

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

Науковий
журнал

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

Свідectво про державну
реєстрацію – серія KB
№ 19320-9120 ПР
від 05.07.2012

Передплатний індекс – 99881

Виходить 6 разів на рік

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

ISSN 2078-3736

У номері

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

ЦИВІЛІСТИКА. ФІНАНСОВЕ ПРАВО.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

*ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНАЛОГІЇ ТА
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА*

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

СОЦІАЛЬНО – ФІЛОСОФСЬКІ АСПЕКТИ ПРАВА

ТРИБУНА ЗАРУБІЖНОГО АВТОРА.

5
2013

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

Головний редактор **М.В. Корнієнко**

Заступники головного редактора:

О.М. Джужа, О.В. Негодченко

Редакційна колегія не завжди
поділяє позицію автора

За точність викладеного
матеріалу відповідальність
покладається на авторів

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

Рукописи не рецензуються
і не повертаються

*Ухвалено до друку Вченою
радою Дніпропетровського
гуманітарного університету
(протокол № 12 від 26.09.2013 р.)*

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

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

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

ЗАРУБА В.М., доктор
історичних наук, професор,
професор кафедри
загально-правових дисциплін
(Дніпропетровського гуманітарного
університету)

УДК 94 (477.63):929.73

**ЗЕМЛЕВЛАСНИКИ КАТЕРИНОСЛАВСЬКОГО ПОВІТУ
ДВОРЯНИ САВИЦЬКІ**

На підставі архівних матеріалів та друкованих джерел, розглянуто родовід катеринославських поміщиків Савицьких. Показано їхню роль в історії краю.

Ключові слова: Савицькі, Бутовичівка, Чумаки, Катеринославський повіт, дворяни, землевласники.

На основании архивных материалов и печатных источников, рассмотрена родословная екатеринославских помещиков Савицких. Показано их роль в истории края.

Ключевые слова: Савицкие, Бутовичевка, Чумаки, Екатеринославский уезд, дворяне, землевладельцы.

In this paper, based on archival material and printed sources considered pedigree Ekaterinoslavskoe landlords Sawicki. Displaying their role in the history of the region.

Key words: Savitsky, Butovychivka, Chumaky, Ekaterynoslavsky County, nobles, landowners.

Неподалік від сучасного села Новопокровка Солонянського району розташовано села Бутовичівка та Чумаки – колишні рангові дачі бунчукового товариша Степана Бутовича та військового товариша Олексія Савицького. Після скасування Січі у 1775 р. кілька представників родини Савицьких, які брали участь у російсько-турецьких війнах, отримали в Новоросії чималі земельні угіддя. За даними історичних досліджень, у 1793 р. їм тут у цілому належало 45 000 десятин землі загальною вартістю 2 млн руб. [1, с. 231–232], – колосальна як на ті часи сума. Наприкінці XVIII ст. в Новоросії поступово осіли нащадки Степана Васильовича Савицького, які володіли селами: Алексеевка (Нечаївка) – нині не існує; Бутовичівка – нині Солонянського району; Любикут – власницьке село в Анастасіївській волості, нині с. Любе Першотравенської сільради Софіївського району; Степанівка – нині Софіївського району; Чумаки – нині Томаківського району.

Катеринославські Савицькі належали до відомого й заслуженого на Лівобережній Україні козацько-старшинського роду [2; 3]. Його заснував у XVII ст. священник Роман Савович – лубенський сотенний старшина (1687), пресвітер церкви с. Ждани Сенчанської сотні Лубенського полку. Син Романа Василь служив військовим товаришем, а згодом теж став священником у Жданах, змінивши на парафії батька. Він мав дітей Федора, Ісака і Степана. Нашадки перших двох були переважно священниками на Полтавщині та Чернігівщині [4].



Наразі розглянемо дворянське потомство С. В. Савицького, яке пов'язало долю з Новоросією.

I

1. Степан Васильович – народився в Жданах 1684 р. Освіту здобув у Києво-Могилянській Академії (КМА). Військовий канцелярист Лубенського полку (1712–1714). За протекцією гетьмана І. Скоропадського став лубенським полковим писарем (1714–1739 рр.) Виконував слідчо-судові доручення гетьманів П. Полуботка, Д. Апостола та Генеральної військової канцелярії (ГВК) в Полтавському та Чернігівському полках (1724, 1732), брав участь у походах 1720–1730 рр. 1743 р. вже був у відставці й мешкав з родиною в с. Логовики Чорнуської сотні Лубенського полку, Член Кодифікаційної комісії (1744). Належав до групи освіченої старшини, яка цікавилася історичним минулим України. У 1718 р. переклав у віршах з польської мови твір С. Твардовського «Громадянська війна» («Wojna Domowa») під назвою «Повість про козацьку з поляками війну...». Копію з перекладу використав у літописі С. Величко, котрий покликається на Стефана Савицького. Його сини Олексій та Григорій служили в козацькому війську старшинами. Через їхні шлюби та заміжжя доньок Уляни та Февронії поріднився з Бутовичами, Стороженками, Маламами, Сахно-Устимовичами. Помер у Логовиках 1750 р. Дружина – Н Євдокія Євстафіївна. Донька священика. Народилася 1697 р. У 1761 р. – вдова.

II

2 (1). Олексій Степанович – народився 1721 р. в с. Логовиках, яке стало родовим маєтком Савицьких. Навчався в КМА. Перебував на козацькій службі з 1741 р. військовим канцеляристом ГВК (1741–1764) в чині військового товариша. У травні 1764 р. вийшов у відставку у званні полкового осавула. Власник с. Бутовичівка (у 1782 р.) Катеринославського повіту. Помер у Логовиках Пирятинського повіту 20 лютого 1787 р. Дружина (у 1750 р.) Бутович Ірина Степанівна (1729–1779) – донька бунчукового товариша С. С. Бутовича та його першої дружини, доньки коропського сотника Я. Маковського Параскеви Яківни. Принесла в посаг чоловікові село Бутовичівку Катеринославського повіту, яке заснував її батько на землях, отриманих в рангову дачу. Подружжя мало доньку Ганну (1755 р. н.) та дев'ятьох синів: Олексія (старшого), Олексія (молодшого), Георгія (Юрія), Федора, Дорофія, Якима (Акинфія), Григорія, Семена та Іраклія, які служили у козацькому та російському війську старшинами.

3 (1). Григорій Степанович – народився 1732 р. Освіту здобув у КМА. На козацькій службі з 1750 р. Канцелярист Лубенської полкової канцелярії (1750–1757). Значковий товариш (5 листопада 1757 – 30 травня 1767). Військовий товариш (30 травня 1767 – 26 липня 1773). Лубенський полковий осавул (26 липня 1773 – 29 червня 1777). Полковий осавул на вакансії (1777–1782). У травні 1782 р. отримав звання бунчукового товариша (1782–1787). Бунчуковий товариш у відставці (1787–1795). Пирятинський підкоморій. Власник с. Степанівки в Катеринославському повіті: по ревізії 1782 р. мав тут 145 душ обох статей. Жив у с. Григорівці Пирятинського повіту. Помер після 1816 р. Дружина: Стороженко Ганна Степанівна, 1739 року народження, донька сотника Яблунівської і Повстинської сотні Лубенського полку Степана Стороженка.

III

4 (2). Олексій Олексійович (старший) – народився 1751 р. в Логовиках. Освіту здобув у Києві. Канцелярист у Малоросійській колегії (4 березня 1771 – 25 жовтня 1783). 25 жовтня 1783 року дістав звання «малоросійського сотника». Титулярний радник. Жив і помер на початку XIX ст. на хуторі Тереховім під Кролевцем. Дружина – NNN.

