осіб, звільнених із військової служби. На нашу думку, положення ч. 5 ст. 43 і ч. 1 ст. 54 Закону № 2262-XII не відповідають ч. ч. 2–3 ст. 22, ч. 5 ст. 17 Конституції України. Установлення обмежень права на соціальний захист окремих категорій громадян, якщо це право є гарантією їхнього статусу, можливе, на нашу думку, виключно за умови надання інших рівноцінних гарантій правового статусу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Киричєк Е.В. Социально-экономические и культурные права и свободы – важнейший элемент конституционно-правового положения (статуса) человека и гражданина в Российской Федерации / Е.В. Киричєк // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2012. – № 1 (19). – С. 48–57.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 24 грудня 2015 року № 911-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 50.
3. Конституційне подання Верховного Суду України від 25 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/>.
4. Ухвала Конституційного Суду України від 4 липня 2016 року № 50-у/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/v050u710-16>.
5. Рішення Конституційного Суду України 14 червня 2007 року № 3-рп/2007 (справа про перерахунок пенсій військовослужбовців) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1990.
6. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
7. Новітнє вчення про тлумачення правових актів : [навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку] / [В.Г. Ротань, І.Л. Самсін та ін.]. – Х. : Право, 2011. – 752 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2662.
10. Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2002. – № 2.
11. Case of Wieczorek v. Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-96035&filename=001-96035.pdf&TID=thkbhnilzk>.
12. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 3. – Ст. 100.
13. Case of Valkov and others v. Bulgaria [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dejure.org/dienste/vernetzung/recht_sprechung?Gericht=EGMR&Datum=22.10.2009&Aktenzeichen=39574%2F07.
14. Тютюнов Н.В. Сущность и специфика пенсионного обеспечения российских военнослужащих / Н.В. Тютюнов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 249–255.
15. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09 квітня 1992 року № 2262-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.95

Анпілогов О. В.,

кандидат юридичних наук, докторант

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ГЕНЕЗИС НАУКОВОЇ РОЗВІДКИ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

GENESIS OF SCIENTIFIC EXPLORATION OF THE PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

У статті викладено основні наукові підходи щодо вирішення проблеми адміністративно-правового регулювання управління регіональним розвитком та проведено систематизацію наукових досліджень. На цій основі здійснена періодизація наукової думки зі вказаної проблематики.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, управління регіональним розвитком, наукові дослідження, регіон, самоврядування.

В статье изложены основные научные подходы к решению проблемы административно-правового регулирования управления региональным развитием и проведена систематизация научных исследований. На этой основе осуществлена периодизация научной мысли по указанной проблематике.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, управление региональным развитием, научные исследования, регион, самоуправление.

The main scientific approaches to the solution of problems of regional development management regulation are expounded in the article and systematization of scientific research. On this basis carried out a periodization of scientific thought on this issue.

Key words: administrative-law regulation, regional development management, research, region, self-government.

Постановка проблеми. Реалізація комплексних реформ в усіх сферах життєдіяльності суспільства у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає імплементацію європейських норм і стандартів, зокрема, у сфері належного урядування, створення умов гарантування сталого регіонального розвитку на європейських засадах оптимального співвідношення територіального та галузевого управління. Серед завдань, які має вирішити Україна при здійсненні реформування, завдання ефективного управління регіональним розвитком постає першочерговим, особливо враховуючи досвід країн ЄС щодо забезпечення повсюдності принципу субсидіарності як однієї з умов сталого зростання економіки на регіональному та державному рівнях, гармонійного розвитку територій країн ЄС.

Наявність такого завдання щодо забезпечення ефективного управління регіональним розвитком має достатньо тривалу історію, а необхідність вирішення зазначалась вченими давно. Безпосередньо визначає успішність вирішення цього завдання реформування територіальної організації влади, адже чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. В сучасній українській політико-правовій думці переважає інше бачення тери-

торіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком [1].

Якщо звернутись до наукових джерел, слід зазначити, що дослідження проблем управління регіональним розвитком мають міжгалузевий характер, проте упорядковуючий потенціал науки адміністративного права є тією умовою, що дозволяє сформувати цілісний підхід до визначення оптимальної теоретико-правової моделі управління та його адміністративно-правового регулювання. Поряд із цим не можна ігнорувати напрацювання дослідників інших галузей науки, зокрема, конституційного права, державного управління, що дозволяє вивчити цю проблему у взаємозв'язку з соціально-правовими явищами та процесами, що відбуваються в Україні.

Мета статті. Дослідити генезис наукових поглядів щодо проблеми управління регіональним розвитком та його адміністративно-правового регулювання та провести систематизацію наукових досліджень.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Серед наукових робіт з адміністративного права доктринальне значення мають напрацювання В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. І. Борденюка, О. М. Бориславської, В. М. Гаращука, І. Б. Заверухи, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, Ю. С. Шемшученка, А. М. Школика та ін. Серед

наукових досліджень привертають увагу аналітичні роботи В.А. Дерещ, І.Б. Коліушка, Р.А. Колишко та ін. Питання про доцільність існування районних державних адміністрацій аналізував В.Ф. Опришко. Адміністративно-правові засади управління розвитком регіону з позицій застосування аналітичного апарату науки державного управління й окремих підходів, притаманних науці адміністративного права, аналізував І.Л. Райнін [2]. Однак адміністративно-правові засади співвідношення та взаємодії держави, її органів та органів місцевого самоврядування при здійсненні управління розвитком регіону у взаємозв'язку з моделями, опрацьованими в загальній теорії права, конституційному праві, ще не були предметом наукового аналізу.

Викладення основного матеріалу. Звернення до наукового доробку дозволяє вказати на те, що ще у XVI–XVIII сторіччях були сформовані положення про взаємодію держави в особі її інститутів та органів місцевого самоврядування, а саме: участь місцевих органів, зборів громадян в обговоренні проектів законів, які виносилися на загальне обговорення; проведення виборів у центральні та територіальні органи влади; формування місцевих органів державної виконавчої влади; організації роботи з виконання законів; реалізація предметів спільного відання і т. п. [3]. Фактично ще тоді були виділені форми взаємодії, які актуальні й зараз.

На етапі пошуку моделі співвідношення та взаємодії держави, її органів та органів місцевого самоврядування формуються положення про основи здійснення місцевого управління, суб'єкти управлінської діяльності. У цьому контексті слід вказати на праці М.Оріу [4, с. 499], Жан Поля Марата [5, с. 253], які обстоювали ефективність місцевого урядування.

Розвиток наукової думки на наступному етапі (XIX сторіччя) характеризується формуванням положень про правову державу, в якій за особою й народом визнається право на свободу та визначення приватного, громадського й політичного життя. Це право здійснюється шляхом участі народу у виданні законів, відправленні правосуддя та управлінні (І. Кант, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо). Саме у ті часи з державного права було виділено адміністративне право, яке регулює організацію та діяльність адміністрації (Р. Моль). На думку німецького вченого Лоренца Штейна (XIX сторіччя), до відання міських управлінь мають переходити такі підприємства, як водопостачання, каналізація, освітлення, трамваї та телефони [6, с. 12, 14]. Вказане свідчить, що за тих часів сформувались положення, які в подальшому були покладені в основу адміністративного права в частині, що стосується регіонального управління.

У світовій практиці було запропоновано моделі розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, які відрізняються за рівнем прийняття рішень.

Наступний етап стосується розвитку методологічних положень про природу, сутність та орга-

нізацію місцевого самоврядування, що безпосередньо стосується управлінської діяльності на місцевому рівні. У такому контексті слід навести роботи М.М. Коркунова, М.І. Лазаревського та ін. Так, М.М. Коркунов як представник «громадівської» теорії виходив з протиставлення місцевої громади державі, суспільних інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава вирішували тільки власні інтереси [7, с. 489]. Лазаревський М.І. критично ставився до «громадівської» теорії місцевого самоврядування й обстоював позиції державної теорії місцевого самоврядування, сутністю якої є те, що органи місцевого самоврядування є органами державної влади, їх компетенція не є якоюсь особливою, самобутньою, природною, а повністю створюється та регулюється державою [8]. Михайлов Г.С. зазначав, що самоврядування є державним управлінням – це наслідок школи німецьких юристів [9, с. 14].

Чапала Г.В., досліджуючи природу феномена місцевого самоврядування, загальні закономірності його функціонування в системі публічної влади зазначав, що протистояння державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування значною мірою відбиває протистояння методологій, підходів до розуміння державно-правової дійсності. Місцеве самоврядування, маючи широкий спектр своїх проявів, не допускає одномірного бачення. Кожна з теорій висвітлює окремий важливий аспект цього феномена. Громадівська та державницька теорії самоврядування концептуально доповнюють одна одну, їх протиставлення є наслідком використання окремих положень без урахування контексту їх виникнення й обґрунтування [10, с. 16].

Наступним етапом розвитку наукової думки про співвідношення державного управління та місцевого самоврядування можна назвати період, починаючи з другої половини XX сторіччя і до сьогодні, протягом якого відбувалися тривалі дискусії з приводу сутності та змісту державного управління, місцевого самоврядування.

Серед наукових робіт з адміністративного права методологічне значення мають напрацювання, присвячені правовим засадам діяльності місцевих органів виконавчої влади за умови трансформаційних перетворень, необхідності запровадження концепції «людиноцентризму» в їх діяльність як протиполюсу бюрократизації (В.Б. Авер'янов [11, с. 141]). Слід вказати також про роботи, виконані на рівні дисертаційних досліджень, які присвячені: проблемам правового статусу місцевих органів виконавчої влади (Т.О. Карабін), делегування повноважень (Г.В. Бублик), правотворчої діяльності публічної адміністрації (Ю.В. Делія, Ю.М. Глушенко), організації формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації (О. М. Соловійова) та ін. У своїй докторській дисертації питання становлення, розвитку та функціонування місцевих державних адміністрацій аналізував М.М. Добкін [12]. Концептуальне значення для модернізації компетенції органів публічної влади, запровадження нових принципів організації влади як на центральному, так

і місцевому рівнях має науковий доробок Ю.В. Георгієвського [13].

Зацікавленість викликає монографія І.Л. Райніна, в якій розкрито особливості управління окремими напрямками розвитку регіону та здійснено спробу сформулювати модель такого управління, що ґрунтується на принципах за допомогою певних форм і методів управлінського впливу. Проблему децентралізації дослідник аналізує суто з позицій виконавчої влади, визначаючи її перспективою удосконалення системи управління на регіональному рівні [2]. Однак такий підхід потребує подальшого опрацювання, особливо враховуючи системний характер проблеми формування моделі публічного управління (державного та самоврядного) на засадах оптимального поєднання децентралізації та деконцентрації.

У межах теорії права були досліджені проблеми регіональної нормотворчості (А.Н. Шармоянц [14]).

Формування наукового підходу до дослідження проблем управління регіоном передбачає звернення до здобутків науки конституційного права, в яких, хоча окреслена проблема безпосередньо проаналізована не була, науковий пошук стосувався конституційно-правових аспектів побудови муніципальної влади, територіальної організації влади, децентралізації. Саме такі проблеми досліджували О.В. Батанов [15; 16], Ю.Г. Барабаш, А.О. Селіванов [17], С.Г. Серьогіна [18], Г.В. Чапала [10] та інші.

Висновки. Презентовані вище наукові напрацювання, присвячені реформуванню органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, свідчать, що вченими опрацьовувалась модель оптимальних взаємовідносин між зазначеними органами з питань регіонального управління. Наукові дослідження з адміністративного права присвячені проблемі правового статусу місцевих органів виконавчої влади, зокрема, місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів. Також в них проаналізовані

окремі функції місцевих державних адміністрацій (зокрема, нормотворчу); предметом дослідження є проблеми сутності та змісту компетенції, розмежування компетенції між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні управління регіоном; формування основ державного управління розвитком регіону.

У розвитку наукової думки про співвідношення та взаємодію держави, її органів та органів місцевого самоврядування з питань управління регіональним розвитком можна виділити такі етапи:

– перший етап, на якому почали формуватись положення про основи здійснення місцевого управління, суб'єкти управлінської діяльності, форми взаємодії між державою, її органами та органами місцевого самоврядування (XVI – XVIII ст.);

– другий етап, який характеризується формуванням вчень про правову державу, народовладдя та управління місцевими справами (XIX ст.);

– третій етап, у межах якого формуються положення про субсидіарність як базовий принцип розмежування рівнів прийняття рішень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням при здійсненні управління певною територією (перша половина XX сторіччя);

– четвертий етап, який охоплює період з другої половини XX сторіччя до сьогодні.

Проведений аналіз наукової думки щодо управління регіоном свідчить про комплексний характер цієї проблеми, що підкреслює складність і невичерпний характер наукового пошуку у виділеному напрямку, зокрема, у напрямку дослідження територіальної та галузевої організації управління регіоном у змісті територіальної організації влади на засадах оптимального поєднання децентралізації та деконцентрації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Національний інститут стратегічних досліджень». – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1822/>
2. Райнін І. Л. Управління розвитком регіону: адміністративно-правові засади / І. Л. Райнін. – Х.: Золота миля, 2015. – 377 с.
3. Органи державної влади України: моногр. / [ред. В.Ф.Погорілко]. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. – 592 с.
4. Ориу Морис. Основы публичного права: моногр. / Ориу Морис. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 574 с.
5. Марат Жан Поль. Проект декларації прав людини і громадянина з наступним планом справедливої, мудрої та вільної конституції / Марат Жан Поль // История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / [ред. Г.Г. Демиденко]. – Харьков: Факт, 1999. – 1080 с.
6. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии : руководство, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского, орд. проф. С.-Петербур. ун-та. – Санкт-Петербург : А. С. Гиероглифов, 1874. – XIV, 594 с.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов; ред. М. Б. Горенберга. – СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. – Т. 2: Часть Особенная. – 739 с.
8. Лазаревский Н.И. Самоуправление / Н.И. Лазаревский // Мелкая земская единица. – СПб., 1903. – С. 1–61
9. Михайлов Г.С. Местное советское самоуправление / Михайлов Г.С. – М., 1927. – 147 с.
10. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2004. – 23 с.
11. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. – К.: Інст-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

12. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування: моногр. / Добкін М.М. – Х.: Золота миля, 2012. – 567с.
13. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія та практика застосування / Ю.В. Георгієвський. – К.: Логос, 2015. – 345 с.
14. Шармоянц А.Н. Регіональна нормотворчість у системі національної правотворчості: загальнотеоретичні аспекти (на прикладах автономних утворень України і Росії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Н. Шармоянц ; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ, 2011. – 20 с.
15. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: моногр. / Батанов О.В.; ред. М.О. Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
16. Батанов О.В. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації / Батанов О.В., Воротіна Н.В., Гасва Н.П. та інші // Правова держава. – 2014. – № 25. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. – 320 с.
17. Децентралізація влади – вимога часу і народу. Круглий стіл, що проводила газета «Голос України». Учасники дискусії: Ю.Г. Барабаш, О.Л. Копиленко, В.П. Удовиченко, А.О. Селіванов // Голос України. – 2014. – № 134(5884). – С. 4-5.
18. Серьогіна С.Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / С.Г. Серьогіна // Офіційний сайт Конституційної Асамблеї – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614/>

Гладченко Т. Б.,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

THE PRINCIPLES OF STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE

У статті досліджено загальнотеоретичне поняття “принцип” з метою встановлення його значення. У зв’язку з цим було проаналізовано концепції походження принципів та висвітлено погляди деяких вчених на розуміння та застосування цих принципів у діяльності Державної фінансової служби України.

Ключові слова: Державна фінансова служба, поняття, принципи, діяльність, регіональні управління.

В статье исследовано общетеоретическое понятие “принцип” с целью установления его значения. В связи с этим проанализированы концепции происхождения принципов и освещены взгляды некоторых ученых к пониманию и применению их в деятельности Государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: Государственная фискальная служба, понятие, принципы, деятельность, региональные управления.

The article presents the general theoretical study of the concept of “principle” in order to establish its value. In this regard, the concept of origin were analyzed principles and highlights the views of some scientists to understand and apply them to the activities of the State Fiscal Service of Ukraine.

Key words: State Fiscal Service, concept, principles, activities, regional management.

Постановка проблеми. Незважаючи на всю важливість внеску вчених у дослідження такої багатогранної проблеми, як принципи, не можна не звернути увагу на те, що в цій сфері результати дослідження є спірними та зараз залишають «відкритим» питання їхньої сутності. Окреслена проблема зумовлює актуальність та необхідність комплексного дослідження також із позицій того, що вона є основоположною в розвитку всього права та державного управління.

Стан дослідження. Загальнотеоретичні аспекти поняття принципів були предметом дослідження в працях С.С. Алексєєва, А.М. Васильєва, Л.Я. Гінцбурга, В.А. Грушевського, О. Ф. Скакун, Л. С. Явича та інших. Проте діяльність Державної фінансової служби України зумовлює необхідність нових досліджень у цій сфері.

Метою статті є визначення та характеристика спеціальних принципів діяльності Державної фінансової служби України, виокремлених на основі аналізу законодавчих актів та положень окремих наукових джерел

Виклад основного матеріалу. Будь-яка діяльність органів державної влади ґрунтується на певних засадах. Тобто існують вироблені часом та досвідом загальноприйняті положення та ідеї, на основі яких формуються основні напрямки реалізації державної політики в конкретній сфері життєдіяльності. У довідковій та юридичній літературі існує декілька тлумачень цієї категорії. Термін “принцип” походить від французького слова “principe” і латинського “principium”. За змістом ці категорії є тотожними та означають початок чогось; те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань із збереженням первинного відтінку [1, с. 214]; основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, наукової сис-

теми [2, с. 439]; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства [3, с. 941] тощо.

Аналіз довідкової літератури свідчить про широкий спектр різного тлумачення поняття принципів. Проте термінологічні відмінності у визначенні принципів не містять у собі суперечностей і, по суті, відображають єдину за своєю природою категорію принципів. Використання різних термінів, передусім, зумовлене багатогранною й багатоаспектною роллю принципів, яку вони відіграють у тій або іншій сфері людської діяльності. Залежно від різновиду практичної діяльності в кожному конкретному випадку важливе вживання тієї термінології, яка найбільше відповідає змісту діяльності.

Водночас, саме термінологічні відмінності в підходах до розуміння принципів створюють найбільші труднощі з’ясування природи їх походження та виявленні джерел формування, – визначенні сутнісних ознак. Як наслідок – використання різних визначень принципів, широке та різноманітне тлумачення та визначення принципів у сфері адміністративно-правових відносин.

Прихильники філософії трактують «принцип» як центральне поняття, основу будь-якої системи, що являє собою узагальнення й поширення певних положень на всі явища тієї сфери, з якої даний принцип абстраговано [4, с. 44].

У визначенні поняття принципів діяльності фінансової служби України можна виділити дві концепції, що сформувались у правовій доктрині.

Згідно з першою концепцією, побудованою на теорії позитивізму, принципи – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об’єктивно зумовлені матеріаль-

ними умовами існування суспільства. Прихильниками такої ідеї є Л.С. Явич [5, с. 64], А.М. Васильєв [6, с. 108] та інші.

Відповідно до другої концепції, що бере початок від ідеї природного права, принципи розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації. Дотримуються такого розуміння принципів права О.Ф. Скаун [7, с. 221], Ю.А. Ведерников [8, с. 79] та інші.

У юридичній літературі під принципами переважно розуміють основоположні загальноприйняті норми, що виражають властивості права та мають вищу імперативну юридичну силу, тобто такі, що являють собою незаперечні вимоги, які висуваються до учасників суспільних відносин з метою встановлення соціального компромісу [7, с. 281].

Як бачимо, у юридичній літературі минулого й сучасності немає однастайності у визначенні поняття принципів права, що, зі свого боку, дає підстави стверджувати про неординарність цієї проблеми. Слушним із цього приводу є міркування А.М. Колодія, який зазначає, що, незважаючи на відмінності у поглядах на проблему принципів, юридична наука у відповідні історичні епохи була єдина в проголошенні певних положень та ідей як принципів права [9, с. 16].

Суперечки про визначення поняття принципів тривають протягом тривалого часу, але однастайної думки щодо цього наука так і не виробила.

Отже, принципи за своїм характером є об'єктивними й універсальними. Вони не залежать від волі та бажань окремих особистостей, а вироблені багатовіковою практикою та осмислені наукою. Заслужовує на увагу позиція окремих дослідників, зокрема, М.М. Касьяненко стверджує, що принципи за своєю природою також не позбавлені суб'єктивності, оскільки формулюються суб'єктами на основі пізнання закономірностей та досвіду практичної діяльності [10, с. 20–21].

Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що принципи – це сукупність основоположних засад, керівних ідей, на основі яких формуються правила поведінки в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Державна фіскальна служба України у своїй діяльності керується загальними принципами: верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Оскільки служба у фіскальному апараті нашої держави прирівнюється до державної служби, то до зазначених принципів варто додати принципи служіння народу України, демократизму, гуманізму та соціальної справедливості; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості

справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, громадських об'єднань, політичної неупередженості, ефективності тощо.

Зазначені принципи закріпилися у наукових працях багатьох дослідників. Зокрема, Ф.Ф. Бутинець виділяє дві групи принципів: основні та специфічні. До основних принципів він відносить всеоб'ємність, безперервність, об'єктивність, точність, законність, своєчасність, незалежність, надійність, гласність, розподіл функцій, оптимальність, результативність, до специфічних – профілактику (попередження) порушень, виявлення порушень та визначення їх наслідків, вивчення причин та умов, що призвели до порушень, розрахунок та мобілізація виявлених резервів [11, с. 32].

Отже, до основних принципів діяльності Державної фіскальної служби України та її регіональних управлінь слід віднести:

1) принцип верховенства права – цей принцип належить до числа конституційних принципів і означає пріоритет прав та свобод людини, справедливості і гуманізму у діяльності органів публічної влади, у тому числі й органів Державної фіскальної служби України;

2) принцип законності визначає, що представники регіональних управлінь Державної фіскальної служби України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12, с. 45];

3) принцип публічності є одним із пріоритетних принципів адміністративних процедур, що здійснюються органами Державної фіскальної служби України у сфері оподаткування. Він визначає обов'язок Державної фіскальної служби України у сфері оподаткування розглядати та розв'язувати питання, пов'язані зі застосуванням адміністративних процедур, від імені держави та з урахуванням публічних інтересів [13, с. 122];

4) принцип доступності та прозорості діяльності фіскальних органів полягає у тому, що співробітники регіональних управлінь Державної фіскальної служби України повинні надавати ключову інформацію (чітку, стислу, надійну, прийнятну для порівняння, легкодоступну та вчасну) про основоположні вигоди, ризики та умови використання фіскальних послуг. Представники територіальних фіскальних органів зобов'язані забезпечувати інформування приватних осіб відповідними засобами про вжиті заходи та прийняті рішення, включаючи публікування офіційних документів і зобов'язані забезпечувати право доступу до них;

5) принцип єдиного інформаційного простору дозволяє значно оптимізувати роботу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України;

6) принцип конфіденційності обумовлений тим, що співробітники регіональних управлінь Державної фіскальної служби України мають прямий та безпосередній доступ до персональних даних або

файлів, особливо через використання електронних засобів, тому вони повинні вживати всіх необхідних заходів для гарантування конфіденційності. Особам при цьому має гарантуватися право доступу до власної персональної інформації та право вносити зміни до будь-якої інформації, що їх стосується. Цей принцип втілює вимогу про те, що особиста та приватна інформація фізичних та юридичних осіб має бути захищена відповідними механізмами контролю та захисту. Зазначені механізми мають визначати цілі, для досягнення яких збираються, обробляються, зберігаються, використовуються та розкриваються дані, у тому числі третім особам;

7) принцип оскарження рішень та дій співробітників регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. Зміст цього принципу полягає у тому, що фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій та рішень відповідних фіскальних органів, а також подання відповідних скарг щодо неналежного виконання співробітниками своїх функцій;

8) принцип незалежності полягає у тому, що посадові особи регіональних управлінь Державної фіскальної служби України у виконанні своїх завдань та

функцій повинні бути незалежними, захищеними від будь-якого втручання [14, с. 82];

9) принцип ефективності передбачає оптимальність управління та можливість виконання державних програм, проведення різноманітних державних заходів із найменшими витратами та найбільшим результатом.

Слід наголосити, що вказані принципи характерні не лише для фіскальних органів, а є загальними для усіх органів державної влади.

Висновки. У статті розглянуто лише деякі аспекти, які характеризують правову природу принципів діяльності Державної фіскальної служби України. Запропоновано сформулювати спеціальні або галузеві принципи, які будуть характеризувати виключно діяльність Державної фіскальної служби України в цілому та її регіональних управлінь зокрема.

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок про доцільність доповнення Положення про Державну фіскальну службу України окремим пунктом, в якому було б закріплено основні принципи діяльності даної Служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Короткий тлумачний словник української мови / Д.Г. Гринчишин, Л.Л. Гумецька, В.Л. Карпова та ін. / [відп. ред. Л. Л. Гумецька]. – К.: Рад. школа, 1978. – 421 с.
2. Малый толковый словарь русского языка / В. В. Лопатин, Л. Е. Лопатина. – М.: Русский язык, 1990. – 456 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1051 с.
4. Платон. Государство // Історія вчень про державу та право: Хрестоматія для юридичних вузів і факультетів / уклад., заг. ред. проф., д-р істор. наук Г. Г. Деміденко. – 2-е вид., доп. і змін. – Харків: Легас, –2002. – С. 38–44.
5. Явич, Л.С. О принципе научности в работе советского государственного аппарата / Л. С. Явич // Правоведение. – 1967. – № 2. – С. 64
6. Теория государства и права [Текст]: учебник [для вузов] / [А.М. Айзенберг, А.М. Васильев, Г.С. Котляревский и др.]; под ред. А.М. Васильева. – [2-е изд. испр. и доп.]. – М.: Юрид. лит., 1983. – 236 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права [Текст]: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консул, 2009. – 520 с.
8. Ведерніков, Ю.А. Теорія держави і права [Текст]: навч. посіб. / Ю.А. Ведерніков, В.С. Грекул. – [4-е вид., доповн. і переробл.]. – К.: Центр навч. л-ри, 2005. – С. 79.
9. Колодій, А.М. Принципи права України [Текст] / Колодій А.М. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
10. Касьяненко, М. М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України : навч. посіб. / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, П. В. Цимбал. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
11. Бутинець, Ф.Ф. Аудит: [підручник] / Ф.Ф. Бутинець. – [2-е вид., перероб. та доп.]. – Житомир: ПП «Рута», 2002. – 672 с.
12. Большакова, О.Ю. Методологічні принципи фінансового контролю: принцип незалежності / О. Ю. Большакова, Г. О. Кравченко // Фінансовий контроль. – 2004. – № 2 (19). – С. 44–48.
13. Луцик, А.М. Принципи здійснення адміністративних процедур органами Міністерства доходів і зборів України у сфері оподаткування / А.М. Луцик // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали міжнародної науково-практичної конференції.– Харків: ХНУВС. – 2014. – С 121–123.
14. Луцик, А. М. До питання визначення видів адміністративних процедур, що здійснюються Державною фіскальною службою України у сфері оподаткування / А. М. Луцик, В. І. Теремецький // Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи: Тези доповідей Міжнар. наук-практ. конф. – Запоріжжя: ЗНУ, 2014. – С. 82–84.

Іскізаров О. М.,
директор

Товариства з обмеженою відповідальністю «DLS GROUP»

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

CONTENT OF ADMINISTRATIVE RELATIONS IN THE FIELD OF BANKING

У статті розкрито сутність та зміст адміністративних відносин у сфері банківської діяльності. Надано авторське визначення поняття «адміністративні відносини у сфері банківської діяльності». Також детально охарактеризовано кожен з ознак досліджуваного правового явища.

Ключові слова: адміністративні відносини, банківська діяльність, банки, адміністративне законодавство, Національний банк України.

В статье раскрыта сущность и содержание административных отношений в сфере банковской деятельности. Предоставлено авторское определение понятия «административные отношения в сфере банковской деятельности». Также подробно охарактеризовано признаки исследуемого правового явления.

Ключевые слова: административные отношения, банковская деятельность, банки, административное законодательство, Национальный банк Украины.

The article reveals the essence and content of administrative relations in the field of banking. Scientist provided the author's definition of „administrative relations in the field of banking”. Also described in detail each of the signs of legal phenomenon.

Key words: administrative relations, banking activity, banks, administrative legislation, the National Bank of Ukraine.

Актуальність дослідження адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності полягає в тому, що банківська система регулюється значною кількістю законодавчих та підзаконних норм права, які визначають не лише відносини банків з Національним банком України й іншими державними органами, а й мають адміністративно-правовий вплив на відносини банків з клієнтами. Крім того, адміністративні методи регулювання, які застосовуються в правовідносинах з банками, тісно переплетені з економічними методами регулювання, які здійснює Національний банк України, виконуючи функції Центрального банку, що впливає з його подвійної правової природи. Саме тому дотепер залишається правовою проблемою розмежування адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності та правовідносин, врегульованих іншими галузями права, вирішити яку покликане це дослідження.

Чітке визначення адміністративних правовідносин, обсягу їх наявності та розмежування з іншими правовідносинами з наукової точки зору доповнить систему правових знань щодо банківської діяльності, усуне наявні прогалини й проблеми в обраній проблематиці. З практичної точки зору дозволить чітко встановити, в яких обсягах органи державної влади можуть впливати адміністративними методами на внутрішню діяльність банку, його відносини з іншими клієнтами, що мають цивільно-правовий характер, визначити дискрецію банківських установ у діяльності щодо визначення порядку надання банківських послуг та обмеження такої діяльності.

Зміст адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності на сьогодні не був у повній мірі розкритий. Це свідчить про прогалини в системі наукових знань щодо адміністративних правовідносин у банківській сфері, усунути які покликане наше дослідження.

Саме розуміння цієї категорії дозволяє в повній мірі дослідити особливості адміністративних відносин у сфері банківської діяльності та створити теоретичне підґрунтя до виокремлення та відмежування досліджуваних правовідносин у системі іншого роду відносин, врегульованих нормами законодавства України.

Науковим дослідженням загальних проблем адміністративних правовідносин займалися такі фахівці в галузі адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, І.П. Голошніченко, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Ю.А. Тихомиров, О.І. Харитонova та ін. Суто адміністративно-правові відносини в банківській сфері та різні їх аспекти досліджувалися в наукових роботах представників науки адміністративного права, в тому числі В.Б. Авер'янова, В.Г. Афанасьєва, І.А. Василенка, П.Т. Василенкова, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубко, Т.А. Латковської, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова, В.Є. Чиркіна та ін. Ці науковці здійснили вагомий внесок у дослідження адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності та адміністративно-правового регулювання банківської діяльності загалом. Не применшуючи внесок багатьох науковців, вважаємо, що проблема адміністративно-правових відносин у банківській сфері потребує нового комплексного дослідження, по-перше, з огляду на постійну зміну адміністративних норм, що регулюють відносини в банківській сфері, по-друге, через те, що погляди науковців на проблему адміністративних правовідносин не охоплюють усіх аспектів цієї проблеми, по-третє, через відсутність єдиного погляду на розмежування адміністративних та інших правовідносин у сфері банківської діяльності. Наведене вище підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є розкриття поняття та ознак адміністративних відносин у сфері банківської діяльності.

В цілому адміністративні правовідносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, обов'язковим учасником яких є суб'єкт державно-владних повноважень, що спрямовані на реалізацію владно-управлінських повноважень органів державної влади та забезпечення суб'єктивних законних прав та виконання обов'язків іншими учасниками таких відносин, в яких реалізуються функції держави, в особі уповноважених органів державної влади, в межах та порядку визначеному законодавством України.

Банківські правовідносини – це врегульовані нормами різних галузей права суспільні відносини, які виникають у сфері банківської діяльності та інституційно-правової організації такої діяльності, а саме: діяльності Національного банку України (далі – НБУ), банків і філій іноземних банків, що створені і діють відповідно до законодавства України, з надання банківських послуг шляхом здійснення відповідних банківських операцій та полягають в ризикових операціях щодо залучення коштів чи інших платіжних засобів клієнтів, обслуговування банківських рахунків клієнтів та розміщенні їх від свого імені та на своїх умовах на власний ризик, а також здійснення інших операцій, які здійснюються в порядку визначеному чинним законодавством та на підставі банківської ліцензії, а також діяльності щодо управління банківською системою та контролю за її діяльністю, обов'язковим учасником яких є НБУ, банк чи інша банківська установа.

Адміністративні правовідносини у сфері банківської діяльності відмежовуються від інших правовідносин, через те, що, по-перше, обов'язковим учасником в таких правовідносинах є НБУ, а у визначених законом випадках інший суб'єкт владних повноважень; по-друге, у відносинах між НБУ та особами, що здійснюють банківську діяльність – банками та філіями іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до законодавства України, застосовується владно-імперативний метод; по-третє, у цих правовідносинах здійснюється банківське регулювання, нагляд та контроль як особливі форми державного управління.

Таким чином, адміністративні правовідносини у сфері банківської діяльності – врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини щодо державного регулювання НБУ, а в окремих випадках іншим суб'єктів владних повноважень, банківської діяльності банків і філій іноземних банків, що створені та діють на території України відповідно до законодавства України з надання банківських послуг шляхом здійснення відповідних банківських операцій, а також діяльності щодо загального управління банківською системою та контролю за її діяльністю, яка здійснюється в таких специфічних адміністративно-правових формах, як банківське регулювання, банківський нагляд і банківський контроль, обов'язковим учасником яких є зазвичай Національний банк України як суб'єкт адміністративних повноважень з однієї сторони, та банк чи

інша банківська установа як адміністративно підлеглі особи з іншої.

Визначивши досліджуване поняття, перейдемо до визначення змісту адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності. Під змістом правовідносин у теорії права загальноприйнято вважати права та обов'язки суб'єктів цих правовідносин, які формують між останніми правовий зв'язок [1, с. 55; 2, с. 89; 3, с. 512]. Як зазначає В.К. Колпаков, зміст адміністративних правовідносин складають суб'єктивні юридичні права та обов'язки [4, с. 103]. Погоджуємось із наведеним розумінням науковців з приводу змісту правовідносин, проте, на нашу думку, розглядаючи поняття змісту адміністративних правовідносин, доцільно одразу надавати визначальну характеристику таким правам та обов'язкам. По-перше, ці права та обов'язки належать суб'єкту владних повноважень та визначають повноваження такого суб'єкта у сфері державного управління. По-друге, у суб'єкта, який підлягає регулюванню в межах адміністративного правовідношення, виникає обов'язок підкоритися владній волі – рішенням та діям суб'єкта владних повноважень. З іншої сторони такий підконтрольний суб'єкт має право вимагати від суб'єкта владних повноважень діяти виключно в межах Закону, оскаржувати неправомірні дії, бездіяльність та рішення такого суб'єкта владних повноважень, вимагати реалізації його прав в межах, передбачених законом адміністративних процедур.

При цьому, коли йдеться саме про адміністративні права та обов'язки НБУ як суб'єкта владних повноважень, які є елементом змісту адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності, доцільніше використовувати адміністративну категорію «повноваження». Остання більш точно характеризує права та обов'язки з прив'язкою до того, що останні реалізуються чітко на підставі, в межах компетенції та порядку, що передбачені в законодавстві України.

Враховуючи вищенаведене, змістом адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є повноваження НБУ, а в окремих випадках інших державних органів, на здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю, застосування заходів адміністративного впливу. З іншого боку це обов'язок банків та інших банківських установ виконувати законні вимоги Національного банку України чи іншого державного органу під час здійснення банківського регулювання, контролю та нагляду, а також право вимагати від НБУ чи іншого державного органу діяти в межах Закону, оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність Національного банку України чи іншого державного органу в адміністративному та судовому порядках.

Адміністративно-правові відносини в банківській сфері характеризуються конкретними особливостями, які були вище зазначені. Ці особливості детермінуються адміністративно-правовим регулюванням банківської сфери та формують собою особливий інститут адміністративно-правового регулювання банківської діяльності.

Першою особливістю адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є особливості учасників наведених правовідносин. Національний банк України виступає як орган, якому надано повноваження здійснювати банківський нагляд та контроль. При цьому відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» НБУ є частиною банківської системи та Центральним банком у цій системі [5]. З цього випливає його подвійне спрямування впливу на банківську систему – індикативного та адміністративного. Тому в деяких випадках регулювання банківської діяльності може здійснюватися як Національним банком України шляхом здійснення відповідних операцій на банківському ринку, так і Центральним банком. При цьому порядок та основа здійснення такого регулювання завжди представлена нормами адміністративного права, що впливає з адміністративно-правової природи НБУ. З іншого боку НБУ є органом державної влади та має відповідний конституційний статус, про що зазначає П.П. Білик [6, с. 181] та багато інших вчених.

Таким чином, на НБУ поширюється положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією України та законами України [7]. Це положення покладає на НБУ як основний орган банківського нагляду та контролю чіткі обов'язки діяти лише в межах наданих йому законодавством повноважень. З іншої боку в банків та інших банківських установ, між якими з НБУ існує адміністративне правовідношення як підконтрольних об'єктів, виникає право вимагати від НБУ чіткого додержання законодавства України під час здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю. Крім того, суб'єктам банківської системи належить право на оскарження всіх дій, бездіяльності та рішень Центрального банку в судовому або ж адміністративному порядку, якщо такі дії, на думку останніх, є неправомірними.

Адміністративні відносини у сфері банківської діяльності виникають зазвичай між суб'єктами банківської системи – банками та іншими банківськими установами, і НБУ як повноважним органом щодо банківського регулювання, нагляду та контролю. При цьому для наявності суб'єктності учасників банківської системи та адміністративних правовідносин у цій сфері необхідною умовою є одержання банківської ліцензії. Варто зазначити, що правий статус учасників адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є досить широкою проблемою, а тому для її ґрунтовного висвітлення необхідно присвятити окреме дослідження.

Другою особливістю адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності вважаємо особливості механізму реалізації таких правовідносин. Ця характеристика адміністративних правовідносин впливає із особливої єдності учасників таких правовідносин, які в сукупності становлять банківську систему України.

Як вірно зазначає П.П. Білик, НБУ керує грошово-кредитною системою двома способами: як управлінський орган – методом імперативних приписів, і як господарюючий суб'єкт – економічними методами, в тому числі, шляхом вступу в спеціальні договірні відносини [6, с. 183]. В другому випадку йдеться про участь НБУ в регулюванні банківської системи в правовому статусі банку, тобто в межах здійснення банківських операцій, що мають економічний вплив на банківську систему.

Особливість механізму реалізації адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності полягає в поєднанні адміністративних та індикативних методів регулювання банківської системи, що визначає спосіб (прямий та опосередкований) реалізації норм адміністративного права в цьому напрямі.

Третьою особливістю адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є їх реалізація в межах особливого об'єкта адміністративно-правового регулювання – банківської діяльності. Цей об'єкт обмежується поняттям банківської діяльності та реалізації адміністративних норм в останній.

Оксін В.Ю. розкривав такі напрями адміністративно-правового регулювання банківської системи: державна реєстрація банків; здійснення державного регулювання діяльності банків у адміністративній формі; ліцензування банківської діяльності; банківський нагляд; забезпечення банківської таємниці; регулювання валютних операцій; запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом; адміністративні процедури здійснення перевірок банків; застосування заходів адміністративного примусу й адміністративної відповідальності до банків та їх посадових осіб; адміністративні процедури оскарження рішень НБУ [8, с. 229]. Інший науковець – В.П. Нагребельний, до кола відносин, що містять у собі публічно правовий елемент, який дозволяє віднести їх до предмета публічно правового регулювання банківської діяльності, відносить відносини, що виникають з приводу: державної реєстрації та ліцензування діяльності банку; виконання банками відповідних нормативів та отримання певних дозволів і погоджень під час здійснення банківських операцій з боку НБУ; здійснення НБУ банківського нагляду; притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства України, що регулює банківську діяльність [9, с. 201]. В даному випадку вчені розкривали два подібні за значенням поняття, які за суттю зводяться до меж та обсягу адміністративно-правового регулювання у банківській сфері. Варто зазначити, що коли мова йде саме про банківську діяльність, в межах якої існують ті чи інші адміністративні відносини, необхідно використовувати саме те вузьке розуміння такої діяльності, яке наявне в законодавстві та доктрині адміністративного права. Тому до адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності необхідно відносити лише ті відносини, що врегульовані нормами адміністративного права, які в свою чергу мають прямий чи опосередкований вплив на банківську діяльність.

Адміністративні відносини у сфері банківської діяльності обмежуються об'єктом адміністративно-правового регулювання виключної діяльності НБУ, банків та філій іноземних банків, що створені і діють на території України відповідно до законодавства України з надання банківських послуг шляхом здійснення відповідних банківських операцій, які не можуть надаватися іншими фінансовими установами, а також здійснюються в порядку визначеному чинним законодавством та на підставі банківської ліцензії, і діяльності НБУ щодо банківського регулювання, нагляду і контролю.

Четвертою особливістю адміністративних правовідносин є права та обов'язки суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності. Тобто така особливість цих адміністративних правовідносин розкрита вище через зміст відповідних відносин, який, як зазначалося, включає в себе повноваження НБУ, а в окремих випадках інших державних органів, щодо здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю, з іншого боку це обов'язок банків та інших банківських установ виконувати законні вимоги НБУ чи іншого державного органу (в окремих випадках) під час здійснення банківського регулювання, контролю та нагляду, а також право вимагати від НБУ чи іншого державного органу діяти в межах Закону, оскаржувати дії, рішення чи бездіяльність НБУ чи іншого державного органу в адміністративному та судовому порядку. Більш детально особливості прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин доцільно буде розкрити в окремому дослідженні суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності, що здійснимо згодом.

П'ятою особливістю адміністративно-правових відносин у сфері банківської діяльності є вста-

новлення спеціальної адміністративної відповідальності за порушення законодавства у цій сфері. Як і наведена попередня особливість банківських правовідносин, адміністративна відповідальність суб'єктів банківських правовідносин потребує окремого детального дослідження

Можна зробити висновок, що адміністративно-правові відносини у банківській сфері за суттю є упорядкованою взаємодією НБУ та інших учасників банківської системи, яка полягає у реалізації повноважень щодо здійснення банківського регулювання, нагляду та контролю. Ці правовідносини врегульовані виключно нормами адміністративного права та визначають адміністративні вимоги і обмеження щодо банківської діяльності й банківської системи.

Особливостями адміністративних правовідносин у сфері банківської діяльності є об'єкт – ця ж діяльність; суб'єктний склад – зазвичай, НБУ як суб'єкт владних повноважень та банки, або ж інші банківські установи, як об'єкти банківського регулювання, нагляду та контролю; зміст – повноваження НБУ щодо регулювання, нагляду й контролю та взаємні права й обов'язки банків чи інших банківських установ, що є учасниками адміністративного правовідношення у цій сфері. Особливий механізм поєднання адміністративних та індикативних методів регулювання банківської діяльності визначає місце, суть та вплив адміністративних правовідносин на банківську діяльність.

Тому адміністративно-правові відносини відіграють важливу роль у системі інших правовідносин, які виникають під час здійснення банківської діяльності, забезпечують стабільність функціонування банківської системи та захист публічних інтересів у банківській сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вершинин А. П. Аспекты анализа правовых отношений / А. П. Вершинин // Известия ВУЗов, серия Правоведение. – 1986. – № 5. – С. 54–58.
2. Мартиновський В.В. Дозвільні правовідносини: структура, ознаки та види / В.В. Мартиновський // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 115. – С. 89–95.
3. Скаун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013р. – №1. – С. 101–104.
5. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5-6. – ст.30.
6. Білик П.П. Організаційно-правові аспекти статусу національного банку України / П.П. Білик // Право і суспільство. – 2014. – № 1.2. – С. 179–183.
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141.
8. Оксін В. Ю. Межі адміністративно-правового регулювання банківської системи / В.Ю. Оксін // Митна справа. – 2014. – № 1(91). – С. 225–231.
9. Нагребельний В.П. Публічно-правові засади регулювання відносин в банківській системі України / В.П. Нагребельний // Правова держава: Щорічник наукових праць. – 2010. – Вип. 21. – С. 197–206.

Кандуєв Д. В.,
аспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

АНАЛІТИЧНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ВЧИНЕНИХ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ВІЙСЬКОВИХ ЧАСТИН ОК «СХІД»)

ANALYTICALLY-LEGAL ANALYSIS OF OFFENCES OF THE PERFECT SERVICEMEN ARMED FORCES OF UKRAINE (ON EXAMPLE OF SOLDIERLY PARTS OF OC „EAST”)

У статті узагальнено дані про вчинення правопорушень військовозобов'язаними ОК «Схід», здійснено аналіз чинного законодавства України про притягнення військових до дисциплінарної та адміністративної відповідальності та виявлено основні спірні моменти у розмежуванні цих видів відповідальності.

Ключові слова: військовослужбовці, правопорушення, ОК «Схід», адміністративні правопорушення, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність.

В статье обобщены данные о совершении правонарушений военнообязанными ОК «Восток», осуществлен анализ действующего законодательства Украины о привлечении военных к дисциплинарной и административной ответственности и выявлены основные спорные моменты в разграничении данных видов ответственности.

Ключевые слова: военнослужащие, правонарушения, ОК «Восток», административные правонарушения, дисциплинарная ответственность, административная ответственность.

In the article the analysis of the offences given in relation to a feaisance is conducted liable for military service OK „East”, the analysis of current legislation of Ukraine is carried out about bringing in of soldiery to disciplinary and administrative responsibility, and basic debatable moments are educed in differentiation of these types of responsibility.

Key words: servicemen, offences, OC „East”, administrative crimes, disciplinary responsibility, administrative responsibility.

Актуальність теми. Події останніх років в Україні спонукають до численних реформувальних у державі, а особливо у військовій сфері. Збройні сили України в новітні часи прагнуть стати елітним військом, служба в якому буде високооплачуваною та престижною. Питання військової дисципліни є невід'ємною складовою успішного реформування цієї сфери. Але статистика свідчить зовсім про інше: серед військовослужбовців досить часті випадки зловживання алкоголем, дезертирства та більш серйозних злочинів пов'язаних з корупцією. Така ситуація зумовлена передусім недосконалістю та розбіжностями щодо визначення поняття «військовослужбовець» у чинному законодавстві України та досить м'яким, майже відсутнім покаранням за вчинені злочини.

Аналіз наукових публікацій. Різноманітні аспекти юридичної відповідальності військовослужбовців досліджувалися тією чи іншою мірою в працях вітчизняних і зарубіжних науковців. Серед них можна виділити дослідження С.А. Авак'яна, Ю.П. Битяка, С.Н. Братуся, А.С. Булатова, В.Н. Дубровіна, А.О. Кондрашова, О.О. Косована, А.В. Кудашкіна, А.І. Стахова, В.Г. Стрекозова, М.С. Строговича, Р.Л. Хачатурова, С.О. Шапаренко, І.Б. Цимбаренка та ін.

Метою статті є аналіз основних статистичних даних щодо скоєних військовослужбовцями правопорушень, що тягнуть за собою адміністративну відповідальність (на прикладі військових частин ОК «Схід»).

Виклад основного матеріалу. Щодня в новинах ми чуємо про реформи та зростання дисципліни в

лавах Збройних сил України (далі – ЗСУ). Командування регулярно звітує про покращення морально-психологічного стану наших військових, виховної роботи серед військовозобов'язаних та зниження випадків порушення Дисциплінарного статуту ЗСУ та положень чинного законодавства. Проте «сухі» цифри статистики змушують звернути увагу на правопорушення, вчинені військовими, наприклад, вивезення військовослужбовцями зброї та боєприпасів із зони АТО та подальше збільшення небойових втрат внаслідок нещасних випадків та вживання спиртних напоїв. Так, наприклад, за останній тиждень травня 2016 року у військових частинах та установах оперативного командування «Схід» зафіксовано 2 злочини (53 омбр, 93 омбр) та 2 події (17 отбр, 53 омбр).

У цілому за оперативним даними КСВ ЗСУ у військах ОК «Схід» за перші п'ять місяців 2016 року скоєно 207 правопорушень (коефіцієнт на 1000 осіб – 5,49), в ОК «Захід» – 247 (7,78); в ОК «Південь» – 207 (8,93); в ОК «Північ» – 150 (4,99). Кількість небойових втрат: ОК «Схід» – 32; ОК «Захід» – 26; ОК «Південь» – 26; ОК «Північ» – 24. Кількість самогубств за даними оперативного командування: ОК «Схід» – 7; ОК «Захід» – 8; ОК «Південь» – 11; ОК «Північ» – 7. Ухилення від військової служби: ОК «Схід» – 75; ОК «Захід» – 237; ОК «Південь» – 98; ОК «Північ» – 76. Викрадення зброї (боєприпасів): ОК «Схід» – 26; ОК «Захід» – 14; ОК «Південь» – 13; ОК «Північ» – 12. ДТП: ОК «Схід» – 4; ОК «Захід» – 9; ОК «Південь» – 3; ОК «Північ» – 3.

У військових частинах оперативного командування зростає тенденція збільшення правопорушень на ґрунті вживання спиртних напоїв. Порівняно з минулим роком кількість таких правопорушень зросла на 3 випадки. Остання подія у 17 отбр, коли на підтримці вживання спиртного важко травмовано військовослужбовця в результаті невдалого стрибка у воду.