5 (2). Олексій Олексійович (молодший) – народився 1752 р. в Логовиках. Навчався в КМА. Служив військовим канцеляристом ГВК (1769–1772), возним Курїнської сотні (1772–1779), військовим товаришем (1774–1783). У 1783 р., у зв'язку з ліквідацією лівобережного



козацького війська, вийшов у відставку у званні полкового осавула. Згодом продовжив службу в російській армії.

У ГВК працював разом із сином власівського сотника Михайлом Майбородою, з яким приятелював, з сестрою Оленою якого одружився. Це був його перший шлюб, котрий перервався через ранню смерть дружини після важких пологів. Другу його дружину звали Анастасія. Олексій Олексійович був багатодітним батьком. Від двох шлюбів мав більше десяти дітей. По жіночій лінії їхніми предками були Майбороди, Бутовичі, Маковські, Лизогуби [2, с. 420].

О. О. Савицький брав участь у російсько-турецькій війні 1768–1774 рр. та у війні 1787–1791 р. Засідатель палати Київського намісництва (1784 р.). Секунд-майор (1787). Засідатель повітового суду Катеринославського повіту (1788 р.). Майор (1792 р.). В описі Катеринославської єпархії архієпископа Феодосія (Макаревського) кілька разів згадується і про мастки О. О. Савицького. Зокрема, 1782 р. у зверненні до консисторії поміщиків села Письмичеве Білих зазначено:

«Въ слободѣ нашей Письмечевкѣ (Пишмичевкѣ) нынѣ имѣется приходскихъ дворовъ 28, въ нихъ обоого пола болѣе 200 душъ, да въ весьма близкомъ разстояніи отъ оной слободы имѣются еще другія: генераль-маіора Безбородка—Александровка, въ коей 30 дворовъ; войскового товарища Савицкаго—Бутовичевка, въ коей 40 дворовъ; да Кинбургскаго драгунскаго полка маіора Соловьева, а сколько тамо дворовъ,—не извѣстно» [5, с. 203–207].

Наступного 1783 р. Слов'янське духовне правління повідомляло:

«Письмичевка населена польскими выходцами, волохами и поженившимися бывшими запорожскими казаками, дворовъ въ слободѣ 42; по близу оной, въ околичныхъ слободахъ, генераль-маіора Безбородка, на супротивъ Письмичевки, чрезъ рѣчку, въ Александровкѣ 35 дворовъ, генерала Шамшева въ слободѣ 35 дворовъ, Кинбургскаго драгунскаго полка маіора Тутолмина въ Николаевкѣ, въ 5-ти верстахъ, 32 двора, маіора Соловьева въ Васильевкѣ, въ 6-ти верстахъ, 20-ть дворовъ, да войскового товарища Савицкаго въ Бутовичевкѣ, въ 10 верстахъ, 55 дворовъ» [5, с. 203–207].

Отримавши рангові земельні угоддя, заснував село Чумаки в однойменному урочищі. Наприкінці XVIII ст. у нього виник земельний конфлікт із сусіднім поміщиком В. І. Соловйовим, власником с. Павлівки. Щоб не користуватися його церквою, О. Савицький у 1798 р. просив Катеринославську духовну консисторію дати дозвіл на відкриття церкви в Бутовичах. Але безуспішно – не вистачило достатньої кількості парафіян. Про їхній конфлікт згадує і Феодосій (Макаревський):

«Ближайшій сосѣдъ полковника Соловьева, владѣлецъ деревни Бутовичевки, секунд-маіоръ Алексѣй Алексѣевичъ Савицкій, имѣвший за землю съ Соловьевымъ тяжёбое дѣло и бывший потому въ непріязненныхъ отношеніяхъ къ нему, не хотѣлъ деревню свою Бутовичевку присоединять приходомъ къ слободѣ Павловкѣ и предполагалъ устроить у себя, въ Бутовичевкѣ, свою отдельную церковь. По письменному заявленію его о семъ, на мѣстѣ дѣлалось разслѣдованіе, и во всѣхъ околичныхъ деревняхъ и хуторахъ, въ 1798 году, не нашлось числа дворовъ и душъ, необходимо-потребнаго для составленія двухъ приходо́въ — въ Павловкѣ и Бутовичевкѣ; въ урочище Чумакахъ найдено только муж. 36 и жен. 24 души; въ деревнѣ Покровской, владѣнія генераль-лейтенанта Александра Яковлевича Шамшева,



немного болѣе; во всѣхъ же прочихъ населенныхъ мѣстностяхъ найдено весьма мало жителей: а потому просьба г. Савицкого о построении церкви въ слободѣ Бутовичевкѣ оставлена безъ удовлетворения.» [5, с. 241–243].

Як бачимо, тоді в Чумаках мешкало всього 60 душ (36 чоловіків і 24 жінки). Проте згодом саме тут він таки вибудував церкву, яка стала родинною усипальницею для нього і для його нащадків. Упродовж 1798–1829 рр. Олексій Олексійович згадується як поміщик, власник сіл Чумаки та Бутовичівка [4, с. 413–432]. Надвірний радник (1792 р.). Порушував клопотання перед Департаментом герольдії Сенату про надання йому і його нащадкам дворянства. Помер у Бутовичівці після 1829 р. Похований у Чумаках.

6 (2). Федір Олексійович – народився 1754 р. Корнет. Титулярний радник (1793). У 1793 р. власник с. Нечаївки (Алексєєвка) в Катеринославському повіті. Служив в армії разом з П. Д. Нечаєвим. Порадив синові останнього Василеві одружитися з його небогою Лукією. Помер у 1818 р. Дружина – Акімова Олександра Н. – донька поручника, засновника с. Якимівки.

7 (2). Георгій (Юрій) Олексійович – народився 1758 р. Канцелярист Малоросійської колегії (1775–1782). З 19 січня 1782 р. перейшов у судові установи Чернігівського намісництва. Жив і помер (до 31 серпня 1811 р.) у с. Кошівці Чернігівського повіту. Спадкоємець батьківських та материних маєтностей в Катеринославській губернії. Дружина – Стороженко Катерина Михайлівна – донька секунд-майора М. С. Стороженка.

8 (2). Іраклій Олексійович – народився 1764 р. Титулярний радник (1792), засідатель Пирятинського повітового суду Полтавської губернії. Дружина. – Н. Анастасія Максимівна.

9 (3). Степан Григорович – народився 1764 р. Фур'єр лейб-гвардії Ізмайлівського полку (1787 р.). Поміщик с. Степанівки Катеринославського повіту. Дружина – NNN.

IV

10 (5). Андрій Олексійович – народився 1780 р. від шлюбу з О. Майбородою. Колезький асесор, губернський засідатель совісного суду Катеринославської губернії (1820 р.). Поміщик. Власник с. Любикута (1829 р.) Анастасіївської волості Катеринославського повіту. Дружина – NNN.

11 (5). Петро Олексійович – народився 1782 р. від шлюбу з О. П. Майбородою. Дружина – NNN.

12 (5). Василь Олексійович – син від другого шлюбу. Народився 1792 р. Юнкер кінноєгерського Переяславського полку. Учасник Вітчизняної війни 1812 р. Від 1814 р. служив у Глухівському кірасирському полку. У 1817 р. вийшов у відставку в чині поручника. Засідатель Катеринославського повітового суду (у 1821 та 1845 рр.), повітовий суддя Катеринославського повіту (1824 р.). Предводитель дворянства Катеринославського повіту (1828–1830 рр.). Власник Чумаків, засновник Бутовичівської економії. Вписаний до II частини родовідної книги дворян Катеринославського повіту (РК) рішенням Дворянських депутатських зборів (ДДЗ) 10 грудня 1841 р. і департаментом герольдії правлячого Сенату (ДГ ПС) 30 березня 1848 р. [6]. Рідний дядько поміщика Г. В. Нечаєва, з яким листувався.

Зокрема, 5 березня 1849 р. Василь Олексійович з Бутовичівки надсилає племіннику (на той час – предводителю дворянства Катеринославського повіту) слізного листа, який засвідчує непросте становище поміщиків без медичного обслуговування у новозаселеному краї, навіть нібито таких заможних, як Савицькі. До того ж виходить, що його син Степан, який поїхав вступати до кадетського корпусу, ходить по столиці без чобіт:

«Почтеннейший Глеб Васильевич! Преувеличивать вещи больше, чем они есть, в моем несчастнейшем положении, было бы безчестно ... Продовольствие у меня для людей протянет еще на две недели, а для нас будет пшеничной муки на месяц, больше ничего нет, что и сахару



не больше, как на неделю. Голова сахару от тебя, мною полученная, была надрублена, да, сверх того, жена моя много заняла у соседей, как я был в городе. Надо было поотдавать. Ежели сам не имеешь времени, то прошу тебя убедительно, поручить Петру Павловичу, хоть двумя строчками, уведомить меня, долго ли мне мучиться на злодейке. Пришли, ради Бога, рецепт от цынготной. Прислуга моя вся оной больна, кроме Гришки. Уведомь также за Степу, есть ли надежда, что он будет принят в корпус. Он, я думаю, о сию пору босый ходит; у него были очень плохие сапоги.» [7, с. 187].

А 20 березня знову звертається до небожа:

«Чувствительнейше благодарю, почтеннейший и добрейший племянничек, Глеб Васильевич, за отзыв твой, от 8-го марта, ко мне ... А только прошу, Христа ради, помоги мне теперь хоть малостью. У меня ничего нет: ни чая, ни сахару, ни, даже, людям хлеба; не допусти их умереть голодною смертью. Ты обещал из Малороссии прислать и чаю, и сахару, но путь помешала, и теперь также натурою невозможно прислать, а праздник Спасителя нашего недалеко. Смиляюсь над нашим несчастливым положением, пришли, с первой почтой, сколько можешь денег, что бы я мог людям купить хлеба.» [7, с. 187].

Багатодітний батько: від трьох шлюбів мав 12 дітей. У 1857 р. ще був живий. Дружини: 1. N Марія N. (+ до 1827 р.). 2. Лаврентинова Елеонора Гнатівна (з 1827 р.). власниця с. Саксагані. 3. Висоцька Катерина Микитівна (з 1845 р.).

13 (5). Олексій Олексійович – народився 1794 р. від другого шлюбу. Штаб-ротмістр (з 1818 р.). Дружина – NNN.

– **(5). Лукія Олексіївна** – донька від першого шлюбу. Народилася 1781 р., померла наприкінці 1860-х рр. в Лукіївці Катеринославського повіту. Похована в Красногригорівці в огорожі Борисоглібської церкви. Чоловік – (до 1821 р.) Нечаєв Василь Петрович, поміщик села Борисоглібівка (нині – Червоногригорівка). Осадив село Лукіївку (нині в Нікопольському районі), яке назвав на честь дружини.

– **(5). Варвара Олексіївна** – 1785 р. н., донька від першого шлюбу.

– **(5). Софія Олексіївна** – донька від другого шлюбу. На її честь названо слободу Софіївка біля Олександрополя Солонянського району. Чоловік – (у 1827 р.) Фрей Іван Христофорович.

– **(5). Катерина Олексіївна** – донька від другого шлюбу. На її честь названо с. Катеринівка. Чоловік – (у 1818 р.) Вінніков Петро Дмитрович.

14 (6). Григорій Федорович – поміщик в Херсонській губернії. Дружина – N Варвара N. Поміщиця, власниця сіл Варварівки та Нововарварівки Херсонської губернії у 1860 р. [3].

15 (8). Захарій Іраклійович – у 1817 р. закінчив Катеринославську класичну гімназію і вступив до Харківського університету. Дружина – (у 1843 р.) Дараган Анастасія Іванівна. Народилася 1810 р. Донька Івана Петровича Дарагана і Пелагеї Петрівни Неверовської (сестри відомого генерала, героя 1812 р. Дмитра Петровича та капітана і мореплавця Івана Петровича Неверовських). Це її другий шлюб. У першому була за двоюрідним дядьком, предводителем дворянства Катеринославського повіту Василем Павловичем Неверовським (сином катеринославського віце-губернатора). У третьому – за Петром Миколайовичем Максимовичем. Власниця с. Солоного баронеса Марія Павлівна Енгельгардт (Неверовська) доводилася їй одночасно двоюрідною тіткою і зовицею, тобто сестрою першого чоловіка.

16 (8). Петро Іраклійович – брат-близнюк Захарія. У 1817 р. закінчив Катеринославську класичну гімназію і вступив до Харківського університету.



V

17 (12). Василь Васильович – син від першого шлюбу. Народився 1819 р. Навчався в повітовому училищі, а потім – в Катеринославській класичній гімназії. Підпоручник. Вписаний до РК разом із сином Павлом. Дружина – NNN.

18 (12). Дмитро Васильович – син від другого шлюбу. Народився у Чумаках 2 листопада 1829 р. Помічник катеринославського губернського архітектора (1850 р.), член будівельно-шляхової комісії, таврійський губернський архітектор (з 1851 р.), чернігівський губернський інженер (з 1860). Колезький радник (1870) та статський радник (1875). Мешкав у Бутовичівці. Дружина – (з 1860 р.) Савицька Устинія Луківна. Народилася 1822 р. у Кролевеці. Доводилася чоловікові троюрідною сестрою. Подружжя мало доньку Софію (1863–1911), заміжно за Іллею Трохимовичем Соломкою.

19 (12). Олексій Васильович – син від другого шлюбу. Народився 1833 р. Дійсний статський радник. Власник села Бутовичівки. Внесений до III частини РК ДДЗ 22 грудня 1884 р. і ДГ ПС 29 жовтня 1885 р. (№ 4113) [6]. Дружина – NNN. Подружжя мало синів Миколу (9 травня 1863 р. н.) та Сергія (17 грудня 1866 р. н.) [6].

20 (12). Степан Васильович – син від другого шлюбу. Народився у маєтці матері в с. Саксагані Верхньодніпровського повіту 26 грудня 1837 р. У 1857 р. у чині прапорщика закінчив Костянтинівський кадетський корпус у Петербурзі. Поручник. Доводився двоюрідним братом предводителю дворянства Катеринославського повіту Г. В. Нечаєву, з яким листувався. Зокрема після скасування кріпосного права, коли селян степових помість охопив неспокій. Деякі навіть бунтували. Заворушення сталося і в Бутовичівці. С. В. Савицький, занепокоєний розрухами, 28 червня 1859 р. попросив поради у впливового родича:

«Спешу уведомить тебя об обыкновенном неприятном происшествии, случившемся у меня. Жизнь моя висела на одном волоске, да и ныне я не в безопасности. Известный тебе добрым поведением Цилибинко, шлялся три недели неизвестно где, когда его поймали, то я наказал его. С поводу сего все люди, даже из Искривского, взбунтовались, бросили работать, взяли Цилибинку (притворившегося убитым), повезли в Новопокровку, в волостное правление. И хоть тамошний выборной не принял их, как они ожидали, и по прибытии моем туда люди воротились, по сию пору бунтуют, пьют, гуляют и в слух нахваливаются убить меня. Больше же всех шумят Андрей Лобода, Фурман и Киюра. Ума не приложу, что с ними делать? Еду сегодня к исправнику, а к тебе я просил человека у Голосова послать. Прошу тебя, возьми в сем происшествии деятельное участие и пошмагай, а иных людей отдай в исправительную роту, а Байраченка и Цилибенка в рекруты, иначе их усмирить нельзя, да и не в состоянии их держать. Мы вот уже четвертую ночь не спим и все бережемся, но кто уберется от домашнего врага» [7, с. 184].