Таблиця 1

Кількість правопорушень вчинених військовослужбовцями ОК «Схід» за 2015–2016 рр.

Військові частини (установи)	Кількість правопорушень за звітний період		Коефіцієнт на 1000 чол.	Динаміка
	Всього			
	2015	2016		
ВСЬОГО:	25	28	1,07	+3
53 омбр	4	7	2,01	+3
54 омбр	2	5	1,54	+3
92 омбр	7	4	1,19	-3
93 омбр	4	3	0,86	-1
17 отбр	2	4	1,3	+2
55 оабр	3	2	1,16	-1
121 обрз	1	1	2,63	0
1039 зрп	1	1	1,54	0
3 опСпП	1	-	-	-1
74 орб		1	2,54	+1

Викликає занепокоєння порушення військової дисципліни, пов'язаної із самовільним залишенням військових частин, статистика яких представлена в таб. 2.

Таблиця 2

Правопорушення, пов'язані з самовільним залишенням військової частини

Військова частина	Кількість військовослужбовців, які СЗЧ
53 омбр	57
54 омбр	33
17 отбр	19
93 омбр	67
92 омбр	81
55 оабр	10
1039 зрп	9
239 звп	4
133 обоо	2
227 оавтб	1
Северодонецький МВК	1
Всього:	285

Всього у 2016 році 285 військовослужбовців вважаються таким, що самовільно залишили військову частину, але лише по 7 випадків внесено до Єдиного

реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР). У подальшому це може стати причиною великої кількості перенесення правопорушень до обліку наступного року, оскільки командири недостатньо якісно працюють у цьому напрямку. Часто службові розслідування за фактами СЗЧ проводяться поверхово та неякісно, повідомлення до органів військової служби правопорядку ЗСУ та військової прокуратури про ознаки кримінального правопорушення подаються несвоєчасно, що в свою чергу впливає на оперативність розшуку військовослужбовців та внесення до ЄРДР відомостей про кримінальне провадження.

Таблиця 3

Злочини проти населення

Військові частини (установи)	Кількість правопорушень за звітний період		Коефіцієнт на 1000 чол.	Динаміка
	Всього			
	2015	2016		
ВСЬОГО:	3	7	0,26	+4
92 омбр	1	3	0,89	+2
93 омбр	2	2	0,57	0
74 орб		2	5,08	+2

Таблиця 4

Розподіл злочинів, скоєних військовослужбовцями на службі

Вид злочину	кількість	
	2016	2015 (за рік)
Майнові (втрата, викрадення, умисне або необережне знищення військового майна)	7	35
Прийняття служ. особою пропозиції надати третій особі неправомірну вигоду	3	12
Злочини, пов'язані з порушенням правил поведінки зі зброєю	23	38
Злочини проти порядку підлеглості		8
Самовільне залишення (дезертирство, ухилення від військової служби)	78	265
Злочини проти цивільного населення	-	4
Порушення статутних правил взаємовідносин	5	11
Порушення правил водіння	6	
Обіг наркотичних речовин	4	5
Умисне вбивство	3	9
Порушення правил пожежної безпеки	1	-
Крадіжка	1	-
Умисне легке тілесне ушкодження	2	-
Замах на вбивство	1	-
інші	16	48
ВСЬОГО	150	436

Незадовільною залишається статистика правопорушень проти цивільного населення. Кількість таких правопорушень порівняно з минулим роком збільшилась вдвічі.

Розподіл за військовими частинами правопорушень проти населення та пов'язаних з хабарництвом порівняно з минулим роком представлений в таб. 3.

Аналіз злочинів, скоєних на службі, частково демонструє позитивну динаміку: в цілому кількість злочинів за п'ять місяців значно менша ніж за весь 2015 рік, але спостерігається збільшення таких видів, як порушення правил поведінки зі зброєю, статутних взаємовідносин, правил керування, випадків вживання наркотичних засобів та ін.

Що ж стосується небойових втрат, то в цьому випадку спостерігається тенденція до збільшення кількості випадків самогубств, ДТП та нещасних випадків, які доволі часто відбуваються внаслідок вживання алкогольних чи наркотичних засобів. Подібне явище можна пов'язати зі складним морально-психологічним станом військових в умовах проведення в країні антитерористичної операції.

Аналіз небойових втрат за видами та місцем скоєння представлений у таб. 5.

Вражають також дані про кількість складених адміністративних протоколів. Наприклад, за останній тиждень травня було складено 2 протоколи про адміністративні правопорушення за перебування на службі в нетверезому стані:

Всього станом на 06.05.2016 року у військових частинах і установах ОК «Схід» складено 2087 протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 17220 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1], 1704 протоколи складено представниками зональних відділів ВСП ЗСУ, 383 протоколи складено командирами військових частин і установ. Направлено до суду – 858 протоколів про адміністративні правопорушення. За поданими протоколами судами винесено 242 судові рішення про притягнення військовослужбовців до адміністративної відповідальності (таб. 7).

Щодо покарань за вчинені правопорушення, то на 195 військовослужбовців було накладено штраф у розмірі від 1190 до 3400 грн., а 47 військовослужбовців засуджено до арешту на гауптвахті на дві, п'ять та десять діб.

Таблиця 5

Небойові втрати за видами та місцем скоєння

Військові частини (установи)	ВСЬОГО	Коефіцієнт на 1000 осіб.	Із них					Обставини			
			АТО	ІПД	На полігоні	Відпустка	СЗЧ	Самогубство	Вбивство	ДТП, нещасні випадки	Внаслідок вживання алко-, наркореч.
ВСЬОГО:	32	1,19	11	1	6	4	10	7	2	12	11
53 омбр	11	3,4	1		4		6	3		3	5
43 омпб	1	3,2				1					1
54 омбр	5	1,19	2		1	1	1		1	1	2
25 омпб	1	2,57					1		1		1
92 омбр	3	0,98	2			1				2	
93 омбр	3	0,94	2	1				1		2	1
20 омпб	2	7,38	2							2	
17 отбр	2	0,85			1		1	1		1	
55 оабр	1	0,75				1				1	
39 омпб	1	2,46					1				1
121 обрз	1	2,63	1					1			
3 опСпП	1	0,73	1					1			

Таблиця 6

Військова частина	Всього складено протоколів	Направлено до суду	Винесено судових рішень	Направлено на доопрацювання	Виконано судових рішень
532 орвп	2		-	-	-
Всього	2		-	-	-

Такий стан справ у ЗСУ має глибокі історичні корені: правовий статус військовослужбовців ще за часів існування радянського адміністративного та військового законодавства був специфічним та суттєво відрізнявся від інших й пояснювався тим, що в інтересах обороноздатності країни, підтримання дисципліни у військах юрисдикція цивільних органів мала поширюватися на військовослужбовців лише за окремі нечисленні адміністративні проступки. Новий КУпАП уперше запровадив адміністративну відповідальність за вчинення військових адміністративних правопорушень. Зокрема, запроваджено відповідальність за відмову від виконання наказу або інших законних вимог командира (начальника), самовільне залишення військової частини або місця служби, необережне знищення або пошкодження військового майна, зловживання військовослужбовцями владою або службовим становищем, перевищення військовослужбовцями влади чи службових повноважень, недбале ставлення до військової служби, бездіяльність військової влади, порушення правил несення бойового чергування, порушення правил несення

прикордонної служби, порушення правил поведінки зі зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення, вживання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями. Також унесено зміни щодо процесуального оформлення вчинення військових адміністративних правопорушень: так, командирам (начальникам) військових частин надано право складати адміністративні протоколи. Військовослужбовці за вчинення військових адміністративних правопорушень несуть відповідальність, передбачену КУпАП, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності.

Ч. 1 ст. 15 КУпАП дає перелік адміністративних правопорушень, за вчинення яких військовослужбовці притягуються до адміністративної відповідальності. При цьому законодавець уживає таке словосполучення – «несуть адміністративну відповідальність» [2]. До таких правопорушень зараховують порушення правил, норм і стандартів, що стосуються гарантування безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил

Таблиця 7

Розподіл складених адміністративних протоколів за видами та частинами

Військова частина	Всього складено протоколів	Із них		Направлено до суду	Внесено судових рішень	Направлено на доопрацювання	Виконано судових рішень
		представниками ВСП	ком. в/ч				
53 омбр	267	257	10	10	4		4
54 омбр	508	323	185	185	32		24
92 омбр	576	506	70	370	154		53
93 омбр	306	299	7	155			
17 отбр	114	114		32			
55 оабр	84	71	13	15	11		1
121 обрз	8	6	2	3			
1039 зрп	85	65	20	19	11		2
3 оп СпП	13	1	12	12			
91 оп ОЗ	9		9	9	9		9
532 орвп	20	8	12	9	4		1
74 орб	15	12	3	1			
78 обмз	20	10	10	10	5		4
502 об РЕБ	3	1	2	2			
239 звп	15	6	9	8	2		1
227 оавтб	2	1	1				
133 обоо	14	12	2	3			
Дніпропетровський ОВК	1		1	1	1		1
Харківський ОВК	4	2	2	2	2		1
Донецький ОВК	11	6	5	4	2		2
Луганський ОВК	12	4	8	8	5		3
Всього	2087	1704	383	858	242		106

і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, учинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання й використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію [1; 3, с. 12]. Ст. 172²⁰ КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за вживання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями [1].

Для вирішення цього питання є можливість застосування адміністративних стягнень до військовослужбовців. Ст. 24 КУпАП установлює систему стягнень за вчинення адміністративних правопорушень [1]. Однак не всі з передбачених адміністративних стягнень можуть застосовуватися до військовослужбовців. До зазначених осіб не можуть бути застосовані громадські роботи, виправні роботи й адміністративний арешт, а до військовослужбовців строкової служби – водіїв транспортних засобів ЗСУ або інших утворених відповідно до законів України військових формувань у разі порушення правил дорожнього руху, крім того, – штраф.

Також згідно зі змінами до чинного законодавства до військовослужбовців за вчинення військових адміністративних правопорушень може бути застосована така санкція, як арешт з утриманням на гауптвахті. Відповідно до ст. 32-1 КУпАП «арешт з утриманням на гауптвахті встановлюється та застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, міським чи міськрайонним судом (судею). Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок» [3]. Це покарання відбувається на гауптвахтах Служби правопорядку в спеціальних приміщеннях, які обладнано в органах управління Служби правопорядку з метою виконання покарання для військовослужбовців, засуджених до арешту [4].

Водночас ст. 15 КУпАП передбачає, що військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового й начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту й Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами [1].

Так, п. 45 Дисциплінарного статуту ЗСУ [5] передбачено, що за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність, за винятком випадків, передбачених КУпАП.

Зазначені акти не встановлюють чітких меж між адміністративною й дисциплінарною відповідаль-

ністю та конкретне стягнення за окреме адміністративне правопорушення. Дисциплінарним статутом ЗСУ наводиться лише перелік стягнень, одне з яких може застосовувати на свій розсуд конкретний уповноважений суб'єкт до правопорушника. Підтвердженням цього слугує п. 5 Дисциплінарного статуту ЗСУ, яким передбачено: «У кожному випадку правопорушення командир зобов'язаний прийняти рішення щодо необхідності притягнення винного до відповідальності залежно від обставин скоєння правопорушення, ступеня вини, попередньої поведінки порушника та розміру завданих державі та іншим особам збитків» [5].

Такі розбіжності в законодавстві України ведуть до того, що командирський склад у випадках вчинення військовослужбовцями правопорушень не знає як правильно вчинити у випадку того чи іншого злочину. Це призводить до непокараності порушників, зростання кількості самих злочинів та невеликої кількості складених адміністративних протоколів.

Висновки. У дослідженні було проаналізовано основні статистичні дані правопорушень, скоєних військовослужбовцями, що тягнуть за собою адміністративну відповідальність (на прикладі військової частини ОК «Схід»). У цілому за оперативним даними КСВ ЗСУ у військах ОК «Схід» за перші п'ять місяців 2016 року скоєно 207 правопорушень (коефіцієнт на 1000 чол. – 5,49). У військових частинах оперативного командування спостерігається тенденція збільшення правопорушень на ґрунті вживання спиртних напоїв. Порівняно з минулим роком кількість таких правопорушень тільки за перші п'ять місяців 2016 р. зросла на 3 випадки. Викликає занепокоєння порушення військової дисципліни, пов'язаної із самовільним залишенням військових частин, за той же період цього року вже зареєстровано 285 випадків.

Аналіз злочинів, скоєних на службі, частково також показує несприятливу динаміку: загалом кількість злочинів за п'ять місяців значно менша ніж за весь 2015 рік, але спостерігається збільшення таких видів, як порушення правил поведінки зі зброєю, статутних взаємовідносин та правил керування транспортними засобами, спостерігається також збільшення випадків вживання наркотичних засобів.

Станом на 6 травня 2016 року у військових частинах і установах ОК «Схід» складено 2087 протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 172²⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення [1], 1704 протоколи складено представниками зональних відділів ВСП ЗСУ, 383 протоколи складено командирами військових частин та установ. Направлено до суду 858 протоколів про адміністративні правопорушення. За поданими протоколами судами винесено 242 судові рішення про притягнення військовослужбовців до адміністративної відповідальності. Щодо покарань за вчинені правопорушення, то на 195 військовослужбовців було накладено штраф у розмірі від 1190 до 3400 грн., а 47 військовослужбовців засуджені до арешту на гауптвахті на дві, п'ять та десять діб.

Головною проблемою в цьому випадку є розбіжності в законодавстві: Ч. 1 ст. 15 КУпАП [1] подає перелік адміністративних правопорушень, за вчинення яких військовослужбовці притягуються до адміністративної відповідальності, та зазначає, що військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Але пункт 45 Дисциплінарного статуту ЗСУ [5] передбачає, що за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Отже, зазначені акти не встановлюють чітких меж між адміністративною й дисциплінарною відповідальністю та конкретне стягнення за окреме адміністративне правопорушення. Дисциплінарним статутом ЗСУ визначено лише перелік стягнень, одне з яких може застосувати на свій розсуд конкретний уповноважений суб'єкт до правопорушника. Така

позиція є надто засуб'єктивованою та найчастіше виявляється необ'єктивною під час призначення стягнення і призводить до того, що порушники взагалі залишаються непокарані чи отримують занадто м'яке покарання, і в майбутньому військовослужбовець знову його повторює.

Спроби знайти відповідь на питання, за які адміністративні правопорушення за Дисциплінарним статутом ЗСУ військовослужбовці несуть відповідальність, є марними, оскільки цей документ таких положень не містить. Загальне висловлювання про те, що військовослужбовці за скоєння адміністративних правопорушень несуть дисциплінарну відповідальність не дає чіткої відповіді.

Тому вважаємо за необхідне внести конкретику й розмежувати поняття дисциплінарної та адміністративної відповідальності в чинних нормативно-правових актах України та рекомендувати повноважним органам внести більш «жорсткі» норми покарання за скоєні злочини, що у подальшому призведе до покращення дисципліни у лавах ЗСУ та зведе кількість порушень до мінімуму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (зі змінами від 12 вересня 2015, підстава 183-19). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
2. Калюжний Р.А., Іншин М.І., Шопіна І.М. Науково-практичний коментар кодексу України про адміністративні правопорушення. – 5-те вид. із змінами і доп. станом на 10 вересня 2013. – К.: Правова єдність, 2013. – 976 с.
3. Шапаренко С.О. Доцільність використання ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення. // Проблеми розвитку та модернізації податкових і правоохоронних органів України, боротьба з корупцією та злочинністю. Збірник наукових праць (за матеріалами міжвузівської науково-практичної конференції). Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, – 2005. – С. 11-12.
4. Про затвердження Інструкції про порядок і умови утримання засуджених, узятих під варту, та затриманих військовослужбовців: Наказ Міністерства оборони України від 26.09.2013 р. № 656. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1775-13>.
5. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV (зі змінами від 05 березня 2015, підстава 158–19). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/551-14>.

Карабін Т. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
юридичного факультету Ужгородського національного університету

ОПТИМІЗАЦІЯ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

OPTIMIZATION OF THE DISTRIBUTION OF POWERS OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM

У статті здійснено аналіз правового регулювання розподілу повноважень місцевих органів публічної адміністрації, а також основних напрямів їх реформування. Зроблено висновок про те, що вихідною позицією щодо аналізу пропонуєваних змін є їх відповідність європейським стандартам і принципам, які містяться в міжнародних документах.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, контрольні повноваження, місцеві державні адміністрації, префект.

В статье осуществлен анализ правового регулирования распределения полномочий местных органов публичной администрации, а также основных направлений их реформирования. Сделан вывод о том, что исходной позицией к анализу предлагаемых изменений является их соответствие европейским стандартам и принципам, содержащимся в международных документах.

Ключевые слова: орган публичной администрации, контрольные полномочия, местные государственные администрации, префект.

The article analyzes the legal regulation of the distribution of powers of local public administration, as well as the main directions of reform. The conclusion is that the starting point for the analysis of the proposed changes is their conformity to European standards and principles contained in international instruments.

Key words: public administration body, supervisory powers, local administrations, prefect.

Актуальність теми. Проблема пошуку оптимальної моделі розподілу повноважень місцевих органів публічної адміністрації в сучасних умовах проведення конституційної й адміністративної реформ набуває нових рис і відтінків.

Стан наукового дослідження. Фундаментальні дослідження цих питань здійснено вченими, фахівцями в галузі адміністративного права, такими як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Гарашук, В.В. Цветков та інші. Їх аналіз продовжують здійснювати також науковці – фахівці в інших галузях права та державознавці під час розгляду суміжних проблем.

Метою статті є аналіз напрямів реформування існуючого розподілу таких повноважень.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи зміст пропонуєваних проектом змін до Конституції України завдань префектів, варто погодитись із думкою, що основна частка їх діяльності стосуватиметься здійснення контролюючо-наглядової функції. Префекти здійснюватимуть нагляд за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування, а також територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Для здійснення відповідних функцій пропонується наділити префектів необхідними юридичними засобами – контролюючо-наглядовими повноваженнями, такими як право зупинення дії актів, звернення з позовом до суду тощо. Зокрема, відповідно до пропонуєваних змін префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Проте розуміємо, що детальний перелік і визначення контролюючо-наглядових повноважень повинні міститись у базовому законі, який врегульовуватиме правовий статус префектів.

Однак ефективність контролюючої діяльності залежить не лише від якості правового регулювання статусу контролюючого суб'єкта, а й від об'єкта контролюючої діяльності. У міжнародних документах Ради Європи серед настанов щодо покращення систем нагляду за діяльністю місцевих органів влади є настанови щодо масштабу адміністративного нагляду [1]. Зокрема, рекомендується урядам держав-членів передбачити застосування місцевими органами влади власних повноважень, якщо інше не передбачено законом, а також надавати перевагу застосуванню власних повноважень, а не делегованих, що приводить до зменшення нагляду за доцільністю. Тобто вдосконалення здійснення контролюючо-наглядової функції перенесено в площину вдосконалення об'єкта контролюючої діяльності. Тому очевидно, що здійснення префектами нагляду за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування прямо залежить від змісту нормативних актів, дотримання яких контролюється.

У зв'язку з наведеним та з огляду як на загальні наукові позиції щодо компетенції, так і на рекомендації керівних органів міжнародних організацій вважаємо, що ефективність контролюючої діяльності залежить від того, наскільки компетенція органів місцевого самоврядування сприяє виконанню органами місцевого самоврядування власних завдань.

Сьогодні за відсутності можливості утворювати виконавчі органи районна й обласна ради не повною мірою можуть забезпечити навіть основну мету свого створення – реалізацію регіональних інтересів та управління інфраструктурою, яка повинна задовольняти потреби всіх громад адміністративної території, на яку розповсюджується діяльність цієї ради. Для реалізації такого завдання районні й обласні ради наділяються повноваженням щодо вирішення питань стосовно управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, що перебувають в управлінні районних та обласних рад (п. 10 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Однак реальний вплив на об'єкти управління через відсутність власних виконавчих структур вони здійснити не можуть.

Тому навіть прийняті акти про створення комунальних підприємств, керуючись наведеним пунктом закону, містять одночасно з положенням про створення таких підприємств положення про делегування відповідній державній адміністрації повноважень щодо управління ними, керуючись п. 27 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Як приклад можна навести Рішення Закарпатської обласної ради «Про створення комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку і транскордонного співробітництва» від 25 лютого 2011 р. № 182, яким створено відповідне підприємство, а також делеговано обласній державній адміністрації повноваження щодо управління цим підприємством [12].

Районні й обласні ради навіть вдаються до делегування повноважень щодо призначення та звільнення з посад керівників підприємств, установ, організацій, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ і міст. Звісно, що такі рішення обмежують здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. Однак судова практика йде шляхом визнання таких рішень законними, оскільки чинні норми не порушуються, а делегування здійснюється відповідно до встановлених процедур.

Як приклад наведемо справу Вінницького окружного адміністративного суду за позовом до Вінницької обласної ради щодо визнання протиправними дій Вінницької обласної ради, які полягають у винесенні Рішення «Про делегування обласній державній адміністрації окремих повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, сіл, селищ, міст області» від 8 листопада 2013 р. № 630, а також визнання протиправним і скасування вказаного рішення. Позовні вимоги мотивовані тим, що відповідно до оскарженого рішення обласній державній адміністрації делеговано повноваження щодо призначення та звільнення з посад керівників підприємств, установ, організацій, які є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ і міст області за погодженням із відповідними профільними постійними комісіями обласної ради та

з постійною комісією обласної ради з питань регулювання комунальної власності й приватизації [6]. Однак очевидно, що в задоволенні вимог адміністративного позову було відмовлено, проте сам факт існування такої й подібних адміністративних справ свідчить про конфліктність у відносинах органів місцевого самоврядування та державних органів через недосконалість розподілу владних повноважень.

Тобто фактично для здійснення завдання щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад районні й обласні ради не наділяються достатнім обсягом повноважень. Більшість із тих повноважень, які повинні забезпечувати виконання цього завдання, фактично перебувають у компетенції відповідних обласних і районних державних адміністрацій.

Незадовільний стан правового регулювання в означеній сфері зумовив ситуацію, коли органи місцевого самоврядування приймають завідомо незаконні рішення, щоб привернути увагу законодавця та громадськості до гострої проблеми. Таким прикладом може слугувати, зокрема, прийняття 11 грудня 2013 р. Рішення Коломийської районної ради «Про втрату чинності рішення Коломийської районної ради щодо делегування повноважень районній державній адміністрації та створення у складі виконавчого апарату Коломийської районної ради виконавчого комітету» за № 493-XXI/13 [7].

Адміністративним судом безумовно було визнано протиправними й скасовано п. п. 1, 5, 6, 7, а також визнано незаконними п. п. 2, 3 та 4 наведеного рішення. Однак вважаємо за доцільне навести це рішення як приклад невідповідності правових норм існуючому рівню правових відносин.

Іншою спробою забезпечення більш дієвого контролю за реалізацією делегованих повноважень є прийняття рішень про рекомендацію обласним і районним державним адміністраціям погоджувати з відповідною радою питання щодо призначення. Зокрема, Закарпатська обласна рада з метою забезпечення оперативного й ефективного контролю за виконанням делегованих повноважень рекомендує облдержадміністрації погоджувати з обласною радою питання щодо призначення та звільнення керівників обласних організацій, закладів та установ освіти, охорони здоров'я, культури [8]. Відповідні положення локальних нормативних актів мають виключно рекомендаційний характер, оскільки в цьому питанні між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади не існує субординаційних зв'язків.

Однак здійснення зазначених дій все одно не надає обласним і районним радам можливості для реального впливу безпосередньо на діяльність обласних і районних державних адміністрацій. Рішення, які приймаються відповідними радами щодо звітів органів виконавчої влади, містять лише положення «звіт (інформацію) прийняти до відома», оскільки реальних заходів впливу радою не може бути застосовано. Контроль за виконанням місцевою державною адміністрацією делегованих повноважень забезпечують комісії відповідної ради, які здійсню-

ють свою діяльність у тій чи іншій сфері та звітують про це на сесії ради. Рішення, що приймаються щодо цих звітів, також містять наведене положення «звіт прийняти до відома». Різниця в змісті таких рішень полягає в тому, що щодо органів виконавчої влади приписи обласних і районних рад носять рекомендаційний характер (за деякими винятками містять вказівку «рекомендувати»), а щодо своїх комісій – зобов'язуючий.

Навіть намагання районних та обласних рад унормувати порядок звітування щодо виконання обласних цільових програм не може усунути недоліки структурної побудови місцевих органів публічної влади й відсутності раціонального розподілу повноважень. Так, затвердження порядку звітування щодо виконання обласних цільових програм Закарпатською обласною радою [10], яким встановлюються строки подачі звітності про хід виконання програм із метою проведення аналізу ефективності їх виконання й надання пропозицій щодо доцільності продовження їх виконання, порядок заслуховування на постійних комісіях ради, про що приймається відповідний висновок, а також визначення порядку заслуховування звіту на пленарному засіданні обласної ради не може виправити ситуацію, описану нижче. У відповідному положенні містяться норми, щодо звітів за якими проводиться заслуховування на пленарних засіданнях сесії ради. Ці звіти беруться радою до відома шляхом прийняття відповідного рішення, а програми, щодо яких чинним законодавством передбачено, що звіти за ними затверджуються на пленарному засіданні сесії ради, затверджуються обласною радою шляхом прийняття відповідного рішення («затвердити»).

Більше того, відсутність в обласній раді дієвих важелів впливу на об'єкти контрольної діяльності яскраво й чітко прослідковується на прикладі відносин із комунальними підприємствами. Обласна рада щодо місцевих органів виконавчої влади також може «взяти до відома» звіт і рекомендувати вчинити дії. Наприклад, Закарпатська обласна рада в 2015 р. прийняла рішення взяти до відома звіт про діяльність комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» впродовж звітного періоду, а також рекомендувати комунальному підприємству «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» під час підготовки проектних заявок керуватися положеннями Стратегії розвитку Закарпатської області на період до 2020 р. та двосторонніми договорами між Закарпатською областю й країнами Європейського Союзу [9].

З огляду на наведене виправданим і логічним є те, що законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) вилучає з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та, відповідно, скасовує інститут голів місцевих державних адміністрацій [13]. Натомість основні виконавчо-розпорядчі повноваження зосе-

реджуються на базовому рівні в громаді. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними й підзвітними раді громади.

Водночас децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

Без сумніву, така трансформація місцевих державних адміністрацій з органів переважно з виконавчими повноваженнями в контрольні органи (префектури) вимагає у свою чергу вдосконалення їх контрольних повноважень. Із цього приводу необхідно погодитись із думкою, що таке вдосконалення має відповідати новим завданням і функціям відповідних органів та полягає не лише в розширенні сфери контрольної діяльності, а й у наділенні цих органів додатковими можливостями реального впливу на відповідних суб'єктів у разі їх ухилення від виконання певних завдань чи обов'язків, притягнення правопорушників до відповідальності [2, с. 249; 3, с. 57; 4, с. 89].

Згідно з пропонованими положеннями Конституції України пропонується наділити префекта повноваженнями зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Крім того, законопроект передбачено, що в разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, який не відповідає Конституції України або створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [13].

Висновки. Отже, законодавець визначив такі шляхи вирішення проблем на районному й обласному територіальному рівні управління:

– закріплення в Конституції України (очевидно, що згодом і в інших законодавчих актах, зокрема й Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законі України «Про префектів») наявності поряд з іншими елементами системи місцевого самоврядування, що склалась у межах окремого

району та області, такого елемента, як виконавчі органи районних та обласних рад (виконавчі комітети, відділи, управління) та наділення їх виконавчорозпорядчими повноваженнями;

– ліквідація місцевих державних адміністрацій, а також регламентація здійснення префектами повноважень щодо нагляду за дотриманням Конституції й законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за дотриманням ними Конституції й законів України;

– забезпечення виконання державних програм, спрямування та організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади й забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

Однак вихідними позиціями щодо аналізу пропонує змін є їх відповідність європейським стандартам і принципам, що містяться в міжнародних документах. Щодо досліджуваного аспекту таким актом є Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(98)12 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» та додаток до неї [1]. Так, у додатку до згаданої рекомендації серед настанов щодо покращення систем нагляду за діяльністю місцевих органів влади містяться вимоги чіткого визначення в статутних положеннях видів діяльності, що підлягають нагляду, обмеження обов'язкового адміністративного нагляду *ex officio* за певними видами діяльності, а також зменшення а *priori* адміністративного контролю (насамперед того, де участь органу державної влади необхідна для забезпечення вступу в дію чи легітимізації рішення, прийнятого на місцевому рівні).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Recommendation № R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / за заг. ред. В.М. Литвина. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Парламентське вид-во, 2010. – С. 702–710.
2. Апарат державного управління: організаційно-правові основи діяльності // Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 248–267.
3. Битяк Ю.П. Удосконалення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій / Ю.П. Битяк // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» : [наук.-практ. посібник] / за ред. В.В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – С. 56–57.
4. Череватенко В.А. Розмежування контрольних і виконавських функцій на регіональному рівні / В.А. Череватенко // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» : [наук.-практ. посібник] / за ред. В.В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – С. 87–96.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 15 листопада 2013 р. (справа № 802/4448/13-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35439091>.
7. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 15 січня 2014 р. (справа № 809/3962/13-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36720332>.
8. Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації : Рішення Закарпатської обласної ради від 17 березня 2016 р. № 181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>.
9. Про діяльність комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» з підготовки та реалізації проектів у рамках транскордонних програм країн Європейського Союзу : Рішення Закарпатської обласної ради від 17 березня 2016 р. № 192 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>.
10. Про заслуговування звітів про результати виконання обласних програм : Рішення Закарпатської обласної ради від 5 квітня 2016 р. № 240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/3-sesiya-i-zasidannya-05-04-2016/>.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page4>.
12. Про створення комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва» : Рішення Закарпатської обласної ради від 11 січня 2002 р. № 378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpat-rada.gov.ua/category/proekty-rishennya/>.
13. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 1 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Лиськов М. О.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ

GENESIS FORMATION AND DEVELOPMENT AREAS LOTTERY

У науковій статті розкрито генезис розвитку лотерейної сфери у XIX–XX ст. Запропоновано розвиток лотерейної сфери у XIX–XX ст. поділити на періоди «Абсолютної монархії», що діяв із середини XIX ст. до 20 років XX ст., та «Радянський період» розвитку лотерейної сфери, який продовжувався з 20 років XX ст. до 90 років XX ст.

Ключові слова: лотерея, господарська діяльність, ліцензія, міжнародний досвід, житлова лотерея.

В научной статье раскрыто генезис развития лотерейной сферы в XIX–XX вв. Предложено развитие лотерейной сферы в XIX–XX вв. разделить на периоды «Абсолютной монархии», он действовал с середины XIX в. по 20 годы XX в. и «Советский период» развития лотерейной сферы, который длился с 20-х по 90 годы XX в.

Ключевые слова: лотерея, хозяйственная деятельность, лицензия, международный опыт, жилая лотерея.

In this scientific article genesis of lottery sphere in XIX–XX centuries. A lottery development sphere in XIX–XX centuries divided by period of «Absolute monarchy», he acted in mid-nineteenth century in 20 twentieth century and „Soviet period” of lottery sector, which went from 20 century 90 years of twentieth century.

Key words: lottery, economic activity, license, international experience, housing lottery.

Загальновідомо, що отримання наукових знань про правове явище потребує дослідження закономірностей його існування в історичному контексті, що надає можливість виявити корені в минулому, відображення в сьогоденні та перспективи майбутнього. Розгляд будь-якого правового явища чи процесу в системі причинно-наслідкових зв'язків історичного розвитку із сучасністю створює умови для надання процесу пізнання об'єктивного характеру [1, с. 9]. Саме тому приділимо увагу дослідженню генезису становлення та розвитку лотерейної сфери.

Загально-теоретичні питання ліцензування та особливості провадження ліцензійної діяльності були предметом наукових пошуків таких фахівців, як: А. Альохін, Ю. Козлов, А. Шпомер, С. Жилінський, Ю. Тихомиров, Ж. Іонова, О. Олейник та інші. Окремі питання проблем випуску та проведення лотерей були предметом наукових пошуків В. Туманова та ін.

Згадку про лотереї ми знаходимо у давньогрецькій міфології. Перші згадування про лотереї як форму гри містяться у міфах, де кожен із стародавніх воїнів мав витягнути свій жереб. Суть такої дії мала назву «кинути жереб» для того, щоб вступити в поєдинок із страшним і непереможним Зевсом. Ця дія передбачала собою кидання у золотий шолом камінців по черзі кількома воїнами, котрі попередньо між собою вирішували, який з них буде доленосним. Після того, як всі каміні в шоломі були ретельно перемішані, кожен із воїнів повинен був підійти і, не дивлячись, витягнути свій камінь або, якщо сказати точніше, свій жереб. Вибір був лише один, як і в сьогодиншній лотерейній грі. Або перемога, або програш. Але для міфологічних воїнів витягнутий лотерейний квиток у вигляді доленосного камінчика давав можливість залишитися живим або померти з честю [2, с. 46].

Хронологічні події в різних древніх джерелах часто призводять до згадки про зародження лотереї. Взяти, приміром, Біблію – Книга Числа (глава 26), в ній ми можемо побачити опис так званого діалогу між Богом і Мойсеєм. Відповідно Мойсею було велено порахувати всіх «синів Ізраїлевих» для того, щоб за жеребом розділити між ними землі, розташовані вздовж річки Йордан. Цей біблійний фрагмент історики розглядають як Боже заохочення, дароване ізраїльтянам за перенесені випробування і позбавлення. У цьому біблійному моменті історики вбачають деякий зв'язок із зародженням древньої лотереї. Як можна побачити в біблійному писанні, людина отримує винагороду за виконану дію [3].

Треба відзначити, що перші письмові згадки про азартні ігри відносяться до 2300 року до нашої ери. В них йшлося про ставки на кінських перегонах, які проводились у Китаї.

Перші кубики з нанесеними на них цифрами з'явилися в VII ст. до нашої ери – це були перші гральні кісточки.

У V ст. до нашої ери стародавні греки створили правила тоталізатора.

У I ст. до нашої ери проводилися лотереї в Стародавньому Римі, а також у Китаї, причому зібрані кошти йшли на будівництво Великої Китайської Стіни. До цього ж часу відноситься поява в Стародавньому світі першого варіанту сучасних нард, які називалися «Табула» [4].

Із XV століття лотереї почали набирати популярності в Європі. Перша письмова згадка про проведення лотереї – розіграш, організований вдовою відомого фламандського художника Яна Ван Ейка в Брюгге 24 лютого 1466 р. Зараз це територія Бельгії. Купувати квитки і брати участь мали змогу всі бажаючі. Кошти, отримані за рахунок тиражу, були спрямовані на благодійні цілі.

У 1515 році у Генуезькій Республіці при проведенні виборів до Великої Ради голосуванням обиралися 90 кандидатів. Однак, щоб із цих 90 вибрати п'ятьох, організовувалося спеціальне жеребкування.

Тут ми хочемо згадати чудовий твір «Лотерея у Вавилоні» Хорхе Луїса Борхеса, який не спирається на реальні історичні факти і є вигадкою, але є цікавим розвитком зазначеної проблеми. Мова в ньому йде про те, як лотерея з забави перетворилася в основний принцип як окремої людини, так і цілого суспільства [5].

У 1520 році французький король Франциск з урахуванням важкого становища державної скарбниці підписав Указ про організацію лотерей. У п'яти великих містах країни встановлювалися лотерейні колеса, з яких громадяни витягували квитки.

У 1530 році у Флоренції проводяться цифрові лотереї, в яких кожному квитку присвоювався унікальний номер. Розігрувалися грошові призи.

В Англії державні лотереї організовувалися з 1559 року – з першого року правління королеви Єлизавети I. У той період Великобританія зазнавала значних фінансових ускладнень. Було випущено близько сорока тисяч квитків, призовий фонд пропонувався у вигляді як фінансових призів, так і домашньої худоби та речей. Отриманий дохід пішов на відновлення морських портів та інші суспільні потреби. На державному рівні лотерейні ігри у Великобританії проводилися до 1825 року, але владі довелося від них відмовитися під тиском парламентської опозиції. Треба зауважити, що Британський музей, Лондонський акведук, кілька мостів та інші важливі об'єкти інфраструктури Великобританії побудовані на кошти від проведених державою лотерей.

Якщо вивчати історію Франції, то виявимо цікавий факт, що король-Сонце Людовик XIV влаштував лотерею, в якій сам брав участь, а також залучав до цього своїх наближених. Варто відзначити, що дана лотерея була влаштована так, що в ній не можна було програти знатним вельможам, всі інші майже не мали шансів виграти. Прості люди, коли усвідомили масштаби обману, влаштували справжню революцію. Наляканий король швидко повернув усім гроші, а також забрав призи.

У 1600 р. французи винаходять рулетку. Батьком-засновником рулетки вважається математик Блез Паскаль, але деякі вчені вважають, що рулетка була винайдена набагато раніше в Китаї [6].

Історія лотерей в Америці почалася фактично до створення США як незалежної держави. У 1612 році була проведена лотерея для фінансування 1-ї колонії на території сучасних США і за кілька років зібрала достатню грошей для заявленої мети. Протягом американської історії за допомогою лотерей фінансувалися різні соціальні, військові та інші важливі завдання.

Перша числова лотерея з'явилася в XV ст. у Голландії, а вже через десять років вона поширилася по всій Європі. Однак правителі європейських країн почали активну боротьбу з організаторами лотерей, відправляючи їх у тюрми, а також накладаючи різні штрафи. Лотереї стали проводитися нелегально на такому рівні, що мудрі правителі зрозуміли: це забороняти марно, а

значить треба організувати все так, щоб лотереї стали державними і приносили прибуток у скарбницю.

Зазначений період можна умовно назвати «Становленням лотерейної сфери», що бере початок у I ст. до н. е. та закінчується у XVI ст. н. е. Для зазначеного періоду характерним є зародження цієї гри, обґрунтування умов та правил, державна зацікавленість, що давала можливість направити отримані кошти на розвиток держави та могутність монарха.

Вперше в російських ділових паперах слово «лотерея» було вжито Петром I у листі з Голландії у 1713 р. Після цього воно стало звичним для імператорського двору. Перша лотерея при дворі була проведена у 1714 р. [7, с. 188].

За згадками І. Желябужського – сучасника того часу, годинниковий майстер Я. Гассеніус певний час у своїй майстерні для клієнтів влаштував «щасливі години», де ставив лоти з цифрами – кожний лот у розмірі 80 карбованців, і всі присутні бажаючі могли випробувати свою долю та виграти тисячу карбованців. Даний захід нагадував моментальну лотерею: дві дитини витягали щасливі білети, на яких було вказано, «скільки грошей виграно» [8, с. 155]. Сам Я. Гассеніус забирав собі по одній копійці з карбованця від виграшу. Дана лотерея носила комерційний характер, її метою було отримання прибутку.

Разом із тим ця подія не була визначена як перша лотерея, і держава не потурбувалася регламентувати організацію та її проведення.

Наступною згадкою про проведення лотереї стала подія 1745 року, де розігрувалося описане майно купця-боржника [9, с. 28].

Із середини XVIII ст. у російському суспільстві почало розквітати благодійництво. Поряд із цим у світському суспільстві організовуються музичні та літературні салони, в яких влаштовуються великосвітські розваги у формі художніх лотерей, гроші від яких передавалися на меценатські справи. Ці художні лотереї представляли собою фінансові операції, що складалися з продажу пронумерованих квитків, розіграшу заявлених предметів і вручення виграшів [10, с. 110].

15 липня 1760 р. видається Сенатський указ, який по праву можна назвати першим актом, котрим зроблено спробу врегулювання організації та проведення лотерей, «Про заснування Державної лотереї для утримання відставних і поранених обер- і унтер-офіцерів та рядових», де вказано, що доходи від лотереї спрямовуються на утримання відставних і поранених обер- і унтер-офіцерів та рядових [11, с. 3]. Разом із тим Сенатський указ 1760 року не можна в повному обсязі назвати джерелом правового регулювання лотереї, так як він носив ненормативний характер, оскільки присвячений лише організації та проведенню однієї конкретної лотереї. Треба визнати, що зазначена лотерея не принесла очікуваного прибутку і стала повним розчаруванням. Це було зазначено в Указі від 20 березня 1764 р. [12], в якому відмічалось, що необхідно якнайшоріше розіграти останній, четвертий клас лотереї та довести дану справу до кінця.

Не звертаючи уваги на перші невдачі з організації та проведення лотерей у Російській імперії, вони

почали активно набирати обертів, що підтверджується Сенатським указом від 07 грудня 1760 р. «Про конфіскацію товарів, які носять по домах, де влаштовуються лотереї, та ліквідацію купецьких цехів [13]. Тобто, можна зробити висновок про те, що в той час існували не поодинокі випадки влаштування по домівках лотерейних розіграшів, у яких робилися ставки та виставлялися предмети домашнього побуту, що потребувало негайного втручання держави у таку діяльність, так як це ставало системою та потребувало врегулювання.

23 березня 1771 року в Росії Іменним указом заборонялося проведення та участь у лотерейних розіграшах («Про заборону проводити розіграші лотерей та купувати іноземні лотереї»). Цим Указом суворо заборонялося проведення будь-яких лотерей, а також продаж та друк квитків іноземних лотерей і оголошення про проведення іноземних лотерей. Причому ця заборона встановлювалась як для руського народу, так і для іноземців, які перебували у Росії. У документі наголошувалося, що лотереї є шкідливими як для суспільства в цілому, так і для кожного окремо взятого громадянина.

Приводом видання такого Указу стала звістка про те, що було виявлено факт виготовлення лотерейних квитків та проведення лотереї іноземцем. Для уникнення в подальшому таких випадків імператриця Катерина II цього іноземця вислала за кордон, а в якості загальної правила встановила: щоб по всій Російській імперії без дозволу вищого Уряду не було організовано (надруковано, розповсюджено) і проведено будь-якої лотереї, як шкідливої для суспільства діяльності. Цим же актом встановлена заборона не тільки на проведення, а й на участь у лотереях, правда, без жодних санкцій для таких осіб.

Але незабаром, 08 квітня 1782 р., було прийнято «Статут благочину», де закріплювалися правила, які дозволяли в певних випадках проведення лотерей. Так, згідно зі ст. 68 Статуту для розіграш лотереї необхідно було брати дозвіл Імператорської Величності. Крім того, щоб роздавати, розносити або продавати лотерейні квитки, маючи імператорський дозвіл, необхідно було також отримати дозвіл від Управи благочину. При цьому існували винятки зі значних правил, якими передбачалося, що у випадку, якщо хтось бажав розіграти будь-яку річ, і в цьому дана Управа не вбачала загрози для людей чи порушення приписів, і якщо протягом трьох діб не надходило жодної скарги щодо даної речі та не виникало суперечок, зазначений орган міг дозволити проведення розіграшу, якщо кошти від такого розіграшу направлялися на якусь допомогу. Примітно, що предметом розіграшу лотереї могли бути тільки речі. На проведення лотереї на суму понад тисячу п'ятсот рублів потрібно було отримати спеціальний дозвіл її Величності [14, с. 369].

За організацією такої діяльності встановлювався суворий контроль. Так, розіграш здійснювався в присутності приватного пристава і квартального наглядача, які стежили, щоб не було ніякого обману.

У подальшому проведення лотерей в Російській імперії було можливим лише за умов, що лотереї носили благодійний характер, їх організатори проходили складну дозвільну процедуру, і сам процес строго

контролювався представниками влади. Особливий порядок дозволу проведення лотерей згодом було встановлено для Санкт-Петербурга і Москви, але принципи проведення лотерей встановлювались однакові.

Треба відзначити, що у виняткових випадках «щасливі квіточки» випускала і сама держава. Наприклад, у 1822 році були проведені дві державні лотереї на користь постраждалих від неврожаю. У такий спосіб вдалося зібрати досить багато грошей: з 12 млн рублів, виручених від продажу квитків, на виграші було витрачено лише 2,4 млн, різниця складала більше 9,5 млн [15, с. 81].

05 лютого 1829 року було введено нове правило щодо проведення дозволених лотерей. Так, із лотерей, що розігрувалися за дозволу уряду, стягувався збір у розмірі 5% від всієї суми, вирученої від продажу лотерейних квитків. Ці кошти потрапляли до Державного бюджету та направлялися державою на допомогу постраждалим від нещасних випадків. Крім того, в цьому ж році було встановлено, що Міністр внутрішніх справ може підписувати дозволи на проведення лотерейних розіграшів речей вартістю до 5 000 руб. В інших випадках потрібно було отримати імператорський дозвіл.

У 1837 р. у деякій мірі змінюється порядок отримання дозволу для проведення лотерей, відповідно до якого губернатори отримують додаткову компетенцію надання дозволів на проведення лотерей, якщо вартість речі, що розігрується, оцінюється у суму не більше 1 000 руб., у той же час ціна всіх лотерейних квитків також не перевищує цієї суми. Інші лотереї, в яких розіграш перевищував суму, більшу ніж 1 000 руб., вимагали отримання дозволів на їх проведення у Міністерстві внутрішніх справ. При цьому губернаторів попереджали про те, що лотереї за їх дозволом можуть проводитися не дуже часто, у виняткових випадках, коли виникала потреба у допомозі іншим людям, коли це не представлялося можливим зробити в інший спосіб. Крім того, при розігруванні лотереї з дозволу як місцевого, так і вищого керівництва цивільні губернатори повинні були віддавати накази поліцейським або інструктувати інших чиновників вживати запобіжних заходів для того, щоб не було фальсифікацій, обманів або порушення встановленого порядку. Виявлених порушників негайно відправляли до суду, а суми чи речі, що призначалися для розіграшу лотерей, які проводилися шахрайським шляхом, вилучалися на користь міст, якщо лотерея була легітимною, то встановлений збір від неї також поступав на користь деяких міст у бюджет міських управлінь.

Як бачимо, зазначений період із XVI ст. до середини XIX ст. не характеризується кардинальними змінами у становленні організації та проведенні лотерей. Даний період умовно можна назвати: «Періодом просвітницького ренесансу лотерейної сфери». Лотерейна сфера цього періоду за своєю суттю базувалася на принципах жорстокого контролю з боку держави (у певних випадках – несприйняття цього явища) і мала на меті лише благодійні наміри, меценатство, що ініціювалося лише з боку імперії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Капітаненко Н.П. Адміністративно-правова відповідальність за порушення у сфері грального бізнесу [Текст]: авто-реферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Н.П. Капітаненко; наук. кер. С.В. Петков; Класичний приватний ун-т м. Запоріжжя: Б. В., 2011. – 20 с.
2. Кун М.А. Легенди і міфи Стародавньої Греції [Текст] / М.А. Кун; [худож. В.І. Бариба]. – 4-те вид. – Тернопіль : АТ «Тарнекс», 1993. – 416 с.
3. Біблія з коментарями / Ред. Ч. Стемпс. – К.: «LIFE». – 2009. – 2240 с.
4. Кочетков Д. История и происхождение лотереи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lotogroup.in.ua/index.php/interesnoe/11-istoriya-vozniknoveniya-loterei>.
5. Кофман А.Ф. Латиноамериканский художественный образ мира / А.Ф. Кофман. – М. : Наследие, 1997. – 318 с.
6. История лотереи – от древних времен к современным мегарозыгрышам // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vlottery.ru/index.php/raznie/306-istoriya-poyavleniya-loterei.html>.
7. Маргвелашвили В. Первая лотерея на Руси // Молодая гвардия. – 1967. – № 3. – С. 180–192.
8. Желдябужский И.А. Записки Желябужского с 1682 по 2 июля 1709 г. СПб.: Типография Императорской Российской Академии. – 1840. – 314 с.
9. Энциклопедический словарь / под ред. проф. И.Е. Андреевского. Санкт-Петербург: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907. – Т. 18. – Лопари – малолетние преступники. – 1896. – 765 с.
10. А.А. Томтосов. История правового регулирования лотерей в России // Право и политика. – 2013. – № 1. – С. 108–116.
11. Сохан А.В. Правовое регулирование лотерей в Российской империи [Текст] / А.В. Сохан. // История государства и права. – 2011. – № 12. – С. 2–4.
12. Указ от 20 марта 1764 г. «О разыгрывании последнего четвертого класса Государственной лотереи и об отпуске денег из казны на уплату всех выигранных лотов» // Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание (1649–1825). – СПб., 1830. – Т. 16. – 345 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание (1649–1825). – СПб. – 1830. – Т. 15. – 420 с.
14. Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах // Под общей редакцией О.И. Чистякова. – Т. 5. – Законодательство периода расцвета абсолютизма. – М.: Юрид. лит., 1984. – 432 с.
15. Малахов А. Жизнь замечательных лотерей // Коммерсантъ–Деньги. – 2003. – № 50 – С. 79–84.

Ляшук Р. М.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії та історії держави і права та приватно-правових дисциплін
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ПОНЯТТЯ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

THE CONCEPT OF SUBJECT ADMINISTRATIVE LAW UKRAINE

У статті вивчаються погляди на предмет адміністративного права. Проаналізовано зміст складових предмета адміністративного права. Внаслідок дослідження наукових праць автор визначає поняття предмета адміністративного права України як групи однорідних суспільних відносин, які формуються у процесі: а) адміністрування різних сфер суспільного життя; б) захисту в адміністративному порядку суб'єктивних прав громадян і юридичних осіб; в) діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та недержавних інституцій, яким можуть бути делеговані державою повноваження; г) надання адміністративних послуг; д) проходження служби в органах державної влади та місцевого самоврядування; е) застосування засобів адміністративного примусу та здійснення адміністративного судочинства.