Дружина – NNN. Подружжя мало сина Сергія, який народився 10 вересня 1862 р. і був уписаний до РК ДДЗ 3 грудня 1890 р. [6].

21 (12). Іван Васильович – син від другого шлюбу. Народився 10 вересня 1839 р. Титулярний радник. Внесений до РК ДДЗ 18 квітня 1850 р. і 21 грудня 1883 р., а також ДГ ПС 4 листопада 1850 р. [6]. Дружина – NNN. Подружжя мало дітей: Георгія (5 березня 1873 р. н.), Леоніда (3 квітня 1874 р. н.), Софію (25 січня 1877 р. н.) та Сергія (15 жовтня 1878 р. н.).

– **(12). Олександра Василівна** – донька від першого шлюбу, 1821 р. н.

– **(12). Марія Василівна** – донька від другого шлюбу, 1828 р. н.

– **(12). Варвара Василівна** – донька від другого шлюбу, народилася 7 жовтня 1834 р. Чоловік – Плотто Микола Іванович, поручник.

– **(12). Ірина Василівна** – донька від другого шлюбу, народилася 31 травня 1837 р.

– **(12). Софія Василівна** – донька від другого шлюбу, народилася 4 жовтня 1841 р.



– (12). **Уляна Василівна** – донька від другого шлюбу. Рано померла.

22 (13). Олексій Олексійович – народився 1835 р. в Бутовичівці. Був гласним губернського земського зібрання (1889). Внесений до РК ДДЗ 6 листопада 1893 р. [6]. Це вже третій Олексій Олексійович, який господарював у Бутовичівці, маючи тут у 1898 р. добре налагоджену економію і 4022 дес. землі [8; 9, с. 46, 38]. Створив у 1884 р. метеорологічну станцію [10]. Також власник маєтку в Чумаках. У 1885 р., після смерті поміщиці А. Г. Нечаєвої став одним із опікунів майна її спадкоємців [11]. Помер 7 липня 1901 р. Похований у Чумаках. Дружина – Бирдіна Варвара Олександрівна. Газета «Приднепровский край» повідомляла, що «16 квітня 1900 р. у бутовичівського поміщика О. О. Савицького померла дружи Варвара Олександрівна» [12].

VI

23 (17). Павло Васильович – народився 13 липня 1855 р. Останній бутовичівський поміщик перед революцією. Освіту здобував удома та в Першій Катеринославській гімназії. Закінчив також Уманське училище рільництва і садівництва. Почесний мировий суддя. 1915 р. Внесений до РК ДДЗ 18 червня 1894 р. і указом ДГ ПС 28 листопада 1894 р. (№ 5849) [6]. Мешкав у Бутовичівці, був власником місцевої економії, організувавши її господарство по-капіталістичному [13]. Маючи у користуванні метеорологічну станцію, створену двоюрідним дядьком, упродовж 1902–1903 рр. інформував повіт через пресу про погодні умови краю [10; 14; 15]. Мав сина Михайла (18 грудня 1892 р. н.). Дружина – Дем'яновська Євгенія Христофорівна. Внесена до РК ДДЗ 8 лютого 1895 р. [6].

Як нещодавно з'ясувалося, у Бутовичівці народився також представник крелевецької гілки роду (нащадок Яким Олексійовича) Петро Миколайович Савицький (1895–1968) (псевдоніми: П. В. Логовиков, С. Лубенський, П. Востоков) – визначний російський географ, економіст, геополітик, культуролог, філософ, поет, громадський діяч, один із головних діячів євразійства. Професор С. Б. Лавров у спогадах про Л. Гумільова зазначає, що в одному з листів до Льва Миколайовича П. М. Савицький особисто прислав власного вірша «Бутовичівка» з такою приміткою до назви: «Родове гніздо Савицьких, на північ від Нікополя, у самому центрі Царської Скіфії». Георгій Вернадський називав місцем народження П. М. Савицького місто Чернігів, але автор вірша напевно ж знав краще, де він народився [16].

До означеного можемо додати, що від маєтків Савицьких у Чумаках і Бутовичівці та від церкви й могил до сьогодні нічого не збереглося. Про їхню присутність у Солонянському районі нагадують урочище «Савицьке» біля села Наталівка, «Бутовичівський ліс» (залишок панського парку), село Бутовичівка, яке доживає віку, та кілька історичних назв у Чумаках.

Список використаних джерел:

1. Нариси з історії Нікопольського району (від найдавніших часів до початку XX століття). – К. – Нікополь – Запоріжжя, 2002. – С. 231–232.
2. Заруба В. М. Козацька старшина гетьманської України: персональний склад та родинні зв'язки (1648–1782) / Заруба В. М. – Дніпропетровськ : Ліра, 2011. – С. 420, 817.
3. Катеринославська гілка Савицьких / упорядник Н. Сурева // Епістолярна спадщина родини Нечаєвих. – С. 465–466.
4. Модзалевский В. Л. Малороссийский родословник / Модзалевский В. Л. – Т. IV (П–С). – К., 1914. – С. 413–432.
5. Феодосий (Макаревский). Материалы для историко-статистического описания Екатеринославской епархии. Церкви и приходы прошедшего XVIII столетия / Феодосий (Макаревский). – Екатеринослав, 1880. – С. 203–207; 241–243.
6. ДІМ. ВФ. – Арх. И–1807 (КП 60297). – Родословная книга господ потомственных дворян Екатеринославского уезда. – 134 с.



7. Епістолярна спадщина родини Нечаєвих (кінець XVIII – перша половина XIX століття) / упорядники С. Абросимова, І. Анцишкін, Н. Сурева та ін. ; наук. ред. А. Бойко // Джерела з історії Південної України. – Том 3. – Запоріжжя : РА «Тандем-У», 2003. – 488 с.
8. Дніпропетровський історичний музей ім. Д. Яворницького. Відділ фондів (ДІМ. ВФ). – Ф. 23. – Справа 18 (Арх. 532). – Матеріали О. О. Савицького.
9. Список земельних владень Єкатеринославського уезду Єкатеринославської губернії (с одной картой). – Єкатеринослав, 1899. – С. 46.
10. Абросимова С. В. Бутовичівська економія Савицьких / С. В. Абросимова, Н. В. Сурева // Гуманітарний журнал. – Дніпропетровськ. – 2004. – № 1–2. – С. 132–135.
11. Єкатеринославський листок. – Єкатеринослав. – Воскресенье 14 августа 1883 года. – № 91.
12. Приднепровський край. – Єкатеринослав. – № 812. – 18 апреля 1900 г.
13. ДІМ. ВФ. – Арх. 931. – Главная книга Бутовичевской экономии Алексея Алексеевича Савицкого за десятилетие 1876 – 1885 гг.
14. Савицкий П. В. Метеорологические наблюдения Бутовичевской экономии Єкатеринославского уезда в 1903 году / П. В. Савицкий // Вестник Єкатеринославского земства. – 1903. – 23 октября. – № 2. – С. 16–17.
15. Савицкий П. В. Метеорологические наблюдения Бутовичевской экономии Єкатеринославского уезда / П. В. Савицкий // Вестник Южно-русской областной выставки в Єкатеринославе. – Єкатеринослав, 1910. – № 14. – С. 6–7.
16. Гумилев Л. Н. Судьба и идеи / Гумилев Л. Н. – М. : Айрис-Пресс, 2008. (Воспоминания С. Б. Лаврова).

ФІЛОНОВ О. В.,

декан факультету права

(Донецький юридичний інститут
МВС України)

**ВИМОГИ ДО МОРАЛЬНО-ДІЛОВИХ ЯКОСТЕЙ КАНДИДАТІВ НА СЛУЖБУ
В ОРГАНИ ЖАНДАРМЕРІЇ І СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
ЯК ОРГАНІВ ПО БОРОТЬБИ
З ТЕРОРИЗМОМ У КІНЦІ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.**

УДК (477)321.28«18/19»

Присвячено з'ясуванню та науковому аналізу основних вимог до морально-ділових якостей кандидатів на службу в органи жандармерії і спеціальних органів Російської імперії як органів по боротьбі з тероризмом у кінці XIX – початку XX ст. як одному з головних чинників, що забезпечували ефективність реалізації основних функцій зазначених органів. Розглядаються й аналізуються вимоги до кандидатів на службу та вимоги власне до співробітників, проблеми їх реалізації і вплив на якість особового складу й виконання основних функцій зазначених органів, у тому числі і в боротьбі з тероризмом.

Ключові слова: поліція, жандармерія, охоронне відділення, філер, агент, екстремізм, тероризм, боротьба.

Посвящено выяснению и научному анализу основных требований к морально-



деловым качествам кандидатов на службу в органы жандармерии и специальных органов Российской империи как органов по борьбе с терроризмом в конце XIX – начале XX в. как одним из главных факторов, обеспечивающих эффективность реализации основных функций указанных органов. В статье рассматриваются и анализируются требования к кандидатам на службу и требования собственно к сотрудникам, проблемы их реализации и влияние на качество личного состава и выполнения основных функций указанных органов, в том числе и в борьбе с терроризмом.

Ключевые слова: полиция, жандармерия, охранное отделение, филер, агент, экстремизм, терроризм, борьба.

The article is devoted to finding and scientific analysis of the main requirements to the moral and business qualities of candidates for service in the gendarmerie and special bodies of the Russian Empire as the bodies to combat terrorism in the end of XIX - beginning of the XX century as one of the main factors ensuring the effectiveness of the implementation of the main functions of these bodies. The article considers and analyses the requirements for candidates for the service and the requirements of the staff, the problems of their implementation and impact on the quality of the personnel and carry out the basic functions of these bodies, including in the fight against terrorism.

Key words: the police, the gendarmerie, the security Department, extremism, terrorism, struggle.

Вступ. Без перебільшення можна стверджувати, що ефективність роботи органів по боротьбі з тероризмом в Російській імперії кінця XIX – початку XX ст. була пов'язана з якістю роботи кожного співробітника цих органів. Тому аналіз вимог, які ставились до морально-ділових якостей кандидатів на службу в органи жандармерії і спеціальних служб Російської імперії цього періоду має певну наукову зацікавленість, як погляду встановлення ступеня реалізації цих вимог і впливу на фактичний стан боротьби з тероризмом у різні її періоди, так і з огляду на можливості застосування цього досвіду у нинішній час.

Питанням кадрового забезпечення діяльності жандармерії та спеціальних служб Російської імперії в кінці XIX – на початку XX ст., в тому числі й у боротьбі з тероризмом, вимог до морально-ділових якостей кандидатів на службу в ці органи присвячена значна кількість наукових, фахових публікацій, публікацій мемуарного та автобіографічного характеру. Серед них праці таких науковців, як З. І. Перегудова, О. Н. Ярмиш, В. Жухрай, Л. П. Меншиков, В. М. Морозов, С. І. Посохов, Р. С. Мулукаєв, М. І. Сизиков, А. В. Борисов, А. Є. Скрипильов, К. Г. Федоров, І. А. Ісаєв, М. Г. Любар та ін. На нашу думку, дослідження в цій сфері ґрунтуються на зв'язку ступеня реалізації цих вимог з якістю та ефективністю роботи цих органів з виявлення, попередження і припинення злочинів взагалі й терористичних актів зокрема в Російській імперії в кінці XIX – початку XX ст.

Постановка завдання. Мета статті – спроба наукового аналізу вимог до морально-ділових якостей кандидатів на службу в органи жандармерії та спеціальних служб Російської імперії як важливого чинника організації боротьби цих органів з тероризмом у кінці XIX – початку XX ст. Вивчення впливу реалізації зазначених вимог на основні показники діяльності цих органів на підставі архівних документів, які зберігаються в Державному архіві Російської Федерації (далі – ДАРФ), наукових та фахових досліджень у цій сфері.

Результати дослідження. Перш ніж характеризувати вимоги до морально-ділових якостей кандидатів на службу в органи жандармерії і спеціальних служб Російської імперії як органів по боротьбі з тероризмом у кінці XIX – початку XX ст. застережемо, що йтиметься



лише про таких співробітників, як жандарми, керівники внутрішньої агентури, внутрішні агенти й філери.

З часу свого створення і в подальшому Окремий корпус жандармів став привілейованим кістком системи політичного розшуку Росії. Прийом до корпусу здійснювався з особливою ретельністю: особи офіцерського й унтер-офіцерського складу добиралися на службу за певними жорсткими критеріями, які виключали компрометуючі факти.

Підготовка жандармських офіцерів на початку XX ст. в порівнянні з попередніми роками значно покращилася. Якщо в першій половині XIX ст. зараховані в корпус проходили лише двомісячне стажування у його штабі, то тепер їх готували на спеціальних курсах у Петербурзі, куди прибували офіцери армії і флоту, що пройшли ретельний відбір і витримали попередні випробування. Лектори читали майбутнім жандармам кримінальне право, курс з виробництва дізнань і розслідування політичних злочинів, залізничний статут. Пізніше до них додалися лекції з програм політичних партій, їх історії. Майбутніх жандармів знайомили з технікою фотографії, дактилоскопії та іншими навичками, які могли стати в нагоді офіцерові розшуку. Приділялася увага практичних курсів з володіння зброєю, прийомам самозахисту. Після випускного іспиту випускники цих курсів указом царя переводилися на службу в корпус і отримували призначення в різні жандармські управління та армійські частини.

Останнім документом, який регламентував порядок переведення в корпус, був циркуляр Головного штабу від 1914 р. № 19. Згідно з його вимогами в корпус могли переводитися офіцери всіх родів військ, які перебувають на дійсній службі, так і ті, що перебували в запасі або відставці, що прослужили в офіцерських чинах у строю не менше трьох років і мають вік від 25 до 33 років. Існувало обмеження також і по чину – не вище капітана або ротмістра армії.

До кандидатів ставилися досить високі початкові вимоги, частина з яких може здатися зайвими. На службу в корпус не допускалися офіцери, які мають дисциплінарні стягнення за судом і слідством, державні або приватні борги, особи польського походження, особи католицького віросповідання чи одружені на католичках, а також євреї, в тому числі хрещені. Але, навіть витримавши попередні випробування при штабі корпусу в Петербурзі, офіцер не прямував на жандармські курси. Він мусив повернутися в свою військову частину й чекати виклику. Іноді до двох років. А в цей час місцева жандармерія збирала про кандидата найдетальніші відомості. Політична благонадійність і майновий стан піддавалися найретельнішій перевірці. У корпус не зараховувалися офіцери, залежні від будь-кого матеріально. Вже тоді існувало непорушне правило: за неможливості переведення в корпус причина відмови не пояснювалася. Слід також підкреслити, що жандармський корпус давав певну відповідь – позитивну або негативну.