Ключові слова: предмет адміністративного права, адміністративно-правові відносини, адміністративне право.

В статті вивчаються погляди на предмет адміністративного права. Проаналізовано содержание составляющих предмета административного права. В результате исследования научных трудов автор определяет понятие предмета административного права Украины как группы однородных общественных отношений, которые формируются в процессе: а) администрирования различных сфер общественной жизни; б) защиты в административном порядке субъективных прав граждан и юридических лиц; в) деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления и негосударственных учреждений, которым могут быть делегированы государством полномочия; г) предоставления административных услуг; д) прохождения службы в органах государственной власти и местного самоуправления; е) применения мер административного принуждения и осуществления административного судопроизводства.

Ключевые слова: предмет административного права, административно-правовые отношения, административное право.

In article looks at subject of administrative law. Content analysis components of subject of administrative law. As a result of scientific papers by research defines subject of administrative law of Ukraine as a homogeneous social relations are formed in process: а) administration of various spheres of public life; б) protection administratively subjective rights of citizens and legal persons; в) of executive authorities, local governments and non-governmental institutions which may be delegated state powers; г) providing administrative services; of service in state and local government; е) application of administrative enforcement and implementation of administrative justice.

Key words: subject of administrative law, administrative law relations, administrative law.

У сучасній адміністративній науці існує плюралізм трактувань правових явищ, що дозволяє глибше зрозуміти особливості їх побудови та механізми дії у суспільних відносинах. Саме чітке визначення термінології є запорукою правильного функціонування на практиці тих явищ, які вона позначає [1, с. 38].

Не є виключенням ситуація стосовно предмета адміністративного права. Значне розмаїття адміністративно-правових норм об'єктивно призводить до різноманітних поглядів на поняття предмета адміністративного права, поняття якого з огляду на постійний розвиток сучасної правової науки та зміни суспільних відносин у державі потребує конкретизації.

Дослідження предмета адміністративного права здійснювали видатні адміністративісти минулого й сучасності. Серед них: В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, В.М. Гессен, І.С. Гриценко, А.І. Єлістратов, Р.В. Ігонін, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаков, В. В. Копейчиков, Є.В. Кубко, О.В. Кузьменко, С.В. Курінний, В. Л. Ортинський, О.І. Остапенко, І.Д. Пастух, С.В. Петков, В.К. Шкарупа та ін. Але попри динамічний розвиток правової науки, вченими не досягнуто

єдності у формуванні підходу до розкриття змісту предмета адміністративного права.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу положень Конституції України, наукової думки провідних адміністративістів сформулювати оновлене поняття предмета сучасного адміністративного права України, яке б відповідало стану адміністрування суспільних відносин у державі та рівню розвитку сучасної правової науки.

Під предметом права розуміють суспільні відносини, що регулюються правом [2, с. 60]. Зазвичай до предмета адміністративного права відносять суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління. Проте таке трактування предмета зазначеної галузі права є дуже стислим і вимагає деталізації та уточнень.

Варто розглянути існуючі в юридичній науці погляди на предмет адміністративного права.

Ю.П. Битяк стверджує, що предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають із метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною

діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [3, с. 25, 26].

В.Б. Авер'янов предмет адміністративного права розглядає як групу однорідних суспільних відносин, що формуються у процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб; та у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [4, с. 71; 5, с. 77].

Нині змінюються підходи у відносинах людини і держави, що обумовлює докорінні оновлення розуміння предмета адміністративного права, визначальне місце в якому посідають не «управлінські» відносини, а відносини щодо «забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян» (а у відповідних випадках також інших фізичних і юридичних осіб), обов'язковою стороною яких є суб'єкти публічного (державного і самоврядного) управління [5, с. 78].

На думку В.В. Копейчикова, розкриваючи предмет адміністративного права, слід брати до уваги: сферу державного управління, що охоплює будь-які аспекти державно-управлінської діяльності; наявність у ній суб'єкта виконавчої влади; необхідність практичної реалізації повноважень, наданих суб'єктам виконавчої влади для провадження ними державно-управлінської діяльності [6, с. 583].

На думку В.Л. Ортинського, до предмета адміністративного права можна віднести відносини, пов'язані з організацією органів державної виконавчої влади (структури адміністративного апарату) [7, с. 26].

О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.-В.В. Кісіль предметом адміністративного права визначають суспільні відносини управлінського характеру, що виникають у зв'язку з організацією та безпосереднім здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами виконавчої влади держави, а також у зв'язку зі здійсненням іншими державними

органами внутрішньої організаційної управлінської діяльності [8, с. 8].

Т.О. Коломоєць предмет адміністративного права тлумачить як суспільні відносини, що формуються: у процесі публічного управління (державного управління економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям); у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних послуг; у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням публічної служби або в органах місцевого самоврядування; у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; під час застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб [9, с. 10].

Р.В. Ігонін вважає, що до предмета адміністративного права може бути віднесена будь-яка управлінська діяльність, що: прямо не належить до предмета іншої галузі права; реалізується за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму; реалізується у рамках певного органу державної виконавчої влади або будь-якого іншого суб'єкта права; реалізується поза рамками певного органу державної виконавчої влади або будь-якого іншого суб'єкта права; значною мірою характеризується відносною постійністю та безпосередністю реалізації щодо об'єкта управління [10, с. 129].

Є.В. Кубко розкриває предмет адміністративного права як трансформовані в нових умовах державного управління суспільні відносини, що виникають та змінюються (або припиняються) у процесі практичної реалізації державними органами, насамперед органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру відповідно до закріпленої за ними компетенції зі здійснення функцій державного управління [11, с. 6].

Є.В. Курінний визначає, що предмет адміністративного права України – це сукупність груп однорідних суспільних відносин регулятивного або охоронного, матеріального чи процесуального характеру, в яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності [12, с. 23].

Говорячи про зміст предмета адміністративного права України, В.В. Галуцько робить висновок, що невід'ємною складовою предмета адміністративного права демократичної правової держави є відповідальність публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність [13, с. 87].

В.К. Колпаков називає предмет адміністративного права складним поліструктурним утворенням [14, с. 30].

Предмет адміністративного права С.В. Петков розглядає як незмінну константу під час трансформації суспільно-економічних відносин [1, с. 41].

Узагальнення існуючих в юридичній науці поглядів на поняття предмета адміністративного права України дає можливість виокремити складові його змісту, до яких варто віднести групи однорідних суспільних відносин регулятивного або охоронного, матеріального чи процесуального характеру, що не належать до предмета іншої галузі права, які формуються у процесі:

- адміністрування різних сфер суспільного життя;
- реалізації та захисту в адміністративному порядку суб'єктивних прав громадян і юридичних осіб;
- діяльності та внутрішньоорганізаційного управління органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, громадських організацій та деяких інших недержавних інституцій, яким можуть бути делеговані державою повноваження;
- надання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування громадянам і юридичним особам адміністративних послуг;
- проходження служби в органах державної влади та місцевого самоврядування;

– застосування засобів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративного запобігання, припинення правопорушень та адміністративної відповідальності;

– здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Отже, предмет адміністративного права України – це групи однорідних суспільних відносин регулятивного або охоронного, матеріального чи процесуального характеру, які формуються у процесі: а) адміністрування різних сфер суспільного життя; б) реалізації та захисту в адміністративному порядку суб'єктивних прав громадян і юридичних осіб; в) діяльності та внутрішньоорганізаційного управління органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та недержавних інституцій, яким можуть бути делеговані державою повноваження; г) надання адміністративних послуг; д) проходження служби в органах державної влади та місцевого самоврядування; е) застосування засобів адміністративного примусу та здійснення адміністративного судочинства.

Подальші дослідження предмета адміністративного права варто зосередити на вивченні його характеристик та складових.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Петков С.В. Предмет адміністративного права – константа у процесі трансформації суспільно-політичних відносин / С.В. Петков // Публічне право: наук журнал. – К., – 2016. – № 1 (21). – С. 35–42.
2. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / редкол. : Ю.С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П–С. – 736 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. [у 2 т.]. – Том 1. – Загальна частина; ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
5. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Персонал : наук журнал. – К., – 2005. – № 4. – С. 76–80.
6. Правознавство : Підручник / За ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 752 с.
7. Основи держави і права України [Текст] : підручник / В.Л. Ортинський [та ін.]. – К. : Знання, 2008. – 583 с.
8. Адміністративне право України : навч. посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.-В.В. Кісіль ; – 3-тє вид. – К.: Алерта; 2011. – 536 с.
9. Адміністративне право України / Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоець. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
10. Ігонін Р.В. Предмет адміністративного права в умовах трансформації вітчизняної системи права / Р.В. Ігонін // Науковий вісник Херсонського державного ун-ту // Сер. : Юридичні науки : зб. наук. пр. / Херсон. держ. ун-т. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика». – 2015. – № 2. – Т. 2. – С. 126–130.
11. Кубко Є.В. Про предмет адміністративного права / С.В. Кубко // Право України : наук. журнал. – К., – 2000. – № 5. – С. 5–11.
12. Курінний Є.В. Предмет адміністративного права України: тенденції трансформації в умовах реформування: навч. посібник / Є.В. Курінний. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
13. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України / В.В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83–88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcpu.pdf>.
14. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, І.Д. Пастух [та ін.]. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

Пирожкова Ю. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету

РЕГУЛЯТИВНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ ЯКІСНО ОНОВЛЕНОГО РОЗУМІННЯ ГАЛУЗЕВОГО ПРЕДМЕТА

REGULATORY FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONTEXT OF A QUALITATIVE RENEWAL OF SECTORAL UNDERSTANDING OF THE SUBJECT

Актуальність дослідження регулятивної функції вітчизняного адміністративного права зумовлюється як станом науково-теоретичної розробленості, так і реальними практичними потребами, спрямованими на вдосконалення основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання – адміністративно-правових норм, юридичних фактів, адміністративно-правових відносин та актів реалізації. Такий аналіз надає можливість простежити, як адміністративне право позитивно регулює суспільні відносини в численних випадках реалізації його норм, що викликані не правопорушеннями, а правомірними діями учасників адміністративних правовідносин, окреслити першочергові завдання модернізації регулятивної функції галузі на підставі комплексного якісно оновленого розуміння галузевого предмета.

Ключові слова: функції адміністративного права, регулятивна функція адміністративного права, предмет адміністративного права.

Актуальность исследования регулятивной функции отечественного административного права обусловлена не только фрагментарным научно-теоретическим исследованием данного вопроса, но и потребностями практики – необходимостью усовершенствования механизма административно-правового регулирования. Такой анализ, во-первых, создает условия для исследования специфики позитивного регулирования общественных отношений в многочисленных случаях реализации норм административного права, вызванных не правонарушениями, а правомерными действиями участников административных правоотношений, во-вторых, позволяет определить первоочередные задачи модернизации регулятивной функции отрасли в контексте обновленного понимания предмета административного права.

Ключевые слова: функции административного права, регулятивная функция административного права, предмет административного права.

Relevance of the research regulatory functions of national administrative law as conditioned as elaborated scientific theoretical and real practical needs to improve the basic elements of the mechanism of administrative and legal regulation – administrative law, legal facts, legal and administrative relations and implementing acts. This analysis allows to see how positively administrative law regulates social relations in many cases the implementation of its provisions that are not caused by the offenses and lawful actions of members of administrative relations, outline priorities for modernizing the regulatory functions of the industry on the basis of a comprehensive understanding of qualitative renewal of sectoral subject.

Key words: functions of administrative law, regulatory function of administrative law, subject of administrative law.

Соціальне призначення права як особливого регулятора суспільних відносин зі специфічними ознаками (нормативність, формальна визначеність, обов'язковість) полягає насамперед у встановленні правопорядку через регулювання необхідних, найбільш важливих суспільству відносин. Їх закріплення, стабілізація, створення сприятливих умов для розвитку нових прогресивних видів, забезпечується передусім під час реалізації правом його базової домінуючої функції – регулятивної, оскільки «право не стільки імперативно визначає для індивідів певні обов'язкові норми, скільки відображає ті суб'єктивні індивідуальні уявлення, які містять образ повинного порядку суспільних відносин»¹. Пріоритетність регулятивної функції, зважаючи на історичну роль і сутнісний зміст призначення права, є безумовною як для права загалом, так і для його галузей зокрема. Ознайомлення з юридичною літературою показує, що регулятивна функція права описується як «напрям правового впливу щодо встановлення правил поведінки суб'єктів правовідносин» (наприклад, роботи С. Алексєєва, С. Бобровник, С. Дроботова, Д. Лук'янця, Н. Пар-

хоменко, О. Петришина, В. Селіванова, Т. Тараконича Т. Кашаніної, Д. Керімова, В. Кулапова, О. Малько та ін.) і традиційно розглядається вченими-юристами в «дуеті» з охоронною функцією. Історія становлення й розвитку адміністративного права також переконливо свідчить про «парність» регулятивної та охоронної галузевих функцій, при чому їх співвідношенню на певних історичних етапах характерне «коливання» (так, раніше превалювали каральні адміністративно-правові норми, для сучасного адміністративно-правового регулювання характерним є збільшення позитивних зобов'язальних, дозвільних норм). Змінюється предмет – з'являються нові суспільні відносини (послуги, моніторинг, договори, акти-планування, звернення, в тому числі й електронні петиції, тощо), збільшується кількість регулятивних галузевих дозвільних норм (розширюється коло прав), що безпосередньо впливає на забезпечення їх реалізації шляхом відповідного розширення зобов'язальних норм (установлення обов'язків здійснити певні дії), суттєво зменшується кількість охоронних адміністративно-правових норм.

Незважаючи на те що проблема визначення предмета адміністративного права й сьогодні потребує свого опрацювання, адже в зазначеному багатогранному питанні «цього неоднозначного феномена»² вченими ще не поставлена остаточна крапка, моніторинг наукових праць дає змогу підсумувати, що до складових частин предмета галузі майже одноставно вчені зараховують такі: відносини, що виникають у процесі публічного управління та в процесі діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; відносини, які виникають у процесі внутрішньої організації й діяльності апаратів державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням публічної служби або в органах місцевого самоврядування, й адміністративно-деліктні відносини. Реформування сучасного адміністративного права вимагає не лише відповідного ставлення до такого важливого питання – предмета, а й перегляду та окреслення подальших перспектив розвитку його важливої функції – регулятивної.

Зважаючи на специфіку поліструктурного предмета адміністративного права, варто зазначити, що максимально повно «спектр» його регулятивної функції реалізується насамперед у відносинах публічного управління через установлення прав, обов'язків, заборон для державних органів, державних службовців, фізичних осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства), громадських об'єднань. Так, наприклад, розділом IV Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 встановлено компетенцію Кабінету Міністрів України, розділом IV Закону України «Про Національну поліцію» – повноваження поліції; п. 3-4 Положення про Адміністрацію Президента України від 02.04.2010 № 504 – основні завдання Адміністрації Президента; розділ II Закону України «Про державну службу» регулює правовий статус державного службовця; розділ V Закону України «Про дипломатичну службу» містить матеріальні управомочні, заборонні та стимулювальні адміністративно-правові норми щодо правового статусу працівників дипломатичної служби тощо. Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері публічного управління визначається низкою обставин: вік, стан здоров'я, наявність освіти тощо (наприклад, відповідно до ст. 9 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728, дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні й ділові якості, володіють державною та іноземними мовами, за станом здоров'я можуть бути направлені в довготермінове відрядження; ст. 49 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015

встановлює, що на службу в поліції можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою тощо).

Визначення компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування є важливою складовою реалізації регулятивної функції галузі. Управомочними (дозвільними, повноважними, диспозитивними) нормами врегульовується зовнішньоорганізаційна і внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність органів публічної адміністрації шляхом установлення прав та обов'язків. Жоден орган публічної адміністрації, жодна його посадова особа не може успішно здійснювати свою діяльність без відповідної юридичної основи – чітко встановленої компетенції. Необхідність більш ефективної діяльності органів публічного адміністрування багато в чому залежить від оптимально встановленої компетенції. Реалізація регулятивної функції адміністративного права спрямована на забезпечення стабільності й підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації, на закріплення предметів відання, прав, обов'язків, мети та завдань суб'єктів компетенції, адже, як цілком слушно зауважує С. Білоусов, «компетенційні норми є своєрідним орієнтиром взаємодії державних органів, запобігаючи їх виходові за межі компетенції»³. Саме наявність компетенційних норм (при чому вони можуть виконувати різноманітні функції – орієнтаційну, регулятивну, охоронну, інформаційну, обмежувальну, виховну тощо), підкреслює Т. Радько, розширює спектр реалізації регулятивної функції, адже робить її гнучкою, всеохопною та ефективною [1, с. 167]. Нормативне закріплення повноважень суб'єктів публічної влади має здійснюватися за обов'язкового дотримання принципу юридичної (правової) визначеності, тому що, як цілком справедливо зазначає Н. Галіцина, «без цього повноваження можуть перетворитися на джерело свавілля та, відповідно, небезпеки для приватних осіб і держави й суспільства в цілому» [2, с. 156–157]. Головна вимога, яка впливає із принципу юридичної (правової) визначеності в контексті розмови про повноваження суб'єктів публічної влади, доволі чітко була сформульована в рішенні ЄСПЛ у справі “Olsson v. Sweden”, у якому суд зазначив, що закон, яким надаються повноваження певним органам державної влади, має бути таким, щоб обсяг повноважень і способів їх застосування були зазначені з достатньою чіткістю і при цьому враховувалася легітимна мета того чи іншого вживаного заходу в тій чи іншій ситуації, щоб надати індивіду адекватний захист від свавільного втру-

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 430 с. – С. 27.

² Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. академіка НАПРН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с. – С. 57.

³ Белоусов С.А. О функциях компетенционных норм российского права / С.А. Белоусов // Вестник Саратовской академии права. – Саратов, 2002. – С. 10–13.

чання [3]. Водночас підкреслимо, що вимога юридичної (правової) визначеності стосується не лише втручальних, а й таких, що сприяють повноваженням публічної адміністрації, оскільки Конституція України, формулюючи стандарти діяльності останньої, не наводить між ними жодних відмінностей [4, с. 157–158]. Зазначимо, що положення вітчизняних законодавчих актів, на жаль, далеко не завжди прийняті з дотриманням цього принципу, що наочно підтверджується такими прикладами. Реформування правоохоронної системи України, оновлення її правового регулювання (прийняття нового Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015) не «зняло» з порядку денного законотворчого попиту на вдосконалення правового статусу й компетенції зазначеного органу, що й призвело до усунення певних прогалин Законом України «Про внесення зміни до статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» щодо уточнення деяких положень» від 31.05.2016 № 1394, що також не реалізувало нормотворчі пропозиції щодо відповідності стандартам Європейського Союзу та призвело до подальшого концептуального вдосконалення вітчизняного законодавства про Національну поліцію й подання на розгляд Верховній Раді України чергового Законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (щодо виконання рекомендацій, які містяться у коментарях Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи)» від 02.06.2016 № 4753 [5, с. 6]. Аналіз зазначеного прикладу ілюструє специфіку регулювання: спочатку відбулося прийняття основного закону України про Національну поліцію, а потім – його зміна з урахуванням Європейських вимог шляхом використання як позитивних (зобов'язальних і дозвільних), так і негативних (заборонних) норм. Законопроектом № 4753 пропонується розширити перелік видів оплачуваної діяльності поліцейського, не пов'язаної з професійною діяльністю: поряд із наявними опціями (можливістю реалізовувати наукову, педагогічну і творчу діяльність) поліцейські зможуть займатися інструкторською та суддівською практикою зі спорту; зміни зазначеного Законопроекту торкаються також питань гарантування права громадянина на інформування про його місце знаходження; головна новація превентивних поліцейських заходів стосується поверхової перевірки тощо. Відповідно до прикінцевих і перехідних положень (підпункт 8 пункту 7) вищезазначеного Закону України «Про Національну поліцію», у місячний термін Кабінет Міністрів України повинен був унести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про затвердження Дисциплінарного статуту Національної поліції України, який, по-перше, подали несвоєчасно – 16 травня 2016 року під № 4670, по-друге, містить низку суттєвих розбіжностей із положеннями чинного Закону України «Про Національну поліцію» (що й зумовило негативний висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України за цією законодавчою ініціативою).

Сучасна демократична держава не може існувати без ефективного функціонування органів виконавчої влади. Від безперервної та злагодженої роботи людей, які працюють задля забезпечення виконання державою її функцій, залежить не лише якість підготовки й реалізації управлінських рішень чи наданих адміністративних послуг, а й ставлення до самої України як такої, її громадян іноземних інвесторів, міжнародних організацій. Без створення ефективної системи організації та забезпечення діяльності державної служби неможливо досягти підвищення рівня суспільної довіри до держави, забезпечити демократичний розвиток нашої країни на шляху до європейської інтеграції [6]. Із моменту прийняття Україною курсу на становлення правової та демократичної держави вже минуло більше ніж двадцять років, протягом яких законодавча влада намагається досягти поставленої мети насамперед шляхом здійснення реформ у структурі тих органів, що призначені виконувати державні функції й повноваження. У країні відбувається адміністративна реформа з метою «значного підвищення ефективності державного управління та зниження рівня корупції в органах державної влади на всіх рівнях» [7, с. 248], а її серцевину становить упорядкування державної служби, адже, як справедливо зазначає А. Шкрум, «без реформи державного управління та державних інститутів влади не зможуть рухатися жодні інші реформи – вони просто потонуть у бюрократії, вічній корупції, неефективності прийняття й виконання рішень...» [8]. Критичний аналіз змісту основних положень нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 дає змогу окреслити низку реформаторських (і доволі революційних, як зазначають окремі експерти) [9, с. 107] новацій: визначення принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави й суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях і досягненнях. Крім того, законом розмежовано політичні й адміністративні посади державної служби; змінено систему класифікації посад державних службовців; закладено суттєве розмежування трудового законодавства та законодавства про державну службу; запроваджено процедуру відкритого конкурсного відбору; визначено вичерпний перелік для звільнення державних службовців; деталізовано врегулювання низки процедурних питань, пов'язаних зі вступом на державну службу та її проходженням; закріплено гендерний принцип рівності прав на державній службі, що передбачає однаковий для жінок і для чоловіків граничний вік перебування на службі (65 років) тощо. Водночас, попри перелічені позитивні ключові новели, зазначений нормативно-правовий акт не позбавлений низки суттєвих недоліків, на які справедливо звертають увагу А. Собкарь і О. Нестерцова-Собкарь [9, с. 108–109]: насамперед це стосується запровадженої процедури проведення

відкритих конкурсів під час призначення державних службовців (глава 2 Закону) – законодавець не звертає уваги ані на суб'єктний склад конкурсних комісій, ані на незалежність процедури їхнього формування, Закон фактично дозволяє формувати конкурсні комісії на розсуд керівництва органу, забезпечуючи свої «правила гри»; по-друге, законодавцем не передбачено чітких критеріїв щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; по-третє, Законом передбачено заохочення державних службовців: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу, при цьому жоден підзаконний нормативно-правовий акт не містить дефініцій «подяка», «грамота», «почесна грамота» тощо. Отже, наведені приклади лише окреслюють загальний «ескіз» комплексу проблем ефективної реалізації регулятивної функції галузі у відносинах публічного управління, віддзеркалюють її соціальну значимість, тому що саме від обрання моделі використання її потенціалу – черговий «косметичний ремонт» (механічна зміна одного закону на інший) чи науково-обґрунтована концепція реформування чинного адміністративного законодавства – залежить кінцевий результат – принципово нове ефективне регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління.

По-перше, регулятивна функція адміністративного права виявляється також у так званих «обслуговуючих» відносинах, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації й захисту прав і свобод громадян, а також надання їм різноманітних послуг, які на сучасному етапі є вагомою складовою предмета адміністративного права. Відомо, що сама ідея адміністративних послуг «прийшла» в Україну з досвіду західних країн, де ще з 1980-х років набула «розквіту» доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави/влади на громадянина як клієнта. Безумовно, акцент на «служіння», «надання послуг» є надзвичайно корисним для будь-якої сучасної держави [10]. Так, у сучасній вітчизняній адміністративно-правовій науці пропонується широкий погляд на адміністративні послуги (наприклад, роботи Н. Александрової, Р. Куйбіди, В. Тимошука, В. Шишкіна й ін.), зокрема коли особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг не лише за оформленням суб'єктивних прав, а й щодо виконання обов'язків особи [11, с. 241]. Із 2006 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, а 06.09.2012 було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги», у ст. 1 якого визначено адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав і/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Практика надання адміністративних послуг в Україні виявляє чимало проблем. Це підтверджується

не лише особистим досвідом більшості громадян, а й даними спеціальних соціологічних досліджень (у тому числі проведених у 2009, 2013, 2014, 2016 роках) [12]. Проблема адміністративних послуг наразі зосереджується навколо питань: 1) дерегуляції та адміністративного спрощення; 2) упорядкування оплати адміністративних послуг; 3) створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; 4) децентралізації, тобто передачі або делегування повноважень із надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування; 5) електронного урядування [13]. І, незважаючи на те що Закон України «Про адміністративні послуги» заклав низку норм, спрямованих на усунення вищеперерахованих проблем і недоліків, більшість із них досі залишаються актуальними.

По-третє, регулятивна функція має свій вияв (хоча й меншою мірою) у традиційній складовій предмета адміністративного права – в адміністративно-деліктних відносинах. У цій частині важливо зазначити, що домінуючу позицію під час застосування заходів адміністративно відповідальності, безумовно, займає охоронна функція галузі, яка виявляється в процесі визначення протиправних діянь (правопорушень) і встановлення відповідальності за них, але ж, завдяки інтегративним властивостям регулятивної функції, вона також виявляється (встановлення принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення; визначення кола осіб, які беруть у ньому участь; регламентація прав, обов'язків, заборон, що стосуються учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення; вимоги до процесуальних документів; окреслення обставин, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена – підлягає закриттю; докази в провадженні в справах про адміністративні правопорушення тощо) у зазначених суспільних відносинах.

По-четверте, регулятивна функція галузі реалізується в нормативному забезпеченні реалізації адміністративних процедур у межах самої галузі адміністративного права та не пов'язаний із примусом. Відсутність комплексного юридичного акта (закону чи кодексу) про адміністративні процедури свідчить про низький рівень адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері. У ракурсі викладеного варто підтримати А. Пухтецьку в тому, що кодифікація адміністративного законодавства України у сфері відносин органів публічної влади з приватними особами є важливим кроком у напрямі уніфікації правового регулювання адміністративних процедур, нормативної фіксації загальнообов'язкових вимог щодо діяльності адміністративних органів, створення ефективного правового механізму реалізації та захисту прав приватних осіб у визначеній сфері. Кодифікація адміністративно-процедурного сегмента нормативного масиву вітчизняного законодавства сприяє запровадженню демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації, є однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, грома-

дянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав і свобод, законних інтересів громадян [14, с. 97]. Варто зазначити, що, починаючи з 1999 року, юридичною наукою спільнотою обговорюється ідея про необхідність прийняття нормативного акта про адміністративну процедуру (дослідження В. Авер'янова, Д. Астахова, Ш. Гаджисвої, Т. Коломоєць, Р. Мельника, А. Пухтецької, С. Тарасової, О. Чорномаз та ін.). Розвиваючи зазначену позицію про необхідність законодавчого регулювання адміністративних процедур, зважаючи на неодноразову зміну проектних документів (Адміністративно-процедурного кодексу та Закону «Про адміністративну процедуру»), продемонструємо необхідність виваженого теоретико-методологічного підходу до з'ясування сутності концепції оновлення (останнього) проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», який було презентовано під час засідання круглого столу «Перспективи законодавчого регулювання адміністративних процедур в Україні», що відбувся 15 червня 2016 року в Києві за участю представників Міністерства юстиції України, Київського регіонального наукового центру Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького та Національної академії наук України. Зазначений проект одразу ж викликає декілька принципових запитань: по-перше, щодо його необхідності, адже проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який було схвалено ще у 2012 році, чітко регламентує процедуру відносин влади та особи, під час його розробки було використано досвід найкращих зарубіжних напрацювань, ураховано досягнення сучасної адміністративної науки, принципи адміністративної процедури, рекомендовані Комітетом Міністрів Ради Європи, вміщені у відповідних Резолюціях і Рекомендаціях Ради Європи; по-друге, щодо його структури, тому що однією із запропонованих новел документа є окрема нова глава, присвячена врегулюванню особливостей конкурентних адміністративних проваджень, у якій пропонується запровадити альтернативний вид конкурентних адміністративних проваджень, що має відкриватись за зверненням більше ніж одного суб'єкта звернення стосовно однакового предмета адміністративної справи, при тому що задоволене може бути лише звернення одного чи обмеженої кількості суб'єктів і реалізу-

ється шляхом задоволення вимог *за чергою, за пріоритетом, аукціоном або жеребкуванням* (виділено нами – Ю. П.), зазначені види є не просто новими, а не властивими вітчизняному адміністративному законодавству; по-третє, ефективність адміністративно-правового регулювання залежить від якості фактичних моделей, виписаних у нормативно-правовому акті, недоліками зазначеного проекту є його перевантаженість статтями, що містять невизначеність змісту, стилістичну недбалість, термінологічну невизначеність або оцінні поняття. Наведемо лише деякі приклади. Так, ст. 8 зазначеного проекту встановлює, що адміністративний орган зобов'язаний виконувати свої повноваження *з метою, з якою такі повноваження надані*; ст. 11 регламентує, що адміністративний орган, здійснюючи адміністративне провадження та приймаючи адміністративний акт, повинен діяти, керуючись *здоровим глуздом, логікою й загальноприйнятими нормами моралі*; ст. 14 – адміністративний орган вирішує справу *своєчасно*, тобто до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність; ст. 21, регламентуючи повноваження адміністративного органу, до них зараховує такі: 1) *своєчасне* залучення до адміністративного провадження адресата (адресатів); 2) *своєчасне* повідомлення про відкриття адміністративного провадження; п. 3 ст. 37, визначаючи порядок обчислення строків адміністративного провадження, закріплює, що *строк, який становить менше десяти днів, обчислюється робочими днями, а більше десяти днів – календарними*; по-четверте, не зрозумілою є доцільність прийняття після зазначеного проекту нового Закону України «Про звернення громадян» тощо. Отже, регулятивна функція завжди була й сьогодні залишається домінуючою системоутворювальною інтегративною галузевою функцією. Зважаючи на сучасне посилення її соціального призначення, можемо констатувати, що актуалізується необхідність повномасштабного використання потенціалу всіх її складових – зобов'язань, заборон, дозволів – як для фізичних і юридичних осіб, так і для уповноважених державних і недержавних (індивідуальних суб'єктів) із наступним правовим використанням їх нормативного закріплення, що, як наслідок, забезпечить сучасну оптимізацію адміністративно-правового регулювання відповідно до європейських правових стандартів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Радько Т.Н. Теория функций права : [монография] / Т.Н. Радько. – М. : Проспект, 2014. – 272 с.
2. Галіцина Н.В. Теорія і практика реалізації концепції соціальної держави в Україні: адміністративно-правове дослідження : [монографія] / Н.В. Галіцина. – Харків : ФОП Панов, 2016. – 578 с.
3. Case of Olsson v. Sweden (no. 1) no. 10465/83, 24 March 1988, para 61.
4. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Baite, 2014. – 376 с.
5. Кириенко О. Почта для размышлений / О. Кириенко // Юридическая практика. – 2016. – № 29–30 (969–970). – С. 6.
6. Кривецький О. Новий Закон України «Про державну службу» / О. Кривецький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-službu&catid=8&Itemid=350.
7. Іншин М.І. Значення державної служби для розвитку сучасної України / М.І. Іншин, О.Г. Серeda // Публічне право. – 2012. – № 3(7). – С. 248–255.
8. Шкрум А. «Для галочки». Провал реформи державного управління / А. Шкрум [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/56d78d7d3304c/>.

9. Собакарь А.О. Сучасні тенденції реформування державної служби в контексті євроінтеграційних процесів України / А.О. Собакарь, О.В. Нестерцова-Собакарь // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» : тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р. / за заг. ред. Т.О. Коломосьць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2016. – 248 с.
10. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики / В.П. Тимошук // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 104–121.
11. Коломосьць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломосьць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
12. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.] ; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К., 2009. – 196 с.
13. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : [навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування] / В. Тимошук ; Асоціація міст України – К. : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.
14. Пухтецька А.А. Адміністративна процедура: питання кодифікації вітчизняного законодавства / А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 97–104.

Рунова Н. О.,
кандидат юридичних наук,
нотаріус Київського міського нотаріального округу

ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПЕРШОЧЕРГОВИЙ ЗАХІД ПОДОЛАННЯ НАЯВНИХ ПРОБЛЕМ

APPLICATION OF PROGRAM LEGAL REGULATION IN THE PUBLIC SERVICE AS A FIRST STEP TO OVERCOME EXISTING PROBLEMS

У статті проаналізовано та вдосконалено наукові підходи до визначення сутності програмно-цільового правового регулювання державної служби, виокремлено його основні особливості. Проаналізовано досвід програмного правового регулювання у сфері державної служби в Україні, визначено наявні проблеми в його практичному застосуванні, запропоновано шляхи їх вирішення з метою підвищення ефективності організації та функціонування інституту державної служби й системи управління ним.

Ключові слова: державна служба, програмно-цільовий метод, програма, програмне регулювання, правове регулювання, показники виконання.

В статье проанализированы и усовершенствованы научные подходы к определению сущности программно-целевого правового регулирования государственной службы, выделены его основные особенности. Проанализирован опыт программного правового регулирования в сфере государственной службы в Украине, определены существующие проблемы в его практическом применении, предложены пути их решения с целью повышения эффективности организации и функционирования института государственной службы и системы управления им.

Ключевые слова: государственная служба, программно-целевой метод, программа, программное регулирование, правовое регулирование, показатели выполнения.

The paper analyzed and improved scientific approaches to the definition of program-oriented regulatory of public service, defined its main features. The experience of the program of legal regulation in the sphere of public service in Ukraine was analyzed, existing problems in its practical application were determined, and solutions of its solving were proposed to improve the efficiency of the organization and functioning of the institution of public service and its management system.

Key words: public service, program-target method, program, program control, legal regulation, performance indicators.

Сучасні соціально-політичні та економічні тенденції в Україні і світі посилюють необхідність організації й функціонування ефективного апарату державної служби та системи управління нею. Проте взятий курс на реформування інституту публічної служби й, відповідно, розпочата адміністративна реформи не принесли очікуваних результатів – передусім створення політично нейтральної, професійної, компетентної, відповідальної та результативної системи державної служби, яка базується на гармонійному систематизованому законодавчому підґрунті. Основними стримуючими факторами є неузгоджена фрагментарна нормативно-правова база, декларативний характер стандартів, недостатньо розвинене інституційне забезпечення, відсутність наукового підходу до обґрунтування заходів адміністративної реформи, недосконалення єдності й послідовності в впровадженні нових засад діяльності, прорахунки кадрової політики, нерозвиненість технологій управління людськими ресурсами та техніко-інформаційного забезпечення тощо. Наведені вище й низка інших проблем у сфері державної служби в Україні зумовлюють актуальність трансформації механізмів публічного управління з орієнтацією на стратегічні цілі та використання відповідних сучасних методів їх досягнення. У цьому контексті стратегічне планування є важливою функцією державного управління

й водночас дієвим управлінським інструментом, що сприяє підвищенню ефективності діяльності державної служби, її гнучкості, мобільності та швидкій адаптації до динамічних змін у суспільно-правових відносинах, а також формуванню узгоджених поглядів у процесі здійснення адміністративної реформи, оптимальному використанню обмежених фінансових ресурсів, посиленню взаємодії із громадськістю й іншими суб'єктами. Сьогодні одним із популярних методів стратегічного планування є програмно-цільовий метод, широко застосовуваний у практиці державного управління розвинених країн світу.

Питання програмної діяльності уряду та організаційно-правового забезпечення розроблення й реалізації програм у різних сферах суспільних відносин є предметом дослідження низки вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких А.Г. Аганбегян, О.В. Бреславцев, О.Г. Гранберг, М.І. Іванов, В.М. Кириченко, Б.А. Райсберг, О.Г. Рапопорт, В.І. Хижняк, Г.П. Щедровицький та ін. Проте програмне правове регулювання у сфері державної служби є малодослідженим.

Отже, **метою статті** є аналіз особливостей програмно-цільового правового регулювання як ефективного методу управління державною службою.

Варто зазначити, що програмно-цільовий підхід до управління отримав широке розповсюдження все-

редині XX сторіччя в багатьох країнах, у тому числі й у СРСР. Уперше на державному рівні положення цієї теорії були застосовані урядом США у сфері управління військовим комплексом під час створення системи планування, програмування та бюджетування (1960–1970 рр.), спрямованої на підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, які вкладаються на розгортання військових програм. У СРСР метод програмно-цільового управління застосовувався в 1920-х рр. у процесі розробки й упровадженні Державного плану електрифікації, а в 1960–1980 рр. програми стали важливою складовою державних перспективних планів економічного та соціального розвитку [1, с. 16]. Як стверджує О.В. Бабій, перед розпадом СРСР низкою наукових установ Держплану й інших відомств були підготовлені пакети нормативно-правових документів, що передбачали поетапний перехід системи державного управління на програмно-цільові методи. Автор зазначає, що з розпадом СРСР успадкована система державного планування в Україні була знищена, основу « нової » системи тривалий час становили річні програми урядів, що зводилися до складання державного бюджету. Ця практика зберігається й зараз, а подібні документи з великою натяжкою можуть називатися « програмами » і слугують антуражем до режиму « ручного управління », а процес їх розробки лише невеликою мірою нагадує використання програмно-цільових методів [2]. Цілком погоджуємося з автором і вважаємо, що використовувані управлінські методи в Україні не забезпечують прийняття стратегічних рішень і досягнення стратегічних цілей, у т. ч. й у сфері правового регулювання державної служби, яка є стрижневим елементом держави та засобом балансування інтересів суб'єктів правових відносин.

На думку Л.К. Абрамова й Т.В. Азарової, програмно-цільове планування – це один із видів планування, в основі якого лежить орієнтація діяльності на досягнення поставлених цілей. А безпосередньо програмно-цільовий метод планування, як указують автори, полягає у відборі пріоритетних цілей економічного, соціального, науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в задані терміни з максимальною ефективністю при необхідному забезпеченні ресурсами з урахуванням стратегічних цілей, визначення шляхів, засобів і організаційних заходів щодо їх досягнення [3, с. 5–6]. М.В. Сунгуровський визначає програмно-цільові методи як методи планування, програмування та ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення цілей, які передбачають послідовний перехід від виявлення проблем, потреб і цілей до визначення процесу їх реалізації, його технологічної насиченості й, відповідно, ресурсних запитів [4]. В.С. Рапопорт, у свою чергу, виокремлює програмно-цільове управління як організаційну форму, що дає змогу виконувати комплекс робіт у рамках сформованої структури управління, у якій концентруються необхідні управлінські повноваження [5, с. 60].

На нашу думку, наведені вище підходи науковців щодо визначення сутності програмно-цільового

методу дають можливість виокремити його основні етапи та особливості. Так, практичне використання програмно-цільового методу планування передбачає таке: 1) визначення проблеми й формулювання цілей; 2) розроблення та реалізацію програми, спрямованої на досягнення цілей; 3) систематичний контроль за якістю й результатами робіт, передбачених програмою; 4) коригування заходів, спрямованих на реалізацію цілей [6, с. 19]. При цьому спрямованість у майбутнє, цільова орієнтація, динамічність і локальна централізація управління є найважливішими характеристиками програмно-цільового управління, органічно пов'язаними з комплексним, системним підходом до аналізу поведінки керованого об'єкта, а також до процесу прийняття і здійснення управлінського рішення [3, с. 4].

Крім того, Л.К. Абрамов і Т.В. Азарова виокремлюють такі особливості програмно-цільового методу: 1) будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку; 2) є інструментом, що забезпечує перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до поєднання контролю за фактичними результатами від надання громадянам бюджетних послуг; 3) головне призначення методу полягає в можливості для керівного органу домогтися значної концентрації ресурсів у рамках програмного вирішення окремої проблеми за принципом « мета – ресурси (заходи) – результати »; 4) дає змогу впливати на наслідки; 5) може застосовуватися на різних організаційних рівнях тощо [3, с. 4–6].

Варто зазначити, що основні з наведених особливостей програмно-цільового управління відображено в принципах цього методу, до яких правознавці зараховують такі: 1) наукової обґрунтованості (науковості) й об'єктивності; 2) ефективності; 3) розвитку; 4) узгодження цілей на основі загальних інтересів; принцип соціальної спрямованості; 5) просторової й часової інтеграції; 6) єдності економіки й політики; процесу розробки, можливості виконання, контролю виконання програм; стратегічного й поточного регулювання; 7) адекватності тощо [3; 7; 8; 9; 3]. Проте вважаємо необхідним доповнити наведений перелік принципами законності, верховенства права, відповідальності, які, на нашу думку, є невід'ємними в контексті дослідження програмного регулювання сфери державної служби.

Отже, підсумовуючи вищесказане, пропонуємо визначити програмне регулювання державної служби в Україні як ефективну організаційно-правову форму управління державною службою, яка базується на програмно-цільовому методі планування діяльності апарату державної служби, орієнтованому на досягнення цілей середньо- або довгострокової стратегії розвитку державної служби та адміністративної реформи в Україні, забезпечення максимальної ефективності запланованих заходів, контроль за їх реалізацією й цільовим використанням бюджетних коштів, наданих на реалізацію відповідної програми згідно з чинним законодавством.

Невід'ємними сутнісними характеристиками програмного регулювання державної служби, як нам видається, є такі: 1) реалізація програм із дотриманням принципів верховенства права, законності, відповідальності, ефективності, об'єктивності, наукової обґрунтованості, адекватності, розвитку, соціальної спрямованості, балансу цілей та інтересів, єдності, просторової й часової інтеграції, узгодженості стратегічного й поточного регулювання; 2) цільова орієнтація на середньо- та довгострокову перспективу; 3) активність і динамічність; 4) можливість застосування на різних рівнях державного управління; 5) оптимальне й цільове використання обмежених фінансових ресурсів (у т. ч. бюджетних); 6) концентрація ресурсів у рамках програмного вирішення окремої проблеми за схемою «мета – ресурси (заходи) – результат»; 7) визначення конкретних виконавців програм і показників ефективності їх виконання; 8) зосередження уваги на результатах; 9) прозорість тощо.

Як бачимо, основним елементом програмного регулювання державної служби є програма. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми», державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [10]. Законодавцем установлено, що порядок розроблення й виконання державних цільових програм затверджується Кабінетом Міністрів України, передбачає такі основні стадії (ст. 5 Закону): 1) ініціювання розроблення, розроблення та громадське обговорення концепції програми; 2) схвалення концепції програми і прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника і строків її розроблення; 3) розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування; 4) державна експертиза проекту програми; 5) погодження й затвердження програми; 6) проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми; 7) організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; 8) підготовка та оцінювання щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів; 9) підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми [10].

Варто зазначити, що проект державної цільової програми повинен містити (ст. 9 Закону) таке: 1) паспорт програми; 2) визначення мети програми; 3) обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України; 4) перелік заходів і завдань із визначенням виконавців, строків виконання, обсягів і джерел фінансування; 5) розра-

хунок очікуваних результатів виконання програми та її ефективності; 6) розрахунок обсягів і визначення джерел фінансування, у т. ч. за рахунок коштів Державного бюджету України [10].

Відповідно до положень програмно-цільового методу, будь-яка програма складається з елементів, кожен із яких несе конкретне навантаження, а їх послідовність становить логічний алгоритм усіх стадій існування програми – від моменту виникнення проблеми до моменту її вирішення. Відправною точкою є визначення соціальної проблеми, яку необхідно вирішити. Далі процес формування програми продовжується визначенням мети, що є одним із найважливіших аспектів програмного регулювання державної служби. На нашу думку, мета програми відображає законодавчо визначені основні позиції, те, яких результатів необхідно досягти внаслідок виконання конкретної програми. При цьому програма завжди має лише одну мету, характерну тільки для цієї програми, що не повторюється у форматі інших програм. Відповідно до мети програми, розробляються її завдання як короткострокові етапи в рамках довгострокової стратегії, тобто конкретні цілі, яких необхідно досягти та які можна оцінити за допомогою результативних показників.

Важливе значення для забезпечення успішної реалізації програми й контролю за її виконанням мають кількісні та якісні показники виконання програм, які підтверджуються статистичною й іншою звітністю, дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання програми, порівняти фактичні результати з очікуваними та оцінити вартість здійснення програми. Крім того, показники виконання дають змогу оцінити соціально важливий ефект від здійснення програми, який є головною метою виконання бюджетної програми.

Загалом виділяють декілька типів показників виконання: показник витрат/вхідних ресурсів, показник продукту, показник продуктивності (ефективності), показник результативності (якості). При цьому деякі країни, що мають досвід формування бюджету за програмно-цільовим методом, вважають за доцільне подавати в бюджетних запитах лише ті показники, які є найважливішими та які більш повно оцінюють результати виконання програм. Решта показників, яких може бути дуже багато, можуть подаватися на вимогу відповідного органу влади, співробітників установи та її керівників, які потребують більш комплексної інформації про виконання програм. Як додаткові для оцінювання програм рекомендовано використовувати показник робочого навантаження та показник корисності [6, с. 41].

Варто звернути увагу й на те, що оптимальна кількість показників становить 6–10, але залежно від типу та специфіки програми їх може бути менше або їх перелік може бути представлений не всіма типами [6, с. 42]. Проте, на нашу думку, на початкових етапах розробки програми кількість показників виконання може бути й більшою, а потім у процесі виконання програми з унесенням змін доцільно відібрати найбільш суттєві та значущі.

Розглянуті нами вище основи програмно-цільового методу знайшли своє застосування й під час розробки та виконання державних цільових програм розвитку державної служби в Україні: на 2005–2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 08.06.2004 № 746) [11] і до 2016 року (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року» від 13.05.2013 № 350) [12], яка була достроково припинена Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 05.03.2014 № 71 [13].

Зазначимо, що метою Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки було визначення і здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів і досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України. Ця програма передбачала спрямування зусиль державних органів на розвиток професійної, ефективної та прозорої державної служби в Україні [11]. Відповідно до поставленої мети, на практиці Центром адаптації державної служби до стандартів ЄС, центральним апаратом колишнього Головного управління державною службою (зараз Національне агентство України з питань державної служби) та її територіальними органами були успішно реалізовано низку завдань і заходів [14]. Проте, незважаючи на позитивні результати, у травні 2013 році була затверджена Державна цільова програма розвитку державної служби на період до 2016 року [12] (достроково припинена в березні 2014 року [13]), яка, як нам видається, більшою мірою узгоджується з вимогами та особливостями програмно-цільового методу управління, має значний потенціал щодо підвищення ефективності організації й функціонування інституту державної служби та системи управління ним у сучасних умовах, через що вважаємо за доцільне поновлення цієї Програми.

Так, метою Програми є вдосконалення організаційних засад державної служби з урахуванням компетентнісного підходу та формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби, що, на нашу думку, є новацією в механізмі управління державною службою України. Завдання й заходи Програми спрямовані на розв'язання проблем розвитку державної служби, удосконалення технологій управління людськими ресурсами на державній службі шляхом 1) впровадження механізму, стандартів і процедури управління людськими ресурсами на державній службі; 2) посилення інституціональної спроможності в системі державної служби [12].

Конструктивним у досліджуваній програмі, порівняно з попередньою, на нашу думку, є чітке виокремлення критеріїв досягнення результатів (при чому і їх кількість є оптимальною): 1) покращення рейтингу

глобальної конкурентоспроможності України за показником якості державних інституцій не менше як на п'ять позицій до 2016 року; 2) зменшення плинності кадрів на державній службі на 5 відсотків до кінця 2016 року; 3) підвищення рівня професійного розвитку не менше як на 35 відсотків державних службовців до кінця 2016 року; 4) залучення молоді до проходження державної служби та збільшення частки спеціалістів віком до 35 років у загальній кількості державних службовців не менше як на 6 відсотків до 2016 року; 5) підвищення рівня суспільної підтримки реформування державної служби та довіри громадян до професійної діяльності державних службовців не менше як на 60 відсотків до кінця 2016 року за результатами соціологічних опитувань, які планується проводити з 2014 року, тощо [12].

Незважаючи на це, сьогодні ефективність застосування програмно-цільового методу в Україні знаходиться на низькому рівні через його недостатню розвиненість і часту заміну поточним адміністративним управлінням. Основними проблемами є такі: 1) недостатнє впровадження елементів стратегічного менеджменту на всіх рівнях системи управління державною службою; 2) правова та методична незавершеність програмного регулювання державної служби; 3) недостатність вітчизняної наукової бази із цього питання; 4) програмно-цільове планування використовується переважно для вдосконалення чинної системи управління державною службою, а не для вирішення нових завдань; 5) відсутність методів об'єктивного розрахунку економічної та соціальної ефективності програм; 6) показники оцінювання ефективності виконання програм розвитку державної служби зводяться в основному до показників продукту, в більшості випадків не передбачають середньострокових і довгострокових наслідків; 7) ігнорування залучення зацікавлених сторін, насамперед громадськості, до програмного регулювання державної служби; 8) непрозорість процесу розробки й реалізації державних програм; 9) недостатнє фінансування багатьох заходів; 10) низький рівень дисципліни та відповідальності виконавців програм; 11) відсутність чіткого розмежування відповідальності між її виконавцями й управлінцями за здійснення тієї чи іншої програми тощо.

Водночас за умови оперативного вирішення зазначених проблем програмне регулювання державної служби в Україні може стати важливою передумовою досягнення високого рівня ефективності державної служби та підвищення рівня довіри громадськості до органів державної влади. Використання програмно-цільового методу забезпечить цільову довгострокову спрямованість управління державною службою, його ефективність, комплексність, чіткість, однозначність і прозорість, узгодження інтересів держави та громадськості, посилення відповідальності й дисципліни виконавців програми, підвищення рівня контролю за результатами виконання програм і якості регулювання державної служби, цільове використання бюджетних коштів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баснак Д.В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях / Д.В. Баснак // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 4. – С. 4–26.
2. Бабій О.В. Програмно-цільовий метод у процесі стратегічного планування розвитку територій / О.В. Баснак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/babij-ov-tvorcha-robota-programno-tsilovij-metod-u-protsesi-strategichnogo-planuvannya-rozvitku>.
3. Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації / Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2010. – 100 с.
4. Сунгуровський М. Центр Разумкова. Програмно-цільова хвороба / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/print.php?lng=UKR&&news_id=789&&address=article.
5. Рапопорт В.С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления / В.С. Рапопорт // США: организационные проблемы управления / под общ. ред. Б.З. Мильнера. – М. : Мысль, 1976. – 280 с.
6. Ахламов А.Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасних умовах : [науково-методична розробка] / А.Г. Ахламов, О.В. Голинська. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
7. Прогнозування і розробка програм : [методичний посібник] / [В.Ф. Бесєдін та ін.] ; за ред. В.Ф. Бесєдіна. – К., 2000. – 468 с.
8. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А.А. Воронков. – М. : Экономика, 1986. – 264 с.
9. Стеченко Д.М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д.М. Стеченко // Університетські записки: часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. – 2007. – № 3. – С. 167–172.
10. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
11. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.
12. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/350-2013-%D0%BF>.
13. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF/paran83#n83>.
14. Заключний звіт про результати виконання Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=E13B2F0044DD805A3E58FD8D56CCB2D2?showHidden=1&art_id=433649&cat_id=35372&ctime=1302868762248.

Танчинець М. М.,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ЗАПИТ НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК ОДИН ЗІ СПОСОБІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

REQUEST FOR INFORMATION AS A WAY OF EXERCISING THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті висвітлено законодавчо закріплений порядок подачі та розгляду запиту на інформацію як одного зі способів реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, визначеного специфіку правовідносин, що виникають з приводу його подачі та розгляду, а також відмежовано останні від правовідносин, що виникають у зв'язку з реалізацією права на звернення громадян до суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовано переваги подачі запиту на інформацію порівняно із пасивними способами реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади. На основі аналізу розглянутих законодавчих положень запропоновано можливі шляхи вдосконалення механізму реалізації зазначеного права.

Ключові слова: запит на інформацію, звернення громадян, органи публічної влади, публічна інформація, право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади.

В статье освещен законодательно закрепленный порядок подачи и рассмотрения запроса на информацию как одного из способов реализации права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти, определено специфику правоотношений, возникающих в связи с его подачей и рассмотрением, а также разграничены правоотношения, возникающих в связи с подачей запроса и реализацией права на обращение граждан к субъектам властных полномочий. Обоснованы преимущества подачи запроса на информацию в сравнении с пассивными способами реализации права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти. На основе анализа рассмотренных законодательных положений предложены возможные пути совершенствования механизма реализации указанного права.

Ключевые слова: запрос на информацию, обращение граждан, органов публичной власти, публичная информация, право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

The article is devoted to procedure of filing and consideration of the request for information as one of the ways of realization of the right to access to information on the activities of public authorities. The author has defined the specificity of legal relations arising in connection with its filing and consideration, differentiated legal relations arising in connection with the submission of the request and the realization of the right of citizens to appeal to the public authorities. The author also has proved advantages of a request for information in comparison with passive methods of realization of the right of access to information on the activities of public authorities. On the basis of the analysis of current legislation it has been proposed possible ways of improving of the mechanism of realization of this right.

Key words: request for information, appeal of citizens, public authorities, public information, right of access to information on the activities of public authorities.

Із закріпленням на рівні Основного Закону права на доступ до інформації вітчизняним законодавцем було закладено нормативно-правове підґрунтя для втілення принципів відкритості, прозорості та гласності у практичній діяльності органів публічної влади. Саме ці вихідні положення й визначають специфіку аналізованого права, якою, власне, й обумовлюється актуальність нашого дослідження.

Так, реалізуючись у сфері публічних правовідносин, на відміну від більшості інформаційних прав, право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, хоча й пов'язано із задоволенням індивідуальних інформаційних потреб, перш за все виступає гарантією дотримання законності у діяльності таких органів. Тобто внаслідок його реалізації задовольняється не тільки індивідуальний, але й суспільний інтерес, що відсилає нас до поняття суспільно необхідної інформації, яка стосується таких сфер, як охорона здоров'я населення, забезпечення належного життєвого рівня, безпека довкілля тощо. У такий спосіб, визначаючи вказане право як одне з основних, законодавець прагнув досягти двоєди-

ної мети – шляхом закріплення механізму реалізації індивідуальних інформаційних потреб водночас створити інструментарій контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Проте, попри зазначене, питання розробки дієвого правового механізму реалізації вказаного права залишається невирішеним. Проблема ускладнюється браком наукового доробку, присвяченого визначеній тематиці. Так, на сьогоднішній день можна вести мову про поодинокі дослідження у галузі інформаційного права таких науковців, як А.І. Марущак, Б.А. Кормич, М.В. Лациба, О.С. Хмара, В.В. Андрусів.

З огляду на зазначене ставимо собі на меті в межах даного дослідження в контексті аналізу законодавчо закріплених положень, що визначають порядок подачі та розгляду запиту на інформацію як одного зі способів реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, виявити недоліки та запропонувати можливі шляхи вдосконалення механізму його реалізації.

У першу чергу слід акцентувати увагу на тому, що об'єктом правовідносин, що виникають з при-

воду реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, є саме публічна інформація, яка визначається як відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [1].

Вказаним законом закріплено декілька способів реалізації аналізованого права. Здебільшого особа набуває можливість його реалізації внаслідок оприлюднення суб'єктами владних повноважень публічної інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах або будь-яким іншим способом [1]. Окремо законодавцем визначено інформаційний запит як один з таких способів. Так, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запити на інформацію можуть бути індивідуальними та колективними [1].

ЗУ «Про доступ до публічної інформації» також врегульовано процедуру подачі та розгляду запитів на інформацію. Так, запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі. У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань запитів на інформацію, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала [1].

Запит на інформацію має містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо [1].

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту [1].

Інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України [1].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» граничні норми такі:

– не більше ніж 0,1% розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки – у разі копіювання або друку копій документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк);

– не більше ніж 0,2% розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки – у разі копіювання або друку копій документів формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк);

– від 0,3% до 0,5% розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки – у разі копіювання або друку копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк) [2].

У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується [1].

У задоволенні запиту може бути відмовлено з таких підстав:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, зокрема щодо його форми та реквізитів [1].

Попри достатньо детальну законодавчу регламентацію порядку подачі та розгляду запиту на інформацію на практиці доволі часто виникає проблема, пов'язана із тим, що, направляючи запит на інформацію, особа насправді прагне реалізувати своє право на звернення до суб'єкта владних повноважень із заявою, пропозицією, клопотанням або скаргою. Саме тому вважаємо за потрібне розмежувати правовідносини, що виникають з приводу подачі запитів на інформацію та звернень громадян.

Так, у правовій доктрині виділяють три основні критерії розмежування: правова підстава, предмет та порядок оплати. Щодо правових підстав, то зазначені форми правовідносин розмежовуються на основі ст. 2 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», в якій зазначається, що положення вказаного закону не поширюються на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом [1].

Порядок подачі та розгляду звернень громадян регулюється спеціальним законом – ЗУ від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», відповідно до ст. 3 якого звернення – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [3].

За змістом звернення громадян поділяються на такі види:

1. Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

2. Заява – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

3. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

4. Скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування,

підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [3].

Із зазначеного випливає, що предметом звернень громадян є широкий спектр правовідносин – від реалізації їхніх особистих прав і надання пропозицій щодо діяльності органів державної влади до оскарження неправомірних дій посадових осіб. Запит на інформацію має чітко визначений предмет – надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник [4, с. 25].

Відмінність у порядку оплати полягає в тому, що відповідь на звернення у будь-якому випадку надається безоплатно. Що ж стосується запиту на інформацію, то тут суб'єкту, якому запит адресований, може бути компенсовано витрати на копіювання та друк у порядку та розмірі, визначеному законодавством [4, с. 25].

Принциповим моментом з точки зору відмежування запиту на інформацію від звернення є також строки розгляду та надання відповіді. Так, звернення з огляду на їх змістовну специфіку порівняно із запитом розглядаються протягом довшого строку – у термін не більше одного місяця від дня їх надходження. Ті ж, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено [3].

Отже, на основі проаналізованих критеріїв можна розмежувати правовідносини, що виникають з приводу подачі запитів на інформацію та звернень громадян. Водночас у випадку виникнення складнощів у реалізації вказаних прав громадянам повинні сприяти суб'єкти, уповноважені на їх розгляд, надаючи роз'яснення щодо порядку подачі звернень або запитів на інформацію.

Узагальнюючи все зазначене вище, ми дійшли висновку, що запит на інформацію є одним із законодавчо закріплених способів реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади наряду із ознайомленням з оприлюдненою розпорядником інформацією в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах тощо. Тобто усі способи реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади вважаємо за доцільне поділити на два основні різновиди: активний (тобто запит на інформацію) та пасивний (ознайомлення із вже оприлюдненою суб'єктами владних повноважень інформацією). Такий поділ, якщо виходити з положень ст. 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», цілком відповідає логіці законодавця,

який відокремив запит на інформацію в межах вказаної статті в окремий пункт.

Вважаємо, що серед усіх зазначених способів запит на інформацію є найбільш ефективним. По-перше, на це вказує індивідуальний характер такого запиту та відповіді на нього, внаслідок отримання якої найбільш повно задовольняються інформаційні потреби окремої, конкретно визначеної особи. По-друге, законодавчо закріплена вимога щодо строків розгляду та надання відповіді на запит, що, за загальним правилом, не можуть перевищувати п'яти робочих днів, сприяє оперативності діяльності уповноважених із розгляду запитів осіб та, відповідно, задоволенню інформаційних потреб особи, що звернулася із запитом, у найкоротший термін. По-третє, внаслідок отримання запитуваної інформації від уповноваженого суб'єкта особа задовольняє власні інформаційні потреби у більш повній мірі, оскільки інформація, що надається у відповідь на запит, відібрана компетентним працівником відповідного органу публічної влади, тому є достовірною та здебільшого достатньою для задоволення інформаційних інтересів в межах запиту. Натомість, особа, намагаючись віднайти серед усього масиву раніше оприлюдненої інформації певні відомості самостійно, внаслідок лише поверхового ознайомлення зі специфікою діяльності певного суб'єкта, не маючи спеціальних знань чи то внаслідок помилок (наприклад, ознайомлення з положеннями нормативно-правових актів, що вже втратили чинність), нерідко не здатна повною мірою задовольнити власні інформаційні потреби. По-четверте, закріплення множинності шляхів подачі запиту (як шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації, так і на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника) гарантує кожному можливість задовольнити власні інформаційні потреби дистанційно у відносно зручний спосіб. По-п'яте, правовідносини, що виникають з приводу подання запиту на інформацію, є врегульованими на достатньому рівні внаслідок чого, на користь запитів на інформацію свідчить також позитивна практика їх подачі та розгляду.

Водночас, попри законодавчу задекларованість, можна констатувати фактичну обмеженість можливостей ознайомлення з оприлюдненою розпорядниками публічною інформацією, подекуди її застарілістю, а також невпорядкованістю. Ситуація ускладнюється через обмеженість доступу населення до офіційних ресурсів, відсутністю навиків пошуку необхідних даних.

Не можна оминати увагою також недосконалість деяких законодавчих положень. Так, у п. 1 ст. 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» встановлено невичерпний перелік способів оприлюднення публічної інформації, тобто, поряд з чітко визначеними, законодавець зазначає: «... будь-яким іншим способом». Вважаємо, це положення слід виключити, оскільки цілком логічним вбачається закріплення переліку, обмеженого попередньо зазначеними способами оприлюднення. Така вимога

обґрунтовується необхідністю створення дієвого механізму реалізації, перш за все, конституційно закріпленого права знати свої права та обов'язки. Адже поняттям «публічна інформація» охоплюється зокрема офіційна інформація, що включає тексти нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки суб'єктів правовідносин. Саме тому перелік способів оприлюднення публічної інформації повинен бути чітко визначеним. Наявність такого недоліку юридичної техніки, характерного для статті 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», може породжувати також зворотню ситуацію, за якої інформація, що подається, наприклад, політичними діячами на неофіційних ресурсах, зокрема на сторінках соціальних мереж, пересічними користувачами сприймається як офіційна.

Окрім того, ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» визначає перелік даних, що підлягають оприлюдненню, та порядок їх оприлюднення, проте вказаний закон не містить жодного положення, яке зобов'язувало б розпорядників вилучати застарілу інформацію. Так, на поточному етапі можна спостерігати ситуацію, за якої у мережі Інтернет залишаються розміщеними та відкритими для доступу офіційні веб-сторінки органів державної влади, які вже ліквідовано. Відповідно, через брак спеціальних знань пересічний громадянин може звернутися до неофіційного джерела та через його зовнішню начебто належне оформлення або взагалі не віднайде необхідну інформацію або, що також не є рідкістю, скористається застарілою інформацією. Все це породжує безліч складнощів при реалізації громадянами вже інших прав. Саме тому, на нашу думку, закріплення пунктом 6 ст. 14 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» самого лише обов'язку її оновлення недостатньо.

Зазначена проблема повинна бути вирішена не тільки на рівні ЗУ «Про доступ до публічної інформації» шляхом внесення до переліку обов'язків розпорядників публічної інформації положення про своєчасне вилучення застарілих даних, але й на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Так, задля систематизації інформації, що подається розпорядниками, слід, в першу чергу, вказати користувачу на її характер, тобто що саме на цьому ресурсі зосереджена офіційна інформація. Так, звертаючись до чинного Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади від 4 січня 2002 р. № 3 [5], пунктом 8 якого закріплено перелік даних, які повинні обов'язково міститися на сайті, положення про зазначення того, що даний ресурс є офіційним, ми не знаходимо. На нашу думку, це також є безумовною вадою.

Узагальнюючи зазначене, вважаємо за потрібне констатувати, що ЗУ «Про доступ до публічної інформації» укладено, виходячи з позицій пріоритетності регламентації обов'язків та відповідальності розпорядників публічної інформації. Водночас ігнорується необхідність систематизації оприлюдненої інформації та полегшення її пошуку пересічним громадянином, який не володіє ані спеціальними

знаннями про діяльність органу публічної влади, ані особливими навиками пошуку такої інформації. Через зазначене найбільш дієвим способом доступу до публічної інформації є подання запиту на інформацію, що водночас може призвести до перенаван-

таження у діяльності структурних підрозділів, уповноважених на розгляд та надання відповідей на них. Саме тому, вважаємо врахування зазначених положень щодо вдосконалення чинного законодавства за необхідне.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/740-2011-%D0%BF>.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Лациба М.В. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М.В. Лациба, О.С. Хмара, В.В. Андрусів та ін. ; Укр. незалеж. центр політ. досліджень. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 144 с.
5. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.

Фесенко О. А.,

*аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету***АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ****ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF GUARANTEEING
OF RIGHTS AND FREEDOMS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS**

Стаття присвячена перспективам упровадження адміністративної відповідальності у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Авторка розподілила правопорушення в цій сфері на 2 групи, залежно від суб'єкта проступків: ті, що вчиняють переселенці, і ті, що вчиняють посадові особи, котрі залучені до роботи з ними. Установлена необхідність доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення нормами, які передбачатимуть відповідальність переселенців за порушення порядку постановлення на облік внутрішньо переміщених осіб (шляхом унесення змін до ст. ст. 197, 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та порядку надання адресної соціальної допомоги. Крім того, піддано критичному аналізу Законопроект № 2528а, прийняття якого необхідне для виконання вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, внутрішньо переміщена особа, посадова особа, реєстрація місця проживання.

Стаття посвячена перспективам развития административной ответственности в сфере обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц. Автор распределила правонарушения в данной сфере на 2 группы, в зависимости от субъекта проступков: те, что совершают переселенцы, и те, что совершают должностные лица, привлеченные к работе с ними. Установлена необходимость дополнить Кодекс Украины об административных правонарушениях нормами, что будут предусматривать ответственность переселенцев за нарушение порядка постановки внутренне перемещенных лиц на учёт (посредством изменения ст. ст. 197, 203 Кодекса Украины об административных правонарушениях) и порядка предоставления адресной социальной помощи. Кроме того, был поддан критическому анализу Законопроект № 2528а, принятие которого необходимо для исполнения требований Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц».

Ключевые слова: административная ответственность, административное взыскание, внутренне перемещенное лицо, должностное лицо, регистрация места жительства.

The article is dedicated to the issues of perspectives on development of administrative responsibility for offences in the sphere of guaranteeing of rights and freedoms of Internally Displaced Persons (IDPs). The author divided violations in this field into two categories according to offender: those committed by in-migrants and committed by public officials, who are involved in work with them. First of all, it is necessary to foresee the liability of IDPs. This could be done by improvement of articles 197 and 203 of the Code of Administrative Offences of Ukraine (by spelling out the legal responsibility for living without a certificate of internally displaced person or residence document). The amount of penalties should also be adjusted, as leniencies of a punishment for this offence have encouraged delinquency. Moreover, it is also important to provide administrative penalties for violations of the procedure of designation of targeted social assistance (delayed reporting about changes in circumstances that may lessen payments; shirking of duty to inform about them at all; submission of documents with unreliable information). In addition, the author critically analyses the draft law № 2528a, the passage of which is one of the requirements on the Law “On ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons”. It is suggested that officials should be liable for: violations of rights, freedoms and legitimate interests of IDPs during their registration and assignment of monthly targeted social benefit; failure to provide IDPs with needed information in the registration process; infringement of the procedure of examination of IDPs' material standards and living conditions by a member of the Commission on renewal of social payments.

Key words: administrative responsibility, administrative penalty, internally displaced person, official, residence registration.

Постановка проблеми. Станом на 16 травня 2016 року тільки 80 тисяч із 450 тисяч внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), яким було призупинено соціальні виплати, змогли підтвердити факт проживання на підвладній українській владі території [1]. Загалом верифікація переселенців, за підрахунками Міністерства соціальної політики, повинна зменшити обсяг бюджетних витрат на 5 мільярдів гривень. Тенденція збільшення кількості правопорушень у сфері вимушеного внутрішнього переміщення спричинена низкою обставин, серед яких такі: прогалини в законодавстві; відсутність упродовж тривалого періоду Єдиної електронної бази переселенців (отримання довідки пере-

селенця одним суб'єктом у декількох областях); фактична неможливість установлення дійсної кількості й особистості людей, які померли чи зникли на територіях проведення антитерористичної операції; порушення процедури видачі довідки ВПО управліннями соціального захисту; нестача дієвого контролю за внутрішньою міграцією в країні та самої процедури реєстрації місця проживання особи (наприклад, можливість для осіб, які переселились із окупованих територій задовго до анексії Криму/збройного конфлікту й не зареєструвались за новою адресою, стати зараз на облік як переселенці). При чому використовувати ці фактори можуть як особи, які не мають права на отримання

цього статусу, терористичні угруповання, так і державні службовці.

Коли мова йде про прогалини а законодавстві, насамперед варто згадати про недостатню деліктацію (встановлення конкретних заборон, умов притягнення до відповідальності відповідного типу) та пеналізацію дій у цій сфері саме в адміністративно-деліктній законотворчості. Адже адміністративна відповідальність, порівняно з іншими видами юридичної відповідальності (кримінальної, матеріальної, цивільно-правової), відрізняється оперативністю, економічністю і простотою порядку застосування стягнень до правопорушників. До того ж в умовах гуманізації права доцільно очікувати декриміналізації певних діянь і розширення кола діянь, за які передбачатимуться адміністративні санкції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності як функціонального інституту адміністративного права вже не раз ставали об'єктом наукового дослідження. Їм приділяли увагу в роботах такі адміністративісти, як Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Зуй, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, М.С. Малеїн та інші.

Не вирішені раніше проблеми. Ст. 19 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» містить традиційну для українського законодавця бланкетну норму: «Особи, винні в порушенні цього Закону, несуть відповідальність згідно із законом». Водночас пп. 1 п. 4 ст. 20 цього ж Закону поклав на Кабінет Міністрів України обов'язок підготувати й унести на розгляд парламенту пропозиції щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у частині відповідальності посадових чи службових осіб за порушення прав, свобод і законних інтересів ВПО під час їх реєстрації, надання соціальних послуг та інформації щодо наявних місць тимчасового поселення й можливостей працевлаштування [2]. Тримісячний строк, наданий на виконання цього положення, вийшов, але спеціальні норми в цій сфері в КУпАП досі відсутні. Саме тому аспекти адміністративної відповідальності, що може застосовуватись до суб'єктів за проступки у сфері захисту прав ВПО, не відображено ані на законодавчому, ані на теоретичному рівнях.

Мета статті – розглянути наявні положення адміністративного деліктного законодавства, що можуть застосовуватись до осіб із загальними ознаками (громадян та іноземців) і зі спеціальними ознаками (посадових осіб, які працюють із ВПО) за порушення у сфері забезпечення прав ВПО; проаналізувати Законопроект № 2528а та розробити пропозиції щодо внесення змін до КУпАП.

Виклад основного матеріалу. Зараз більшість міграційних деліктів, що посягають на встановлений порядок управління, містяться в главі 15 Особливої частини КУпАП (ст. ст. 197–207), Митному кодексі (розділ 18) і Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (розділ 3). Ми дотримуємося позиції, за якою проступки в пас-

портно-реєстраційній системі є різновидом порушень міграційного законодавства. Така класифікація обґрунтована, адже паспортно-реєстраційна система – один із інститутів регулювання міграційних процесів у державі. В умовах чинного міграційного режиму ця система не лише слугує цілям посилення охорони національної безпеки, нагляду за виконанням громадянами своїх обов'язків, а й забезпечує реалізацію особами своїх прав, свобод та інтересів.

Розглянемо протиправне діяння, яке може бути вчинено внутрішніми мігрантами і за яке передбачена відповідальність ст. 197 КУпАП. Ця стаття встановлює відповідальність за проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт громадянина України, без паспорта або за недійсним паспортом, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання [3]. У контексті дослідження нас цікавитиме правопорушення, об'єктивна сторона якого буде виражатися у формі триваючого діяння (бездіяльності) – проживання без реєстрації місця проживання. Нормативно-правовим підґрунтям для реєстрації осіб за місцем проживання в Україні є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 2003 року, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» 2015 року та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 02 березня 2016 року № 207. Звертає на себе увагу той факт, що ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка ВПО прирівнюється до документа, що посвідчує місце проживання особи: довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав, зазначених у ст. 1 цього Закону. Те саме стосується й студентів, які здобували певний освітньо-кваліфікаційний рівень, мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках і після зняття з реєстрації мають право на отримання довідки ВПО в разі, якщо не бажають повернутися до попереднього місця проживання [2]. Із цього логічно випливає, що громадянин України, котрий переміщується з територій, на яких існують обставини, що спричиняють вимушене переміщення, повинен мати або реєстрацію за новим місцем проживання (у формі штампа реєстрації в паспорті, інформації на безконтактному носії, який імплантовано в паспорт-картку/довідку з органу реєстрації), або довідку ВПО. На жаль, відповідне роз'яснення відсутнє в КУпАП. Ми впевнені, що гіпотеза норми, викладеної в ст. 197 КУпАП, повинна бути викладена так: «... проживання громадян без реєстрації місця проживання або без довідки про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб ...». Зазначимо, що ВПО може бути також й іноземець/особа без громадянства. Ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця

проживання в Україні» поширює обов'язок зареєструватись на новому місці проживання протягом 30 календарних днів як на громадян, так і на іноземців та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні. Тобто відповідних змін потребує й ст. 203 КУпАП «Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України», тому що об'єктивна сторона «недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання» для цієї категорії громадян повинна передбачати порушення порядку реєстрації (відсутність/порушення строків реєстрації за місцем проживання або неотримання довідки як ВПО, якщо для цього були належні підстави). Звичайно, законодавчо на суб'єкта не покладено обов'язок стати на облік як ВПО, тож формально в суб'єкта є два варіанти правомірної поведінки в разі вимушеного переміщення: звичайна реєстрація при переїзді (30 днів по переїзду) або отримання довідки ВПО (кінцевий термін реєстрації не визначено).

До речі, до внесення змін до КУпАП Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року ст. 197 передбачала застосування до правопорушників альтернативних санкцій – попередження або штрафу. Тепер штраф (від 1 до 3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян) передбачено лише в кваліфікованому складі проступку (вчинення того самого правопорушення повторно протягом року). Однак, на нашу думку, така гуманізація матиме негативний вплив на дисципліну в паспортно-реєстраційній системі, адже існує об'єктивна проблема в процесі доказування факту дотримання строку постановлення на реєстрацію (зараз зняття з місця реєстрації проводиться одночасно з постановленням за новим місцем проживання самим реєстраційним органом). Це фактично означає неможливість притягнути суб'єкта за кваліфікованим складом цього правопорушення, бо потребує самостійного визнання суб'єктом своєї вини. Зауважимо, що у визначенні ухильників зацікавлені самі органи місцевого самоврядування, оскільки штрафи за подібне правопорушення йдуть на рахунок місцевих бюджетів.

Необхідно зауважити, що в закордонній законотворчості є відповідний досвід особливої адміністративної деліктації. Так, ст. 18.12 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення має назву «Порушення біженцем або вимушеним переселенцем правил перебування (проживання) в Російській Федерації». Вона передбачає покладення на біженця чи переселенця адміністративної відповідальності у формі адміністративного штрафу за невиконання обов'язку своєчасно стати на облік за новим місцем перебування або місцем проживання, знятися з обліку при зміні місця проживання, а також повідомлення про зміну прізвища, імені, сімейного стану, складу сім'ї, набуття громадянства Росії або іншої держави територіальному органу, що здійснює федеральний

контроль (нагляд) у сфері міграції. Адміністративне стягнення за нього – штраф від 2 000 до 4 500 рублів [4]. Це яскраво демонструє більш безкомпромісне ставлення до порушень у сфері міграційного обліку, ніж властиве українському законодавцю.

Сьогодні для тих внутрішніх переселенців, які проживають не за місцем постановлення їх на облік, також передбачена відповідальність у формі припинення виплати соціальних грошових допомог і потенційної можливості притягнення до кримінальної відповідальності, якщо дії суб'єкта міститимуть ознаки кримінально караного діяння (шахрайства). Крім того, п. 12 Постанови Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 встановлено, що виплата щомісячної адресної грошової допомоги для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, припиняється автоматично (без подання ВПО заяви про відмову від виплат) із наступного місяця в разі: 1) надання інформації державної служби зайнятості про те, що працездатні члени сім'ї протягом 2 місяців не працевлаштувалися за сприяння державної служби зайнятості або перебувають у трудових відносинах із роботодавцями на тимчасово окупованій території України, в районах проведення антитерористичної операції чи населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення, але фактично не працюють; 2) зняття з обліку внутрішньо переміщеної особи; 3) виявлення уповноваженим органом факту подання недостовірної інформації або неповідомлення про зміну обставин, які впливають на призначення грошової допомоги [5]. Ми впевнені, що в КУпАП повинен бути закріплений такий проступок, як порушення обов'язків, що покладаються на реципієнтів адресної соціальної допомоги (несвоєчасне повідомлення про зміну обставин, які впливають на призначення грошової допомоги, якщо такі зміни передбачали зменшення платежу), подання документів із недостовірними відомостями, ухилення від надання інформації, яка може призвести до зменшення чи припинення виплат. Такий крок зміг би позитивно вплинути на позитивну відповідальність бенефіціаріїв цих виплат і суспільну дисципліну в соціальній сфері. Важливо, щоб як адміністративно карані діяння кваліфікувались дії особи, яка мала право на отримання відповідної соціальної виплати. Розмежування таких дій від кримінального злочину може також відбуватись залежно від розміру збитків, завданих такими протиправними діями, та наявності умислу.

Децентралізація й деконцентрація влади в країні також актуалізує питання відповідальності посадових осіб, які працюють із переселенцями. Ще 26 серпня 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано Законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб)» № 2528а, ініціатором якого був народний депутат І.С. Алексєєв. Вищезгаданим проектом пропонувалося доповнити КУпАП такими статтями:

1. Ст. 2011 – порушення прав, свобод і законних інтересів ВПО під час їх реєстрації. Об'єктивна сторона цього протиправного діяння може виражатися в безпідставній відмові у видачі/продовженні дії довідки про взяття на облік ВПО; безпідставному скасуванні дії довідки; порушенні встановленого законом строку для видачі такої довідки, а кваліфікованого складу – також і у відмові посадовими особами в реєстрації місця проживання ВПО чи вимаганні в неї, крім паспортного документа, довідок або будь-яких документів, що мають видаватися на території, яку така особа покинула [6].

Безумовно, з подальшим прийняттям Законопроекту № 2166 (установлення безстрокової дії довідки) зникає необхідність деліктації такого діяння, як «відмова у продовженні дії довідки». Виникає також питання щодо необхідності встановлення відповідальності за порушення прав переселенців під час «реєстрації місця проживання». Нагадаємо, що, за профільним законом, реєстрація місця проживання від ВПО не вимагається. Таке положення скоріше було б доречним для працівників ДМС при постановленні штампів на зворотному боці довідки, який вимагався до нової редакції закону. Отже, у разі реєстрації нового місця проживання особа не є вже ВПО, а неправомірні дії посадової/службової особи в цьому адміністративному провадженні повинні кваліфікуватися окремою нормою, тому що таке правопорушення можуть відчувати на собі будь-які особи, котрі перебувають на території країни.

Водночас Законопроектом № 2528а не встановлюється відповідальність посадових осіб за порушення порядку призначення ВПО адресної допомоги для покриття витрат на проживання, наприклад, за вимогу подачі документів, які не передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505; порушення строків розгляду заяви в 10 днів; безпідставне нарахування/відмова у виплаті допомоги; неповідомлення уповноваженого представника сім'ї щодо прийнятого по заяві рішення; невнесення інформації про призначення грошової допомоги до Єдиної інформаційної бази даних чи несвоєчасне подання/неподання заявки про потребу в коштах на виплату грошової допомоги структурним підрозділам із питань соціального захисту населення обласних, Київської міської держадміністрацій.

2. Ст. 2012 – ненадання інформації ВПО. Така інформація містить відомості про місце фактичного перебування членів сімей ВПО, про можливі місця й умови для проживання/перебування, про стан інфраструктури, довідки в таких місцях, про можливість працевлаштування у відповідних населених пунктах [6]. Таким, що не відповідає назві норми, нам видається, є долучення до об'єктивної сторони цього про-

ступку «невжиття заходів щодо працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, які отримали статус безробітного». Утім неправомірною відмова будь-якої посадової/службової особи в реалізації гарантій, які надаються ВПО, також має переслідуватися законом. Цікаво, що запропонована в Законопроекті ст. 2012 запозичила законодавчу норму (пп. 3, 5 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), однак таке формування норми є необґрунтованим і до того ж дублює адміністративне правопорушення, передбачене ст. 2123 (порушення права на інформацію та права на звернення).

Не буде зайвим також згадати, що прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» порушує питання щодо встановлення відповідальності членів комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО, утвореної районними, районними в м. Києві й Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах рад. Такі заходи відповідальності можуть мати на меті порушення строків проведення перевірки, вимог, які висуваються до акта обстеження, порядку проведення обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, безпідставну відмову заявникові у призначенні (відновленні) виплат.

За умови відсутності норм, які прямо закріплювали б спеціальні склади адміністративних правопорушень у сфері забезпечення прав ВПО, спеціальні суб'єкти в цій сфері все ж можуть нести дисциплінарну, кримінальну, цивільну та адміністративну відповідальність. Ми можемо визначити загальні норми КУпАП, за якими можуть кваліфікуватися неправомірні дії посадових/службових осіб щодо ВПО. До них можна зарахувати порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 1725), порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 1727), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 1728), порушення законодавства у сфері захисту персональних даних (ст. 18839), порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 2123).

Висновки. Очевидно, що зловживання системою соціального захисту/соціальними виплатами з боку громадян, а також маніпуляція ними з боку посадових осіб є суттєвими загрозами для макроекономічної стабільності нашої держави. Саме тому вони вимагають суттєвих не лише виконавчої влади (що здійснюються у формі «верифікації»), а й законодавця, що здатен запровадити заходи юридичної відповідальності з належним рівнем превенційно-виховного та компенсаційного потенціалу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. У Мінсоцполітики виявили 317 тисяч фальшивих переселенців, 03.08.2016, 10:00 // Сайт інформаційного агентства Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-doneccina/2061116-u-minsoc-politiki-viavili-317-tisac-falsivih-pereselenciv.html>.

2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1470736080654744>.
4. Гуев А.Н. Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях / А.Н. Гуев // Система ГАРАНТ. – М. : ГАРАНТ-СЕРВИС, 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.garant.ru/12125267/18/#block_180.
5. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-п>.
6. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб) від 26.08.2015 № 2528а // Веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56299.

Шостаковський М. Л.,
аспірант
Київського університету права
Національної академії наук України

ПЕРЕДУМОВИ Й ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ФІНАНСІВ І ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

BACKGROUND AND MAIN STAGES OF DEVELOPMENT OF FINANCE AND FINANCIAL ACTIVITIES IN UKRAINE

У статті розглядаються передумови розвитку фінансів і фінансової діяльності в державі, досліджуються та аналізуються наукові позиції вчених щодо виділення етапів розвитку фінансів і фінансової діяльності в Україні. На основі проаналізованих наукових поглядів надається власна періодизація розвитку фінансів в Україні.

Ключові слова: фінанси, фінансова система, фінансова діяльність, фінансові відносини, економіка.

В статье осуществляется рассмотрение предпосылок развития финансов и финансовой деятельности в государстве, исследуются и анализируются научные позиции ученых относительно выделения этапов развития финансов и финансовой деятельности в Украине. На основе проанализированных научных взглядов предоставляется собственная периодизация развития финансов в Украине.

Ключевые слова: финансы, финансовая система, финансовая деятельность, финансовые отношения, экономика.

In the article the trial prerequisites of finance and financial activity in the country, investigated and analyzed research scientists positions on the allocation stage of development finance and financing activities in Ukraine. The author analyzed on the basis of scientific opinions given proper periods of development finance in Ukraine.

Key words: finance, financial system, finance, financial relationships, economy.

Здобуття Україною незалежності й самостійності, перехід до ринкових відносин, становлення економічної незалежності в державі спричинили активний розвиток товарно-грошових правовідносин, акумулювання фінансових ресурсів у межах держави та поступовий розвиток фінансової діяльності. Фінанси відіграють досить важливу роль у розвитку й функціонуванні держави, оскільки відображають складні економічні відносини, які виникають між людьми в суспільстві. Проте розвитку фінансів і фінансової діяльності в тому вигляді, у якому вона існує сьогодні, передували досить тривалий час, що супроводжувався низкою чинників, які впливали й на процес становлення фінансової діяльності в Україні, серед яких політичні, соціальні, економічні та інші чинники. Характеризуючи становлення фінансів, варто погодитися з думкою О.П. Орлюк, яка зазначає, що тривалий час фінанси розвивались як засіб мобілізації фінансових ресурсів для забезпечення оборони країни й задоволення потреб правлячих кіл. Із подальшим розвитком товарного виробництва і товарно-грошових відносин, з ускладненням організації самого суспільства виникають нові форми відносин між державою та іншими суб'єктами економіки щодо акумуляції, розподілу й використання фінансових ресурсів. Незаперечним залишається той факт, що в усі часи держава володіла певним обсягом фінансових ресурсів, які використовувались для задоволення тих потреб, які не можна задовольнити через ринковий механізм, а також окремо кожним членом суспільства у зв'язку з об'єктивними причинами [1, с. 70–95]. Отже, розвиток фінансів супроводжувався неоднозначним розумінням цього

поняття, а їх функції поступово реформувались і вдосконалювались. Важливим поштовхом до формування власної фінансової системи стало проголошення незалежності України та подальший розвиток інтеграційних процесів в Україні.

Проблеми фінансів, фінансової діяльності досліджували в наукових працях багато вчених, серед яких М.Г. Білопольський, Т.О. Губанова, О.П. Кириленко, Л.Л. Кінашук, С.М. Клімова, Н.І. Коваленко, Ю.О. Костенко, М.П. Кучерявенко, Л.О. Миргородська, А.Б. Мокрицька, В.І. Оспішев, О.Г. Остапенко, І.О. Панов, С.М. Попова, В.Ф. Роль, Л.А. Савченко, В.В. Сергієнко, І.Є. Чуркіна й інші. Проте, незважаючи на наявність значних наукових досліджень у цій сфері, проблемним залишається вивчення передумов виникнення та розвитку фінансів і фінансової діяльності в Україні, оскільки в науковій літературі немає єдності щодо розвитку фінансів в Україні, відсутні єдині позиції щодо підстав виникнення фінансів та етапів розвитку фінансової системи загалом.

Мета статті полягає у визначенні основних передумов розвитку фінансів в Україні й здійсненні власної періодизації розвитку фінансів у державі. Для вирішення поставленої мети в статті досліджуються та аналізуються наукові позиції вчених щодо передумов та етапів розвитку фінансів і фінансової діяльності в Україні й проводиться їх порівняння.

Переходячи до безпосереднього розгляду мети дослідження, зазначимо, що в сучасних суспільних відносинах фінанси – це досить важлива економічна категорія, яка акумулює в собі фінансові ресурси в державі, їх розподіл, обмін, перерозподіл і, по суті, представляє всю сферу товарно-грошових відносин у державі.

Проте фінанси в їх сучасному розумінні існували не завжди, вони пройшли складний шлях до свого становлення, маючи при цьому низку передумов.

Досліджуючи передумови виникнення фінансів, наголосимо на позиції більшості науковців із фінансового права щодо того, що фінанси та фінансова система тісно пов'язані з розвитком держави, її функціонуванням, а отже, можуть виражати зміст і спрямованість держави та її органів. Зокрема, така позиція висловлена в працях В.В. Венгера, який зазначає, що як історична категорія фінанси виникли одночасно з появою держави при розшируванні суспільства на класи. А важливою передумовою виникнення фінансів науковець називає саме розмежування доходів між ресурсами держави та її глави (на ранніх стадіях розвитку державні монархи розпоряджалися коштами державної скарбниці як своєю власністю). Тільки з виділенням державної скарбниці й повним розмежуванням її від власності монарха (XVI–XVII ст.) фінанси стають важливою формою та методом надходження й витрачання коштів на виконання державою своїх функцій [2, с. 10–11]. Проте ми вважаємо, що фінанси як економічна категорія виникла не з розмежуванням доходів між ресурсами держави та її глави, а саме з розширенням суспільства на класи та появою товарообмінних операцій, ринковою торгівлею, розвитком ярмарків, місцевих ринків тощо.

Досить широкий перелік передумов виникнення фінансів надає В.І. Оспіщев, який виділяє три важливі передумови виникнення фінансів у сучасному світі. До першої передумови автор зараховує те, що в Середньовіччі в Центральній Європі в результаті перших буржуазних революцій ще зберігалися монархічні режими, але влада монархів була значно обмеженою і, головне, голову держави (монарха) позбавили права керувати казною. Виник загальнодержавний фонд коштів – бюджет, яким монарх не міг особисто розпоряджатися. Друга передумова – формування та використання бюджету мало системний характер, тобто з'явилися законодавчо закріплені системи державних доходів і витрат із визначеним складом і структурою (особливістю бюджету було те, що основні групи витратної частини бюджету майже не змінювалися протягом багатьох століть). Третя передумова – податки в грошовій формі набули переважного характеру, тоді як доходи держави формувалися здебільшого за рахунок натуральних податей і трудових повинностей. Отже, тільки на цьому етапі розвитку державності й грошових відносин можливим був розподіл створеного продукту у вартісному вираженні [3, с. 69]. Науковець також схиляється до думки, відповідно до якої фінанси виникли під час буржуазних революцій, формування та використання державного бюджету, формування державних доходів в Україні. Щодо нас, то, як ми вже наголошували вище, вважаємо, що передумови формування та розвитку фінансів у державі криються значно глибше й зумовлені появою перших ринкових відносин, зародження яких відбувалося ще за часів первіснообщинного ладу, та першими суспільними поділами праці.

Цікавою щодо передумов виникнення фінансів є позиція А.Є. Зарицького, який вважає, що виникнення фінансів як історичної категорії зумовлено такими факторами, як поділ праці суспільства на соціальні групи; розвиток товарно-грошових відносин у зв'язку зі зростанням виробництва і збільшенням валового внутрішнього продукту (ВВП) і національного доходу (НД); поява самостійних, незалежних суб'єктів господарювання, які здійснюють підприємницьку діяльність і створюють для виробництва необхідні грошові фонди; створення централізованої держави [4]. Ми підтримуємо таку думку науковця, оскільки вона найбільш точно характеризує передумови виникнення фінансів і фінансової діяльності в суспільстві, тому що спочатку пов'язує їх виникнення із суспільним поділом праці, а вже пізніше зі зростанням і розвитком виробництва.

Близьким до наведеного вище є підхід С.Ф. Федулової, яка виділяє такі передумови виникнення фінансів: 1) відторгнення глави держави від скарбниці й виникнення централізованого загальнодержавного фонду коштів – державного бюджету, розпорядження яким уже не може здійснювати одноосібно глава держави; 2) виникнення системи державних доходів і витрат, законодавче закріплення державного бюджету як розпису доходів і витрат держави; 3) перехід від натуральних податей і трудових повинностей до збору податків у грошовій формі; 4) виникнення кругообігу вартості у формі товарно-матеріальних цінностей і грошей і формування доходів і накопичень в учасників відтворювального процесу лише в межах біологічного виживання [5, с. 11]. Проте, знову ж таки, першою передумовою виникнення фінансів названо саме виникнення державного бюджету й можливості його використання главою держави одноосібно, що, на нашу думку, є помилковим, оскільки фінансові відносини почали формуватися ще поза межами існування держави як окремого формування.

Отже, ми вважаємо, що до основних передумов виникнення фінансів і фінансової діяльності варто зарахувати такі: 1) розширення суспільства на класи; 2) суспільний поділ праці; 3) поява товарних відносин між людьми, обмін продуктами праці (спочатку обмін здійснювався товарами, а вже потім і грошима); 4) розвиток держави, економічних відносин у ній; 5) розвиток товарного виробництва; 6) формування та використання державного бюджету; 7) подальший розвиток товарно-матеріальних цінностей у межах держави.

У науковій літературі неоднозначними є й наукові погляди та наукові позиції щодо виділення етапів розвитку фінансів і фінансової діяльності на теренах України. Більшість науковців під час дослідження становлення та розвитку фінансів і фінансової системи в Україні схиляються до позиції, відповідно до якої фінансова система почала формуватися ще за часів існування Київської Русі й продовжує свій розвиток і зараз. Інші ж, навпаки, пов'язують фінансову діяльність із більш пізнім періодом – Середньовіччям. Прихильником першої позиції є І.А. Канцір,

який зазначає, що історія становлення та розвитку фінансової системи України сягає часів Київської Русі. Науковець наголошує, що в процесі зародження держави була започаткована й фінансова система країни. За часів феодальних відносин, які склалися на той час, замість грошей, використовувались худоба, куни із цінного хутра або ж узагалі монети інших країн, доходи країни більшою мірою формувалися з натуральних податків. Проте фіскальні операції проводилися хаотично, не планово та без відображення результатів, що негативно впливало на фінансовий стан держави [6, с. 222–223]. Ми погоджуємося з такою позицією, оскільки, дійсно, у період як первіснообщинного ладу, так і Київської Русі фінансові відносини супроводжувались обміном між людьми натуральними продуктами, тваринами, що загалом можна розглядати як початок становлення фінансових відносин і фінансової діяльності в державі.

Серед основних наукових позицій щодо періодизації розвитку фінансів і фінансової діяльності в Україні варто назвати періодизацію, надану С.О. Ніщимною, яка виділяє такі етапи становлення фінансів і фінансової діяльності України: 1) XVIII ст. – перша половина XX ст. – використовувалося поняття «державне фінансове господарство»; 2) середина XX ст. – перша половина 90-х рр. XX ст. – запроваджено категорію «фінансова діяльність держави», яка знайшла широке визнання та використання; 3) друга половина 90-х рр. XX ст. – початок XXI ст. – видозмінено ключову категорію фінансового права на «фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування (чи муніципальних утворень)»; 4) із початку XXI ст. – запроваджено ключову фінансово-правову категорію «публічна фінансова діяльність». Хоча в спеціальній літературі ще використовується поняття «фінансова діяльність держави», яким охоплюється також фінансова діяльність органів місцевого самоврядування [7, с. 146]. Більш удаю, на нашу думку, є періодизація, виділена О.Д. Даніловим і Д.М. Серебрянським, які наголошують, що, відповідно до історичної ретроспективи, можна виділити такі чотири основні етапи розвитку фінансів: 1-й етап – нерозвинута форма фінансів, що характеризується непродуктивним характером фінансів, оскільки основна маса фінансових ресурсів витрачається на військові потреби й майже не впливає на розвиток економіки; 2-й етап – характеризується вузькістю фінансової системи, вона складається тільки з однієї ланки – бюджету, в результаті фінансові відносини кількісно були обмежені; 3-й етап – кінець VIII – початок XIX ст. – фінанси стають універсальним і досить активним елементом економічного життя: з'являється фінансове й бюджетне право. Мобілізація та використання фінансових ресурсів стає об'єктом контролю з боку законодавчих структур. Набула розвитку й відокремилась в окрему галузь знань фінансова наука; 4-й етап – друга половина XX ст. – відбувається розвиток неокласичної теорії фінансів, де головний акцент робиться на фінанси приватного сектора. На цьому етапі кардинально змінилася сутність фінан-

сів: якщо раніше вона складалася виключно з державних фінансів, то на сьогодні її предмет розширився до фінансів підприємств, страхових організацій, домашніх господарств, фінансових ринків, міжнародної діяльності тощо [8, с. 20]. Ми погоджуємося з такою позицією, оскільки в ній розкрито не тільки ті етапи, які характеризують уже безпосередньо фінансову діяльність у державі, а окремо виділено етап, який передував фінансам, а також досліджено зміни сутності фінансів, виходячи з поступового розвитку держави та її фінансових правовідносин.

Характеризуючи фінансову діяльність, Д.О. Василік розглядає її у співвідношенні з розвитком фінансової науки в державі та пропонує такі етапи розвитку фінансової науки, а отже, і фінансів: 1) початок XV ст. – середина XVII ст. На цьому етапі в процесі зародження фінансової науки розвивалося вчення про платежі, податки та державні доходи; 2) друга половина XVII ст. і до кінця XVIII ст., коли продовжується розвиток учення про державний бюджет і його визначну роль для розвитку державності; 3) початок XIX ст. – поч. XX ст., коли продовжується розвиток і поглиблення вчення про державні фінанси, доходи, заробітну плату, кредит, страхування тощо; 4) із XX ст. до теперішніх часів, що пов'язані з ринковою концепцією розвитку фінансів, коли вивчаються такі фінансові категорії, як фінансовий ринок, фінансовий механізм [9, с. 82]. Ця позиція, на нашу думку, не є досить точною та не відображає в повному обсязі становлення фінансів і фінансової системи в державі, оскільки, досліджуючи історичні джерела, можна констатувати, що основи фінансової діяльності виникли значно раніше, ніж у XV столітті. Так, наприклад, вище ми зазначали про становлення та розвиток фінансів і фінансової системи в Україні в часи Київської Русі й період Середньовіччя, коли зароджувались перші торгово-промислові відносини між суб'єктами господарювання.