Мотиви переходу офіцерів на службу в жандарми були різні. Основні причини були, безумовно, ідейного характеру, але був і матеріальний стимул, оскільки платня жандарма значно перевищувала армійську. Розуміння того, що за хороші гроші доведеться нести важку в морально-психологічному плані службу, приходило зазвичай пізніше. Але вибір було зроблено, й офіцери несли нелегкий тягар жандармської роботи: проводили обшуки, арешти, дізнання. У Першу світову війну багато жандармських офіцерів подавали рапорти про зарахування їх в армію. Коли кількість таких рапортів набула масового характеру, командир корпусу жандармів, побоюючись залишитися без офіцерів, наказом припинив такі переходи, і жандармські офіцери залишалися на колишньому місці служби [1].

До керівників внутрішньої агентури, крім вимог загального характеру (до жандармів, або до співробітників охоронних відділень, інших посад, які зобов'язували мати таку агентуру), специфіка контингенту й особливості завдань, що стояли перед службою, ставилися вимоги з Інструкції Департаменту поліції МВС Російської імперії щодо організації й веденню внутрішнього (агентурного) спостереження від 10.02.1907 р. [2] (далі – Інструкція Департаменту) про те, що особи, які завідували агентами, повинні керувати співробітниками,



а не сліпо дотримуватися вказівок останніх. «Звичайно, видатний співробітник – інтелігентний, має провідне становище в партії – прагне підпорядкувати своєму авторитету особу, яка веде з ним зносини, й чинить тиск на систему розшуку. Якщо для збереження відносин можливо його переконати, що таке його значення важливо, то, насправді, будь-яке неусвідомлене захоплення співробітниками призводить до негативних результатів. Особа, яка курирує агентуру, повинна скласти собі план розслідування й прагнути отримати з агентури всі дані для його здійснення. Тому, ніколи не відкриваючи своїх карт перед працівником, слід давати йому доручення, що випливають з плану розшуку. При цьому слід з особливою увагою ставитися до з'ясування або закріплення в пам'яті співробітників таких фактів, які могли б бути згодом використані як судові докази і підтверджені доказами, які лежать поза зіткненням зі співробітником. Ці завдання розшуку (у загальних рисах) можуть бути вказані співробітникам, щоб і він привився до збирання даних, придатних для судового розслідування, і прикриття агентури» (§ 3 [2]).

Щодо якості секретних співробітників (внутрішніх агентів), Інструкція Департаменту поліції МВС Російської імперії щодо організації й ведення внутрішнього (агентурного) спостереження встановлювала: особи, що відають розшуком, повинні перейнятися свідомістю, що кращим показником їхньої успішної й плідної діяльності буде те, що в місцевості, довіреної їхньому нагляду, зовсім не буде ні друкарень, ні бомб, ні складів літератури, ні агітації, ні пропаганди. Останніх результатів буде досягнуто, якщо вони за серйозної поінформованості про революційну діяльність і вміння систематично й планомірно користуватися цими знаннями досягнуть того, що революціонери змушені будуть припинити в даній місцевості свою злочинну роботу.

Інструкція з організації й ведення внутрішніх агентур визначає критерієм якості роботи секретного співробітника й ступеня його цінності перебування секретного співробітника членом однієї з революційних організацій (про які вони дають відомості), або принаймні тісне зіткнення із серйозними діячами таких (§ 4 [2]). Крім цього, визначаючи вимоги до секретних співробітників, Інструкція Департаменту встановлює, що секретні співробітники повинні бути постійними й одержувати певне жалування (щомісячно), а не за окремі повідомлення, тому що тільки за наявності постійних агентур можна бути в курсі діяльності революційних організацій, і тільки постійні агентури можуть ставитися із зацікавленістю до справи розшуку.

У секретного співробітника, що почав роботу з матеріальних міркувань, слід, за можливістю, створювати й підтримувати цікавість до розшуку як знаряддя боротьби з державним і суспільним ворогом – революційним рухом. Особливо цінні щодо цього співробітники, які взяли на себе роль щодо спонукання відверненого характеру (§ 6 [2]). Вирізняють серед секретних співробітників так званих «штучників», тобто осіб, що вимагають плати за кожен окрему вказівку на те або інше революційне підприємство, хоча і їхні відомості «должны быть использованы в интересах дела, в особенности сведения о предполагаемых экспроприациях, совершаемых часто лицами, не имеющими никакого отношения к революционным организациям, но к таковым сведениям нужно относиться с большой осторожностью и тщательно проверяют их всеми способами» (§ 7 [2]).

Вимоги до філерів, їхні обов'язки, порядок навчання й дій були викладені в Інструкції з організації зовнішнього (філерського) спостереження 1907 р. [3].

П.п. 1, 2 цієї Інструкції визначали, що для несення зовнішньої (філерської) служби вибираються стройові запасні нижні чини, переважно унтер-офіцерського звання, не старше тридцяти років. Перевага за умов, викладених нижче, надається таким, що закінчили військову службу в рік надходження на філерську службу, а також кавалеристам, розвідникам, що були в мисливській команді й мають нагороду за розвідку, відмінну стрілецьку підготовку й знаки відмінності військового ордену.

Філер має бути політично морально надійним, твердим у своїх переконаннях, чесним, тверезим, сміливим, спритним, розвиненим, кмітливим, витривалим, терплячим, наполегливим, обережним, правдивим, відвертим, але не базікою, дисциплінованим, витриманим, серйозно й



свідомо ставитись до справи й узятих на себе обов'язків, мати міцне здоров'я, особливо міцні ноги, гарний зір, слух, пам'ять, таку зовнішність, що давала б йому можливість не виділятися з натовпу й усувала б запам'ятовування його особами, за якими ведеться спостереження [4].

П. 3 Інструкції начальникам охоронних відділень з організації зовнішніх спостережень вимагав, щоб новоприйнятому філерові було роз'яснено: що таке державний злочин, що таке революціонер; як і якими засобами революційні діячі досягають своїх цілей; неспроможність учень революційних партій; завдання філера – спостереження й зв'язок його із внутрішніми агентурами; серйозність узятих філером на себе обов'язків і необхідність безумовно правдивого ставлення до служби взагалі й до наданих свідчень особливо; шкоду від укриття, перебільшення й узагалі неправдивих свідчень. Причому йому доводилось, що тільки сукупність безумовно точно переданих відомостей веде до успіху спостереження, тоді як перекручування істини в доповідях і прагнення сховати невдачі в його роботі наводять на помилковий слід і позбавляють філера можливості відзначитись [4].

В Інструкції детально розглядається порядок прийому філерів на службу (п. 5), порядок їхнього навчання, використання (п. 6), умови їхньої ефективності, забезпечення їх житлом (п. 7), вимоги до одягу (п. 8).

Особливо підкреслюється, що філер ні за яких умовою не повинен знати осіб, які працюють секретними співробітниками й навпаки (п. 9), що продиктовано необхідністю забезпечення режиму таємності й запобігання негативних наслідків зрад філерів, які мали місце всупереч заходам, прийнятим Департаментом поліції для їхнього попередження. Як стверджує С. Н. Жаров, жодна з вимог не порушувалася так часто й послідовно, як ця. Жандармські офіцери, що завідували розшуком, регулярно використовували філерів для зв'язків із секретними співробітниками [5]. Для набуття навичок швидко (з першого погляду) запам'ятовувати підозрюваного рекомендувалося користуватися будь-якими зручними випадками для практики запам'ятовування на підозрюваних особах. Скажімо, подивившись на підозрюваного, філер, відвернувшись в інший бік або закривши на хвилину очі, мав уявити всі прикмети цієї особи й перевірити чи є такою особа в насправді [4].