Отже, зазначимо, що в науковій літературі немає єдності щодо етапів розвитку фінансів і фінансової діяльності в державі, що зумовлює низку проблемних питань у дослідженні історичного розвитку фінансової діяльності держави. Щодо нас, то ми пропонуємо такі історичні етапи розвитку фінансів:

1) етап первіснообщинного ладу – зародження фінансів і фінансової діяльності, який охоплює період від виникнення людини й до початку нашої ери. Цей період характеризувався появою знарядь праці, їх поступовим обміном між людьми зазвичай для досягнення спільної мети, обміном продуктами харчування тощо. У цей період фінанси не мали яскраво вираженого змісту й мали досить загальний характер;

2) етап розвитку фінансової діяльності в період Київської Русі (кінець IX – середина XIII ст.). Цей період характеризується посиленням розвитку товарообміну між людьми, подальшим розподілом праці, що зумовлює подальші фінансові відносини між людьми;

3) етап розвитку фінансової діяльності в період Середньовіччя (кінець V – кінець XV ст.), який харак-

теризується відокремленням фінансових ресурсів у самостійну систему. Цей період характеризується значним впливом глави держави на формування та розподіл фінансових ресурсів у державі, зменшення його значення у видатках із державного бюджету. Проте характерним для цього періоду залишається виключне фінансування військових потреб і захисту держави;

4) наступним етапом є період з XV до XVI ст., який сміливо можна назвати продовженням попереднього періоду та який характеризувався вузькістю фінансової системи, що в цей період складалася з однієї ланки – бюджетної, й обмеженою кількістю фінансових відносин. Більшість цих відносин пов'язувалася з формуванням і використанням бюджету;

5) наступний важливий етап розвитку фінансів і фінансової діяльності охоплює період з XVI–XVII ст., характеризується відокремленням глави держави від розподілу фінансових ресурсів у державі та одноосібним контролем за державним бюджетом держави. У цей період виникає потреба в нових загальнодержавних фондах коштів, з'являються нові суспільні відносини, пов'язані з фінансовими ресурсами, виникає потреба в перерозподілі коштів у державі;

6) наступний етап охоплює часові проміжки від XVII до XX ст. Саме в цей період поглиблюються фінансові відносини в державі, активно використовуються нові форми та напрями фінансової діяльності держави, розвивається тісний взаємозв'язок між економікою держави та її фінансами, посилюється роль і значення фінансів загалом для стабільності й подальшого розвитку незалежності держави;

7) наступним ключовим етапом розвитку фінансів і фінансової діяльності держави є період із XX ст., який триває й до сьогодні. Цей період характеризується активним розвитком інтеграційних процесів фінансової діяльності, приведенням її до європейських норм і стандартів, розвитком інноваційних технологій у фінансовій діяльності держави, посиленням непрямого фінансового впливу на суспільні відносини в державі тощо.

Саме така періодизація, на нашу думку, дає змогу більш чітко визначити сутність поняття «фінанси» загалом, дослідити їх становлення, трансформацію в суспільні відносини, їх вплив на розвиток товарно-грошових відносин у державі та значення як для економіки, так і для держави загалом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Орлюк О.П. Фінансове право: [навч. посіб.] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 392 с.
2. Вергер В.В. Фінанси : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів] / В.В. Венгер. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 432 с.
3. Фінанси: курс для фінансистів : [навч. посіб.] / за ред. В.І. Оспіщева. – К. : Знання, 2008. – 567 с.
4. Finansy i kredit / sost. A.E. Zarickij. – М. : AST ; SPb. : Sova ; Vladimir : VKT, 2011. – S. 3, 7–8.
5. Федулова С.Ф. Финансы : [учеб. пособ.] / С.Ф. Федулова. – 4-е изд., перераб. и доп. – Ижевск : Изд-во Института экономики и управления, ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2014. – 425 с.
6. Канцір І.А. Еволюція становлення та розвитку фінансової системи України / І.А. Канцір // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.14. – С. 222–226.
7. Ніщимна С.О. Сутність публічної фінансової діяльності / С.О. Ніщимна // Evropsky politicki a pravni diskurz. – 2015. – Vol. 2. – Iss 2. – С. 141–147.
8. Данілов О.Д. Фінанси у запитаннях і відповідях : [навч. посіб.] / О.Д. Данілов, Д.М. Серебрянський ; Національний університет державної податкової служби України. – 2-е вид., перероб. та доп. – К., 2008. – 535 с.
9. Василик О.Д. Теорія фінансів : [підруч.] / О.Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 343.8

Бондарєва К. В.,

*ад'юнкт кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ*

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗЛІСНОЇ НЕПОКОРИ ВИМОГАМ АДМІНІСТРАЦІЇ УСТАНОВИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

METHODOLOGICAL TOOLS OF RESEARCH OF MALICIOUS DISOBEDIENCE OF THE ADMINISTRATION PENITENTIARY INSTITUTIONS

У статті на підставі наукового аналізу розкрито методологічний інструментарій дослідження злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань (ст. 391 Кримінального кодексу України) у сучасних умовах розвитку кримінальної та кримінально-виконавчої теорії.

Ключові слова: методологія, інструментарій, дослідження, злісна непокора, адміністрація, установа виконання покарань.

В статье на основе научного анализа раскрыт методологический инструментарий исследования злостного сопротивления требованиям администрации учреждения исполнения наказания (ст. 391 Уголовного кодекса Украины) в современных условиях развития уголовной и уголовно-исполнительной теории.

Ключевые слова: методология, инструментарий, исследование, злостное сопротивление, администрация, учреждение исполнения наказаний.

On the basis of scientific analysis revealed methodological tools of research of malicious resistance performance requirements of the administration of punishment (art. 391 of the Criminal Code of Ukraine) in modern conditions of development of criminal and criminal-executive theory.

Key words: methodology, tools, research, willful resistance, administration, penal institution.

Постановка проблеми. Методологія кримінального й кримінально-виконавчого права, їх окремих складників перебуває в нерозривному зв'язку з домінуючими в суспільстві принципами правової доктрини, яка фактично виконує функцію вихідних начал праворозуміння, закладає основи правового пізнання дійсності.

За цих обставин аналіз методології правових досліджень юридичної діяльності, як стверджує М.Г. Братасюк, необхідно пов'язувати насамперед з ідеями позитивізму, антропології, соціології, аксіології права тощо, притаманних сучасному стану правничої методології [1, с. 4]. Ми поділяємо думку О.В. Мандро, що наука кримінального права тісно пов'язана з іншими гуманітарними науками та використовує їхні досягнення, у тому числі методологічні, є важливим складником наукового пошуку [2, с. 28].

У цьому контексті варто підтримати позицію зарубіжного вченого Д.А. Керімова про те, що основоположним принципом дослідження правових проблем виступає єдність логічного й історичного підходів, яка позбавляє як від омертвіння логічного, так і від хаосу історичного. І це цілком природно, оскільки в суспільстві завжди є залишки минулого, основи сучасного та зародки майбутнього [3, с. 110–115].

Доречно звернути увагу також на позицію, яку висловив інший зарубіжний учений І.В. Губко, що методологічні підходи не ізольовані та можуть мати

взаємозумовлений (інтегративний) характер, що викликає появу похідних (повторних, синтезованих) підходів. До таких належать комплексний підхід, а також системно-структурний метод, метод системного аналізу тощо [4, с. 78].

На наше переконання, більш ґрунтовно методологічний інструментарій у науковому пізнанні розглядає вітчизняний кримінолог В.С. Батиргарєєва. На її думку, провідними ознаками методології є фундаментальність, інтегративність та її керівний характер [5, с. 80–81].

Мета статті полягає в застосуванні методологічного інструментарію дослідження злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань (ст. 391 Кримінального кодексу України) у сучасних умовах розвитку кримінальної та кримінально-виконавчої науки.

Джерельна база. Теоретичним підґрунтям написання статті стали праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології, зокрема М.І. Бажанова, Ю.В. Бауліна, І.Г. Богатирьова, І.А. Гельфанда, А.П. Геля, О.М. Джужі, О.Г. Колба, І.М. Копотуна, Д.А. Керімова, Л.Г. Крахмальника, П.П. Михайленка, С.С. Мірошніченка, Ю.В. Орла, М.І. Панова, О.І. Плужнік, В.К. Сауляка, А.В. Савченка, В.В. Сташиса, В.М. Трубникова, Ю.М. Ткачевського та інших.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на наявність достатньої кількості наукових праць, присвячених кримінально-правовому аналізу ст. 391 Кримінального кодексу України (далі – КК України), зазначаємо, що в більшості оприлюднених робіт проводилася загальна характеристика окремих злочинів проти правосуддя, розкривалися особливості кваліфікації окремих видів злочинів або вказувалось їх значення.

Натомість міждисциплінарне дослідження цього виду злочину в Україні не проводилось, що у свою чергу свідчить про необхідність застосування методологічного інструментарію дослідження злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань (ст. 391 КК України) у сучасних умовах розвитку кримінальної та кримінально-виконавчої теорії, правозастосовної діяльності в Україні. Отже, проведення на методологічній основі детального аналізу цього виду злочину є необхідним і нагальним.

Поділяючи думки вчених, які вважають, що найбільший ефект дослідження визнається тоді, коли об'єкт правової дійсності розглядається дослідником із метою його подальшого оптимального реформування, ми в контексті написання статті розглядаємо методологічний інструментарій дослідження злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань саме з позиції реформування органів та установ Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань.

Зазначена обставина зумовлює необхідність і доцільність переосмислення методологічних засад злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань, зокрема відповідно до конкретних історичних умов, крізь призму сучасності, наповнення їх новим змістом з урахуванням особливостей вчинення злочину, передбаченого ст. 391 КК України.

Отже, щоб досягти вдалого результату, ми повинні детально з'ясувати зміст, сутність і призначення конкретного методу, який будемо використовувати в науковому пошуку.

Доречно звернути увагу, що на такій позиції стоїть також відомий вітчизняний учений у галузі кримінального права А.В. Савченко. Він стверджує: «Вибір конкретних методів наукових досліджень, з'ясування їх змісту, сутності й призначення визначає цінність та унікальність кожної наукової роботи» [6, с. 19].

З огляду на те, що будь-яке сучасне явище чи процес мають свої витоки в минулому, на першій стадії дослідження ми визначили саме причинно-наслідковий зв'язок злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань в історико-правовому розвитку.

Отже, саме ретроспективний метод вивчення кримінальної відповідальності за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань дає нам змогу з'ясувати інтеграційні процеси, які відбуваються в сучасному кримінальному та кримінально-виконавчому праві, що у свою чергу дає

можливість встановити прогалини в самій диспозиції ст. 391 КК України.

Вивчаючи кримінальну відповідальність за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань, ми мали на меті розкрити питання, чи відповідає сучасне кримінальне й кримінально-виконавче право вимогам диспозиції ст. 391 КК України щодо її застосування в установах Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань, а також чи не притаманні цій кримінально-правовій нормі внутрішні й зовнішні протиріччя.

Єдність історичного та логічного підходів є цілком природною, оскільки в системі виправних колоній Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань завжди присутні залишки минулого, основи сучасного та паростки майбутнього. На нашу думку, історичне й логічне – це категорії, які застосовуються тоді, коли ми розглядаємо злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань засудженими в часі та перспективі його існування.

Тому цілком логічним є дослідження кримінальної відповідальності за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань крізь призму її історико-правового аспекту з урахуванням чинників, які вплинули на формування цього інституту в минулому. Такі знання дадуть змогу зрозуміти її сучасну соціально-правову природу.

Щодо методів синтезу й логічного варто зауважити, що саме вони дають можливість установити сутність застосування кримінальної відповідальності до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань як засобу, її закономірностей, природи зв'язків з іншими засобами, спрогнозувати перспективи розвитку цього інституту та виробити алгоритм запобігання його вчиненню засудженими.

Гіпотетична модель процесу застосування кримінальної відповідальності до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань підтверджується чи спростовується висновками, отриманими в результаті аналізу реальних фактів її розвитку.

Така модель передбачає декілька складових частин. Зокрема, вона має бути творчою, гнучкою, за необхідності повинна мати шляхи уточнення, виправлення й розширення. Такий підхід до методології нашого дослідження забезпечить максимальну відповідність застосування кримінальної відповідальності до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань.

Інші логічні конструкції дають змогу з'ясувати онтологію явищ і процесів у їх статичному стані відповідно до всезагальних закономірностей функціонування органів та установ Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань, тому завжди мають збагачуватись матеріалом, узятим з історії розвитку пенітенціарної системи, що у свою чергу забезпечить урахування в логічній моделі їх специфічної неповторної динаміки, притаманної онтології правових явищ і процесів.

Одним із найпоширеніших методів дослідження залишається логіко-формальний, однак варто зауважити, що його застосування можливе лише у зв'язку з іншими методами. Наслідками подібного відокремлення може бути перекручення дійсного змісту застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності.

Дуже важливим моментом у дослідженні застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності є визначення відправної точки, тобто найбільш загального положення, щодо якого буде розгортатись логіка дослідження. Тому актуальною є позиція зарубіжного вченого Ю.М. Ткачевського, який ще в 1967 р. довів, що злочини, які вчиняються, є небезпечними тому, що вони порушують нормальний ритм роботи виправних установ [7, с. 19].

Оскільки будь-які правовідносини мають певну структуру, чітко виражений набір складників, що дає можливість виокремити об'єктивний і суб'єктивний аспекти застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності, можемо здійснити якісне порівняння з аналогічними за змістом явищами.

Тому позитивною стороною діалектичного підходу є те, що за його допомогою визначається та теоретично відображається історичний шлях становлення й розвитку застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності.

Крім того, за допомогою діалектичного методу увага дослідника акцентується не лише на виявленні особливостей і визначенні поняття «злісна непокоря вимогам адміністрації установи виконання покарань», а й на зв'язку цього явища з іншими явищами, інститутами, економічними, політичними та соціальними процесами.

Поряд із філософськими підходами до процесу вивчення застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань важливе значення мають самі методи або способи пізнання. Найбільш ефективним у цьому контексті є історично-правовий, порівняльно-правовий (компаративний), системний, структурно-функціональний, соціокультурний методи.

У системі конкретних методів дослідження проблеми правових реалій останнім часом суттєво підвищується роль порівняльно-правового (компаративного) методу. Цей метод є досить перспективним, оскільки дає можливість використання різних моделей організації й функціонування органів та установ Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань.

Завдяки порівняльно-правовому методу визначаються напрями вдосконалення національного законодавства, а також його адаптації до європейських правових стандартів. У зв'язку із цим виникають питання щодо можливості застосування досвіду

інших країн, а також співвідношення вітчизняного й зарубіжного досвіду стосовно застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності.

Суть функціонального методу ґрунтується на постановці проблемного питання вивчення застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності, яке супроводжується робочою гіпотезою, вибором критеріїв дослідження, збиранням емпіричного матеріалу, його узагальненням та інтерпретацією.

На нашу думку, такий метод дає змогу зробити коректний порівняльно-правовий аналіз застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності. Важливе місце в дослідженні цього питання посідає науковий підхід.

Саме він дає можливість виявити внутрішній механізм не лише дії окремих його компонентів (макро- чи мікросистемних підходів застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності), а й їх зв'язок на різних рівнях. Отже, застосування наукового підходу не виключає використання інших підходів до дослідження застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності.

Одним із таких є комплексний підхід. Серед учених немає єдиної думки щодо комплексного підходу до наукових досліджень. Одні автори стверджують, що наука завжди була комплексною, а комплексність іманентно притаманна науці. Інші вважають, що комплексність – якісно нова властивість саме сучасної науки. Ще інші вчені ототожнюють комплексність із термінами «системність», «інтегративність», «синтетичність» тощо. Не вдаючись до полеміки з дослідниками питання комплексності в науці, зупинимось на тому, що під комплексним вивченням застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності ми розуміємо всебічне вивчення одного об'єкта, яким є злісна непокоря, та багатьох його якостей і сукупності взаємопов'язаних причин та умов вчинення засудженим такого злочину.

Отже, використовуючи комплексний підхід до дослідження проблем застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності, ми не могли відійти від загальних методологічних принципів вивчення проблем функціонування органів та установ Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань.

Оскільки наше дослідження є процесом мислення, що відбувається за законами формальної логіки, вважаємо, що застосування логічних прийомів, зокрема й аналізу, синтезу, порівняння, індукції, дедукції, класифікації тощо, дасть нам змогу вийти

на наукове спостереження, яке може бути суцільним чи вибіркоvim.

Загалом, як вважає Г.І. Рузавін, наукове спостереження є цілеспрямованим, організованим сприйняттям предметів і явищ навколишнього світу [8, с. 19]. Отже, під час наукового спостереження ми узагальнюємо весь масив вивчення застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності. За вибіркового дослідження вивченню піддається лише певна їх частина, зокрема кримінально-правова або кримінально-виконавча характеристика застосування до засуджених за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань кримінальної відповідальності.

Доречно звернути увагу на те, що можливість застосування вибіркового спостереження обґрунтовується тим, що за його правильної організації обстеження лише обмеженого масиву об'єктів та інтерпретація статистичного матеріалу дають можливість отримати репрезентативні висновки з достатнім ступенем точності, які можна поширити на всю досліджувану сукупність матеріалу.

Недаремно серед прокурорських перевірок стану функціонування установ виконання покарань звертається увага на недостатню сумлінну працю персоналу виправних колоній, у тому числі в частині запобігання вчиненню засудженими нових злочинів.

Щодо емпіричного методу методології дослідження варто зауважити, що саме він дає змогу відповісти на питання про те, що є підвалинами наукового пошуку й висновків. Емпіричний матеріал надає процесу пізнання «експериментальні дані» про предмет дослідження, про дії, які формують у засудженого бажання не вчиняти злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань. Отже, емпіричні дані набувають статусу емпіричних фактів, якщо вони відображені не лише у свідомості суб'єктів пізнання, а й у відповідних матеріалах, у яких відбувається реєстрація.

Емпіричний метод також дає можливість прогнозувати результати дослідження злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань та опрацьовувати загальні методи пізнання, обґрунтовувати формування певних наукових напрямів і поглядів, відображати зміст конкретних концепцій застосування до засуджених кримінально-правової норми за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань.

Із цього приводу варто підтримати думку, яку висловлює вітчизняний учений О.І. Левченко, про те, що саме через емпіричні методи в науку проникає матеріальна практика. Здійснюючи спостереження, вимірювання, експерименти, дослідник виходить за межі суто логічного міркування та звертається до матеріальної взаємодії з реальними речами [9, с. 16–17]. Саме тому в дослідженні застосування до засуджених кримінальної відповідальності за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань ми виходили з необхідності проведення опитування персоналу виправних колоній, тим самим забезпечивши безпосередній контакт практики й теорії.

Таким чином, наведений перелік методів, використаних нами для дослідження застосування до засуджених кримінальної відповідальності за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань, не є вичерпним, оскільки сама методологічна система правової й психолого-педагогічної наук, яким властивий динамізм, перебуває на стадії формування та постійно поповнюється новими методами.

Висновки. Отже, розкрита нами методологія дослідження злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань містить систему загальнонаукових і спеціально-наукових методів із визначеною процедурою їх застосування. Такий підхід дає можливість сподіватись на оригінальність і достовірність отриманих результатів, спрямованих на вдосконалення практики роботи із засудженими в установах виконання покарань, а також відповідного галузевого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Братасюк М.Г. Ціннісний підхід до права в контексті сучасної правничої методології / М.Г. Братасюк // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 3–7.
2. Мандро О.В. Кримінальна відповідальність за злочини, що посягають на життя та здоров'я судді, народного засідателя чи присяжного : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О.В. Мандро. – К., 2014. – 200 с.
3. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. – М. : Аванта, 2001. – 560 с.
4. Губко И.В. Система преступлений против правосудия и место в ней уклонения от отбывания уголовного наказания или иных мер правового и процессуального принуждения / И.В. Губко // Российский следователь. – 2012. – № 23. – С. 38–39.
5. Батиргарєєва В.С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми : [монографія] / В.С. Батиргарєєва. – Х. : Право, 2009. – 300 с.
6. Савченко А.В. Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства Сполучених Штатів Америки : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 / А.В. Савченко. – К., 2007. – 190 с.
7. Ткачевский Ю.М. Ответственность за преступления, совершаемые в местах лишения свободы / Ю.М. Ткачевский. – М., 1967. – 200 с.
8. Рузавин Г.И. Методы научного исследования / Г.И. Рузавин. – М. : Мысль, 1974. – 180 с.
9. Левченко О.І. Проблеми правового регулювання суспільних відносин: загальнотеоретичні аспекти : [монографія] / О.І. Левченко. – Луганськ : Луганський держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – 527 с.

Карпенко Р. В.,
аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАПОДІЯННЯ ТІЛЕСНИХ УШКОДЖЕНЬ, УЧИНЕНИХ НЕПОВНОЛІТНІМИ

FORENSIC CHARACTERIZATION OF PHYSICAL INJURY, COMMITTED BY JUVENILES

Висвітлено особливості криміналістичної характеристики злочинів, вчинених неповнолітніми, виокремлено та розглянуто основні її елементи та кореляційні зв'язки між ними, аналіз яких дозволяє оптимально визначити напрями розслідування цих злочинів. Сформовано структуру криміналістичної характеристики тілесних ушкоджень, завданих неповнолітніми, включаючи такі елементи: особа злочинця; особа потерпілого; мотив; способи підготовки, учинення та приховування; час, місце та обставини; слідова картина злочину.

Ключові слова: криміналістична характеристика, тілесні ушкодження, аналіз елементів криміналістичної характеристики, розслідування злочинів, учинених неповнолітніми.

Рассмотрены особенности криминалистической характеристики преступлений, совершенных несовершеннолетними, выделены и рассмотрены основные ее элементы и корреляционные связи между ними, анализ которых дает возможность оптимально определить направления расследования данных преступлений. Сформирована структура криминалистической характеристики телесных повреждений, совершенных несовершеннолетними, включив в нее следующие элементы: личность преступника; личность потерпевшего; мотив; способы подготовки, совершения и сокрытия; время, место и обстановка; следственная картина преступления.

Ключевые слова: криминалистическая характеристика, телесные повреждения, анализ элементов криминалистической характеристики, пути оптимизации расследования, совершенных несовершеннолетними.

The peculiarities of criminological characteristics of crimes committed by juveniles, identified and discussed the basic elements and correlations between them, the analysis of which allows to optimally determine the direction of the investigation of these crimes. Formed the structure of the criminalistic characteristics of the injuries committed by minors include the following elements: personality of the offender; the identity of the victim; motive; the ways of preparation, Commission and concealment; the time, place and situation; trace picture of the crime.

Key words: criminalistics characteristics, injuries, analysis of elements of criminalistics characteristics; optimization of the investigation committed by juveniles.

Постановка проблеми. Реалії сьогодення свідчать про гостру потребу в якісній та ефективній протидії злочинності, у тому числі злочинності неповнолітніх. Доведено, що протидія будь-якому виду злочинності передбачає вжиття комплексу заходів, серед яких суттєве значення має якісне розслідування злочинів.

Злочини, вчинені неповнолітніми, мають низку відмінних особливостей, не враховувати які означає не забезпечувати цілеспрямованого та диференційованого підходу до протидії їм. Визначення оптимальних напрямів розслідування та шляхів запобігання таким злочинам сприятиме аналіз основних елементів їх криміналістичної характеристики, а також кореляційних взаємозв'язків між ними. Отже, чітке розуміння сутності та змісту криміналістичної характеристики злочинів, вчинених неповнолітніми, має не лише теоретичне значення, а й практичне спрямування, що свідчить про нагальну потребу в детальному розгляді цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема криміналістичної характеристики злочинів постійно перебуває в центрі уваги науковців. Більшість вчених-криміналістів, зокрема В.П. Бахін, Р.С. Белкін, В.К. Весельський, І.О. Возгірін, В.К. Гавло, І.Ф. Герасимов, В.Г. Гончаренко, Л.Я. Драпкін,

А.В. Іщенко, Н.С. Карпов, Н.І. Клименко, О.Н. Колесніченко, В.О. Коновалова, В.К. Лисиченко, Г.А. Матусовський, С.П. Мітрічев, В.О. Образцов, М.В. Салтєвський, М.О. Селіванов, В.Г. Танасєвич слушно вказують на важливість дослідження цієї наукової категорії.

Метою дослідження є висвітлення особливостей криміналістичної характеристики злочинів, вчинених неповнолітніми, практичного значення аналізу її основних елементів та кореляційних зв'язків між ними.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на значення криміналістичної характеристики для практики й створенні окремих методик розслідування, зазначений термін набув поширення в юридичній літературі. Складно знайти студию з криміналістики, у якій не використовувався б зазначений термін. Поняття «характеристика» – це «опис, визначення істотних, характерних особливостей, ознак чого-небудь [1; 2]. Криміналістична характеристика злочинів є елементом окремої криміналістичної методики. На наше переконання, якщо криміналістична характеристика виконує свою практичну (прагматичну) функцію, вона є частиною окремої криміналістичної методики, оскільки використовується в слідчій діяльності як інструмент, орієнтир

для забезпечення провадження досудового розслідування (сприяє висуненню слідчих версій, формуванню обставин, які підлягають установленню тощо).

Видається слушною позиція О. Н. Колесниченка й В. О. Коновалою, за якою криміналістична характеристика – це система відомостей (інформації) про криміналістично значущі ознаки злочинів даного виду, що відбиває закономірні зв'язки між ними та служить побудові й перевірці слідчих версій у розслідуванні конкретних злочинів [3, с. 16].

Пряхін Є.В. та інші автори зазначають, що криміналістична характеристика злочинів – це заснована на практиці правоохоронних органів і криміналістичних досліджень модель системи зведених відомостей про криміналістично значущі ознаки та види, групи або конкретного злочину, яка має на меті оптимізувати процес розкриття та розслідування злочину [4, с. 255].

На думку Г.А. Зоріна, криміналістична характеристика злочину повинна розглядатися як система сприятливих для розслідування даних і пов'язаних з ним обставин [5, с. 209]. Професор І.І. Когутич указав, що знання криміналістичних характеристик необхідне для організації швидкого, всебічного й об'єктивного провадження в кримінальних справах. Основне їх призначення полягає в тому, щоб інформувати слідчого про типові для певного виду чи групи злочинів ознаки [6, с. 546].

Варто погодитися з думкою А.Ф. Волобуєва про те, що одним із напрямів удосконалення криміналістичних методик розслідування злочинів є постійне відновлювання її внутрішньої структури з урахуванням сучасності [7, с. 3]. Адже динамічні процеси в суспільстві спонукають до нових форм формування особи правопорушника, способів підготовки, вчинення та приховування злочинів, відповідно до механізму слідоутворення тощо. Отже, методика розслідування окремих видів злочинів при її сталій структурі є динамічною системою в частині постійного вдосконалення поняття та змісту її структурних елементів, зокрема криміналістичної характеристики.

Розглядаючи загальні положень криміналістичної характеристики науковці по-різному підходять до визначення її структури, тобто до виділення та характеристики її елементів. Адже саме елементи й ознаки визначають те чи інше поняття. Детальний аналіз поглядів науковців на структуру криміналістичної характеристики викладено в підручнику з криміналістики, починаючи з появи цього терміна в науковому обігу й до сьогодні. [8, с. 361–365]. Не вдаючись до поглибленого аналізу наявних дискусій, спробуємо обґрунтувати власне бачення структури криміналістичної характеристики.

Шепітько В.Ю. до елементів криміналістичної характеристики відносить: 1) спосіб злочину; 2) місце й обстановку; 3) час учинення злочину; 4) знаряддя та засоби вчинення злочину; 5) предмет злочинного посягання; 6) особистість потерпілого (жертви); 7) особистість злочинця; 8) типові сліди

злочину [9, с. 318]. Автор намагається охопити більшість обставин, які характеризують злочин, а тому відбувається деталізація окремих його елементів. Увага акцентується на способі злочину, а також знаряддях і засобах його вчинення.

Зміст криміналістичної характеристики окремих видів злочинів, на думку деяких учених-криміналістів, не повинен зводитися лише до визначення та вичерпного переліку її елементів. Так, Л. А. Сергєєв відзначав, що поряд з особливостями способів і слідів відповідних видів злочинів, обставин, що характеризують учасників злочинів та їх злочинні зв'язки, об'єктивну сторону, час, місце й обстановку вчинення злочину, об'єкт посягання та взаємозв'язок зазначених чинників, до криміналістичної характеристики можуть входити й інші її складники [10, с. 5]. Росинська О.Р. називає такі елементи криміналістичної характеристики: а) характеристика типових способів учинення та приховання злочинів даного виду та інших обставин злочину; б) відомості про коло осіб, серед яких треба шукати злочинця; в) характеристика типового потерпілого; г) опис типових обставин, що сприяли або перешкоджали таким злочинам [11, с. 242].

Визначення складу елементів криміналістичної характеристики злочинів здійснюється на основі структури людської діяльності, зазначає В.В. Тіщенко, що охоплює суб'єкт, мету і мотиви, об'єкт (предмет), процес чи механізм (способи, знаряддя, засоби й ін.), результат [12, с. 60]. Возгрін І.А. вважає, що в кожного виду злочину повинен бути встановлений свій комплекс елементів криміналістичної характеристики, з визначенням їх закономірних кореляційних зв'язків і залежностей у вигляді кількісних показників [13, с. 27–28]. Бахін В.П. і Лук'янчиков Б. Є. погодилися з ним, оскільки «це найбільш типовий набір криміналістично значущих ознак, які покликані забезпечити службову функцію криміналістичної характеристики. Однак щодо окремих видів злочинів цей набір може видозмінюватися, тобто скорочуватись або розширюватись» [14, с. 42].

В юридичних джерелах під криміналістичною характеристикою розуміють систематизований опис даних про загальні, типові ознаки, обставини та інші характерні риси певного виду (групи) кримінальних правопорушень. При цьому науковці зазвичай виокремлюють як основні такі елементи криміналістичної характеристики: особа злочинця; способи та знаряддя вчинення злочину; обстановка вчинення кримінального правопорушення (відомості про час та місце його вчинення); слідова картина; особа потерпілого.

Особа злочинця є найбільш вагомою складовою всієї системи елементів у криміналістичній характеристиці. Власне, це той елемент, який «створює» всі обставини кримінально-каранної діяльності та перебуває в безпосередньому взаємозв'язку з іншими елементами криміналістичної характеристики [15, с. 221]. Особу злочинця, у тому числі неповнолітнього, характеризує наявність таких негативних чинників, які вирізняють її з-поміж інших законослухняних

громадян. Так, порівняно зі своїми однолітками неповнолітні злочинці мають низький культурний рівень, перекручене розуміння понять «товариство», «мужність», яскраво виражені антигромадські погляди, демонструють зневагу до створення матеріальних і моральних цінностей. Неповнолітні, які вчиняють суспільно-небезпечні діяння, часто виховуються в неповних або неблагополучних родинах, тікають з дому або залишені без нагляду батьків і педагогів навчальних закладів, вони ніде не працюють або перебиваються випадковими заробітками, перебувають на профілактичному обліку кримінальної міліції в справах дітей МВС України. Властиві неповнолітній особі прагнення до самоствердження, бажання бути лідером у групі, поєднані з обмеженими можливостями, можуть специфічно втілюватися в певному злочині. Так, вчинення злочинів проти особи часто супроводжується безглуздою жорстокістю, заподіянням жертві великої кількості тілесних ушкоджень. Інші категорії злочинів можуть супроводжуватися елементами демонстративності тощо (наприклад, написи на стінах).

Водночас слід зазначити, що неповнолітні правопорушники складають своєрідну типологічну групу, відрізняються від дорослих злочинців не лише характером і ступенем суспільної небезпечності вчинюваних злочинів, а й особливостями особи, яка характеризується недостатньою соціальною зрілістю, незавершеністю інтелектуально-вольового розвитку [16, с. 110]. Отримані результати дослідження стану злочинності неповнолітніх за 2009–2013 роки свідчать, що коефіцієнт злочинної активності неповнолітніх у віковій групі осіб 14–16 років майже втричі нижчий, ніж у неповнолітніх засуджених, яким виповнилося 16–18 років. Крім того, неповнолітні старшої вікової групи вчиняють більш тяжкі суспільно небезпечні діяння, ніж особи віком від 14 до 16 років [17, с. 214].

Спосіб вчинення злочину як елемент його криміналістичної характеристики мають ретельно вивчати на початковому етапі розслідування будь-якого виду злочину, у тому числі вчиненого неповнолітнім(ми), адже спосіб вчинення злочину та інформація про нього є основою для: виявлення взаємозв'язку між структурними елементами характеристики (спосіб – особа злочинця, спосіб – сліди тощо); побудови і висунення версій; планування розслідування; розробки особливостей тактики провадження слідчих (розшукових) дій; розробки криміналістичної профілактики злочинів.

У сучасній криміналістиці є майже загальновизнаним розуміння способу злочину як детермінованого об'єктивними та суб'єктивними чинниками комплексу дій суб'єкта з підготовки, вчинення та приховування злочину. Водночас таке повне структурне трактування коректне лише стосовно злочинів, які вчинюють обдумано. В інших випадках наявні два елементи в структурі способу злочину: підготовка та вчинення або вчинення і приховування, а у найпростіших випадках – лише спосіб вчинення злочину [18, с. 94].

Злочинам, вчиненим неповнолітніми, зазвичай не властива попередня підготовка, а також вжиття заходів з приховування слідів злочину. Це пояснюється тим, що значна кількість вчинених ними деліктів має ситуативний характер і зумовлена певними обставинами, а іноді й спонтанністю (наприклад, через відсутність охорони на об'єкті, перебування потерпілого у стані алкогольного сп'яніння тощо) [19, с. 39]. Відсутність попередньої підготовки впливає на вибір неповнолітніми знарядь вчинення злочину, якими найчастіше є побутові речі або предмети, підібрані ними поблизу місця події (складані ножі, каміння, порожні пляшки, металева арматура тощо). У випадку вчинення злочину групою неповнолітніх осіб або групою, до складу якої входять підлітки та дорослі особи, як правило, проводиться підготовка до нього: розподіл злочинних функцій, підшукування знарядь злочину, проведення розвідувальних (найчастіше мінімальних) дій, вибір механізму злочинного посягання, способу приховування злочину [20, с. 644].

Особливе практичне значення для розслідування злочинів, вчинених неповнолітніми особами, має вивчення кореляційних зв'язків способу вчинення злочину з такими елементами криміналістичної характеристики, як час, місце, обстановка, в яких простежуються події злочину в усіх його послідовних фазах.

Час вчинення злочину як елемент його криміналістичної характеристики містить у собі фактичні відомості, що вказують на період вчинення злочину, інформація про який є одним із важливих елементів об'єктивної сторони злочину, що обов'язково підлягає встановленню та доведенню. Інформація про час вчинення злочину дозволяє конкретизувати злочин і сприяє його індивідуалізації. Безперечно, без встановлення часу вчинення злочину не може бути повної впевненості, що саме винна особа притягнута до відповідальності за певний злочин.

Переважну кількість злочинів неповнолітні вчиняють у другій половині дня й у темний час доби (що пояснюється бажаною анонімністю дій, недостатнім освітленням, більшою можливістю безперешкодно зникнути з місця події). Впливають на час вчинення злочину й особливості проведення дозвілля, оскільки значна частина неповнолітніх у першу половину дня зайнята в навчальних закладах, на роботі або відпочиває після нічних пригод.

Слід зазначити, що джерелами інформації про час вчинення злочинів є матеріальні та «ідеальні» відображення. Для встановлення інформації про час вчинення злочину, скоєного неповнолітньою особою, з «ідеальних» джерел найчастіше використовують допит (коли дані, отримані у результаті допиту, вказують на час вчинення злочину) або одночасний допит двох чи більше осіб (за наявності суперечностей стосовно часу вчинення злочину в їхніх показаннях), опитування (у разі з'ясування давності нанесення тілесних ушкоджень). Для вивчення матеріальних слідів злочину слідчий призначає потрібну експертизу, враховуючи обставини кримінального провадження.

Під місцем вчинення злочину слід розуміти ділянку місцевості або приміщення, в якому скоєно злочин. Як свідчать матеріали слідчої та прокурорської практики, основну кількість злочинів неповнолітні особи вчиняють безпосередньо в місці проживання, навчання чи роботи або в сусідніх районах. При цьому місце вчинення кримінальних правопорушень неповнолітніми певним чином пов'язане з їх категорією (видом). Зокрема, найпоширенішими місцями вчинення грабежів і розбійних нападів є під'їзди та двори, мікрорайони шкіл і училищ, приміщення гуртожитків. Крадіжки ж найчастіше здійснюються у приватних будинках, квартирах, кіосках, магазинах тощо.

Характер слідів, які залишають на місці вчинення злочину, залежить від способу вчинення злочину та інших обставин, що характеризують дії злочинців у цей момент. Загалом у криміналістичній характеристиці слідами є: матеріальні предмети або їх частини: труп, знаряддя зламу, недопалки, рідини, плями крові, зернини, частинки будь-якої речовини тощо; матеріальні копії: сліди пальців, взуття, розрубу, розтину тощо; ідеальні відображення: сліди пам'яті (уявні образи) [21, с. 141].

Так, за результатами дослідження особливостей розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, вчинених неповнолітніми, та узагальнення практики розслідування цієї категорії злочинів. Д.А. Патрелюк дійшов висновку, що у 26% випадків фіксують сліди відображення, у 10% – залишені об'єкти, у 4% – сліди біологічного походження, в 1% – мікросліди [22, с. 45].

На вчинення злочинів неповнолітніми загалом вказують такі сліди: особливості слідів рук і взуття, зокрема їх розмір (за даними Є.Д. Лук'янчикова, на відрізок у 0,5 см поперек папілярних ліній у дітей віком 8–12 років – 12–13 ліній, у підлітків – 10–12 ліній, у дорослих – 9–10 ліній) [23, с. 23]; – залишені, викинуті, загублені особисті речі, за якими можна визначити вікову групу правопорушників (наприклад, обхватголови за шапочкою або розмір залишеної рукавички); сліди зубів на продуктах харчування, на виплюнутій жувальній гумці; невеликі розміри отворів, крізь які відбулося проникнення до приміщення; специфічні предмети посягання, викрадені з приміщення: солодощі, диски, плакати, іграшки тощо, тоді як більш цінні речі залишилися на своїх місцях (інколи саме аналіз предметів злочинного посягання, зокрема у разі крадіжок, дає змогу відразу після виявлення злочину висунути версію про те, що його вчинено неповнолітньою особою або за її участю тощо). Крім того, аналіз слідів на місці події інколи дозволяє припустити, що злочин вчинено особою у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння (про це може свідчити наявність специфічних предметів: шприців, пляшок з-під алкогольних напоїв тощо).

Слід також зауважити, що неповнолітні під час вчинення кримінального правопорушення або після його вчинення, як правило, вживають доволі елементарні заходи з приховування слідів злочинних дій, що зазвичай полягають у знищенні або маскуванні явних слідів злочину на одязі і тілі (замивання плям крові, чищення одягу, приховування викраденого майна у підвалах, на горищах, у новобудовах або зруйнованих будинках, лісопосадках тощо). Після вчиненого протиправного діяння вони намагаються якомога швидше зникнути з місця його вчинення. Іноді неповнолітні з метою відведення від себе підозри щодо причетності до злочину готують алібі, для чого заздалегідь звертаються до однолітків або інших знайомих осіб із проханням підтвердити факт їхнього перебування під час вчинення злочину в іншому місці.

Отже, зафіксувати слідову картину злочину, вчиненого неповнолітнім(ми), можна за допомогою проведення відповідних слідчих (розшукових) дій (огляду місця події, різних видів допиту тощо). Для швидкого та якісного розслідування будь-якого злочину, у тому числі вчиненого неповнолітньою особою, важливого значення набуває також криміналістичний аналіз особи потерпілого. Це пояснюється тим, що на початковому етапі розслідування злочину, зокрема й вчиненого неповнолітньою особою, доволі часто саме потерпіла особа виступає одним із основних джерел отримання інформації, використання якої сприяє швидкому його розкриттю. Ретельне вивчення особи потерпілого та його поведінки дозволяє висунути слідчі версії про особу, яка вчинила злочин, а також найповніше та найточніше виявити обставини, які сприяли його вчиненню. Потерпіла від злочину особа становить криміналістичний інтерес ще й тому, що є не лише джерелом доказової інформації (як суб'єкт, що повідомляє про обставини вчиненого злочину), а й фізичним об'єктом, який може мати на собі (тілі або одязі) або на речах, які є у неї, різні сліди, виявлення та криміналістичне дослідження яких дозволяє отримати інформацію, що сприятиме повному, всебічному та швидкому розслідуванню цього злочину.

Висновки та пропозиції. Все вищенаведене дозволяє сформулювати структуру криміналістичної характеристики тілесних ушкоджень, завданих неповнолітніми, включаючи такі елементи: особа злочинця; особа потерпілого; мотив; способи підготовки, учинення та приховування; час, місце та обстановка; слідова картина злочину.

Подальше дослідження розглянутої проблеми можна проводити в напрямку визначення змісту кожного з елементів криміналістичної характеристики тілесних ушкоджень, учинених неповнолітніми, та кореляційних зв'язків між ними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Сов. энциклопедия, 1973. – 846 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. Ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпін'я : Перун, 2001. – 1440 с.
3. Колесниченко А. Н. Криминалистическая характеристика преступлений : учеб. пособие / А. Н. Колесниченко, В. Е. Коновалова. – Х. : Юрид. ин-т, 1985. – С. 16. (92)

4. Криміналістика: навчальний посібник / за заг. ред. Є.В. Пряхіна. – Львів: ЛьвДУВС, 2010. – 540 с.
5. Зорин Г.А. Теоретические основы криминалистики. – Минск.: Амалфея, 2001. – 608 с.
6. Когутич І.І. Криміналістика: Курс лекцій. – К.: Атіка, 2009. – 888 с.
7. Волобуев А.Ф. Научные основы комплексной методики расследования корыстных преступлений в сфере предпринимательства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. – Х., 2002. – 43 с.
8. Біленчук П. Д. Криміналістика. – 2-е вид., випр. і доп. / П.Д.Біленчук, К. Лисиченко, Н. І.Клименко. – К. : Атіка, 2001. – 544 с.
9. Шепитько В. Ю. Криминалистика: Курс лекций. – Х.: Одиссей, 2005. – 368 с.
10. Сергеев Л. А. Расследование и предупреждение хищений, совершаемых при производстве строительных работ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Л. А. Сергеев. – М., 1966. – 21 с.
11. Россинская Е. Р. Криминалистика. Вопросы и ответы: Учеб. пособие для вузов / Е. Р.Россинская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 351 с.
12. Тищенко В. В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів: Монографія / В. В.Тищенко. –О. : Фенікс, 2007. – 260 с.
13. Возгрин И.А. Научные основы криминалистической методики расследования преступлений: курс лекций. В 4 ч. Ч. 4. СПб., 1993. – С. 22.
14. Бахін В. Склад і призначення криміналістичної характеристики злочинів / В. Бахін, Б. Лук'янчиков // Правн. часоп. Донецьк. ун-ту, 2000. –Вип. 1. – С. 42. (39-44)
15. Хоменко А.Н. Связь личности преступника, как элемента криминалистической характеристики преступлений с другими ее элементами / А.Н. Хоменко // Актуальные вопросы правоведения в период совершенствования социалистического общества. – Томск :Изд-во Томского ун-та, 1989. – С. 221–222.
16. Юзікова Н.С. Проблема кримінально-правового захисту інтересів неповнолітніх: монографія / Н.С. Юзікова. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетровського ун-ту, 1999. – 172 с.
17. Протидія злочинності неповнолітніх в Україні (теорія і практика) : наук.– практ. посіб. / [Попов Г.В., Мозгова В.А., Шевченко Я.М. та ін.]. – К. : Алерта, 2014. – 230 с.
18. Тищенко В.В. Підготовка злочину як об'єкт криміналістичного дослідження / В.В. Тищенко // Актуальні проблеми криміналістики : матер. міжн. наук.-прак. конф. – Харків :Гриф, 2003. – С. 90–96.
19. Луковников Г.Д. Особенности производства по делам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними / Г.Д. Луковников // Совершенствование деятельности по раскрытию и расследованию преступлений, совершенных несовершеннолетними : сбор. науч.статей. – Ижевск : Ижевский филиал Нижегородской академии МВД России, 2008. – С. 39–44.
20. Криминалистика: учеб. для вузов / [Герасимов И.Ф., Драпкин Я.Л., Ищенко Е.П. и др.] ; под ред. И.Ф. Герасимова, Л.Я. Драпкина. – М. : Высшая школа, 1999. – 672 с.
21. Салтевський М.В. Криміналістика (у сучасному викладі) : підручник / М.В. Салтевський. – К. : Кондор, 2005. – 588 с.
22. Патрелюк Д.А. Розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, вчинених неповнолітніми : навч. посібник / Д.А. Патрелюк. – Донецьк : ФОП «Лопатніков С.Г.», 2012. – 221 с.
23. Лукьянчиков Е.Д. Особенности расследования преступлений несовершеннолетних : учеб. пособ. / Е.Д. Лукьянчиков. – К. : Освіта, 1990. – 51 с.

Кархут Р. В.,

*аспірант відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою
Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України***ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОКАРАНЬ ЗА ВТРУЧАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ
СУДОВИХ ОРГАНІВ: ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА****GENERAL CHARACTERISTIC OF PUNISHMENTS FOR INTERVENTION
IN THE ACTIVITY OF THE JUDICIARY: THE REPUBLIC OF POLAND EXPERIENCE**

Стаття містить характеристику окремих аспектів системи покарань за кримінальним законодавством Республіки Польща, зокрема, у ній зроблено спробу визначити, які саме види покарання застосовуються за вчинення злочину, передбаченого статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща. На основі зарубіжного досвіду вносяться також пропозиції стосовно вдосконалення кримінального законодавства України, зокрема статті 376 Кримінального кодексу України.

Ключові слова: покарання, позбавлення волі, штраф, обмеження волі, кримінально-правові засоби, конфіскація.

Стаття содержит характеристику отдельных аспектов системы наказаний по уголовному законодательству Республики Польша, в частности в ней сделана попытка определить, какие именно виды наказания применяются за совершение преступления, предусмотренного статьей 232 Уголовного кодекса Республики Польша. На основе зарубежного опыта вносятся также предложения по совершенствованию уголовного законодательства Украины, в частности статьи 376 Уголовного кодекса Украины.

Ключевые слова: наказание, лишение свободы, штраф, ограничение свободы, уголовно-правовые средства, конфискация.

The paper contains the description of individual aspects of the system of punishment under the criminal legislation of the Republic of Poland. The author makes an attempt to determine the penalties which are applied for committing a crime under article 232 of the Criminal Code of the Republic of Poland. On the basis of the international experience the proposals for improving the criminal legislation of Ukraine, in particular article 376 of the Criminal Code of Ukraine are made.

Key words: punishment, imprisonment, fine, restriction of liberty, criminal means, confiscation.

Вступ. Кримінально-правова політика держави щодо запобігання злочинності передбачає комплекс заходів, серед яких головну роль відіграють заходи соціального, економічного, правового та політичного характеру. В системі цих заходів певне місце посідає й покарання. Це, по суті, один із головних засобів охорони суспільства від злочинних посягань. Виконання цієї ролі здійснюється як за допомогою погрози покаранням, що передбачається санкціями певної кримінально-правової норми, так і шляхом реалізації цих санкцій, тобто примусового впливу на осіб, які вже вчинили злочин. Успіх у запобіганні злочинам, у тому числі тих, які стосуються втручання в діяльність судових органів, залежить, зокрема, від правильного призначення покарання винному.

Крім того, характеристика видів і сутності покарання кримінального права зарубіжних країн цілком може стати у нагоді для вдосконалення методологічних засад вітчизняної науки кримінального права та законодавства.

Досвід правового регулювання інституту покарання за польським законодавством вивчали такі вчені, як А. Марек, К. Бухала та інші. Аналіз наукових розробок кримінального права Республіки Польща з обраної нами тематики дасть змогу в подальшому здійснити ґрунтовний компаративістський аналіз кримінального законодавства України, зокрема статті 376 Кримінального кодексу України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей видів покарань за кримінальним законодавством Республіки Польща, зокрема, за

втручання в діяльність органів судової влади (стаття 232 Кримінального кодексу Республіки Польща).

Результати дослідження. Санкцією статті 232 Кримінального кодексу Республіки Польща передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 3 місяців до 5 років.

Покарання у вигляді позбавлення волі досить широко представлено у санкціях статей особливої частини Кримінального кодексу Республіки Польща. Загалом система покарань у польському кримінальному праві досить вузька порівняно з українським кримінальним правом та передбачає лише п'ять видів покарань, серед яких штраф, обмеження волі (що фактично зводиться до виправних робіт, а не до власне обмеження волі, як в українському кримінальному праві), позбавлення волі, позбавлення волі строком на 25 років та довічне позбавлення волі. Як зазначають науковці, покарання у вигляді позбавлення волі залишається основним засобом реакції держави на прояви злочинності [1, с. 502].

Покарання у вигляді позбавлення волі переслідує мету пробудити в засудженого бажання бути корисним у суспільстві, здобути позитивну характеристику, викликати в нього почуття відповідальності, змусити дотримуватися правопорядку, що, власне, і запобігатиме вчиненню ним нових злочинів. Для цього у різних типах і видах кримінально-виконавчих закладів розроблено та здійснюються відповідні заходи щодо засудженого в рамках системи виконання покарання. Тобто таким чином визначається ресоціалізація засудженого як мета певного виду покарання.

Як зазначає А. Марек, за часів Польської Народної Республіки на покарання у вигляді позбавлення волі припадало 30–36% від всіх видів покарань. При цьому спостерігалася тенденція до збільшення строків цього виду покарання, що, фактично, призвело до різкого зростання пенітенціарного рецидиву. Після зміни політичної системи в кінці 1980-х – на початку 1990-х у Республіці Польща було проведено ряд радикальних реформ у системі призначення покарань. Зокрема, значно лібералізовано кримінальну репресію у зв'язку з прийняттям у 1997 році нового Кримінального кодексу, в якому покарання у вигляді позбавлення волі значно пом'якшено. Про це свідчить хоча б той факт, що стаття 32 Кримінального кодексу Республіки Польща, яка визначає систему покарань, позбавлення волі посідає наступне місце після покарання штрафом та обмеженням волі [2, с. 252]. Як зазначається в обґрунтуванні проекту Кримінального кодексу Республіки Польща 1997 року, така система покарань повинна налаштовувати суддів особливо ретельно визначати законодавчі пріоритети у виборі видів покарання [3, с. 137].

Кримінальний кодекс Республіки Польща 1997 року знизив нижню межу позбавлення волі з 3 місяців до 1 місяця, і відтоді позбавлення волі в польському кримінальному праві призначається строком від 1 місяця до 15 років. Таке рішення було прийнято у зв'язку з тим, що, на думку польських законодавців, занадто висока мінімальна межа позбавлення волі була причиною застосування судами надто суворих термінів позбавлення волі.

Крім того, відповідно до § 3 статті 58 Кримінального кодексу Республіки Польща за злочини, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше 5 років, в тому числі і за злочин, передбачений статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща, суд може призначити штраф або обмеження волі замість позбавлення волі, за винятком осіб, раніше засуджених до реального відбукання покарання за умисні злочини, а також осіб, що вчинили хуліганські злочини.

Таким чином, кримінальний закон дає можливість суду призначити покарання в кожному конкретному випадку на власний розсуд, у тому числі й за злочин, передбачений статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща, тобто застосовувати більш м'який вид покарання, зокрема штраф або обмеження волі. Застосування більш м'якого виду покарання є правом, а не обов'язком суду, і може застосовуватися у випадках, коли суд дійде висновку, що позбавлення волі є занадто суворим покаранням до особи, яка притягується до відповідальності за вчинення злочину, передбаченого статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща.

По суті, § 3 статті 58 Кримінального кодексу Республіки Польща, який передбачає можливість призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено санкцією статті Особливої частини, є одним із проявів принципу переваги покарань, що не пов'язані із позбавленням волі. Причому цей принцип стосується не лише дрібних злочинів, але й злочинів

середньої тяжкості, оскільки згідно з §3 статті 58 Кримінального кодексу Республіки Польща верхня межа терміну позбавлення волі становить 5 років.

Як зазначає К. Бухала, у Кримінальному кодексі Республіки Польща 1997 року передбачається застосування такої кримінально-правової політики, яка б сприяла зменшенню кількості осіб, котрі перебувають у місцях позбавлення волі, зокрема до 100 осіб на 100 тисяч населення, або й нижче, тобто до середнього західноєвропейського рівня [4, с. 15–18].

Незважаючи на світову кризу, пов'язану із застосуванням покарань у вигляді позбавлення волі, а також дискусій навколо питання щодо ресоціалізації як мети покарання, автори Кримінального кодексу Республіки Польща 1997 року все-таки не відмовилися від ресоціалізації засуджених. Більше того, вони зазначають, що ресоціалізація матиме більший ефект в умовах «контрольованої свободи» [3, с. 141–142].

Водночас законодавство не встановлює чітких обмежень щодо призначення більш м'яких покарань на підставі § 3 статті 58 Кримінального кодексу Республіки Польща. При цьому суд має повну свободу як у виборі видів покарань (штраф або обмеження волі), так і у виборі їх заміни. Зауважимо, що згідно з § 3 та § 4 статті 58 Кримінального кодексу Республіки Польща немає значення, який саме злочин вчинила особа, чи то умисний, чи то необережний. За злочин, передбачений статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща, може бути застосоване покарання у вигляді штрафу на підставі § 3 статті 58 цього кодексу.

По суті, в системі покарань кримінального права Республіки Польща штраф є єдиним майновим покаранням, а разом із обмеженням волі (аналог в українському кримінальному праві – виправні роботи, а не обмеження волі) – єдиними неізоляційними покараннями, тобто покараннями, не пов'язаними з позбавленням волі.

Метою штрафу є спричинення особі, яка вчинила злочин, майнових обтяжень, зменшення її матеріальних благ. Аналіз підстав призначення цього виду покарання, передбаченого Кримінальним кодексом Республіки Польща, свідчить, що штраф має три різновиди: штраф як єдине покарання за злочин (штраф самостійний); штраф як покарання, що призначається разом із позбавленням волі (штраф кумулятивний); штраф, пов'язаний з умовним звільненням від покарання позбавленням волі чи обмеженням волі.

Кримінальний виконавчий кодекс Республіки Польща (далі – КВК РП) дає підстави назвати четвертий вид штрафу, а саме штраф як покарання, яке може бути призначене внаслідок заміни покарання у вигляді обмеження волі на штраф (§ 1 стаття 65 КВК РП). На підставі § 3 статті 58 Кримінального кодексу Республіки Польща замість позбавлення волі штраф може бути призначений лише як штраф самостійний.

Покарання у вигляді обмеження волі також може бути призначено особі, що вчинила злочин, передбачений статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща, на підставі § 3 статті 58 цього кодексу.

Як зазначено в статті 34 Кримінального кодексу Республіки Польща, обмеження волі може бути призначено на строк від одного до дванадцяти місяців та визначатися у місяцях. Покарання у вигляді обмеження волі полягає в тому, що засуджений протягом його відбування не може без згоди суду змінювати місце постійного проживання, а також зобов'язаний виконувати роботу, яку йому визначив суд у вирокі, та зобов'язаний звітувати про відбування свого покарання перед відповідними органами. Як бачимо, покарання у вигляді обмеження волі в польському кримінальному праві має зовсім інший зміст, ніж покарання у вигляді обмеження волі в українському кримінальному праві. Якщо проводити аналогію, то обмеження волі в польському судочинстві за змістом ідентичне покаранню у вигляді виправних та громадських робіт в українському кримінальному праві. По суті, обмеження волі в польській системі кримінального права є альтернативою нетривалих строків позбавлення волі та штрафу, який в деяких випадках важко сплатити.

Основним видом покарання у вигляді обмеження волі є залучення засудженого до суспільно-корисної праці. Щодо типу робіт і терміну їх виконання, то відповідно до статті 35 Кримінального кодексу Республіки Польща обов'язок засудженого – виконувати визначену та контрольовану судом роботу на підприємстві, в медичній або в установі соціального забезпечення, чи у будь-якій іншій установі, що здійснює суспільно-корисну або благодійну діяльність, безвідплатно та впродовж від 20 до 40 годин щомісяця.

Якщо ж покарання призначається особі, яка має постійне місце роботи, то суд має право вираховувати з грошового заробітку такої особи від 10 до 25 відсотків у дохід держави або на суспільно-корисну мету, вказану у вирокі суду. При цьому під час відбування покарання засуджений не може бути звільнений з місця роботи.

Крім того, суд може призначити засудженому куратора або особу, яка заслуговує на довіру суду і яка наглядатиме за засудженим, або ж залучити до нагляду за ним організацію чи установу, до чийої діяльності належить піклування про засуджених чи допомога їм. Зауважимо також, що, призначаючи особі покарання у вигляді обмеження волі, суд може поставити в обов'язок засудженому виконання ним певних умов, зокрема:

- попросити пробачення в потерпілого;
- відраховувати кошти із його заробітку на утримання потерпілого;
- утримуватися від вживання алкоголю чи інших одурманюючих речовин;
- відшкодувати завдану шкоду повністю або частково.

Крім призначення винному покарання за вчинення злочину, передбаченого статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща, суд зобов'язаний вирішити питання щодо застосування до нього кримінально-правових засобів.

Кримінально-правові засоби – це додаткові обмеження, що згідно з вирокі застосовуються судом до

засудженої особи нарівні з покаранням, а в окремих випадках замість покарання. Якщо проводити аналогію з кримінальним правом України, то найбільш наближеними до таких кримінально-правових засобів залишаються додаткові покарання.

Стаття 39 Кримінального кодексу Республіки Польща передбачає десять різних кримінально-правових засобів: позбавлення публічних прав; заборону обіймати певні посади; заборону здійснювати певну професійну діяльність; заборону займатися певною господарською діяльністю; заборону займатися діяльністю, пов'язаною з вихованням, лікуванням, освітою малолітніх чи опікою над ними; обов'язок утримуватися від перебування в певному середовищі або визначених місцях; заборону контактувати з певними особами або заборону залишати місце проживання без згоди суду; заборону керувати транспортними засобами; конфіскацію майна (*przepadek*); зобов'язання відшкодувати заподіяну шкоду; зобов'язання відраховувати із заробітної плати кошти на суспільні потреби (*nawiązka*); зобов'язання здійснювати інші, передбачені судом, грошові виплати; публічне оголошення вирокі.

Кримінальний кодекс Республіки Польща 1969 року, що діяв до прийняття нині чинного Кримінального кодексу 1997 року, передбачав можливість застосування основних та додаткових покарань. Однак суть додаткового покарання полягає в тому, що воно може застосовуватися лише поряд із основним. Водночас нині чинний Кримінальний кодекс Республіки Польща 1997 року передбачає широкі можливості для застосування кримінально-правових обмежень поза покараннями або при звільненні від них. Тому називати такі кримінально-правові обмеження додатковими покараннями не відповідало їх суті. Саме тому законодавці відмовилися від використання терміна «додаткове покарання», ввівши новий – «кримінально-правові засоби».

Кримінальний кодекс Республіки Польща передбачає окремі підстави для застосування кожного з передбачених кримінально-правових засобів та визначає, що позбавлення публічних прав може застосовуватися до особи у випадку призначення їй покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше трьох років за злочин, вчинений з мотивів, що заслуговують на особливий осуд. Позбавлення публічних прав полягає в позбавленні активного та пасивного виборчого права до органу публічної влади, органу професійного самоврядування або господарського управління, втрату права на участь у відправленні правосуддя, а також на виконання будь-якої ролі в державних органах та установах, у територіальному управлінні або управлінні торгівлі та втрату військового звання і повернення до рангу рядового. Втрата публічних прав також передбачає втрату орденів, нагород, почесних звань і втрату шансів повернути їх впродовж строку втрати публічних прав (§ 1 стаття 40 Кримінального кодексу Республіки Польща).

Важливим засобом покарання також є конфіскація (статті 44 і 45 Кримінального кодексу Республіки

Польща). Сутність конфіскації полягає у передачі права власності або фактичного права володіння об'єктами злочинця на користь Казначейства держави. Це велика кількість засобів, яка складається з чотирьох груп об'єктів. У першу чергу цей засіб покарання застосовується при конфіскації об'єктів, отриманих безпосередньо в результаті злочину, так звані плоди злочину (*producta sceleris*); конфіскації об'єктів, які використовувалися для вчинення злочину, маються на увазі інструменти злочину (*instrumenta sceleris*); конфіскації об'єктів, виробництво, зберігання, торгівля, пересилка, носіння або транспортування яких заборонене, наприклад, наркотики (*objecta sceleris*); конфіскації фінансових прибутків або їх еквівалентів, які могли бути отримані злочинцем опосередковано в результаті скоєного злочину.

Кримінально-правові засоби, призначені для створення тиску на злочинця стосовно його майна, являють собою грошове відшкодування, що стягується в порядку покарання (стаття 47 Кримінального кодексу Республіки Польща), та виконання зобов'язань у грошовій формі (стаття 49 Кримінального кодексу Республіки Польща). Грошове відшкодування, що стягується в порядку покарання, у своїй основній формі полягало у виплаті певної суми грошей на користь постраждалої сторони. Ця сума була компенсацією постраждалій стороні. Нині грошове відшкодування, що стягується в порядку покарання, застосовується не лише на користь постраждалої сторони, а й на користь установ, що виконують певну суспільно-корисну роль, і навіть на користь Казначейства держави. Цей засіб покарання може застосовуватися лише у спеціально визначених ситуаціях, передбачених Кримінальним кодексом Республіки Польща [6, с. 188].

Насамперед грошове відшкодування, що стягується в порядку покарання, може бути накладене у разі винесення вироку за умисний злочин проти життя чи здоров'я особи або інший умисний злочин, у результаті якого настала смерть, була заподіяна шкода здоров'ю, завдано тілесних ушкоджень або спричинено розлад здоров'я. Цей кримінально-правовий засіб також може бути накладений у разі винесення вироку за злочини проти довкілля та ряд злочинів проти безпеки сполучення, якщо злочинець керував механічним транспортним засобом у стані сп'яніння або під впливом снодійного, чи втік з місця аварії. Покарання у вигляді виконання зобов'язань у грошовій формі застосовується з іншою метою. Основна функція цього засобу полягає у формуванні правової свідомості суспільства. Суть його в тому, щоб не допустити формування у суспільстві помилкового переконання про безкарність злочинця, який здійснює правопорушення, в ситуації, коли є привід утриматися від застосування покарання або має місце умовне припинення кримінального провадження.

Важливу групу кримінально-правових засобів становлять різні заборони, що накладаються на порушників. Їх спільною рисою є превентивний

характер. Застосовуються такі заборони за необхідності обмежити свободу злочинця, особливо в ситуації, коли заборонений вид поведінки був пов'язаний зі скоєним злочином. Перелік таких кримінально-правових засобів містить п'ять різних видів заборони, зокрема: заборона обіймати певні посади, виконувати певну професійну діяльність або вести вказаний вид господарської діяльності (§ 1 стаття 41 Кримінального кодексу Республіки Польща), продовжувати виконувати діяльність, пов'язану з вихованням та освітою, медичним обслуговуванням або доглядом за неповнолітніми (§ 1a стаття 41 Кримінального кодексу Республіки Польща), а також заборона на участь у громадських заходах (стаття 41b Кримінального кодексу Республіки Польща), заборона відвідувати казино та грати в азартні ігри (стаття 41c Кримінального кодексу Республіки Польща), заборона керувати механічними транспортними засобами (стаття 42 Кримінального кодексу Республіки Польща).

Поняття «кримінально-правовий засіб» передбачає також накладання певних обов'язків на порушника. Мета цих засобів полягає у тому, щоб змусити злочинця дотримуватися конкретного типу поведінки, тоді як причини примусу є дуже різними. Насамперед можемо виокремити причини превентивно-виховного характеру, спрямовані на стримування правопорушника від подальших протиправних дій, зокрема, стосовно охоронюваних активів або відсторонення його від діяльності, яка передбачає сприятливі умови для вчинення правопорушення. Безумовно, такі засоби покарання передбачають накладання певних обов'язків на злочинця, зокрема утримуватися від перебування в певному оточенні або місці, заборонаю контактувати з певними людьми або наближатися до них, чи заборонаю залишати певне місце перебування без згоди суду. Аналогічні функції також покладаються на інші кримінально-правові засоби, наприклад, залишити приміщення, в якому перебуває постраждала особа (стаття 41a Кримінального кодексу Республіки Польща). Інша мета досягається шляхом накладання обов'язку відшкодувати втрати або компенсувати завдані збитки (стаття 46 Кримінального кодексу Республіки Польща), що становить компенсаторну функцію кримінального права, виконання якої забезпечує постраждалій особі відшкодування за завдані збитки [6, с. 189].

Висновки. У Кримінальному кодексі Республіки Польща передбачені дещо суворіші санкції за втручання в діяльність судових органів, ніж у Кримінальному кодексі України. За втручання в офіційну діяльність суду згідно зі статтею 232 Кримінального кодексу Республіки Польща застосовується покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 3 місяців до 5 років. Натомість у частині 1 статті 376 Кримінального кодексу України передбачено, що втручання в будь-якій формі в діяльність судді з метою завадити виконанню ним службових обов'язків або домагання винесення неправосудного рішення карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців. Водночас у частині 2 цієї статті записано, що ті самі дії, якщо вони завадили злочину чи затриманню особи, яка його вчинила, або вчиненого особою з використанням свого службового становища, караються позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років або арештом на строк до шести місяців, або позбавленням волі до трьох років.

Отже, пропонуємо внести зміни до статті 376 Кримінального кодексу України в частині, де встановлено мінімальний та максимальний розмір конкретного виду покарання, сформулювавши їх у такій редакції: «Втручання в будь-якій формі в діяльність судді з метою перешкодити виконанню ним служ-

бових обов'язків або добитися винесення неправосудного рішення карається виправними роботами на строк до двох років або позбавленням волі на строк від трьох місяців до 3 років.

Ті самі дії, якщо вони перешкодили запобіганню злочину чи затриманню особи, яка його вчинила, або вчиненого особою з використанням свого службового становища, караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років».

Закріплення на законодавчому рівні більш суворого покарання, ніж це передбачено санкцією відповідної статті, зокрема 376 Кримінального кодексу України, є одним із суттєвих кроків на шляху запобігання порушенням при здійсненні органами судової влади об'єктивного та неупередженого судочинства, що гарантується Конституцією України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116 kodeksu karnego / K. Buchała, A. Zoll; współpaca autorska P. Kardas. – Kraków : Zakamycze, 1998. – 657 s. – (Komentarz do k. k. T. 1).
2. Marek A. Prawo karne. / A. Marek. – Warszawa: C. H. Beck, 2007. – 688 s. – (8, uaktualnione i zmienione).
3. Fredrich-Michalska I. Nowe kodeksy karne – z 1997 roku z uzasadnieniami / I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak, Polen. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1997. – 608 s.
4. Buchała K. System kar, srodków karnych i zabezpieczających w projekcie Kodeksu karnego z 1990 r. / K. Buchała. // Państwo i Prawo. – 1991. – Nr. 6. – S. 25.
5. Kodeks karny : Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku / Dziennik Ustaw, 1997. – Nr. 88. – poz. 553 z późn. zmian.
6. Хипс С. Система покарань за кримінальним правом Республіки Польща / С. Хипс. // Право України. – 2011. – № 9. – С. 184–195.
7. Kodek karny wykonawczy : Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku / Dziennik Ustaw, 1997. – Nr. 90. – poz. 557 z późn. zmian.
8. Кримінальний кодекс України : за станом на 5 квітня 2001 року / Верховна Рада України – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2001. – 143 с.

Краснобрижий А. М.,
аспірант кафедри адміністративного та кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

THE MODERN TENDENCIES OF CORRUPTION COUNTERACTION IN UKRAINE

У статті окреслено сучасні тенденції протидії корупції в Україні та проаналізовано позицію тих вчених, які вважають, що запроваджувати міжнародний досвід слід з урахуванням особливостей національної правотворчої та правозастосовної практик.

Ключові слова: право, закон, порушення, злочин, покарання, корупція, відповідальність.

В статье обозначены современные тенденции противодействия коррупции в Украине и проанализирована позиция тех ученых, которые считают, что вводить международный опыт следует с учетом особенностей национальной правотворческой и правоприменительной практики.

Ключевые слова: право, закон, нарушение, преступление, наказание, коррупция, ответственность.

The article outlines the modern tendencies of corruption counteraction in Ukraine; it is supported those scientists, which consider that international experience should be applied with considering the peculiarities of national lawmaking and law enforcement practices.

Key words: right, law, violation, crime, punishment, corruption, responsibility.

У Конституції України в ч. 2 ст. 6 проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Наведене положення Основного Закону держави однозначно є головною загальною засадою, визначальним чинником діяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування виключно у рамках правового поля, жодне їх рішення не може суперечити закону.

Кожного дня з екранів телевізорів, сторінок друкованих та електронних видань ми чуємо про нові факти корупції в освіті, медицині, судовій системі, правоохоронних органах, органах влади та місцевого самоврядування. І це в період «активної» боротьби з корупцією, оновлення антикорупційного законодавства та адаптації вітчизняного антикорупційного законодавства до вимог Європейського Союзу.

За результатами проведеного опитування щодо стану корупції в Україні у 2015 р. 57,2% респондентів зазначили, що він не змінився, 27,7% – погіршився і тільки 15,1% відзначили про покращення стану протидії корупції.

Корупція є глобальним, інтернаціональним явищем. Вона притаманна кожному суспільству та кожній державі. Відмінність полягає лише в розмірах, об'ємах та формах. Так, за результатами проведених досліджень громадською організацією «Трансперенсі Інтернешнл Україна» індекс сприйняття корупції в Україні складає 27 зі 100 можливих. На цьому ж рівні поряд з Україною знаходяться Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай. Найбільш корумпованими країнами світу є Північна Корея та Сомалі. Індекс сприйняття ступеня поширеності корупції у державному секторі цих країн складає 8 балів. Очолювали антикорупційний рейтинг 2015 році Данія (91), Фінляндія (90) та Швеція (89) [1].

Основою для написання статті стали праці П.П. Андрушка, Ю.В. Бауліна, О.І. Бойка, В.І. Борисова, В.К. Грищука, О.О. Дудорова, В.П. Ємельянова, М.Й. Коржанського, Т.В. Корнякової, П.С. Матишевського, М.І. Мельника, В.О. Навроцького, В.І. Осадчого, В.В. Сташиса, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, А.А. Тер-Акопова, М.І. Хавронюка, Є.В. Фесенка, В.В. Шаблистого, С.С. Яценка та ін.

Внесок цих та інших вчених у вирішення розглянутої проблеми є таким, що створив підґрунтя для подальших наукових розвідок, оскільки до сьогодні кримінально-правові та кримінологічні наслідки нової антикорупційної політики потребують свого вивчення.

Корупція як соціально неприйнятне явище завдає значної шкоди як в матеріальному, так і в моральному аспектах. У матеріальному вимірі визначити збитки від корупції дуже важко, оскільки сторони цього процесу не зацікавлені в повідомленні правоохоронним органам про факти хабарництва. Поряд з цим спотворюються економічні стимули, оскільки переваги надаються не найбільш доброчесним компаніям, а лобіюються інтереси фірм, керівництво яких має політичні зв'язки. Це призводить до зменшення інвестування у фізичний та людський капітал, до соціальної несправедливості та зниження економічного зростання. На думку Деніела Кауфмана (всесвітньо відомого експерта з проблем вивчення та протидії корупції, президента Інституту природних ресурсів управління), якщо Україна подолає корупцію та відновить владу закону, то в країні можна очікувати приріст доходу на душу населення в довгостроковій перспективі до 29 000 доларів США [4].

Одним з напрямків розвитку держави за вектором національної безпеки є оновлення влади та антикорупційна реформа. Метою останньої визначено суттєве зменшення корупції в Україні,

зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Керівництвом нашої держави передбачається досягнення задекларованої мети шляхом впровадження нових антикорупційних механізмів, зокрема, декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Запорукою ефективної боротьби з корупцією також є створення ефективної системи органів протидії цьому негативному соціально-правовому явищу. Так, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» (далі Стратегія) передбачається створення Національного антикорупційного бюро України (для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб) та Національного агентства з питань запобігання корупції (для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) [2].

Національне антикорупційне бюро було утворено Указом Президента України № 217/2015 від 16 квітня 2015 року та вже надає перші звіти про результати своєї діяльності. Разом з цим орган, призначення якого є не менш важливим та в певній мірі визначальним, – Національне агентство з питань запобігання корупції до цього часу ще не працює. Тобто практично півтора року пройшло з моменту підписання Стратегії, а більшість передбачених нею заходів так і залишились на папері.

На думку голови представництва Євросоюзу в Україні Яна Томбінські, в Україні не вистачає політичної волі для проведення боротьби з корупцією. Відповідно, якщо Національне агентство з запобігання корупції досі ще не створене, значить хтось не зацікавлений в найскорішому його створенні [3].

В процесі реалізації антикорупційної стратегії, як зазначалося вище, створено новий державний правоохоронний орган – Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро), завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [5].

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII передбачено процедуру створення Національного бюро та призначення його членів. Керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Кандидати на посаду Директора Національного бюро визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного бюро відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору на цю посаду. До складу Конкурсної комісії входять:

- 1) три особи, яких визначає Президент України;

- 2) три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України;
- 3) три особи, яких визначає Верховна Рада України.

На нашу думку, задекларована процедура призначення Директора Національного бюро містить корупційні передумови, оскільки члени конкурсної комісії можуть мати особистий інтерес, віддаючи перевагу тому чи іншому претенденту на посаду директора Національного бюро. Тобто передбачено, що очолювати орган досудового слідства, який буде займатися протидією корупційним правопорушенням, «потрібна владі» особа.

Борисов В. І. зазначає, що становлення України як незалежної держави в першій половині 90-х років XX століття характеризувалося різким зростанням насильницької злочинності, злочинів господарських та проти власності. Особливої небезпеки для суспільства набули організована злочинність і корупція. Такий стан речей обумовив прийняття низки законодавчих, організаційно-правових та адміністративно-управлінських заходів, спрямованих на посилення боротьби зі злочинністю та корупцією. Завдяки цьому вдалося суттєво знизити рівень корисливо-насильницьких злочинів, убивств, проявів бандитизму. Набули цілеспрямованого й усталеного характеру правові заходи боротьби з торгівлею людьми, легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, порушеннями виборчого законодавства під час виборів до органів державної влади й органів місцевого самоврядування тощо. Між тим гострою проблемою для українського суспільства залишається корупція. Незважаючи на збільшення кількісних показників боротьби із цим соціальним явищем, значна частина найбільш небезпечних корупційних діянь залишається прихованою від суспільства. Аналіз нормативних актів та організаційно-правових заходів дає підстави для висновку, що неефективність їх втілення була зумовлена неправильно обраним напрямком боротьби з корупцією, оскільки центр її тяжіння було переміщено з кримінально караних діянь на адміністративні правопорушення [6, с. 311–312].

Згідно з чинним КК України суд може призначити покарання у вигляді обмеження волі на строк від одного до п'яти років (ч. 2 ст. 61 КК України) або у вигляді позбавлення волі на строк від одного до п'ятнадцяти років (ч. 2 ст. 63 КК України). Окрім цього, ст. 64 КК України передбачає довічне позбавлення волі за вчинення особливо тяжких злочинів, при цьому таке покарання застосовується лише у випадках, спеціально передбачених КК України, якщо суд не вважає за можливе застосувати позбавлення волі на певний строк. Далі вчений ставить риторичне запитання: «Навіщо суду не призначати такі законодавчі повноваження, а встановлювати міру покарання за злочин?». На його думку, у такому випадку ми вже маємо не суд, а якийсь трибунал, який може все, оскільки він діє на свій розсуд, маючи такі величезні можливості щодо «маневру». Ось чому наше суспільство так негативно ставиться до судової системи в державі, бо на такому «благодатному» ґрунті і процвітає корупція [7, с. 174].

Андрушко П. П. констатує, що Міністерство юстиції України (фактичний розробник (автор) антикорупційних законів) визнає той факт, що процес реформування антикорупційного законодавства України є фактично перманентним (поетапним). Очевидно, що кожен наступний черговий етап, як і всі попередні, виникатиме після чергового етапу оцінювання GRECO (групи держав Ради Європи проти корупції) стану приведення законодавства України у відповідність зі стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи (а не з положеннями Конвенції ООН проти корупції, як вважає Міністерство юстиції України), результатом чого буде чергова констатація повного чи часткового виконання згадуваних рекомендацій GRECO, які є імперативними, оскільки Верховна Рада України 18 жовтня 2006 року ратифікувала Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, Конвенцію ООН проти корупції та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією без жодної заяви чи застереження [8, с. 484].

В. П. Попович звернув увагу на окремі проблеми кримінальної відповідальності за корупційні злочини, що виникли у зв'язку з перейменуванням поняття «хабар» на «неправомірну вигоду», та вказав про її невідповідність згаданим міжнародно-правовим актам. Більше того, впродовж майже 10 років існування норм про кримінальну відповідальність за корупційні злочини, вони залишались майже незмінними. При цьому, як засвідчують офіційні статистичні дані Верховного Суду України, з 2001 до 2011 року кількість засуджених за одержання хабара збільшилась у 2 рази (у 2001 році – за ст. 368 засуджено 376 осіб, а в 2011 році – 767 осіб). Зважаючи на це, навряд чи можна говорити про недовіру існуючих на той час кримінально-правових норм, які передбачали відповідальність за окремі види хабарництва [9, с. 506].

Заміна у 2013 році в КК України традиційного та зрозумілого в теорії та на практиці слова «хабар» на словосполучення «неправомірна вигода» є необгрунтованою з огляду на ст. 12 Конвенції ООН проти

корупції, ст.ст. 2–11, 18, 36, 37 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією та передчасною, оскільки поки відсутні керівні роз'яснення щодо розуміння неправомірної вигоди, а це утворює непотрібний відрив теорії від практики [10, с. 527–530].

Отже, кримінально-правове забезпечення протидії корупції в Україні здійснюється поетапно, а не системно, тобто відсутня єдина ідеологія щодо зниження рівня корупційних проявів до соціально терпимого (допустимого) рівня, оскільки це явище, як і злочинність в цілому, неможливо подолати, побороти чи викоринити. Бездумне слідування міжнародному досвідові протидії корупції призводить до безпосередніх проблем його практичної реалізації, адже криміналізація так званого «голого умислу» (відповідальність за думки, погляди) на прикладі пропозиції неправомірної вигоди призвела до його ототожнення із замахом на отримання або надання неправомірної вигоди, що взагалі не піддається якомусь логічному обгрунтуванню. Особливо це видно на прикладі того, що навіть не всі законодавчі новачки відповідають тим рекомендаціям міжнародних інституцій, на виконання яких вони приймалися [11, с. 171].

Відправною точкою у справі протидії корупції є правильне розуміння соціальної та правової сутності цього явища. Цей момент, незважаючи на його теоретичний аспект, є надзвичайно важливим для практичної діяльності протидії корупції, оскільки без розуміння сутності корупції неможливо визначити реальні цілі такої протидії й адекватні засоби їх досягнення. На цьому ґрунтується розробка і реалізація стратегії протидії корупції [12, с. 366].

Резюмуючи викладене вище зазначимо, що впродовж останніх років у державі були створені якісно нові антикорупційні органи – Національне антикорупційне бюро та Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Фактично починає функціонувати Фактично створюється якісно новий механізм протидії та притягнення до відповідальності корупціонерів. Це значно підвищить ефективність антикорупційної політики держави, посилить громадський контроль та «прозорість» державних службовців.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Індекс сприйняття корупції – 2015. [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://ti-ukraine.org/CPI-2015/faq_CPI-2015/
2. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 / Президент України // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8.
3. Томбінські Е. Побороти корупцію в Україні – питання політичної волі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/1969036-tombinski-poboroti-korupciu-v-ukraini-pitanna-lise-politichnoi-voli.html/>
4. Шенютило О. Ціна корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://krytyka.com/ua/articles/tsina-korupciyi>
5. Про Національне антикорупційне бюро України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII: за станом на 23 грудня 2015 р. / Верховна Рада України // Голос України. – 2014 – № 206.
6. Борисов В. І. Державна політика у сфері боротьби зі злочинністю та її напрямки / В. І. Борисов // Проблеми боротьби зі злочинністю. – 2009. – Вип. 100. – С. 305–312.
7. Воробей П. А. Дія закону про кримінальну відповідальність і караність злочину / П. А. Воробей // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2011. – № 2 (54). – С. 172–178.
8. Андрушко П. П. Реформування антикорупційного законодавства України: процес продовжується / П. П. Андрушко // Актуальні проблеми кримінальної відповідальності : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (10–11 жовтня 2013 р.). – Х. : Право, 2013. – С. 481–485.
9. Попович В. П. Окремі проблеми кримінальної відповідальності за корупційні злочини / В. П. Попович // Актуальні проблеми кримінальної відповідальності : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (10–11 жовтня 2013 р.). – Х. : Право, 2013. – С. 502–506.

10. Андрушко П. П. Реформування антикорупційного законодавства України: процес продовжується / П. П. Андрушко // Актуальні проблеми кримінальної відповідальності : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (10–11 жовтня 2013 р.). – Х. : Право, 2013. – С. 481–485.
11. Шаблистий В. В. Питання системності кримінально-правового забезпечення протидії корупції в Україні / В. В. Шаблистий // Актуальні питання протидії корупції у сучасних умовах : матер. наук.-практ. семінару (м. Дніпропетровськ, 29 листопада 2013 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – С. 168–171.
12. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.

Омаров А. А.,
здобувач кафедри кримінального процесу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ВИДИ ПІДСЛІДНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ДОКТРИНАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРИКЛАДНОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

TYPES OF INVESTIGATIVE JURISDICTION: PROBLEMS OF DOCTRINAL DEFINITION AND APPLICATION OF LAW

Стаття присвячена аналізу видів підслідності в кримінальному провадженні. Розглянуто і проаналізовано проблеми доктринального визначення та прикладного правозастосування видів підслідності.

Ключові слова: підслідність, види підслідності, досудове розслідування, доктринальне визначення видів підслідності, прикладне правозастосування видів підслідності.

Статья посвящена анализу видов подследственности в уголовном производстве. Рассмотрены и проанализированы проблемы доктринального определения и прикладного правоприменения видов подследственности.

Ключевые слова: подследственность, виды подследственности, досудебное расследование, доктринальное определение видов подследственности, прикладное правоприменение видов подследственности.

The article analyzes the types of investigative jurisdiction in criminal proceedings. The problems of doctrinal definitions and application enforcement of types of investigative jurisdiction were considered and analyzed.

Key words: investigative jurisdiction, types of jurisdiction, pre-trial investigation, doctrinal definition of types of investigative jurisdiction, application enforcement of types of investigative jurisdiction.

Постановка проблеми. Визначаючись у дискусійному науковому питанні стосовно доцільності виділення окремих видів підслідності, потрібно виходити з того, що підслідність може розглядатися як узагальнена процесуальна конструкція, а може сприйматися й індивідуалізовано щодо окремо взятого провадження. Коли йдеться про підслідність окремого кримінального провадження, то диференціації (виділення видів) підслідності не передбачається: з урахуванням сукупності встановлених правил розподілу кримінальних проваджень визначається, який суб'єкт процесуальної діяльності буде здійснювати досудове розслідування. Однак у межах інституту підслідності проведення диференціації є неминучим кроком з огляду на те, що систему відповідних норм становлять приписи про розподіл проваджень, які ґрунтуються на відмінних критеріях.

Значний внесок у дослідження розглядуваного питання зробили І.Г. Башинська, Л.Н. Гусєв, З.З. Зінатулін, Ю.І. Кицан, Н.В. Османова, А.П. Рижаків, М.С. Салахов, О.В. Селютін, М.С. Строгович, М.А. Чельцов, Л.Д. Чулюкін, В.М. Ягодинський, А.З. Якубова й інші.

Метою статті є аналіз проблем доктринального визначення та прикладного правозастосування видів підслідності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розгляд питання диференціації правил розподілу кримінальних проваджень між органами досудового розслідування зобов'язує передусім звернути увагу на доктринальну дискусію, що точиться навколо питання: в межах ознак кримінального прова-

дження чи видів підслідності здійснюється розмежування предмета відання відповідних процесуальних суб'єктів. У свою чергу, відповідь на вказане питання дає можливість говорити про підслідність як про (а) монолітне явище, варіації якого виникають залежно від специфіки (ознак) кримінального провадження, або (б) збірне поняття, яке охоплює кілька різновидів підслідності.

Базову тезу прибічників розподілу підслідності на ознаки як вихідні одиниці такої диференціації висловив свого часу Л.Н. Гусєв, зазначаючи, що якщо правила визначення підслідності й підсудності кримінальної справи залежно від її окремих ознак іменувати видами підслідності, то створюється помилкове уявлення про те, що кримінальна справа має «кілька підслідностей» [1, с. 10]. Цю позицію підтримали також Л.М. Карнєєва, П.О. Лупинська, І.В. Тиричєв [2, с. 237], В.М. Ягодинський [3, с. 19], О.В. Селютін [4, с. 31], І.Г. Башинська [5, с. 81], Н.В. Османова [6, с. 17] та ін. Протилежної точки зору дотримуються вчені, для яких наявність відмінних правил у межах підслідності є підставою для виокремлення її видів [7]. Так, З.З. Зінатулін, М.С. Салахов, Л.Д. Чулюкін, доводячи свою точку зору, вказують на те, що неправильно інтерпретувати види підслідності як її ознаки з огляду на те, що ознаки мають характеризувати певні сторони, властивості, якості підслідності загалом, а значить, і кожного її виду зокрема, крім того, ознаки, що характеризують юридичну властивість кримінальної справи¹, залежно від яких визначається той чи інший вид підслідності, можуть бути як основними, так і допоміжними, відтак ознак, які

¹ Примітка. Мова йде про розуміння підслідності як сукупності ознак (властивостей) кримінальної справи, яке є досить поширеним у кримінальній процесуальній науці.

характеризують юридичні властивості справи, набагато більше, ніж видів підслідності [8, с. 14–15]. Низка науковців узагалі не вбачає за доцільне розмежовувати ці категорії, використовуючи їх як одиниці синонімічного ряду, на кшталт «ознаки (види) підслідності» [9, с. 321; 10, с. 118].

Що ж до власного бачення цього питання, зазначимо, що для нас більш виваженою є позиція прибічників розподілу підслідності на види. По-перше, саме такий розподіл відображає традиційне бачення процесуальної науки щодо питання диференціації підслідності. По-друге, базові заперечення проти такого погляду видаються досить спірними. Так, наведений вище Л.Н. Гусевим контраргумент висловлений без урахування того факту, що підслідність може розглядатися як узагальнена процесуальна конструкція, а може розглядатися й індивідуалізовано щодо окремо взятого провадження. Коли мова йде про підслідність окремого кримінального провадження, то, дійсно, ніякої диференціації не передбачається: з урахуванням сукупності встановлених правил розподілу кримінальних проваджень визначається, який суб'єкт процесуальної діяльності буде здійснювати досудове розслідування. Однак у межах інституту підслідності проведення диференціації є вимушеним і неминучим кроком з огляду на те, що систему відповідних норм становлять приписи, які ґрунтуються на відмінних критеріях. По-третє, якщо підійти до розгляду ознак явища з погляду формальної логіки, то вони виступають як достатні й необхідні його умови. Будь-які ознаки повинні у своїй сукупності свідчити про наявність того, що вони мають характеризувати. Відсутність хоча б однієї складової не дає можливості констатувати наявність того, що вони визначають. Так само й наявність необов'язкових «зайвих» ознак має свідчити про недосконалість підходу в їх виокремленні. Те, що ж пропонується називати ознаками підслідності, виступає як самодостатні елементи системи, що різняться поміж себе відмінними критеріями. Так, наприклад, «ознака» зв'язку справ виявляється зайвою щодо конкретного провадження, наприклад, за ч. 1 ст. 121 Кримінального кодексу (далі – КК) України в разі відсутності супутнього провадження, яке б відповідало відповідним правилам розподілу за зв'язком справ. Так само, і законодавчий досвід виключення окремих видів підслідності (альтернативної за первинною редакцією Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України 2012 р.) свідчить про те, що відповідні елементи не можуть розглядатися як невід'ємні ознаки системи, без яких вона не може існувати.

Ще одним каменем спотикання для процесуалістів у питаннях визначення основ підслідності є вирішення того, скільки взагалі існує видів підслідності. Так, одні науковці стверджують, що існує лише два види підслідності – предметна (родова) й територіальна [11, с. 200; 12, с. 41, 43]. Деякі в межах цього ж підходу розглядають усі інші види підслідності як винятки з предметної ознаки (виду) підслідності [5, с. 81; 13, с. 347]. Л.Н. Гусев, відповідно до запро-

понованого ним поділу ознак справи на предметну, територіальну та персональну, виділяє аналогічні ознаки (види) підслідності [1, с. 9–10]. Дехто з науковців пропонує в межах підслідності виділяти такі її види, як предметна, альтернативна, персональна й територіальна [14, с. 249]. В одному з курсів радянського кримінального процесу відображено розподіл підслідності на такі види, як предметна, альтернативна, за зв'язком справ і місцева (територіальна) або дільнична [15, с. 184]. Поділ на чотири види підслідності, але в іншій компоновці запропонований З.З. Зінатулініним, М. С. Салаховим і Л.Д. Чулюкініним, які називають предметну, територіальну (місцеву), за зв'язком справ і спеціальну підслідність [8, с. 44, 49]. При цьому «спеціальною» автори називають такий вид підслідності, який традиційно іменується персональним [8, с. 44]. Саме цей поділ є досить розповсюдженим у сучасній кримінальній процесуальній науці. Так, дослідники, виходячи з нормативної регламентації інституту підслідності в чинному КПК України, пропонують виділяти предметну, персональну, за зв'язком справ і територіальну підслідність [16, с. 458; 17, с. 215–216]. Разом із тим автори одного з коментарів до чинного КПК України, аналізуючи наведені вище види підслідності, вказують на те, що в теорії кримінального процесу, окрім них, виокремлюють ще й альтернативну підслідність, тобто вказують на п'ять її видів [18, с. 535]. Дійсно, поділ підслідності на п'ять видів застосовувався за часів дії КПК України 1960 р. [2, с. 237; 19, с. 276]. Цей поділ відповідав тогочасній нормативній регламентації досліджуваного інституту, так як ч. 5 ст. 212 КПК України 1960 р. передбачала порядок визначення підслідності окремих злочинів залежно від того, який орган порушив кримінальну справу. Зокрема, вказаний нормативний припис зводився до такого: у справах про злочини, передбачені статтею 191, частиною другою статті 205, статтями 210, 211, 255, 256, 257 КК України, досудове слідство провадиться тим органом, який порушив кримінальну справу.

Проте найбільш розгорнутим із розповсюджених варіантів поділу підслідності на види у вітчизняній науці є поділ на шість видів, а саме: предметну (родову), персональну, за зв'язком справ, альтернативну, універсальну й територіальну підслідність [20, с. 214–215; 21, с. 15]. Варто також зазначити, що деякі дослідники підслідності розширюють перелік її видів за рахунок конструювання авторських видів підслідності. Так, наприклад, Н.В. Османова на додаток до трьох основних видів підслідності – предметного, територіального, персонального, а також допоміжних правил про підслідність (альтернативного й відомчого) виокремлює новий вид, зумовлений об'єднанням кримінальних справ, виділенням в окреме провадження матеріалів кримінальної справи, здійсненням невідкладних слідчих дій [6, с. 17]. Указана пропозиція змістовно обґрунтована в межах відповідного дослідження, однак, на нашу думку, якісної своєрідності відповідний вид підслідності не має з огляду на те, що сам по собі

не містить ексклюзивних правил розподілу проваджень, а вказує лише на окремі процесуальні процедури (об'єднання кримінальних справ, виділення в окреме провадження матеріалів кримінальної справи, здійснення невідкладних слідчих дій тощо).

З урахуванням вищевикладеного на підставі представлених наукових поглядів доцільно вести мову про те, що вітчизняна наука кримінального процесу знає шість видів підслідності: 1) предметну, 2) персональну, 3) підслідність за зв'язком справ, 4) альтернативну, 5) універсальну, 6) територіальну підслідність.

Отже, з урахуванням законодавчої практики відокремлення правил підслідності, що стосуються розмежування сфери дії різних слідчих органів і правил підслідності, розмежування сфери дії слідчих підрозділів у межах одного органу із закріпленням їх у різних статтях КПК України (статті 216, 218 КПК України), як на видається, доцільно види підслідності поділити на дві окремі групи, а саме: (1) міжвідомча підслідність, до якої варто зарахувати предметну, персональну, підслідність за зв'язком справ, альтернативну та універсальну; (2) внутрівідомча підслідність, яка ґрунтується на правилах територіального розподілу проваджень. До речі, схожий розподіл знайшов текстуальне відображення в Кримінально-процесуальному законі Латвійської Республіки, де стаття 387 має назву «Інституційна підвідомчість», а стаття 388 – «Територіальна підвідомчість досудового кримінального процесу». Щодо вітчизняної нормативної регламентації, то варто зазначити, що в чинному КПК України назва статті 216 «Підслідність» не повною мірою відображає її дійсний зміст, оскільки нею регламентуються лише правила міжвідомчого розподілу проваджень. Питання ж територіальної підслідності визначено в статті 218 КПК України «Місце проведення досудового розслідування». Тому, на нашу думку, запозичення законодавчого досвіду Латвійської Республіки у вирішенні цього питання сприятиме впорядкованості норм інституту підслідності й більш чіткій їх систематизації. У зв'язку з цим видається доречною пропозиція зміни назви статті 218 КПК України з «Місце проведення досудового розслідування» на «Територіальна підслідність». Щодо зміни назви статті 216 КПК України з «Підслідність» на «Міжвідомча підслідність» або ж «Інституціональна підслідність» наразі однозначно висловитися неможливо, зважа-

ючи на таке. Так, чинний КПК містить указівки на таку категорію, як «кримінальний проступок», і, відповідно до пункту 4 статті 3, частини один статті 215 КПК України, дізнання є формою досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування кримінальних проступків. Разом із тим КПК України не передбачає існування окремої системи органів дізнання поряд із системою органів досудового слідства. Згідно зі статтею 38 КПК України «Орган досудового розслідування», існує єдина система органів досудового розслідування (органів, що здійснюють дізнання й досудове слідство), яка складається з 1) слідчих підрозділів: а) органів Національної поліції; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів ДБР; 2) підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю НАБУ.

Сьогодні склалася ситуація, відповідно до якої закріплені процесуальні приписи стосовно кримінального провадження щодо кримінальних проступків не діють з огляду на відсутність відповідного матеріального законодавства (закону України про кримінальні проступки, як він визначений у пункті 7 статті 3 КПК України). Відтак розподіл проваджень, згідно зі статтею 216 КПК України, здійснюється лише серед органів досудового слідства. Отже, пропозиція щодо зміни назви останньої на «Міжвідомча підслідність» видається слушною. Однак вирішення поставленого питання неможливе без урахування законодавчих напрацювань у питанні впровадження інституту «кримінального проступку» в матерію закону України про кримінальну відповідальність. Якщо звернутися до робочого проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків» від 19.05.2015 № 2897, то побачимо таке. Пропонується Особливу частину КК України викласти у двох книгах: «Книга 1. Злочини», «Книга 2. Кримінальні проступки». Остання має нумерацію статей від 448 до 636. У цьому ж проекті пропонується внести зміни до статті 216 КПК України, відповідно до яких розширюється підслідність слідчих органів за рахунок окремих кримінальних проступків². Виходячи зі змісту такої редакції, можна стверджувати, що пропонується розслідування майже всіх проступків зарахувати до відання слідчих органів Національної поліції (оскільки частина один статті 216, відповідно до якої «слідчі органів Національної поліції

¹ Примітка. Статтю 216 КПК України пропонується викласти в такій редакції:

«3. Слідчі органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених статтями 204, 212, 212-1, 500, 501, 503, 505 Кримінального кодексу України.

Якщо під час розслідування зазначених кримінальних правопорушень будуть установлені кримінальні правопорушення, передбачені статтями 192, 200, 205, 222, 222-1, 358, 487, 509 Кримінального кодексу України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані з кримінальними правопорушеннями, вчиненими особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, вони розслідуються слідчими органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства».

«6. У кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень, передбачених статтями 384, 388, 396, 610, 611, 613, 614, 615, 616, 617, 618 Кримінального кодексу України, досудове розслідування здійснюється слідчим того органу, до підслідності якого належить кримінальне правопорушення, у зв'язку з яким почато досудове розслідування».

«8. У кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень, передбачених статтями 209 і 490 Кримінального кодексу України, досудове розслідування здійснюється слідчим того органу, який розпочав досудове розслідування або до підслідності якого належить суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних унаслідок учинення кримінально протиправного діяння, крім випадків, коли ці кримінальні правопорушення зараховано, згідно із цією статтею, до підслідності Національного антикорупційного бюро України» (номера статей, якими передбачається відповідальність за вчинення кримінальних проступків виділено нами).

здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування», не зазнає змін). Предметна підслідність слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, розширюється за рахунок кримінальних проступків, відповідальність за які передбачається статтями 500, 501, 503, 505 проекту КК України. Крім того, правила підслідності за зв'язком справ містять посилання на декілька статей, якими передбачається відповідальність за вчинення окремих кримінальних проступків. Відтак запропонована компоновка статті 216 КПК України не передбачає зміни міжвідомчого розподілу проваджень між слідчими різних органів досудового розслідування. Це, у свою чергу, може свідчити на користь наданої нами пропозиції щодо зміни назви статті 216 КПК України на назву «Міжвідомча підслідність». Однак ще раз хочемо звернути увагу на той факт, що близько двохсот статей, якими передбачається відповідальність за вчинення кримінальних проступків, пропонується зарахувати до підслідності слідчих органів Національної поліції. Нескладно спрогнозувати, що потенційна переважаність слідчих цього органу з високою часткою вірогідності призведе до структурних змін слідчого апарату Національної поліції (виділення в його межах підрозділів дізнання). За цих обставин проглядається ще один можливий варіант оптимізації здійснення кримінальних проваджень, який полягатиме в наділенні повноваженнями щодо розслідування кримінальних проступків співробітників інших підрозділів правоохоронних органів, до функцій яких належить здійснення досудового розслідування, як це передбачається в частині 3 статті

38 КПК України. Це, у свою чергу, буде призводити до фактичного існування внутрівідомчого розподілу проваджень залежно від ступеня суспільної небезпечності кримінального правопорушення (злочину чи кримінального проступку). Не виключаємо також того, що в ході подальшого вдосконалення наведених законодавчих ініціатив можуть бути запропоновані такі зміни до статті 216 КПК України, відповідно до яких окремими абзацами визначатиметься підслідність слідчих органів щодо здійснення провадження із кримінальних проступків. Звісно, тоді запропонована назва статті 216 КПК України як «Міжвідомча підслідність» буде неточною. У такому разі доцільним буде використання терміна «інституціональна підслідність», оскільки дасть змогу підкреслити, що в межах цієї статті визначаються правила розподілу проваджень як між слідчими різних органів, так і між структурними підрозділами одного органу, до відання яких належить розслідування різних видів кримінальних правопорушень.