Висновки. Більшість дослідників відмічають неможливість дотримання зазначених вимог щодо секретних співробітників, філерів, оскільки розмір фінансового забезпечення таких категорій співробітників завжди був недостатній, що породжувало плінність кадрів і змушувало відповідних керівників у деяких випадках не помічати окремі невідповідності визначеним критеріям кандидатів на певні посади. Проте слід констатувати, що практично до останньої хвилини існування зазначених органів їх співробітники сумлінно виконували свої обов'язки й суспільну ситуацію завжди намагалися тримати під контролем, забезпечуючи необхідний рівень правопорядку в державі.

Список використаних джерел:

1. Голубые мундиры – Архипелаг Святая Русь [Електронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rys-arhipelag.ucoz.ru/publ/igor-rodin-quotgolubye-mundiryquot-ego-velichestva-quotrabota-ikh-byla-tajnoj-i-tajna-byla-ikh-devizomquot/46-1-0-1719>.
2. Інструкція Департаменту поліції МВС Російської імперії з організації й веденню внутрішнього (агентурного) спостереження від 10.02.1907 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tipolog.atspace.com/doc_instrukcia_agentnabl.htm.
3. Инструкция начальникам охранных отделений по организации наружных наблюдений. – ГА РФ. – Ф. – 102. – Оп. 260. – Д. 259. – Л. 71-73. – П. 2
4. Инструкция по организации наружного (филерского) наблюдения [Електронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.agentura.ru/library/narugka>.
5. Заходи, прийняті Департаментом поліції. – ГА РФ. – Ф. 58. – Оп. 5. – Д. 4. – Л. 284.



НЕСТЕРОВИЧ В. Ф.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені*

Е. О. Дідоренка)

УДК 340.130:32.019.52

ТЕОРЕТИКО-ПРОВАВА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Розкривається теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Зазначається, що в Україні для позначення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів вживається надзвичайно широке коло понять і термінів. Більшість категоріально-понятійного апарату впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, який уживається у вітчизняних наукових виданнях, запозичено з відповідних іноземних практик.

Ключові слова: ідентифікація, вплив, громадськість, прийняття, нормативно-правові акти.

Раскрывается теоретико-правовая идентификация влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов. Указывается, что в Украине для обозначения влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов употребляется чрезвычайно широкий круг понятий и терминов. Большинство категориально-понятийного аппарата влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов, который используется в отечественных научных изданиях, является заимствованным из соответствующих иностранных практик.

Ключевые слова: идентификация, влияние, общественность, принятие, нормативно-правовые акты.

The article deals with the theoretical and legal identification of public influence on the adoption of regulations. It is claimed that in Ukraine to mean public awareness of adoption regulations used an extremely wide range of concepts and terms. Most categorical-conceptual apparatus of public influence of adoption regulations, which is used in domestic journals are borrowed from the relevant international practices.

Key words: identification, impact, public acceptance, regulations.

Вступ. Розвиток сучасної демократії нерозривно пов'язаний з питанням інституційного оформлення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Все більше нормативно-правових актів приймається за безпосередньої ініціативи громадськості, її участі та з урахуванням громадської думки. Нині важливість співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю під час прийняття нормативно-правових актів важко переоцінити. Завдяки інституційному оформленню таких конституційно-правових механізмів забезпечується дотримання принципів прозорості та відкритості під час прийняття нормативно-правових актів, а також оптимізується розвиток інститутів громадянського суспільства.



Більше того, стрімкий прорив у розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, як ніколи гостро ставлять питання щодо інституційного оформлення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На сьогодні налагодження ефективної взаємодії між владними інституціями та громадськістю – це важлива передумова як дотримання прозорості у прийнятті нормативно-правових актів органами влади, контролю за їх виконанням, так і для розвитку громадянського суспільства та його інститутів.

Посилення ролі громадськості у прийнятті нормативно-правових актів слід пояснити двома чинниками. По-перше, наразі у більшості провідних демократичних держав світу набула практичного втілення концепція «належного врядування», зокрема через розвиток державної політики у сфері забезпечення «демократії участі». Її визначальною засадою є створення належних умов для громадськості щодо здійснення впливу на прийняття нормативно-правових актів шляхом забезпечення принципів відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у нормотворчій діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По-друге, потреба залучення громадськості до прийняття нормативно-правових актів є своєрідною симетричною відповіддю сучасного суспільства на кризу традиційних інституцій безпосередньої та представницької демократії у провідних державах Європи та Північної Америки. Це, в свою чергу, потребує модернізації конституційного законодавства з метою посилення легітимності та ефективності у процесі прийняття нормативно-правових актів.

Водночас формальний підхід до створення належних умов для здійснення громадськістю впливу на прийняття нормативно-правових актів суттєво підірвав довіру до цього конституційно-правового механізму взаємодії влади та суспільства. Крім того, браку системного підходу до конституційно-правового регулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів значно послабив роль цього конституційно-правового механізму у державотворчих процесах. Тому, попри наявну актуальність порушеної проблематики, вона, на жаль, так і не отримала достатньої наукової розробки у науці конституційного права. Це, в свою чергу, підштовхує до дослідження конституційно-правових засад здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів крізь призму зарубіжного й вітчизняного досвіду та вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства.

У науці конституційного права країн СНД склалося так, що здебільшого увагу вчені приділяють переважно традиційним і усталеним інститутам безпосередньої й представницької демократії. Через це в західній юридичній науці нагальні та важливі для сьогодення питання, зокрема інституційне оформлення консультативної демократії та демократії участі, вже давно є предметом широкого експертного обговорення, у той час, коли означена проблематика, на жаль, залишається поза увагою ґрунтових комплексних наукових розвідок українських дослідників. Саме тому на часі формування в нашій державі нової парадигми взаємовідносин між владними інституціями та громадськістю, зміст якої полягає у виробленні принципово нових підходів, що забезпечать перехід від конфронтації та конкуренції до рівноправного діалогу та взаємовигідної співпраці між ними.

Очевидно, зазначає український науковець І. Жаровська, під час дослідження демократичних процесів необхідно зважати на думку громадськості про державну владу, бо інакше ця влада вважатиметься делегітимною [1, с. 24]. На жаль, додає до вище зазначеної думки інший вчений В. Артеменко, на сьогодні процес удосконалення чинного законодавства України у напрямку унормування обов'язкових для органів публічної влади та їх посадових осіб процедур і механізмів впливу громадськості на відповідних етапах прийняття нормативно-правових актів невиправдано повільний [2, с. 7]. Отже, фактичний стан розвитку суспільних відносин та відсутність ґрунтовних комплексних наукових досліджень у цій галузі в нашій



державі свідчить про недооцінку можливостей та потенціалу встановлення рівноправних партнерських відносин між владою та громадськістю, зокрема під час прийняття нормативно-правових актів.

Аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні, слушно наголошується в Указі Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212/2012, свідчить про наявність комплексу проблем, що актуальні як для суспільства, так і для держави. Як підсумок позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства поодинокі, а не системні. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства низький, що проявляється у відчуженості, замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку [3].

Схожої думки дотримується й Комісія з питань здійснення народовладдя Конституційної асамблеї, яка у своїй доповіді щодо розуміння й реалізації конституційних положень «влада народу» зазначає, що співвідношення ідеального й реального у здійсненні народовладдя в Україні свідчить про наявну обмеженість форм волевиявлення громадян, загрозливу відчуженість головного суб'єкта – українського народу від вирішення державною владою, органами місцевого самоврядування суспільно вагомих питань розвитку країни [4].

Отже, не зважаючи на неабияку актуальність проблематики конституційно-правових засад впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, вона так і не знайшла свого належного відображення на рівні комплексних наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці. Це, в свою чергу, призвело до спотвореного розуміння категорії «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», яка кореспондується, здебільшого, в негативному контексті як позаправава діяльність.