Висновки. Вітчизняна наука кримінального процесу знає шість видів підслідності: предметну, персональну, за зв'язком справ, альтернативну, універсальну, територіальну. Ураховуючи законодавче відокремлення правил підслідності, що стосуються розмежування сфери дії різних слідчих органів (стаття 216 КПК України), і правил підслідності, що стосуються розмежування сфери дії слідчих підрозділів у межах одного органу (стаття 218 КПК України), види підслідності доцільно поділити так: (1) міжвідомча (інституційну) підслідність (до якої варто зарахувати предметну, персональну, підслідність за зв'язком справ, альтернативну та універсальну); (2) внутрівідомча підслідність, яка ґрунтується на правилах територіального розподілу проваджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гусев Л.Н. Подследственность и подсудность в советском уголовном процессе : [лекции для студентов ВЮЗИ] / Л.Н. Гусев. – М. : [б. и.], 1974. – 32 с.
2. Советский уголовный процесс / под ред. Л.М. Карнеевой, П.А. Лупинской, И.В. Тыричева. – М. : Юрид. лит., 1980. – 568 с.
3. Ягодинський В.М. Підслідність злочинів / В.М. Ягодинський // Право України. – 1993. – № 2. – С. 19–22.
4. Селютин А.В. Проблемы разграничения подследственности в уголовном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / А.В. Селютин. – М., 2000. – 222 с.
5. Башинская И.Г. Проблемы правовой регламентации института подследственности в российском уголовном судопроизводстве : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / И.Г. Башинская. – Краснодар, 2007. – 249 с.
6. Османова Н.В. Институт подследственности в досудебном уголовном производстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Османова. – М., 2013. – 23 с.
7. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М. : Наука, 1970. – Т. 2. – 1970. – С. 41, 43; Салахов М.С. Подследственность в советском уголовном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук / М.С. Салахов. – Казань, 1972. – С. 65–66; Советский уголовный процесс / [С.А. Альперт, М.И. Бажанов, Ю.М. Грошевой, М.П. Диденко и др.]; под общ. ред.: М.И. Бажанов, Ю.М. Грошевой. – 2-е изд., доп. – К. : Вища шк., 1983. – С. 184; Останин А.В. Институт подследственности в уголовном процессе Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / А.В. Останин. – М., 1998. – С. 19; Кримінально-процесуальне право України : [підручник] / за загальною редакцією Ю.П. Аленіна. – Х. : ТОВ «Одісей», 2009. – С. 391; Захаров Н.В. Теория и практика определения подследственности уголовных дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Н.В. Захаров. – Самара, 2009. – С. 13; Коваленко В.В. Кримінальний процес : [підручник] / В.В. Коваленко, Л.Д. Удалова, Д.П. Письменний (ред.) – К. : Центр учбової літератури, 2013. – С. 215.
8. Зинатуллин З.З. Подследственность уголовных дел / З.З. Зинатуллин, М.С. Салахов, Л.Д. Чулюкин. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1986. – 102 с.
9. Рыжаков А.П. Уголовный процесс : [учебник для вузов] / А.П. Рыжаков. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : НОРМА, 2004. – 704 с.
10. Якубова А.З. Загальні положення інституту підслідності у кримінальному провадженні / А.З. Якубова // Митна справа. – 2013. – № 2 (86). – Ч. 2. – С. 118–123.
11. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс / М.А. Чельцов. – М., 1962. – 463 с.
12. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М. : Наука, 1970. – Т. 2. – 1970. – 616 с.

13. Кримінальний процес : [підручник] / [Ю.М. Грошев, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц та ін.] ; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. – Х. : Право, 2013. – 824 с.
14. Уголовный процесс / отв. ред. Н.С. Алексеев, В.З. Лукашевич, П.С. Элькин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 584 с.
15. Советский уголовный процесс / [С.А. Альперт, М.И. Бажанов, Ю.М. Грошевой, М.П. Диденко и др.] ; под общ. ред.: М.И. Бажанов, Ю.М. Грошевой. – 2-е изд., доп. – К. : Вища шк., 1983. – 439 с.
16. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / відп. ред.: С.В. Ківалов, С.М. Міщенко, В.Ю. Захарченко. – Х. : Одіссей, 2013. – 1104 с.
17. Кримінальний процес : [підручник] / за заг. ред. В.В. Коваленка, Л.Д. Удалової, Д.П. Письменного. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 544 с.
18. 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. – Х. : Право, 2012. – Т. 1. – 2012. – 768 с.
19. Коваленко Є.Г. Кримінальний процес України : [підручник] / Є.Г. Коваленко, В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.
20. Кримінальний процес : [підручник] / за заг. ред. Ю.М. Грошевого та О.В. Капліної. – Х., 2010. – 608 с.
21. Кицан Ю.І. Підслідність кримінальних справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.І. Кицан. – К., 2012. – 20 с.

Тертишник В. М.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів України

Уваров В. Г.,
доктор юридичних наук, заслужений юрист України

Сачко О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

КОНТРОЛЬ ЗА ВЧИНЕННЯМ ЗЛОЧИНУ: ЗМІСТ, ФОРМА ТА ЮРИДИЧНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ

CONTROLLING CRIME: CONTENT, FORM AND LEGAL CERTAINTY

У статті розкриваються проблеми доказового права, оптимізації процесуальної форми доказування з урахуванням дії нового КПК України, удосконалення інститутів негласних слідчих (розшукових) дій, реформування інституту контролю за вчиненням злочину з урахуванням визначеного в рішеннях Європейського Суду з прав людини принципу юридичної визначеності.

Ключові слова: докази, доказове право, процесуальна форма, юридична визначеність, контроль за вчиненням злочину.

В статье раскрываются проблемы доказательственного права, оптимизации процессуальной формы доказывания с учетом нового УПК Украины, совершенствования институтов негласных следственных (розыскных) действий, реформы института контроля за преступлением с учетом определенного Европейским Судом по правам человека принципа юридической определенности.

Ключевые слова: доказательства, доказательственное право, процессуальная форма, юридическая определенность, контроль за совершением преступления.

The article reveals the problems of evidence, procedural optimization forms of proof in the light of the new code of criminal procedure, improving institutions undercover investigative (detective) action, the reform Institute to monitor crime in a given European Court of human rights, the principle of legal certainty.

Key words: evidence, evidence law, procedural form, legal certainty, monitoring Commission of the offence.

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлюється тим, що, незважаючи на ухвалення нового КПК України, слідча й судова практика його застосування показує як недоліки чинного процесуального законодавства, так і недостатню вивченість проблеми.

Проблеми реформування процесуального законодавства взагалі та інституту негласних слідчих (розшукових) дій зокрема перебувають у центрі уваги науковців [1–17]. Але наявні публікації не вичерпують усю складну проблему, а швидше утворюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження.

Мета роботи – визначити орієнтири подальшого реформування інституту контролю за вчиненням злочину в контексті міжнародних правових актів та прецедентної практики Європейського Суду з прав людини.

Контроль за вчиненням злочину – узагальнювальне поняття, яке у своєму змісті містить комплекс різнопланових за формами проведення окремих негласних слідчих (розшукових), оперативних та інших пізнавальних і попереджувальних дій.

Відповідно до ч. 2. ст. 246 КПК України негласні слідчі (розшукові) дії проводяться, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб. Зауважимо, що якщо слідчі дії зазвичай спрямовані на здобуття, перевірку чи

дослідження доказів (здобуття відомостей про злочин чи особу), то контроль за вчиненням злочину може як переслідувати таку мету, так і мати децю інші завдання: попередження злочину, затримання на гарячому, створення умов для повного розкриття злочину тощо.

Контроль за вчиненням злочину згідно з ст. 271 КПК України може здійснюватися в разі наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин, і проводиться в таких формах:

- 1) контрольована поставка;
- 2) контрольована та оперативна закупівля;
- 3) спеціальний слідчий експеримент;
- 4) імітування обставини злочину.

При цьому всі названі заходи закон розмістив у підрозділі з розпливчатою назвою «Інші види негласних слідчих (розшукових) дій» і, вочевидь виходячи із цього, вважає їх «негласними слідчими (розшуковими) діями». Однак вони не отримали ще належної процесуальної регламентації. Сам КПК України розмістив таку загадкову формулу: «Порядок і тактика проведення контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупівлі, спеціального слідчого експерименту, імітування обставини злочину визначається законодавством» (ч. 5 ст. 271 КПК України). Тут ми маємо унікальний посил, коли законодавець, який повинен був би це зробити, ухвалюючи КПК

України як комплексний законодавчий акт, цього так і не зробив, відтермінувавши цю роботу до ухвалення віртуальних інших законів майбутнього, і більш того – «замахнувся на те, щоб навіть тактика таких названих ним дій (яка зазвичай обирається залежно від слідчої ситуації за умови конфіденційності) відтепер також регламентувалась законодавством». Що ж таке тактика і як її регламентувати, законодавець «змовчав». Як мовиться, «далі усіх піде той, хто не знає, куди йти».

З указаної системи визначених законом заходів, що охоплюються поняттям «контроль за вчиненням злочину», виходячи з пізнавальної спрямованості та за умови більш детальної юридичної визначеності, до числа слідчих дій беззаперечно можна віднести хіба що контрольовану закупівлю.

Щодо інших заходів виникає багато питань про відповідність їх тим же вимогам щодо юридичної визначеності, відповідність принципам верховенства права та пропорційності, забезпечення достовірності та допустимості отриманих фактичних даних для використання в ролі доказів.

Контрольована поставка полягає в організації та здійсненні слідчим та оперативним підрозділом контролю за переміщенням (перевезенням, пересиланням, передачею, ввезенням, вивезенням з України чи транзитним переміщенням її територією) товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених до обігу, з метою виявлення ознак злочину та фіксації фактичних даних про протиправні діяння осіб, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України.

Стаття 456 Митного кодексу України («Контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів») визначає: «Відповідно до законів України митні органи з метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому, разом з іншими державними органами, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, можуть використовувати метод контрольованої поставки зазначених засобів, речовин і прекурсорів. Порядок проведення контрольованої поставки визначається цим Кодексом і відповідним нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади».

Згідно з ч. 3 ст. 271 КПК України «під час підготовки та проведення заходів із контролю за вчиненням злочину забороняється провокувати (підбурювати) особу на вчинення цього злочину з метою його подальшого викриття, допомагаючи особі вчинити злочин, який вона б не вчинила, якби слідчий цьому не сприяв, або з цією самою метою впливати на її поведінку насильством, погрозами, шантажем. Здобуті в такий спосіб речі та документи не можуть бути використані в кримінальному провадженні».

Вищезгадана норма уже фактично нівелює саму можливість визнання контрольованої поставки засобом здобуття доказів (слідчою дією), оскільки без поставки певного об'єкта не буде і його придбання, а отже, самого злочину. Поставка (навіть контрольо-

вана) є фактично провокацією придбання, різноманітним підбурюванням до придбання.

За своїм змістом контрольована поставка мало чим відрізняється від провокування злочину та часто носить елементи співучасті в злочині. З огляду на це виникають проблеми щодо можливості застосування цього заходу в слідчій практиці. Європейський суд із прав людини у своєму рішенні у справі «Делькорт проти Бельгії» від 17 січня 1970 р. визначив, що «суспільний інтерес не може виправдати використання доказів, отриманих у результаті поліцейського підбурювання».

Сама по собі контрольована поставка (як то зброї чи наркотиків) є своєрідною формою провокації злочину та має ознаки суспільно небезпечного діяння.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у своїй щорічній доповіді 2013 року звертає увагу на те, що найпоширенішим предметом скарг, що надходять до Уповноваженого з прав людини з різних регіонів країни, є провокування співробітниками правоохоронних органів злочинів шляхом оперативних закупок і поставок наркотичних засобів. Однак нормативно-правова регламентація порядку використання матеріалів оперативної закупки в національному законодавстві недосконала, що приводить до того, що в розслідуванні кримінальних справ та під час судового розгляду справ легітимність матеріалів оперативних закупок не завжди перевіряється, слідчі дії за участі покупців не проводяться. При цьому питання справедливості обвинувальних вироків у таких справах стоїть дуже гостро, а призначення покарання особі за злочин, який вона, можливо, ніколи б не скоїла, якщо б не відбулося міліцейської провокації, є фактично жорстоким вирішенням долі людини державою. Вимогами справедливості в такому сенсі є утримання від підбурювання особи до вчинення правопорушення, а також узяття до уваги причин його вчинення [18, с. 89–91].

Такі правові позиції демонструє і Європейський суд із прав людини. Так, у рішенні у справі «Тейксієра де Кастро проти Португалії» від 9 червня 1998 р., яка стосувалась засудження заявника за торгівлю наркотиками в результаті провокації агентів поліції, Європейський суд відзначив, що «використання агентів під прикриттям повинно бути обмежено, а також повинні бути надані гарантії навіть у справах, що стосуються боротьби з обігом наркотиків. Безсумнівно, зростання організованої злочинності вимагає відповідних заходів, проте право на справедливе судочинство займає провідне місце (див. рішення у справі «Делькорт проти Бельгії» від 17 січня 1970 р., пункт 25) і не може бути принесено в жертву доцільності. Загальні вимоги справедливості, висловлені в статті 6, застосовуються до проваджень у всіх формах кримінального обвинувачення, від найпростішого до найскладнішого. Суспільний інтерес не може виправдати використання доказів, отриманих у результаті поліцейського підбурювання».

Ухвалюючи рішення у цій справі про порушення Португалією пункту 1 статті 6 Конвенції, суд наголосив, що «немає підстав вважати, що без їх (аген-

тів) втручання його (злочин) було б скоєно. Таке втручання та його використання в сумнівному кримінальному провадженні означало з самого початку, що заявника було остаточно позбавлено права на справедливий судовий розгляд. Відповідно, відбулося порушення пункту 1 статті 6 Конвенції».

У рішенні ЄСПЛ у справі «Корнев і Карпенко проти України» від 21 жовтня 2010 р. Європейський суд розглянув одну з таких ситуацій. Суд відзначив, що головний свідок обвинувачення був узятий під програму захисту свідків і не з'являвся до національних судів. Ані заявник, ані адвокат ніколи не мали можливості провести перехресний допит цього свідка, а національні суди ґрунтували свої висновки у справі на їхніх письмових показаннях.

Інша важлива проблема – провокація злочину – була досліджена у справі «Любченко проти України». У цій справі щодо заявника була проведена операція, після якої він був заарештований. Європейський суд порушив перед сторонами питання щодо провокації злочину з боку міліції.

Таким чином, як зазначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, практика проведення оперативних закупок наркотичних засобів і використання їх результатів у кримінальному провадженні в Україні на цей час не відповідає вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини [18, с. 91–93].

Утім, якщо під час контрольованої закупки особа, яка потрапила в сферу оперативних інтересів, уже зберігає наркотичний засіб (що показує на наявність ознак злочину), то під час контрольованої поставки у відповідної особи, якій пропонується придбати заборонену в обігу речовину чи предмет, часто спочатку відсутній склад злочину, і лише після «акторських дій спецпідрозділів» він може з'явитися. Тобто фактично в останньому випадку є ознаки провокації злочину.

На наш погляд, контрольована поставка не відповідає вимогам принципу пропорційності, а отже, має бути вилучена з тексту КПК України.

Спеціальний слідчий експеримент полягає у спостереженні та фіксуванні намірів і дій підозрюваної особи, а за необхідності – її затриманні на місці злочину в спеціально створених слідчим та оперативним підрозділом відповідних штучних умовах в обставинах, максимально наближених до реальних, що надає можливості перевірки справжніх намірів певної особи, яка вчиняє серійні, епізодичні та інші тяжкі чи особливо тяжкі злочини.

На практиці такі спеціальні слідчі експерименти часто полягають у ризикових діях, пов'язаних, наприклад, із заміною потенційної жертви злочину на підготовленого для піймання злочинця співробітника (наприклад, вихід на територію, де орудує сексуальний маніяк, привабливих, сексапільного вигляду жінок – співробітниць оперативних підрозділів тощо). Застосування таких заходів має бути виваженим і здійснюватися тільки за умови забезпечення безпеки учасників негласної слідчої дії.

Імітування обставини злочину – окрема негласна слідча (розшукова) дія, яка полягає в спостереженні та фіксуванні намірів і дій підозрюваної особи, у штучно створених слідчим чи уповноваженою особою оперативного підрозділу обставинах із використанням імітаційних засобів, які створюють в оточуючих уявлення про вчинення реального злочину, з метою викриття відомої чи невідомої особи (осіб), яка планувала чи замовляла його вчинення. Наприклад, для викриття замовника вбивства перевірені в кіллера співробітники оперативних служб можуть у взаємодії з потенційною жертвою імітувати реальне виконання завдання замовника та брати його на місці злочину після оплати замовлення.

Слідча й оперативно-розшукова практика показує ефективність застосування таких заходів розкриття злочину за умови професійної роботи детективів. Наприклад, завдяки саме таким заходам вдалось розкрити замовлення вбивства відомого адвоката Олександра Погорілого в Одесі. В цій детективній історії сам адвокат довгий час виконував із ризиком для свого життя роль принади для кіллера, включаючи акторську гру на місці події «жертви закінченого злочину». Між тим, таке імітування обставини злочину часто містить повний комплекс об'єднаних єдиним задумом і метою як негласних слідчих дій, так і оперативно-розшукових заходів, здійснюваних у різних умовах простору і часу. Для забезпечення доказової сили отримуваних даних часто при цьому здійснюються тактичні й психологічні комбінації, новітні технології контролю мобільних апаратів зв'язку, аудіо-, відеоконтролю особи та місця (ціла система негласних слідчих (розшукових) дій), система заходів ОРД.

У процесуальному сенсі імітування обставини злочину – не менш проблематичний захід, ніж контрольована поставка, і може здійснюватися на межі провокації певних дій із метою виявлення злочинних намірів.

Імітування обставини злочину можна розглядати як комплекс слідчих і оперативних заходів, які часто здійснюються різними методами пізнання, у різному часі й просторі, а отже, не можуть бути втиснуті в межі окремої самостійної слідчої дії. Вони мають отримати окрему регламентацію в Кодексі оперативно-розшукової діяльності.

У справі «Фуке проти Франції» (№ 10828/84, рішення від 25 лютого 1993 року) ЄСПЛ підкреслює необхідність того, щоб «законодавство та практика передбачали достатні й ефективні гарантії проти зловживань». Додамо: і проти невинуватених ризиків.

Включення до КПК України мають сенс тільки ті пізнавальні заходи, процедура яких може бути настільки прозорою, щоб бути детально регламентованою законом, настільки передбачуваною та контрольованою суспільством, щоб мати змогу зробити висновок щодо допустимості та достовірності отриманих доказів. Загалом це означає, що кожний захід має отримати процесуальну форму провадження.

Висновок. Для удосконалення інституту слідчих дій важливе значення має реалізація принципів юридичної визначеності та пропорційності. Обмеження

прав і свобод людини під час проведення слідчих дій має бути обґрунтованим, чітко визначеним в законі, базуватися на критеріях, які дадуть особі змогу відокремлювати правомірну поведінку від протиправної. Інтересами правосуддя можуть бути виправдані лише такі пізнавальні заходи, які не носять елементів підбурювання та провокації протиправних дій, здійснюються в умовах крайньої необхідності, без яких

досягти захисту більш вагомих благ неможливо, при цьому мета їх застосування має бути суспільно вагомою, а засіб досягнення – найменш обтяжливим у конкретних умовах кримінального провадження.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробленні пропозицій щодо удосконалення системи та процесуальної форми негласних слідчих (розшукових) дій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонов К.В. Доказове право: концептуальні аспекти, новації та колізії / К.В. Антонов, В.М. Тертишник // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2015. – № 1 (14) – С. 7–12.
2. Бычков В.В. Система следственных действий в российском уголовно-процессуальном законодательстве / В.В. Бычков // Российский следователь. – 2013. – № 10. – С. 11–14.
3. Жувака С.О. Слідчий експеримент: проблеми застосування / С.О. Жувака // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 9–2. – Т. 2. – С. 102–103.
4. Карпіка С.М. Види слідчих (розшукових) дій у кримінальному процесі / С.М. Карпіка // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 12. – Т. 2. – С. 161–163.
5. Кирпа С. Проведення слідчим негласних слідчих (розшукових) дій / С. Кирпа // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 216–221.
6. Колесник В.А. Негласні слідчі (розшукові) дії: кримінально-процесуальні та криміналістичні аспекти підготовки і проведення : [навч.-практ. посіб.] / В.А. Колесник. – К. : Прецедент, 2014. – 135 с.
7. Лук'янчиков Є. Д. Визначення та система негласних слідчих (розшукових) дій / Є.Д. Лук'янчиков, Б.Є. Лук'янчиков // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 9–1. – С. 1–17.
8. Максимус Д.О. Використання сучасних інформаційних технологій працівниками органів внутрішніх справ при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій : [навч. посіб.] / Д.О. Максимус, О.О. Юхно. – Х. : НікаНова, 2013. – 102 с.
9. Негласні слідчі (розшукові) дії та використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні : [навч.-практ. посіб.] / [С.С. Кудінов, Р.М. Шехавцов, О.М. Дроздов, С.О. Гриненко]. – Х. : «Оберіг», 2013.
10. Скулиш Є. Негласні слідчі (розшукові) дії за кримінально-процесуальним законодавством України / Є. Скулиш // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 17–18.
11. Стратонов В.М. Окремі проблеми слідчих (розшукових) дій / В.М. Стратонов, О.В. Стратонова // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія: Юридична. – 2015. – № 1. – С. 174–186.
12. Теорія доказів : [підручник] / [К.В. Антонов, О.В. Сачко, В.М. Тертишник, В.Г. Уваров] / за заг. ред. В.М. Тертишника. – К. : Алерта, 2015. – 294 с.
13. Тертишник В.М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Видання 12-те, доповн. і перероб. / В.М. Тертишник. – К. : Алерта, 2016. – 810 с.
14. Тертишник В.М. Нові слідчі (розшукові) дії: від становлення концепції до процесуальної форми / В.М. Тертишник // Теоретичні аспекти організації досудового розслідування: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Харків, 4 грудня 2015 р.). – Харків : ХНУВС, 2015. – С. 75–77.
15. Тертишник В.М. Непосредственное наблюдение: модель нового следственного действия / В.М. Тертишник // Именем Закона. – 1993. – № 8.
16. Тіщенко В.В. Теоретичні та практичні проблеми забезпечення ефективності досудового провадження / В.В. Тіщенко, Ю.П. Аленін, О.П. Вашук, А.В. Мурзановська та ін. // Наукові праці НУ ОЮА. – 2014. – Т. XVII. – С. 106–157.
17. Уваров В.Г. Застосування практики Європейського суду з прав людини та норм міжнародно-правових актів в удосконаленні кримінального судочинства України : [монографія] / В.Г. Уваров; за заг. ред. доктора юрид. наук В.М. Тертишника. – Дніпропетровськ, 2012. – 268 с.
18. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2013. – С. 91–93.

Чумак О. О.,
начальник управління Державної виконавчої служби
Головного управління юстиції у Кіровоградській області

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF INDIVIDUAL ENFORCEMENT DECISIONS JURISDICTIONS

Стаття присвячена вивченню зарубіжного досвіду правового регулювання питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів у зарубіжних країнах, а також порядку його проведення.

Ключові слова: державний службовець, виконавче провадження, судові рішення, суд.

Стаття посвящена изучению зарубежного опыта правового регулирования вопросов принудительного исполнения решений юрисдикционных органов в зарубежных странах, а также порядка его проведения.

Ключевые слова: государственный служащий, исполнительное производство, судебное решение, суд.

The article is devoted to the definition of foreign experience of legal regulation of compulsory enforcement jurisdictions in foreign countries as well as the procedure for its implementation.

Key words: civil servant enforcement proceedings, judgment of the court.

Вступ. У більшості держав світу одним із найважливіших суб'єктів виконавчого провадження є сам орган примусового виконання судових рішень. При цьому варто звернути увагу на те, що досвід багатьох зарубіжних країн різниться в підходах до вирішення питання: є орган примусового виконання судових рішень частиною системи конкретного органу державної влади (міністерства юстиції, поліції або суду) або ж організований і діє як незалежний і самостійний орган влади. Так, наприклад, у Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі, Шотландії, Швеції та Португалії функціонують незалежні органи примусового виконання судових рішень. Зокрема, у Швеції виконавче провадження здійснюється саме державними виконавцями, які є незалежними від судів та інших органів влади, хоча й знаходяться під офіційним наглядом міністерства фінансів і контролюються Виконавчою агенцією. У низці інших західноєвропейських держав виконавче провадження знаходиться у веденні національних судів. Наприклад, в Австрії виконавче провадження здійснює суд за місцем знаходження боржника або його майна, а в Іспанії виконання судового рішення реалізовує суддя, який безпосередньо виніс відповідне рішення. Поряд із цим варто звернути увагу на те, що в окремих державах світу існує практика, коли виконавче провадження також може покладатись і на нотаріусів (зокрема в Греції саме нотаріуси є повноважними виступати в ролі державних виконавців у виконавчих провадженнях про стягнення з боржника коштів).

Мета статті – визначення окремих питань зарубіжного досвіду правового регулювання примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Стан дослідження. Значний вплив на дослідження мали теоретичні праці таких правників: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, А.С. Васильєва,

І.П. Голосніченко, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Н.Р. Нижник, О.В. Петришина, А.О. Селіванова, Ю.С. Шемшученка.

Виклад основного матеріалу. Необхідно також зазначити, що суб'єктами виконавчого провадження в багатьох державах світу можуть бути і приватні судові виконавці, які, як правило, створюються в тих країнах, де виконавче провадження розглядається як другий етап судового провадження (тому виконавче провадження найчастіше здійснюється під наглядом суду). Наприклад, у Болгарії діяльність (організація, правове становище, права та обов'язки), а також право брати участь у виконавчому провадженні приватних судових виконавців регламентована Законом Республіки Болгарії «Про приватних судових виконавців» 2005 року [1]. У Німеччині суб'єктами виконавчого провадження є сторони виконавчого провадження та судовий пристав (Gerichtsvollzieher), який вважається відносно самостійним органом правосуддя, діяльність якого регламентована Законом ФРН «Про судоустрій» [2], а також низкою норм Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) ФРН [3] (ураховуючи останні зміни до Кодексу та закону, що були внесені 31 серпня 2015 року [4]). Загалом діяльність судових приставів у ФРН, власне, як і в Англії, можна розцінювати як результат змішаної системи здійснення виконавчого провадження, в силу якої учасниками такого провадження вважається не тільки пристав, а й сам суд.

Так, аналізуючи досвід діяльності органів примусового виконання судових рішень різних держав світу і специфіку виконавчого провадження в таких країнах, можна дійти висновку, що ефективність виконання рішень суду незрівнянно вища в тих національних правових системах, де, з одного боку, їх здійснює незалежний орган (незалежний від суду та центральних органів влади), з іншого боку, – орган,

що наділений силовим елементом (найкращим прикладом цього є США). Разом із тим варто погодитись із тими вченими, які наголошують на тому, що для забезпечення стягнення з метою відновлення майнових прав важливе значення мають саме соціально-економічні, природні, географічні, соціально-психологічні, ідеологічні, освітні, культурні, побутові й інші фактори, що безпосередньо пов'язані з механізмом правового регулювання [5, с. 100, 101].

Однак, незважаючи на те що становлення законодавства про виконавче провадження в різних державах світу концентрувалось на оптимізації діяльності органів примусового виконання судових рішень, законодавці низки цивілізованих країн також звертали особливу увагу й на максимізацію ймовірності добровільного виконання боржниками своїх зобов'язань. Для цього суб'єктами правотворчої діяльності в нормативних актах прописувались вигідні позитивні та негативні умови такого добровільного виконання виконавчих листів. Наприклад, у Болгарії, відповідно до положень ЦПК [6], слідом за рішенням суду видаються виконавчі листи, які повинні виконуватися боржником у 14-денний термін. Якщо боржник не виконує ці умови в установлений строк, заявник може звернутися до приватних чи державних судових приставів для примусового виконання судового наказу, що тягне за собою додаткові витрати для боржника.

Цікавим у цьому аспекті є досвід Ізраїлю, де невиконання боржником виконавчих документів у встановлені строки може розцінюватись як «неповага до суду». За таке правопорушення суд може накласти на винуватого боржника обов'язок щоденної сплати штрафу (до моменту початку виконання ним виконавчих документів), розмір якого повинен стимулювати порушника до виконання зобов'язань, однак не може перевищувати розміру самого стягнення [7, с. 82–83].

Максимізація ймовірності добровільного виконання боржниками своїх зобов'язань також часто залежить від ефективності процедури доведення до відома боржника документів виконавчого провадження. Так, наприклад, в Італії пристави та/або інші посадові особи Бюро повідомлень, виконань та опротестування Італійської Республіки (компетенція яких охоплює відповідну територіальну одиницю республіки) повинні повідомляти боржника про заборгованості (а також про можливості погасити таку заборгованість у добровільному порядку) під час безпосереднього візиту до боржника (про це підписується відповідний акт) або поштою. У тому випадку, коли судовий пристав використовує для повідомлення боржників поштовий сервіс, він зобов'язаний посилати повідомлення в такій кількості (окремими листами), яка буде відповідати кількості одержувачів, незважаючи навіть на те що такі мають одне місце проживання [8]. При цьому, спираючись на ст. 143 ЦПК Республіки Італії [9, р. 14], а також на вказівки, які містяться в Повідомленні Судового департаменту організації, персоналу та послуг Італії N VI-DOG/1783/03-1/2012/CA

від 25 листопада 2012 року [10], якщо стане відомо, що за адресою, на яку надсилались документи виконавчого провадження, сам боржник не проживає, пристав повинен провести розслідування із цього приводу і знайти фактичне місце проживання (або перебування) боржника, на яке потрібно повторно відіслати відповідні документи. В Італії, так само як і в Бельгії, виконавець у процесі розшуку боржника може звернутись зі спеціальними запитами до податкових органів і органів соціального захисту, які повинні надати інформацію про боржника, з якої можна дізнатись про його місце проживання чи перебування. Якщо таке місце проживання (чи перебування) не вдається в'яснити, пристав повинен повідомити боржника про виконавче провадження шляхом розміщення відповідного повідомлення в засобах масової інформації.

У свою чергу, в Польщі, наприклад, у силу п. 1 ст. 805 ЦПК [11] (зі змінами станом на 2015 рік [12]) у день видачі виконавчого листа (*tytuł wykonawczy*) боржнику вручається повідомлення про початок виконавчого провадження (в повідомленні також відображено зміст виконавчого листа і способи його виконання, а також можливості, терміни й способи оскарження такого документа), разом із тим копія виконавчого листа, справжність якого, як правило, підтверджується судовим приставом (*komornik*). При цьому ці документи, за правилами ЦПК Республіки Польщі, вручаються боржнику одним із двох способів: 1) безпосередньо (судовий пристав вручає документи безпосередньо боржникові в руки, про що той підписує спеціальний акт про вручення); 2) через поштових операторів (у друкованій формі за вказаною адресою за допомогою поштового оператора).

Необхідно відзначити, що в тому випадку, коли документи вручаються боржнику через поштових операторів, це означає, що такий лист залишається на зберіганні у відповідному відділенні пошти, а боржнику надсилається лише повідомлення про місце знаходження такого листа з усіма відповідними реквізитами. У тих випадках, коли доставка листа вважається неможливою (стає зрозумілим, що адресат-боржник не проживає за вказаною адресою й/або не працює за вказаною адресою; такий факт встановлюється в тому разі, якщо лист, який знаходиться в поштового оператора, боржник не забирає понад сім днів, а повідомлення про місцезнаходження листа судового пристава залишається «без руху» в поштової скриньці або «в дверях квартири» адресата), за правилом пар. 1 ст. 139 ЦПК Республіки Польщі, після закінчення семи днів лист, що знаходиться у відповідному відділенні пошти, залишається ще на сім днів, про що адресат-боржник повідомляється повторним повідомленням. Разом із цим варто врахувати, що якщо після закінчення всього терміну (а саме 14 днів) адресат усе ж не забрав листа (тобто вручення такого листа за фактом є неможливим), то такий лист із документами вважається доставленим останнім (чотирнадцятим) днем зазначеного періоду, через що такого боржника вносять до офіційного реєстру боржників.

У тих же випадках, коли лист адресату було доставлено, за правилом пар. 2 ст. 805 ЦПК Республіки Польщі, такий боржник має право вимагати від судового пристава пред'явити йому виконавчий лист в оригінальному вигляді для ознайомлення і звірки з врученою йому копією. Для цього боржник звертається з відповідним клопотанням до Канцелярії судового пристава (*Kancelaria komornicza*), що знаходиться при відповідному районному суді (голови якого такий пристав підпорядковується й перед яким звітує).

Водночас варто зазначити, що виконавче провадження низки зарубіжних країн, будучи спрямованим на стягнення боргів, передусім вирішує питання примирення кредитора та боржника як сторін виконавчого провадження (зокрема така практика використовується в Нідерландах, Німеччині, Франції, Польщі та Іспанії). Наприклад, у Франції спроба примирення сторін провадження взагалі є обов'язковою в тих випадках, коли ставиться питання про накладення стягнення на заробітну плату боржника. У свою чергу, у ФРН спроба примирення сторін провадження є питанням із категорії «делікатних», оскільки заяву про спробу примирення може подати лише кредитор і виключно у випадках, коли виконавцем у конкретному виконавчому провадженні є приватний пристав. При цьому варто врахувати, що в силу ст. 850h ЦПК ФРН [3] як особлива непряма спроба примирення передбачено виняток із загального правила: заявити про бажання примирення може боржник шляхом подання заяви про виключення з опису окремого майна, яке він вважає життєво необхідним. У процесі такого виключення з опису майна приватний пристав може (за власною ініціативою) запропонувати сторонам укласти мирову угоду, пояснюючи при цьому особливості й наслідки такої дії для обох сторін провадження.

Також характерним у цьому питанні є приклад сусідньої Польщі, де мирна угода буває двох видів: судова (*sądowa*) та позасудова (*roz sądowa*) мирна угода. При цьому обидва види таких угод співвідносяться з процесом виконавчого провадження будучи тільки виконавчим листом (якщо угода судова). Разом із тим у Польщі можуть укладатись також і квазімирні угоди, що досягаються сторонами (кредитором і боржником) в усній формі. Однак варто наголосити на тому, що практика укладання таких угод має низку складнощів щодо їх реалізації. По-перше, потрібно зазначити, що усна мирна угода ґрунтується на тому, що боржник виплачує кредитору всю заборгованість (найчастіше в розстрочку), враховуючи також і пов'язані з виконавчим провадженням витрати заявника, а сам кредитор повинен прагнути своїми діями (чи бездіяльністю) не погіршувати становище боржника в провадженні. По-друге, для усної мирної угоди необхідний виконавчий лист, у якому підтверджено раціональність і сам розмір суми боргу. По-третє, усна мирна угода може укладатись і виконуватись виключно у двох ситуаціях, а саме:

1) тоді, коли ще не відкрито виконавче провадження. Це стосується тих випадків, коли кредитор отримав виконавчий лист, але не бачить доцільності у зверненні до судового пристава, так як боржник або добровільно погашає всю заборгованість, або (за домовленістю сторін) погашає борг у формі розстрочки;

2) тоді, коли вже відкрито виконавче провадження. У тих випадках, коли кредитор уже звернувся до відповідного судового пристава, а боржник вирішує відразу ж погасити весь борг чи погасити його поетапно (в розстрочку за домовленістю сторін), кредитор не повинен допускати ситуації, у якій такий боржник буде нести «несправедливі витрати». Зокрема, це виражається в тому, що [13; 14; 15] кредитор стає на сторону боржника, коли той подає судовий позов (ґрунтуючись на ст. ст. 767, 770, 840 ЦПК Республіки Польщі) проти судового пристава, який передчасно наклав на боржника штрафи; кредитор сам погашає всі борги, обумовлені виконавчим провадженням за домовленістю сторін.

Стосовно такого питання, як право сторони виконавчого провадження на оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів примусового виконання судових рішень, варто підкреслити, що часто в законодавчих нормах різних держав прямо позначаються конкретні випадки, за якими державні виконавці несуть ту чи іншу відповідальність (тобто на основі цих статей учасники виконавчого провадження можуть подавати проти ймовірно винуватих виконавців позови до суду чи до квазісудових органів, якщо вважають, що має місце порушення їхніх процедурних прав), хоча переліки таких випадків, як правило, не є вичерпними.

Наприклад, у ст. ст. 6 і 70 Закону Республіки Польщі «Про судових приставів та виконавче провадження» 1997 року [16] польський законодавець установив правило, згідно з яким судові пристави несуть відповідальність за шкоду, заподіяну ними, в разі розголошення банківської таємниці або податкового стану учасника виконавчого провадження (таку ж відповідальність несуть і в разі порушення ст. 20 зазначеного Закону, а саме: за дії щодо неправомірного використання зазначеної інформації); порушення дисципліни (груба неповага до законів).

При цьому потрібно звернути увагу на те, що притягнення до відповідальності за протиправні діяння та/або рішення державних виконавців у різних державах відбувається по-різному й залежить від орієнтації на незалежність таких приставів. У державах, де орган примусового виконання судових рішень є незалежним, державні виконавці притягуються в адміністративному порядку через квазісудові органи (дисциплінарними комітетами, комісіями тощо, рішення яких можуть бути надалі оскаржені в судовому порядку), а в тих державах, де такий орган є частиною структури суду чи іншого органу влади, – виключно в судовому порядку. Показовим прикладом у цьому питанні є досвід оскарження рішень, дій чи бездіяльності та притягнення до відповідальності приватних державних

виконавців у Болгарії. Так, у силу ст. 74 Закону Республіки Болгарії «Про приватних судових виконавців» 2005 року [1] приватний судовий виконавець відповідає за збиток, який він неправомірно заподіяв під час виконання своїх повноважень. Насамперед варто звернути увагу на те, що в болгарській практиці оскарження рішень державних виконавців найважливішу роль відіграє саме Дисциплінарний комітет Палати судових виконавців, до якого входить рівна кількість представників Палати судових виконавців і Міністерства юстиції Республіки Болгарії. Цей орган є ключовим у питанні притягнення виконавця до відповідальності, тільки з огляду на те, на що він може накладати штрафи приватного примусу за порушення законодавства про виконавче провадження й статутних норм і стандартів (найчастіше це порушення положень ст. 428 ЦПК Республіки Болгарії про офіційне повідомлення боржника про строки добровільного виконання зобов'язання та про дату відкриття виконавчого провадження; пар. 2 п. 1 ст. 426 ЦПК Республіки Болгарії про неправомірне ігноруванні заяви кредитора порушити виконавче провадження й ужити відповідних примусових заходів; пар. 1–8 п. 1 ст. 433 ЦПК Республіки Болгарії про неправомірне припинення виконавчого провадження; про неправильне визначення розміру суми зборів, пов'язаних із виконавчим провадженням; про фінансові порушення у виконавчому провадженні, зокрема ті, які пов'язані з процедурою публічного продажу арештованого майна [17, с. 66]). Відтак адміністративно-дисциплінарна процедура щодо державного виконавця може бути ініційована за заявою учасника виконавчого провадження, який вважає, що судовий виконавець порушив законодавство про виконавче провадження своїм рішенням і/або дією (бездіяльністю). Наприклад, у 2015 році Дисциплінарним комітетом на приватних судових виконавців було накладено 18 доган; 6 тимчасових усунень від виконання повноважень; 7 тривалих усунень від виконання повноважень (із яких 1 – на вісім місяців, 3 – на один рік і 3 – на три роки); фінансові санкції у вигляді штрафів (із яких 37 – у розмірі від 100 до 1 000 лв., 30 – від 1 000 до 5 000 лв., 12 – від 5 000 до 10 000 лв., 2 – у сумі, що перевищує 10 000 лв., і 2 – понад 20 000 лв.) [17, с. 64].

При цьому важливо відзначити, що болгарський законодавець у ч. 2 ст. 74 Закону Республіки Болгарії «Про приватних судових виконавців» прямо встановлює правило, в силу якого держава не відповідає за дії приватних судових виконавців, у тому числі й тоді, коли такого виконавця притягують до фінансової відповідальності. Так, у разі залучення приватного судового виконавця до відповідальності в рамках провадження в Дисциплінарному комітеті або в рамках судового провадження відшкодування шкоди, яку він заподіяв стороні виконавчого провадження, має покриватися за рахунок винуватого виконавця або за рахунок його страховки (якщо в конкретному випадку настав страховий випадок). Варто підкреслити, що наявна судова практика щодо

оскарження неправомірних дій і рішень приватних судових виконавців є дуже широкою [18; 19; 20; 21], при цьому суди, як правило, справедливо приймають рішення на користь потерпілої сторони виконавчого провадження.

Висновки. Отже, підводячи підсумок усьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на такому:

1. Наслідком незалежності органів примусового виконання судових рішень є оперативність виконавчого провадження. Найкращі результати в такій практиці демонструє Швеція, де найвищі показники оперативності виконавчого провадження по Європі були досягнуті завдяки створенню виконавчого агентства, що не підпорядковане судовій владі та є незалежним органом виконавчої влади. Саме така модель функціонування органу примусового виконання судових рішень, що фактично не має аналогів у Європі, є найбільш вдалою для запозичення нашою правовою системою.

2. В умовах розвитку ринкової економіки й пов'язаних із цим відносин власності виникає потреба в регламентації діяльності приватних виконавців. Як приклад регламентації діяльності таких виконавців може стати досвід ФРН і Болгарії. Убачається доцільність у висуненні законодавцем до таких виконавців більш суворих вимог, а саме: наявність у кандидатів на посаду приватних виконавців повної вищої юридичної освіти; складання такими кандидатами кваліфікаційного іспиту; обов'язкова належність приватних виконавців до Палати державних виконавців, що буде займатись контрольно-наглядовими та організаційно-правовими питаннями діяльності приватних виконавців (ураховуючи й повноваження щодо притягнення таких виконавців до юридичної відповідальності).

3. У рамках українського законодавства повинна бути закріплена норма про мирову угоду на етапі виконавчого провадження, яку можуть укладати сторони провадження за посвідченням державного виконавця. У такій угоді повинні вказуватись сторони угоди; дата, з якої набирають силу умови договору; умови виконання боржником своїх обов'язків (якщо передбачається розстрочка, то повинна складатись таблиця сплати боргу чи, наприклад, схема покриття шкоди). У разі належного виконання сторонами провадження умов мирної угоди, ні до однієї зі сторін такого провадження не можуть застосовуватись ті чи інші санкції, що передбачаються виконавчими документами (зокрема боржнику не нараховується пеня, не може бути арештовано та реалізовано його майно тощо).

4. Для оптимізації процесу оскарження дій, бездіяльності й/або рішень посадових осіб – державних виконавців необхідно за досвідом Болгарії, Бельгії та Нідерландів створити Палату державних виконавців, де діяв би Дисциплінарний комітет (як квазісудовий орган), який міг би розглядати скарги на державних виконавців за прискореними процедурами. Рішення комітету не повинні бути остаточними, а такими, що можуть бути надалі оскаржені в судовому порядку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. За частните съдебни изпълнители : Закон на Република България от 10.05.2005 // Държ. вестн. – 2005. – № 43. – С. 12.
2. Gerichtsverfassungsgesetz : Gesetz vom 27.11.1877 // Reichsgesetzblatt. – 1877. – S. 41.
3. Zivilprozessordnung : Gesetz vom 30.11.1877 // Reichsgesetzblatt. – 1877. – S. 83.
4. Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung : VO vom 31.08.2015 // Bundesgesetzblatt. – 2015. – № 35. – Teil I. – S. 1474.
5. Батычко В.Т. Исполнительное производство в зарубежных странах / В.Т. Батычко // Извес. ЮФУ. – 2008. – № 10. – С. 99–105.
6. Граждански процесуален кодекс : Закон на Република България от 06.07.2007 // Държ. вестн. – 2007. – № 59. – С. 1.
7. Братухина Н.А. Анализ эффективных систем исполнительного производства за рубежом. / Н.А. Братухина, Т.В. Яялиева // Экон. и право. – 2015. – № 8–9 (54–55). – С. 78–84.
8. La corte suprema di cassazione, Sezione II, 20.07.1995 № 7904 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ricercagiuridica.com/cassazione/>.
9. Codice di procedura civile italiano : Legge, appr. con il Regio decreto-legge 28.10.1940 N 1443 (Edizione Marzo 2014). – Rome : Altalex, 2014. – 111 p.
10. Notificazione ex art. 143 c.p.c. indispensabile la relata negativa dell'Ufficiale Giudiziario : Notificazione Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, Direzione Generale del Personale e della Formazione, 26.11.2012 Prot. VI-DOG/1783/03-1/2012/CA [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.auge.it/notificazione-ex-art-143-c-p-c/>.
11. Kodeks postępowania cywilnego : Ustawa z dnia z dnia 17.11.1964 // Dziennik Ustaw. – 1964. – № 43. – Poz. 296.
12. Kodeks postępowania cywilnego : Ustawa z dnia z dnia 17.11.1964 (stan prawny: 2015) // Dziennik Ustaw. – 2015. – Poz. 1567.
13. Uchwała składu siedmiu sędziów : Uchwała, Izba Cywilna, zasada prawna z dnia 27.11.1986 N III CZP 40/86 // Orzecznictwo Sądu Najwyższego. – 1987. – № 5–6. – Poz. 71.
14. Uchwała składu siedmiu sędziów : Uchwała, Izba Cywilna, zasada prawna z dnia 09.09.1987 N III CRN 233/87 // Orzecznictwo Sądu Najwyższego. – 1989. – № 10. – Poz. 161.
15. Uchwała składu siedmiu sędziów : Uchwała, Izba Cywilna, zasada prawna z dnia 28.02.1995 N III CZP 20/95 // Orzecznictwo Sądu Najwyższego. – 1995. – № 5. – Poz. 83.
16. О komornikach sądowych i egzekucji : Ustawa z dnia 29.08.1997 // Dziennik Ustaw. – 1997. – № 133. – Poz. 882.
17. Цачева М. Доклад за дейността на Дисциплинарната комисия на Камарата на частните съдебни изпълнители за 2015 година : годишен отчет 2015 / М. Цачева // Камара на частните съдебни изпълнители. – София, 2016. – С. 56–66.
18. Решение Софийски районен съд, Гражданска колегия, I отделение, от 12.08.2011, гражданско дело № 36-608/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/Reshenie_12_08_2011_na_SRS.pdf.
19. Решение Върховният касационен съд на Република България, III гражданско отделение, от 21.09.2011, гражданско дело № 184 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/Reshenie184_21_09_2011_na_VKS.PDF.
20. Решение Пловдивският районен съд, VII гр.с., от 11.01.2013, гражданско дело № (секретно) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/Reshenie_ot_11_01_2013_na_PRS.PDF.
21. Решение Върховният касационен съд на Република България, III гражданско отделение, от 29.03.2013, гражданско дело № 372/12. [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.bcpea.org/uploads/pdf/sudebna_praktika/reshenie_372_29.03.2013.PDF.

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 316.77

Овсяннікова О. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЯК СОЦІАЛЬНИЙ ФЕНОМЕН: СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА

PUBLIC OPINION AS A SOCIAL PHENOMENON: CONTENT AND STRUCTURE

У статті досліджується громадська думка як соціальний феномен. Розглядаються основні етапи становлення громадської думки у світі. Аналізуються підходи до визначення поняття «громадська думка», розкриваються її основні елементи: суб'єкт, об'єкт та зміст.

Ключові слова: громадська думка, громадськість, структура громадської думки, суб'єкт громадської думки, об'єкт громадської думки, зміст громадської думки.

В статье рассматривается общественное мнение как социальный феномен. Исследуются основные этапы становления общественного мнения в мире. Анализируются подходы к определению понятия «общественное мнение», раскрываются его основные элементы: субъект, объект и содержание.

Ключевые слова: общественное мнение, общественность, структура общественного мнения, субъект общественного мнения, объект общественного мнения, содержание общественного мнения.

The article is about public opinion as a social phenomenon. Major stages of public opinion making in world are studied. Different approaches to «public opinion» term definition are analyzed, its main elements are described.

Key words: public opinion, public, public opinion structure, public opinion subject, public opinion object, public opinion contents.

Одним з основних чинників, які мають значний вплив на діяльність органів державної влади, є, безумовно, громадська думка. Тривалий час чинник громадської думки та її впливу на діяльність органів державної влади залишався поза межами уваги науковців, адже, зокрема у СРСР, громадська думка ніколи не розглядалась як самостійний політичний інститут та дієвий чинник політичного процесу. Проте одночасно з проголошенням курсу на модернізацією політичної системи у напрямі її демократизації, який було прийнято і конституційно закріплено всіма без винятку державами, що утворилися на теренах колишнього СРСР, докорінно змінилася роль громадської думки, а також ставлення держави і органів державної влади до неї [1, с. 99]. На думку публіциста XIX ст. Чарльза Д. Уорнера, громадська думка сильніша за закон і має майже таку ж силу, як десять заповідей.

Громадська думка – важливе для кожної людини явище, адже впродовж життя кожен неодноразово стає об'єктом її впливу або впливає на неї. Політики, політологи, дослідники ЗМІ, журналісти, соціологи, суспільні психологи, філософи, юристи займаються громадською думкою як істотною частиною суспільного життя. Також громадська думка є предметом наукових досліджень, і щоразу більша зацікавленість вивченням громадської думки є очевидністю для середньостатистичного жителя. Загалом громадська думка формується щодо справ, які є предметом конфлікту і непорозуміння у суспільстві, а відтак мають суспільне значення. Відмінність поглядів, емоційних

настроїв різних суспільних груп, суперечність думок, які вказують на незгоду суспільства у певних справах і на консенсус в інших справах – усе це істотні дослідницькі виклики, які стимулюють вивчення громадської думки в різних напрямках [2, с. 60]. У зв'язку з цим дослідження сутності громадської думки як соціального феномену є актуальним та необхідним.

Аналізом проблем, пов'язаних із природою, джерелами та механізмами формування, закономірностями функціонування громадської думки, її структурою займається спеціальна соціологічна теорія – соціологія громадської думки. Її формування пов'язане з діяльністю таких соціологів, як Г. Тард, В. Тьоніс, Дж. Геллап, Ф. Олпорт, Е. Ноель-Нойман, Ч. Уорнер та ін. Серед сучасних науковців велику увагу висвітленню питань, пов'язаних із громадською думкою, приділяли В. Городяненко, В. Коробейніков, Г. Петришин, С. Подлевський, Т. Сасінська-Клас, У. Стефанчук, Є. Тихомирова та багато інших.

Метою статті є дослідження такого соціального феномену, як громадська думка, аналіз історичного розвитку громадської думки, визначення її сутності та основних структурних елементів.

У рамках статті першочергово необхідно визначити, що ж являє собою категорія «громадська думка» як соціальний феномен. Громадська думка є одним із найдавніших феноменів суспільного життя. Зростання її впливу на соціальні відносини пов'язане з демократизацією життя, підвищенням

культурного та освітнього рівня населення, процесах глобалізації тощо.

Варто зазначити, що на сьогодні у сучасній науці не існує єдиного, усталеного визначення «громадської думки». Наприклад, відомий психолог Гарвуд Л. Чайлд, прагнучи впорядкувати це термінологічне питання, подає близько п'ятдесяти трактувань терміну «громадська думка». Поряд із цим відмінності у визначенні громадської думки безумовно свідчать про складну природу цього соціального феномену.

Термін «громадська думка» (англ. «public opinion») вперше застосував у другій половині ХІІ ст. англійський державний діяч лорд Й. фон Солсбері на означення моральної підтримки населенням країни дій парламенту. Поряд із цим Й. фон Солсбері є представником раннього гуманізму, читав класиків античності і саме від них сприйняв думку про владу «*opinion publica*». Тому дійсно доволі складно дізнатися, коли саме виникла тема громадської думки стосовно суспільного життя та саме поняття «громадська думка». Напевно можна говорити, що це відбулося у часи виникнення людської цивілізації та демократії. Але поширенням цей термін стає лише у ХVІІІ столітті. Існує декілька думок щодо етапів розвитку громадської думки. Загальноприйнятим вважається тезис, що у дослідженні громадської думки можна виділити два етапи: до ХХ ст. – громадську думку вивчають в основному як форму вираження соціальних інтересів і потреб різних верств населення (відомий представник цієї теорії – Г. Тард); ХХ ст. – розробка теорії громадської думки, ролі громадської думки як різновиду соціального контролю (Ф. Олпорт). Поряд із цим існують й інші позиції з цього питання. Так, Т. Сасінська-Клас вважає, що варто виокремлювати три основні й історично пов'язані між собою напрями розвитку громадської думки:

1) інтенсифікація різних форм міжлюдської комунікації, які виражають емоційні стани, що традиційно функціонують у вимірі від рівня суспільства до влади (наприклад, зафіксовані історією бунти, повстання, революції і т. ін.), й у зворотному напрямі: влада – суспільство. До ХVІІІ століття вивчення змісту громадської думки було формою нагляду над суспільством. Зміни почалися в ХVІІІ столітті, зокрема під впливом громадської думки, яку дедалі голосніше висловлювали нижчі верстви суспільства й адресували їй владі;

2) другий, історично зафіксований, напрям у громадській думці виражається у зростаючій раціоналізації форм висловлення громадської думки та її вимірів. Уже на початку ХХ століття німецький соціолог Макс Вебер звернув увагу на цю проблему. Зокрема, він писав, що відповідно до розвитку капіталістичних суспільств можна побачити дедалі більшу організацію і формалізацію способів вираження людьми своїх емоцій і настроїв. М. Вебер описав кількісний зріст і підвищення статусу бюрократії у капіталістичному суспільстві, що намагається більше організувати життя пересічного громадянина. Схожа ситуація з дослідженнями громадської думки, які в його соціологічному відчутті намагалися щоразу більше

організовувати голос громадськості. Це також означає, що настрої й відчуття громадськості відповідно до дедалі сильнішого їх вираження реєструються, аналізуються й характеризуються;

3) і, нарешті, третій, найновіший напрям громадської думки, який характеризується щоразу більшою анонімністю висловлення думки. Популярність досліджень, особливо широкомасштабних, проведених у другій половині ХХ століття, одночасно показує зростаючу анонімність громадськості, яка висловлює думку щодо конкретної справи. С. Гербст, яка займається дослідженням політичної комунікації, звертає увагу на цей актуальний вектор громадської думки. Вона підкреслює його подвійність, коли, з одного боку, зростаюча і водночас гарантована анонімність висловлення думки спричиняє почуття свободи, відкритості у висловленні думки громадянина, який знає, що його ім'я не буде оприлюднене і використане в якійсь конкретній справі. З іншого боку, вчена застерігає, що анонімність «позбавляє» людей відповідальності за висловлені ними думки. Особи не обов'язково почувають відповідальність за їх зміст. Це добре помітно у нових демократичних країнах Центрально-Східної Європи, в яких початкове зачарування політичною свободою, можливістю вільно висловлювати позбавлені зовнішньої цензури думки призводило і далі веде до того, що відповідальність за публічно озвучені думки трактується як обмеження нещодавно отриманої свободи [2, с. 65].

Отже, вищенаведений аналіз показує, що саме у ХХ столітті вивчення, дослідження громадської думки отримали як теоретичний, так і практичний розвиток.

Визначення поняття «громадська думка» варто почати з його семантичного аналізу, а саме із тлумачення його основних складових: «думка» та «громадський».

Академічний тлумачний словник містить визначення «думки» як того, що з'явилося в результаті міркування, як продукт мислення; як відображення об'єктивної дійсності в поняттях, судженнях, висновках; як процес мислення. Отже, думка – один із проявів свідомості, сукупність міркувань, які містять оцінку явищ, процесів, людини. Доволі неоднозначним є поняття «громадський». Змістове навантаження прикметника «громадський» може означати все те, що стосується суспільства, пов'язане з народом, узятим у сукупності (йдеться про «громаду»). Крім того, воно протиставляється поняттю «індивідуальне» і означає те, що належить усій громаді («колективний», «загальний», «спільний»), відкрите широкому загалу («публічний»), або ж те, що належить державі і становить загальнонаціональний інтерес. Отже, у найпростішому розумінні «громадська думка» – це сукупність міркувань, які містять оцінку явищ, процесів, людини та належать громадськості. При цьому варто звернути увагу на те, що: 1) до громадськості належить не все населення, а лише його частина; 2) об'єднують людей у громадськість їхні погляди (інтереси, позиції) або свідоме ставлення до певної проблеми; 3) ті, кого відносять

до громадськості, проявляють певну активність (реагують на ситуацію). Тож у загальновживаному значенні «громадськість», що формує громадську думку, трактується як сукупність осіб, які висловлюють подібну позицію.

Якщо ж розглядати громадську думку як соціальний феномен, то варто зазначити, що на сьогодні усталеним є сприйняття громадської думки у двох вимірах. По-перше, як оцінне судження – йдеться про те, що громадська думка завжди містить оцінку громадськістю конкретних проблем, явищ, процесів суспільного життя, ставлення до конкретних об'єктів дійсності. Тому вона є сукупним оцінним судженням певної групи людей щодо подій, явищ соціальної дійсності. По-друге, громадська думка сприймається як важлива соціальна інституція суспільства – у демократичному суспільстві вона є одним з елементів прийняття рішень на всіх рівнях управління (державному, регіональному, муніципальному тощо). Як і всі соціальні інституції, громадська думка перетворює невпорядковані, випадкові, стихійні соціальні взаємодії між населенням та політичними, управлінськими структурами на впорядковані, тривалі, контрольовані, тобто окультурює цю взаємодію, оснащує її механізмами та усталеними правилами. На думку сучасного українського соціолога В. Осовського, зміст громадської думки як соціальної інституції постає як сукупне ставлення, виражене у формі оцінного судження між суб'єктами громадської думки (громадськістю) та суб'єктами влади з приводу оцінки, змісту, способу розв'язання певної політичної, економічної, екологічної, соціальної проблем [3, с. 26].

У структурі соціальних відносин громадська думка може розглядатися у двох площинах – через категорію діяльності та як соціальний інститут. У першому випадку під громадською думкою розуміється ціннісна, оцінна та практична (опосередкована соціальним інтересом) діяльність суб'єктів, а також результат такої діяльності. В іншому випадку громадська думка розглядається як певна соціальна сила, яка через механізми соціального впливу, передачу норм, цінностей, традицій бере участь у регулюванні соціальних відносин. Мається на увазі громадська думка як вагомий важіль у суспільно-політичному житті, що здатен контролювати та регулювати процеси, які є об'єктом його інтересів. Відтак громадську думку можна розглядати як соціальний інститут, наділений багатьма функціями [4, с. 147].

Як ми вже зазначали, на сьогодні немає єдиного визначення поняття «громадська думка». Разом із тим можна виділити декілька визначень, які, на нашу думку, найкраще визначають зміст громадської думки. Так, за визначенням В. Городяненка, громадська думка – це специфічний вияв масової свідомості, що виражається в оцінках (вербальних і невербальних) і характеризує ставлення людей до суспільно значущих подій і фактів, актуальних проблем суспільного життя [5, с. 245]. Є. Тихомирова зазначає, що громадська думка – це такий прояв громадської свідомості, в якому відображається домі-

нуюча оцінка суспільно значущих явищ та процесів. Вона складається як результат зіткнення різних оцінок та міркувань, проте її не можна вважати певною сумою думок. Це якісно новіше явище, ніж механічна сума. Це ті індивідуальні та колективні думки, що об'єднують людей у певну громадськість і виражають узгодження, консенсус їхніх думок [6, с. 103]. Отже, громадська думка фіксує насамперед сприйняття дійсності через призму масової свідомості. В ній віддзеркалюються як спільні, так і специфічні інтереси класів, національних, професійних, духовних та інших спільностей, у цілому суб'єктів політичного процесу [1, с. 100].

Виходячи із вищенаведеного, можна зробити висновок, що як соціальний феномен громадська думка має такі сутнісні характеристики:

- 1) вона є не арифметичною сумою думок окремих індивідів щодо певного питання, а інтегративним утворенням, яке має історичні, часові, територіальні особливості, складну структуру і виконує певні функції;
- 2) формується внаслідок висловлювання групи людей, які є не механічним утворенням, а характеризується певною спільністю інтересів, цілісністю;
- 3) постає лише щодо актуальних для соціальної спільноти чи суспільства проблем, ситуацій;
- 4) громадськість повинна складатися з групи людей, знайомих із цією проблемою;
- 5) може існувати у прихованій формі, проте вимірювати можна лише те, що проявляється;
- 6) її характеризують інтенсивність поширення, стабільність, вагомість, компетентність, соціальна спрямованість;
- 7) може виражатися як у вербальних судженнях, так і в реальній поведінці;
- 8) часто є конфліктною.

Варто зазначити, що громадська думка достатньо чітко структурована. При цьому у зарубіжній та вітчизняній науці досі не вироблено усталеної традиції щодо структури громадської думки. Західні дослідники громадської думки акцентують увагу переважно на динаміці формування та функціонування громадської думки в системі суспільно-політичних відносин. Разом із тим вважаємо, що структуру громадської думки характеризують її суб'єкт, об'єкт та зміст.

Суб'єкт громадської думки – це соціальні групи, спільності, які формують колективні оцінні судження на соціально значимі події, явища суспільного життя. Проблема суб'єкта громадської думки включає питання: співвідношення індивідуальної та громадської свідомості (окремих індивідів не є суб'єктом громадської думки, але може бути її виразником); монізму або плюралізму громадської думки (в рамках спільноти суб'єктом громадської думки може виступати як будь-яка частина, так і вся спільнота в цілому). У якості таких суб'єктів можна розглядати певні групи населення, що характеризуються спільністю інтересів, цінностей, соціального статусу тощо. Відповідно громадська думка не може бути ототожнена з індивідуальною думкою або просто зведена до

суми індивідуальних думок. Для формування громадської думки вирішальне значення має взаємодія індивідів, що становлять суб'єкт громадської думки. При цьому дана взаємодія має бути достатньо стійкою для підтримання комунікативних зв'язків між індивідами, встановленою, проте такою, що забезпечує плюралізм думок та позицій. Громадська думка може виникати та функціонувати як у межах суспільства в цілому, так і в межах різних спільностей. У першому випадку суб'єктом громадської думки є суспільство, у другому – окрема соціальна спільність.

Об'єкт громадської думки – будь-яка сфера соціального життя, яка викликає соціальний інтерес різноманітних соціальних груп, спільнот суспільства [7, с. 191]. Слід зауважити, що далеко не всі явища та процеси, що відбуваються в навколишньому середовищі, мають відображення в громадській свідомості, а відтак формують громадську думку. Тому основним критерієм для визначення об'єкта громадської думки виступають громадські інтереси. Іншим, не менш важливим критерієм, є актуальність та дискусійність, які породжують ланцюгову реакцію під назвою «обмін думками». Інколи дослідники виокремлюють ще й компетентність та поінформованість, як критерій появи об'єктів громадської думки. Але компетентність радше виступає не як обов'язкова умова виникнення громадської думки, а як досягнення ними об'єктивності та зрілості.

Російський дослідник громадської думки М.К. Горшков у своїй праці «Громадська думка: історія і сучасність» підкреслював суб'єкт-об'єктну обумовленість феномену громадської думки. При цьому суб'єктом постає народ як носій соціальних інтересів та єдиний, на думку автора, справжній суб'єкт історичних змін, а об'єктом – проблеми та питання, що його хвилюють. Український учений В.А. Полторак, підкреслюючи суб'єкт-об'єктну детермінованість

структури громадської думки, доповнює її елементами, що забезпечують зв'язок між ними – каналами вираження та типами суджень. Канали вираження громадської думки вченим об'єднуються у кілька груп за ступенем опосередкованості, типом передачі інформації та актуалізації громадської думки: опосередковані (ЗМІ, засоби усної пропаганди, агітація, засідання, документи органів влади), прямі (збори і мітинг, демонстрації, особисті контакти, листи до посадових осіб та інших представників влади), спеціалізовані: опитування, вибори, референдуми [8].

І, нарешті, зміст громадської думки визначається соціальними умовами, в яких вона виникає та існує. Особливий вплив на зміст громадської думки має інформація, її відкритість, доступність, широта й обсяг.

Процес формування громадської думки включає два аспекти:

1) внутрішні процеси, що відбуваються у свідомості людини: осмислення фактів, подій, явищ, їх усвідомлення та розуміння, формування індивідуальних думок окремих людей;

2) зовнішні процеси, пов'язані з соціальною взаємодією та діяльністю людей.

У цій статті приведені лише найбільш загальні теоретичні основи аналізу і вивчення громадської думки, тож існує об'єктивна потреба детальнішого теоретико-правового, соціолого-правового і галузевого правового дослідження цього феномену як юридичного та соціального інституту. Аналіз громадської думки має не лише велике практичне, але і теоретичне значення, сприяє розвитку наук про суспільство, адже в умовах становлення правової держави і громадянського суспільства оптимальне функціонування відповідних інститутів не можливе без належним чином сформованої та висловленої громадської думки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Подлевський С. Взаємовплив політичної влади та громадської думки в контексті трансформації суспільства / С. Подлевський // Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. – № 1. – 2009. – С. 97–101.
2. Сасінська-Клас Т. Громадська думка суспільства в процесі зміни / Т. Сасінська-Клас // ВІСНИК ЛЬВІВ. УН-ТУ. Серія журналістики. – 2004. – Вип. 25. – С. 60–66.
3. Осовський В. Громадська думка: спроби соціологічної інтерпретації / В. Осовський. – К. : Інститут соціології НАНУ, 1999. – 299 с.
4. Стефанчук У. Зміст поняття «громадська думка»: основні підходи до визначення та розуміння / У. Стефанчук // Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розв. – 2007. – Вип. 19. – С. 143–147.
5. Соціологія: підручник / за ред. В. Городяненка. – К: ВЦ «Академія», 2008. – 544 с. – С. 245.
6. Тихомирова Є. Зв'язки з громадськістю: Навчальний посібник. – Київ: НМЦВО, 2001 – 560 с. – С. 103.
7. Петришин Г. Соціологія громадської думки (матеріали до лекції) / Г. Петришин // Наукові записи. – С. 190–194.
8. Прасюк О. Концептуалізація суб'єкта громадської думки в сучасному науковому дискурсі / О. Прасюк // Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/conference/thecontentofconferences/archives-of-individual-conferences/march-2013>.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341.1

Герасимчук Н. В.,

аспірант кафедри міжнародного права

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КОМПЕТЕНЦІЯ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ: ДИНАМІКА ЗМІН В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ

COMPETENCE OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS: DYNAMICS OF CHANGES IN THE MODERN TIMES

Досліджується поняття «компетенції міжнародних інституцій» та розглядаються два спектри її дії: загальна та спеціальна компетенція. Аналізується співвідношення компетенції держав та міжнародних інституцій. Піднімаються актуальні питання, пов'язані із процесом зростання компетенції міжнародних інституцій.

Ключові слова: компетенція, дуалізм компетенції, загальна компетенція, принцип спеціалізації, чітко визначена компетенція, трансфер повноважень, зростання компетенції.

Исследуется понятие «компетенции международных институций» и рассматриваются два спектра их действия: общая и специальная компетенция. Анализируется соотношение компетенции государств и международных институций. Поднимаются актуальные вопросы, связанные из процессом роста компетенции международных институций.

Ключевые слова: компетенция, дуализм компетенции, общая компетенция, принцип специализации, четко определенная компетенция, трансфер полномочий, рост компетенции.

The notion of the competence of international institutions and two spectra of their action are deliberate: general and special competence. The correlation between competence of states and international institutions is analyzed. Urgent issues concerned with the process of the extension of the competence of international institutions are brought up.

Key words: competence, dualism of competence, general competence, principle of speciality, express competence, transfer of powers, growth of competence.

Питання правового статусу міжнародних інституцій, їх міжнародної правосуб'єктності порушувались у працях фахівців з міжнародного права, у судових рішеннях та висновках самих міжнародних інституцій. У зв'язку з цим науковців цікавила, передусім, статика питання – що таке компетенція міжнародних інституцій та які її юридичні підстави. Поза увагою дослідників опинились розбіжності між «*functions*», «*competence*», «*powers*» «*capacities*» і т.д. До того ж недостатньо уваги приділялось питанню зростання компетенції міжнародної інституції.

Теза про те, що міжнародні інституції наділені похідною міжнародною правосуб'єктністю, не потребує додаткових аргументацій. В умовах сучасності актуальним є питання межі здійснення міжнародної правосуб'єктності міжнародних інституцій та можливості градації її обсягу. Важливим фактором тут, безумовно, виступають функції та повноваження міжнародних інституцій, але особливої уваги потребує компетенція міжнародних інституцій як найбільш значущий складник тріади владних прерогатив міжнародних інституцій, хоч і найменш досліджений. Окрім онтологічного тлумачення поняття «компетенція міжнародних інституцій», варто зупинитись на проблемі доцільності розгляду проблеми зростання компетенції міжнародних інсти-

туцій і, якщо так, то чи є це підтвердженням ефективності міжнародних інституцій.

У сфері міжнародного права проблематиці компетенції міжнародних інституцій завжди приділялася належна увага у зв'язку з активною дискусією про міжнародну правосуб'єктність міжнародних організацій. Зокрема, для цього в якості аргументів використовувались ідеї та думки таких вчених: Д. Аканде (англійська школа), Р. Фрід де Врі (ізраїльська школа), П. Ройтер та Дж. Сель (французька школа), Г. Х. Ф. Джонс (новозеландська школа), Н. Блоккер, С. Блокманс, Р. Вессель та Г. Дж. Шермерс (голландська школа), Е. Туулайкхуу (монгольська школа), П. Беккер (шотландська школа), О. Шпакович (українська школа) та, безумовно, враховувались позиції інших науковців, посилення на праці яких присутні у розвідках.

Фундаментальним питанням дослідження залишається онтологічне тлумачення змісту поняття «компетенція міжнародної інституції». Проаналізувавши підходи вітчизняних та зарубіжних авторів, українські дослідники С. Скворцова та Я. Цимбалюк під компетенцією розуміють комплекс знань та розумінь (теоретичні знання, здібність знати і розуміти), знань як діяти (практичне оперативне застосування знань до конкретних ситуацій), знань як бути (цінності, що є невід'ємною частиною сприймання життя з іншими в соціальному контексті) [1, с. 8].

Філологи визначають компетенцію як «певну норму, досягнення якої може свідчити про можливість правильного вирішення якого-небудь завдання» [2, с. 2]. У нашому випадку компетенція конкретної міжнародної інституції має відповідати на чітке питання: «що здійснювати і яким чином це здійснювати», щоб забезпечити ефективність міжнародної інституції, тобто підвищити її компетентність (як оцінку досягнення чи недосагнення зазначеної вище норми).

Аканде Д., професор Оксфордського університету, визначав компетенцію як відповідність дій міжнародної інституції, спрямованих на досягнення цілей функціонування міжнародної інституції та сприяння її ефективності чітко визначеним повноваженням міжнародної інституції [3, с. 437]. Фрід де Врі Р.з Університету імені Бар-Ілана (Рамат-Гана, Ізраїль), запропонувала визначення компетенції через процес розподілу повноважень [4, с. 214].

Міжнародний суд ООН у Консультативному висновку про відшкодування збитків, яких було завдано на службі ООН від 11 квітня 1949 року визначив компетенцію як ресурси, що надаються державами-членами міжнародній інституції для ефективної реалізації приписаних функцій [5]. Виходячи з тексту положень Висновку П. Ройтер, професор Університету Париж Пантеон-Ассас (Франція), звернувся до «функціональної» природи компетенції міжнародних організацій [6, с. 214] – відсутність суверенної влади міжнародних інституцій, тобто необмежених повноважень, наданих для реалізації конкретних цілей діяльності, а також розповсюдження компетенції міжнародних інституцій настільки широко, щоб охоплювати усі дії, невід’ємні для виконання функцій міжнародних інституцій [7, с. 158].

Відтак, визначаємо компетенцію як систему засобів, методів, ресурсів і форматів діяльності конкретної міжнародної інституції на відповідному рівні та у відповідній предметній сфері, за допомогою яких визначається місце міжнародної інституції в системі міжнародних відносин [8, с. 17]. У рамках х *триади владних прерогатив* компетенція є вираженням функцій міжнародних інституцій та віддзеркаленням повноважень міжнародних інституцій.

Фактично до компетенції міжнародної інституції ми відносимо те, чим вона керується на міжнародній арені та що свідчить про ефективність реалізації функцій та повноважень. Для прикладу, про рівень компетенції ОЕСР свідчать 30 прийнятих зобов’язуючих рішень, 182 рекомендації (та низка інших актів), якими інституція, члени інституції та опосередковано інші суб’єкти міжнародного права користуються для підтримання своєї функціональності [9].

Комплексне поняття компетенції визначається двома спектрами дії: загальна компетенція та спеціальна компетенція. Підтвердження цьому міститься в документах судової практики. Зокрема, виходячи із положень Консультативного висновку Міжнародного суду ООН про законність погроз чи

застосування ядерної зброї в збройному конфлікті від 8 липня 1996 року: «Суд зазначив, що міжнародні організації не мають, на відміну від держав, загальної компетенції, а діють за «принципом спеціалізації», тобто держави надають їм повноваження, межі яких встановлюються таким чином, щоб виконувати функції загального інтересу, задля яких такі міжнародні організації і створювались» [10]. Це положення розкриває суть *compétence d’attribution* міжнародних інституцій, авторами якої є Г. Дж. Шермерс та Н. Блоккер [11, с. 286].

Варто ввести також поняття дуалізму компетенції, що визначається як перетин двох фундаментальних спектрів дії компетенції міжнародних інституцій – загальної та спеціальної, взаємодіють, але не змінюють своїх структурних властивостей. Прикладом міжнародної інституції загальної компетенції є Організація американських держав, міжнародної інституції спеціальної компетенції – Міжнародний фонд для компенсації збитків від забруднення нафтою, дуалізм спостерігається в діяльності Організації Об’єднаних Націй та її спеціалізованих інституцій.

Дослідники розглядають дуалізм в контексті питання міжнародної правосуб’єктності – абсолютної і похідної – держав і міжнародних організацій. Так, міжнародні інституції, на відміну від держав, були створені останніми задля реалізації спеціальних функцій та, відповідно, не володіють загальною компетенцією. Тоді, як держави володіють правами та наділені обов’язками загального характеру (загальна компетенція), права та обов’язки міжнародних організацій кореспондують цілям діяльності та функціям, закріплених в актах статутного права міжнародних інституцій, а також тих, що є наслідком практики діяльності міжнародних інституцій (спеціальна компетенція) [12, с. 2].

Співвідношення між обсягом компетенції міжнародних інституцій і держав ще досі становить актуальне питання для дискусії. Французький юрист Дж. Сель є автором *концепції «dedoublement fonctionnel» («role splitting»)*. Відповідно до останньої для цілей міжнародно-правового регулювання державні органи в процесі взаємодії із міжнародними інституціями виступають у якості міжнародних агентів [13, с. 195]. Дж. Сель визначає державу як «взаємопроникнення народів через процеси міжнародної взаємодії, що не обмежені національними кордонами». Варто наголосити, що державні посадовці не отримують повноваження подвійного характеру; вони мають «роздвоєну особистість, подібну до образу Доктора Джекілла та Містера Хайда», це означає, що, будучи за правовим статусом національними органами, вони можуть виступати як національними, так і міжнародними агентами [14, с. 211].

Спостерігається відмінність не лише на рівні обсягу компетенції, але й в контексті підстав наділення компетенцією держав та міжнародних інституцій. Так, Г. Х. Ф. Джонс із Університету Отаго (м. Данідін, Нова Зеландія) зазначає, що держави *prima facie* отримують повноваження на здійснення будь-яких дій доти, доки не буде доведена відсут-

ність у них компетенції [15, с. 34]. Щодо міжнародних інституцій, то вони можуть діяти лише в рамках компетенції, в якій виражаються функції та цілі діяльності, задля яких вони створювалися [16, с. 76]. Заслугує на увагу думка про те, що «функції та цілі міжнародної організації, як вони зазначені в конститутивному документі, обмежують компетенцію міжнародної організації, хоч і в природі міжнародної правосуб'єктності закладені базові здібності (здатності, *capacities*) до таких дій» [15, с. 34]. Для термінологічної чіткості *capacities* – потенційне наділення правом здійснювати конкретні дії [16, с. 63].

Етимологічно *ріст* (зростання), передусім, передбачає розвиток. В енциклопедичному словнику Ушакова йдеться про збільшення та посилення чогось [17]. Психологи трактують це поняття як «два кроки вперед, але один назад» [18]. У контексті компетенції міжнародних інституцій зростання розумітимемо як *якісний та кількісний процеси змін компетенції міжнародних інституцій відносно status quo компетенції міжнародних інституцій на момент їх утворення*.

Вводимо три базові критеріальні напрямки зростання компетенції міжнародних інституцій, а саме: *організаційну модель* (нормативне, функціональний та операційний ріст компетенції), *інтерпретаційну модель* (розширювальна, обмежувальна та уточнювальна схеми зростання компетенції) та *матеріальну модель* (відповідно до фундаментальних категорій: зростання компетенції за суб'єктами та зростання компетенції за предметом відання).

Виходячи із останньої тези, схематично зобразимо ситуацію, що склалася в сучасних умовах, поки що доволі таки теоретичного плану.

Постулат полягає в тому, що *функціональна діяльність міжнародних інституцій виводить компетенцію, що дозволена наданими їм повноваженнями*. Шермерс Г. Дж. та Блоккер Н. вважають, що компетенція міжнародних інституцій виводиться виключно із того, що є необхідним для реалізації функцій, закріплених в установчих актах міжнародних інституцій. Задля аргументації звернемось до рішень у справах *International Labour Organization and the Methods of Agricultural Production case* (рішення від 12 серпня 1922 року), *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* (від 9 квітня 1949 року) та ін.

Проте дуже важливо зазначити, що ці ж установчі акти закріплюють за міжнародними інституціями повноваження на розширення власних повноважень задля здійснення функцій загальних справ двома опціями: шляхом уточнення функцій міжнародних інституцій та шляхом розширення компетенції міжнародних інституцій. Таке застереження суттєво конкретизує зміст наведеного постулату, з якого виводимо такі наслідки:

Наслідок 1: *з моменту заснування міжнародної інституції її компетенція є більш конкретизованою*

по відношенню до закріплених функцій та наданих повноважень. Це означає, що всі ті ресурси, форми, засоби та методи діяльності, що є в арсеналі міжнародної інституції, можуть бути більшими ніж той їх об'єм, що вимагається для якісного виконання функцій, закріплених в установчому документі чи іншому акті статутного права міжнародної інституції. Так, міжнародна інституція наділена нормотворчими повноваженнями й тому компетентна приймати нормативно-правові акти, але функціонально ця міжнародна інституція діє, припустимо, лише в рамках відносин захисту інтелектуальної власності, а тому її компетенція обмежується чи навіть конкретизується виключно відповідними питаннями (*обмежувальна схема інтерпретаційної моделі росту компетенції міжнародних інституцій та матеріальна модель росту компетенції міжнародних інституцій за предметом відання*).

Наслідок 2: *зростання компетенції міжнародної інституції відбувається у зв'язку з розширенням повноважень, що провокуються процесом уточнення функцій*. Закономірним результатом активної діяльності міжнародних інституцій виступає необхідність реагувати на нові дескриптиви глобалізованого суспільства шляхом модифікації явно закріплених функцій міжнародної інституції. В процесі уточнення функцій виникають *рекурсивні функції*¹, що автоматично потребують змін у системі владних прерогатив міжнародних інституцій. Такі зміни можуть виявлятися у *розширювальній моделі зростання компетенції* – доповненні початково наданої компетенції через виділення додаткових ресурсів, методів, засобів та форматів діяльності, або наділенні такою компетенцією нових суб'єктів – *матеріальна модель зростання компетенції міжнародних інституцій за суб'єктами*. Іншою альтернативою є *уточнювальна модель зростання компетенції* – змінам піддається існуюча компетенція – наявні ресурси, засоби, методи, формати діяльності, шляхом удосконалення механізмів їх дії для кращої реалізації функцій міжнародних інституцій.

У науковій літературі наявне положення про «*передачу компетенції міжнародній організації*» (зокрема, в дослідженні О. М. Шпакович «Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів») [19].

На нашу думку, процес «передачі компетенції міжнародній інституції» в майбутньому може стати найвищим рівнем процесу *зростання компетенції міжнародної інституції*, оскільки буде передбачати не лише процес делегування повноважень, що вже традиційно супроводжує відносини держав та міжнародних інституцій, але й передачу усіх необхідних ресурсів, що надаються державами-членами міжнародній інституції задля ефективної реалізації приписаних функцій. Наразі краще говорити про *трансфер повноважень, в результаті якого міжнародні інституції забезпечуються компетенцією* [20, с. 79], докази цьому знаходимо в судовій практиці (рішення, винесене Судом ЄС у справі *Van Gend en Loos* від 5 лютого 1963 року) та доктрині ([21, с. 79]).

¹ В праві міжнародних інституцій рекурсивні функції формують клас функцій, введених для уточнення першочергово закріплених функцій.

В даному випадку трансфер передбачатиме і здатність повторно визначати компетенцію без необхідності запиту іншої інституції чи держави [20, с. 79].

З метою термінологічної чіткості необхідно з'ясувати також суть «*трансферу повноважень*». У контексті процесу делегування повноважень державами міжнародним інституціям розмежовують кілька типів відносин «*держава-міжнародна інституція*». Так, розрізняють *агентські відносини* – міжнародна інституція діє від імені держави, при цьому остання зберігає певний рівень контролю за реалізацією повноважень з боку міжнародної інституції; *власне делегування повноважень* – держави не здійснюють контролю за тим, яким чином реалізуються повноваження делеговані міжнародній інституції, але вищим рівнем делегування повноважень виступає *трансфер*, або ж *привласнення повноважень* [22, с. 3] (відносини між державами-членами в рамках ЄС чи СОТ).

Як результат, трансфер повноважень може призвести до розширення компетенції (чіткішої її ідентифікації), про що, зокрема, говорили представники української школи міжнародного права.

«*Competence creep*» міжнародних організацій досліджувалось Н. Фостером, професором Коледжу імені Р. Кеннеді (Цюріх, Швейцарія), а також А. Прічел, екс-суддею Суду ЄС та почесним професором Утрехтського університету, що правда виключно в рамках права Європейського Союзу. Так, під зазначеним поняттям розуміємо «*збільшення компетенції, без наявності чітко вираженої згоди у положеннях конститутивних документів*» [20, с. 91]. Фостер Н. пропонує запобігати таким процесам через механізми принципів субсидіарності та пропорційності, що мають сприяти здійсненню контролю над ефективним використанням повноважень, що надані міжнародній інституції. Прічел А. говорить про процес збільшення компетенції як про *позитивну інтервенцію* міжнародними інституціями у сферу їх компетенції, що може бути спричинена застосуванням та тлумаченням загальних принципів права [23, с. 19].

Наразі мова йде про аналіз змісту відповідних положень без врахування чітких меж сфери відання міжнародних інституцій та автоматичного наділення себе такими повноваженнями, а відповідно компетенцією, яка й призведе до позитивної інтервенції, що не передбачається установчими актами міжнародних інституцій. Фактично, такі процеси можуть вважатись позитивними лише тоді, якщо не порушуватимуться фундаментальні норми та принципи міжнародного права, а також якщо це не спричинить колізій та тавтологій у діяльності кількох міжнародних інституцій, і, що важливо, адекватно кореспондуватиме цілям діяльності визначеної міжнародної інституції.

Наявність у міжнародних інституцій прав та обов'язків, що визначаються обсягом і рівнем їх компетенції, свідчить про їх міжнародну правосуб'єктність. З онтологічної точки зору компетенція міжнародних інституцій відповідає на питання «як діяти та як бути» міжнародній інституції для того, щоб ефективно реалізувати приписані їй функції та надані повноваження.

В умовах сучасності рівень компетенції міжнародної інституції дозволяє об'єктивно віднести ту чи іншу міжнародну інституцію до активно чи пасивно діючих. І лише тоді, коли акти статутного права міжнародної інституції свідчать про *динаміку зміни компетенції*, що може виявлятися в організаційній моделі (нормативне, функціональне та операційне зростання компетенції), інтерпретаційній моделі (розширювальна, обмежувальна та уточнювальна схеми зростання компетенції) та матеріальній моделі (відповідно до фундаментальних категорій: зростання компетенції за суб'єктами та зростання компетенції за предметом відання), ми можемо говорити про наявність чи навпаки відсутність ефективності міжнародної інституції. Хоч на сьогодні ми лише стикаємось із питанням позитивної інтервенції міжнародними інституціями у сферу їх компетенції, можна прогнозувати, що вищим рівнем процесу зростання в компетенції міжнародної інституції стане можливість процесу автоматичної передачі такої компетенції разом із трансфером повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сковрцова С., Цимбалюк Я. Компетентності та компетенції: співвідношення понять, 8 с. [Електронний ресурс] / С. Сковрцова, Я. Цимбалюк. – Режим доступу : http://skvor.info/files/get_article.html?id=103
2. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду [Електронний ресурс] / М. С. Головань. – Режим доступу : http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_VM/Holovan_03.pdf
3. The competence of international organisations and the advisory jurisdiction of the International Court of Justice // European Journal of International Law. – Vol. 9. – 1998. – pp. 437–467.
4. R. Frid. The Relations between the EC and International Organisations / R. Frid // Martinus Nijhoff Publishers. – 1995. – 426 p.
5. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations (Advisory opinion of 11 April 1949) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1837.pdf>
6. P. Reuter. Institutions Internationales / P. Reuter // Paris: Presses Universitaires, de France. – 1972. – pp. 214–216.
7. Schermers H. G., Blokker N. M. International Institutional Law: Unity within diversity / H. G. Schermers, N. M. Blokker // Martinus Nijhoff Publishers. – Fifth Revised Edition. – 2011.
8. Хонін В. М., Герасимчук Н. В. Динаміка росту компетенції наднаціональних інституцій / В. М. Хонін, Н. В. Герасимчук // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 101, Ч. II. – С. 15–21.
9. Decisions, Recommendations and other Instruments of the Organisation for Economic Co-Operation and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ListBySubjectView.asp>
10. Legality of the use by a state of nuclear weapons in armed conflict (Advisory opinion of 8 July 1996) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/law/icjsum/9622.htm>

11. Pauwelyn J. Conflict of norms in public international law: How WTO law relates to other rules of international law / J. Pauwelyn // Cambridge University Press. – 2003. – 526 p.
12. Tuulaikhuu Enkhee. International legal personality of international organisations: international law perspective, 5p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.academia.edu/9923231/International_Legal_Personality_of_International_Organizations_International_Law_Perspective
13. Klabbbers J. An Introduction to International Institutional Law / J. Klabbbers // Cambridge: Cambridge University Press. – 2002. – 399 p.
14. Cassesse A. Remarks on Scelle's Theory of «Role Splitting» (dedoublement fonctionnel) in International Law / A. Cassesse // 1EJIL (1990). – pp. 210-231.
15. Guy Henry Feil Jones. Legal personality and the responsibility of international organisations (a dissertation submitted in partial fulfillment of the degree of Bachelor of Laws at the University of Otago), October 2013, 78p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.otago.ac.nz/law/research/journals/otago065260.pdf>
16. Bekker P. The legal position of intergovernmental organisations / P. Bekker // Martinus Nijhoff Publishers. – Dordrecht. – 1994.
17. Рост [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tolslovar.ru/r7073.html>
18. Татарникова К. Рост – это два шага вперед, один назад / К. Татарникова // Psychologies.ru, 31 марта 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psychologies.ru/self-knowledge/individuality/rost-eto-dva-shaga-vpered-odin-nazad/>
19. Шпакович О. М. Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів / О. М. Шпакович // Журнал «Віче», №20, жовтень 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4408/>
20. Foster N. EU Law Directions / N. Foster // Oxford University Press, – 2014, – 527 p.
21. Foster N. Foster on EU Law / N. Foster // Oxford University Press, 2015, 480p.
22. Aspremont J. The exercise of powers by international organizations under the (un)due control of member states, 9 p.
23. S. Prechal. Competence creep and general principles of law / S. Prechal // Review of European administrative law. – Vol. 3. – No.1. – 2010. – pp. 5-22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1620946

ВІТАННЯ З НАДАННЯМ СТАТУСУ АКАДЕМІКА!

Юридичний факультет Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара вітає професора кафедри кримінально-правових дисциплін Університету митної справи та фінансів, доктора юридичних наук, професора Тertiшника Володимира Митрофановича з новим досягненням у його професійній кар'єрі – присудженням статусу академіка!



Бажаємо натхнення, подальших наукових досягнень та успіхів!

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Кравчук В. М.

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОСНОВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДДІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ
У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (КІНЕЦЬ XVIII – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ)..... 3

Кучук А. М.

ПРИНЦИПИ ПІЗНАННЯ ПРАВОВИХ ЯВИЩ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕТОДОЛОГІЇ..... 8

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Агафонова Н. В.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ І ГАРАНТ
ДОДЕРЖАННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ.....12

Бисага Ю. М., Дешко Л. М.

МІЖДИСЦИПЛІНАРНІСТЬ ЯК УМОВА РОЗВ'ЯЗАННЯ КОМПЛЕКСНОЇ ПРОБЛЕМИ
ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА КОЖНОГО ЗВЕРТАТИСЯ ДО МІЖНАРОДНИХ
СУДОВИХ УСТАНОВ І МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....18

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Григорчук М. В.

ПОНЯТТЯ ЗАХИСТУ ПРАВ І ОХОРОНЮВАНИХ ЗАКОНОМ ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ.... 22

ТРУДОВЕ ПРАВО

Бочарникова А. С.

ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ВІДПУСТОК.....26

Грушкевич Т. В.

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН
З КЕРІВНИКОМ ЗАГАЛЬНООСВІТНЬОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ..... 30

Колосов І. В.

ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНОГО СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ТРУДОВІ СПОРИ:
ПРОБЛЕМАТИКА, СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ..... 34

Коротких А. Ю.

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ – СУБ'ЄКТИ ТРУДОВОГО ПРАВА.....39

Кучма О. Л.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ.....42

Мустеца І. В.

СУТНІСТЬ ТРУДОПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПІДПРИЄМСТВА.....46

Сорочишин М. В.

ЩОДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ОБМЕЖЕННЯ ВИПЛАТИ ПЕНСІЙ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ У 2016 РОЦІ.....51

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Анпілогов О. В.

ГЕНЕЗИС НАУКОВОЇ РОЗВІДКИ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ..... 56

Гладченко Т. Б.

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ..... 60

Іскізаров О. М.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....63

Кандуєв Д. В.

АНАЛІТИЧНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ВЧИНЕНИХ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ
ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ВІЙСЬКОВИХ ЧАСТИН ОК «СХІД»).....67

Карабін Т. О. ОПТИМІЗАЦІЯ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ.....	73
Лиськов М. О. ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ.....	77
Ляшук Р. М. ПОНЯТТЯ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	81
Пирожкова Ю. В. РЕГУЛЯТИВНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ ЯКІСНО ОНОВЛЕНОГО РОЗУМІННЯ ГАЛУЗЕВОГО ПРЕДМЕТА.....	84
Рунова Н. О. ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПЕРШОЧЕРГОВИЙ ЗАХІД ПОДОЛАННЯ НАЯВНИХ ПРОБЛЕМ.....	90
Танчинець М. М. ЗАПИТ НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК ОДИН ЗІ СПОСОБІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	95
Фесенко О. А. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....	100
Шостаковський М. Л. ПЕРЕДУМОВИ Й ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ФІНАНСІВ І ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	105

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Бондарєва К. В. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗЛІСНОЇ НЕПОКОРИ ВИМОГАМ АДМІНІСТРАЦІЇ УСТАНОВИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....	109
Карпенко Р. В. КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАПОДІЯННЯ ТІЛЕСНИХ УШКОДЖЕНЬ, УЧИНЕНИХ НЕПОВНОЛІТНІМИ.....	113
Кархут Р. В. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОКАРАНЬ ЗА ВТРУЧАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ СУДОВИХ ОРГАНІВ: ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА.....	118
Краснобрижний А. М. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	123
Омаров А. А. ВИДИ ПІДСЛІДНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ДОКТРИНАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРИКЛАДНОГО ПРАВАЗАСТОСУВАННЯ.....	127
Тертишник В. М., Уваров В. Г., Сачко О. В. КОНТРОЛЬ ЗА ВЧИНЕННЯМ ЗЛОЧИНУ: ЗМІСТ, ФОРМА ТА ЮРИДИЧНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ.....	132
Чумак О. О. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ.....	136

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Овсяннікова О. О. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЯК СОЦІАЛЬНИЙ ФЕНОМЕН: СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА	141
---	-----

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Герасимчук Н. В. КОМПЕТЕНЦІЯ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ: ДИНАМІКА ЗМІН В УМОВАХ СУЧАСНОСТІ.....	145
ВІТАННЯ З НАДАННЯМ СТАТУСУ АКАДЕМІКА.....	150

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Kravchuk V. M.

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF BASES OF LEGAL STATUS OF JUDGES ON UKRAINIAN TERRITORIES IN COMPOSITION OF RUSSIAN EMPIRE (END XVIII – BEG. XX OF CENTURIES)..... 3

Kuchuk A. M.

PRINCIPLES OF COGNITION OF LEGAL PHENOMENA AS AN ELEMENT OF METHODOLOGY..... 8

CONSTITUTIONAL LAW

Ahafonova N. V.

PRESIDENT OF UKRAINE AS A SUBJECT OF CONSTITUTIONAL REFORM AND THE GUARANTOR OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE.....12

Bysaha Yu. M., Deshko L. M.

INTERDISCIPLINARITY AS A CONDITION FOR THE SOLUTION OF COMPLEX PROBLEMS CONCERNING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO APPEAL TO INTERNATIONAL JUDICIAL INSTITUTIONS AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS.....18

COMMERCIAL LAW AND PROCESS

Hryhorchuk M. V.

CONCEPT PROTECTION OF RIGHTS AND LEGAL INTERESTS UNDERTAKINGS.....22

LABOR LAW

Bocharnykova A. S.

SOCIAL FUNCTIONS OF VACATIONS.....26

Hrushkevych T. V.

TO THE QUESTION OF ORIGIN OF LABOUR LEGAL RELATIONSHIPS WITH THE LEADER OF GENERAL EDUCATIONAL ESTABLISHMENT..... 30

Kolosov I. V.

THE PROBLEMS, PRESENT AND WAYS OF THE REFORMATION OF ONE OF THE REINSTATEMENT OF LOST COURT'S OPERATING OF THE LABOR DISPUTES' CASES..... 34

Kuchma O. L.

CIVIL SERVANTS – SUBJECT OF LABOR LAW.....39

Korotkykh A. Yu.

SOCIAL POLICY IN STATE SOCIAL SECURITY.....42

Mustetsa I. V.

ESSENCE LABOR AND LAW STATUS OF OFFICIALS ENTERPRISE.....46

Sorochyshyn M. V.

ON THE QUESTION OF LEGISLATIVE RESTRICTION OF MILITARY PENSIONS IN 2016.....51

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Anpilohov O. V.

GENESIS OF SCIENTIFIC EXPLORATION OF THE PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT..... 56

Hladchenko T. B.

THE PRINCIPLES OF STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE.....60

Iskizarov O. M.

CONTENT OF ADMINISTRATIVE RELATIONS IN THE FIELD OF BANKING..... 63

Kanduiev D. V.

ANALYTICALLY-LEGAL ANALYSIS OF OFFENCES OF THE PERFECT SERVICEMEN ARMED FORCES OF UKRAINE (ON EXAMPLE OF SOLDIERY PARTS OF OC „EAST”).....67

Karabin T. O. OPTIMIZATION OF THE DISTRIBUTION OF POWERS OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM.....	73
Lyskov M. O. GENESIS FORMATION AND DEVELOPMENT AREAS LOTTERY.....	77
Liashuk R. M. THE CONCEPT OF SUBJECT ADMINISTRATIVE LAW UKRAINE	81
Pyrozhkova Yu. V. REGULATORY FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONTEXT OF A QUALITATIVE RENEWAL OF SECTORAL UNDERSTANDING OF THE SUBJECT.....	84
Runova N. O. APPLICATION OF PROGRAM LEGAL REGULATION IN THE PUBLIC SERVICE AS A FIRST STEP TO OVERCOME EXISTING PROBLEMS.....	90
Tanchynets M. M. REQUEST FOR INFORMATION AS A WAY OF EXERCISING THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES.....	95
Fesenko O. A. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF GUARANTEEING OF RIGHTS AND FREEDOMS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS.....	100
Shostakovskiy M. L. BACKGROUND AND MAIN STAGES OF DEVELOPMENT OF FINANCE AND FINANCIAL ACTIVITIES IN UKRAINE.....	105

CRIMINAL LAW AND PROCEDURE

Bondarieva K. V. METHODOLOGICAL TOOLS OF RESEARCH OF MALICIOUS DISOBEDIENCE OF THE ADMINISTRATION PENITENTIARY INSTITUTIONS.....	109
Karpenko R. V. FORENSIC CHARACTERIZATION OF PHYSICAL INJURY, COMMITTED BY JUVENILES.....	113
Karkhut R. V. GENERAL CHARACTERISTIC OF PUNISHMENTS FOR INTERVENTION IN THE ACTIVITY OF THE JUDICIARY: THE REPUBLIC OF POLAND EXPERIENCE.....	118
Krasnobryzhyi A. M. THE MODERN TENDENCIES OF CORRUPTION COUNTERACTION IN UKRAINE.....	123
Omarov A. A. TYPES OF INVESTIGATIVE JURISDICTION: PROBLEMS OF DOCTRINAL DEFINITION AND APPLICATION OF LAW.....	127
Tertyshnyk V. M., Uvarov V. H., Sachko O. V. CONTROLLING CRIME: CONTENT, FORM AND LEGAL CERTAINTY.....	132
Chumak O. O. FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF INDIVIDUAL ENFORCEMENT DECISIONS JURISDICTIONS.....	136

JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY

Ovsianikova O. O. PUBLIC OPINION AS A SOCIAL PHENOMENON: CONTENT AND STRUCTURE.....	141
---	-----

INTERNATIONAL LAW AND EUROPEAN UNION LAW

Herasymchuk N. V. COMPETENCE OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS: DYNAMICS OF CHANGES IN THE MODERN TIMES.....	145
---	-----

НОТАТКИ

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 4, 2016

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – Н.М. Ковальчук

Формат 64х90/8.

Обл.-вид. арк. 18,7, ум.-друк. арк. 18,14.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 1241

Надруковано: Видавництво Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара
49010, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 72.

Свідоцтво держ. реєстрації Серія ДК № 289 від 21.12.2000 р.