Зокрема, в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» від 22 квітня 2009 р. № 448-р зазначається, що відсутність в Україні унормованих правових механізмів впливу громадськості на прийняття органами державної влади рішень, створює передумови для існування такого явища, як квазілобіювання, що посилює існуючі в суспільстві та державі корупційні ризики й загрози, що й зумовлює виникнення ряду проблем у сфері правового регулювання відносин громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання й органів державної влади, їх посадових і службових осіб, які потребують нагального розв'язання, а саме [5, с. 5]:

- відсутність нормативно-правового регулювання методів лобіювання, що сприяє розвитку таких форм впливу на прийняття рішень та нормативно-правових актів органами державної влади, їх посадовими і службовими особами, які мають ознаки корупції та корупційних діянь, злочинів у сфері службової діяльності. Через нелегітимний характер лобіювання, відсутність взаємного контролю зацікавлених осіб факти відповідних діянь мають латентний характер і не можуть бути доведені;

- відсутність прозорості прийняття органами державної влади, їх посадовими і службовими особами рішень і нормативно-правових актів, що не дає змоги громадянам чітко визначити коло осіб, зацікавлених у прийнятті таких актів, у який спосіб та на яких суб'єктів чиниться відповідний вплив, обсяг фінансових витрат, спрямованих на їх реалізацію;

- поширення неправових форм впливу зацікавлених осіб на судові та правоохоронні органи, що неприпустимо;

- деформація суспільної думки про лобіювання як неправове явище, що негативно позначається на правосвідомості громадян.



Виходячи з вищевикладеного, досить гостре нині питання про конституційно-правове врегулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Ключовим моментом у цьому процесі є чітке визначення категоріально-понятійного апарату впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів та його розмежування з суміжними термінами й поняттями, які близькі за змістом, але різняться своїм значенням.

При дефініціюванні категоріально-понятійного апарату впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів слід виходити з того, що поняття, які є змістом термінів, – це фактично вищий ступінь логічного узагальнення предметів та явищ. Поняття з низки ознак певних явищ вибирає найсуттєвіші, за якими можна судити про все явище, причому наявність цих ознак достатня для правильного розуміння явища. Саме тому поняття та терміни, зазначає український учений А. Ткачук, є чи не найважливішими складовими нормативно-правового акта. Що точніший термін, продовжує вчений, то чіткіший узаємозв'язок поняття з предметами, явищами та подіями й легше правильно зрозуміти правовий припис. Навпаки, нечіткі абстрактні формулювання перетворюють нормативне положення в беззмістовну декларацію, оскільки за неясності змісту самого терміна з тією чи іншою вимогою в принципі можна пов'язати будь-що [6, с. 222].

Тому для правильної теоретико-правової ідентифікації категоріально-понятійного апарату впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів маємо на основі наукової концепції визначити зміст та обсяг понять і термінів, якими позначають вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Крім того, слід чітко визначити їхню супідрядність, співвідношення з конституційними поняттями, а в деяких випадках – з категоріально-понятійним апаратом міжнародно-правових актів та інших нормативних понять, які вже визначені чинним законодавством. Після цього на основі логіко-понятійної схеми, в якій наочно відобразити всі ці елементи та зв'язки між ними, дібрати лінгвістичні засоби й способи для визначення категоріально-понятійного апарату впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, віддаючи перевагу існуючим у юридичній мові словам зі сталим та чітким змістом.

Водночас теоретико-правова ідентифікація категорії «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» має дещо ускладнений характер. Це детерміновано насамперед трьома суттєвими факторами. По-перше, наявністю досить широкого лексичного ряду понять, якими позначають вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів. По-друге, надзвичайно великим різноманіттям змістів, які вкладаються у розуміння цього поняття як у наукових юридичних джерелах, так і в правових актах України. По-третє, наявністю ідеологічного негативно упередженого контексту, в якому вживаються категоріально-понятійний апарат впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Розглянемо вищезазначені три фактори на основі конкретних емпіричних прикладів. Так, у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» від 22 квітня 2009 р. № 448-р категорія «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» кореспондується з правовим механізмом впливу громадян, інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання на органи державної влади, їх посадових і службових осіб, спрямованого на забезпечення прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів, шляхом визначення засад лобістської діяльності, яка розглядається як професійна діяльність лобістів та лобістських об'єднань, зареєстрованих і акредитованих у встановленому законом порядку [5, с. 5].

Таким чином, поняття «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» фактично ототожнюється з поняттям «лобістська діяльність». Загалом ототожнення категорії



«вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» з категоріями «лобіювання» та «лобістська діяльність» має ідеологічне підґрунтя. Справа в тому, що слово «лобіювання» та лексичні похідні від нього мають здебільшого позаправову конотацію унаслідок негативних стереотипних уявлень більшості громадян щодо цих категорій. Тому з метою мінімізації негативного історичного відтінку слова «лобіювання» та акцентування, що йдеться саме про легітимну форму комунікації влади й суспільства, представниками академічних кіл, засобів масової інформації та законодавцями було введено в обіг національні мовні аналоги для позначення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Зокрема, в офіційних джерелах Польщі вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів розкривається через термін «захист інтересів» (*rzecznictwo interesow*) [7, с. 126]. У німецькій юридичній лексичі використовуються такі терміни, як «організоване представництво інтересів», «система консультування» [8, с. 94–95], «впливати» (*beeinflussen*) і «обробляти» (*bearbeiten*) [9, с. 141] (владні інституції – прим. автора). У французьких юридичних виданнях вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів здебільшого позначається як «інституційні відносини» (*relations institutionnelles*), «громадські справи» (*affaires publiques*) або «європейські справи» (*affaires européennes*) [10, с. 112].

У Великобританії юридичною спільнотою використовується два широковживаних альтернативних мовних варіанти впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів – «громадські справи» (*public affairs*) та «урядові зв'язки» (*government relations*) [11, с. 5]. В італійській мові, за словником Європейської конфедерації, паблік рілейшнз, вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів позначається як «тиск (з боку) груп інтересів» (*pressioni da parte di gruppi d'interesse*), а в іспанській мові – тиск (з боку) груп інтересів (*pressiones de grupos de interes*) [9, с. 141] тощо.

У Сполучених Штатах Америки вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів позначають категорією «адвокасі» (англ. *advocacy*), яка в українській мові вживається через такі натуралізовані терміни-аналоги, як власне «адвокасі», «адвокаті», «едвокасі» чи «адвокація» [11, с. 5], а також через перекладені за змістом на національну мову терміни – «громадська кампанія», «громадянське представництво», «просування інтересів» та «захист інтересів» [12, с. 6–7]. В американських наукових джерелах адвокасі кореспондується з організованою діяльністю, яка спрямована на зміну політики, позицій або програм різноманітних установ чи інституцій. Відповідно до іншого розуміння, адвокасі – це довгострокова, спланована діяльність, із залученням широких верств населення, спрямована на ключових осіб, що приймають рішення, на прийняття позитивних рішень, сприяє довгостроковим змінам у житті людей [13, с. 34].

Слід зазначити, що термін «адвокасі» вже давно вийшов за межі виключно американської правової системи й був запозичений науковцями інших держав для позначення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Осторонь цих процесів не пройшла й Україна. Останнім часом термін «адвокасі» як еквівалент категорії «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» все активніше використовується українськими науковцями. Зокрема, вітчизняні вчені М. Менджул та В. Навроцький зазначають, що в науковій літературі загалом можна зустріти три підходи до визначення поняття «адвокасі». Згідно з першим підходом, адвокасі – це процес, у якому індивіди та організації досягають впливу на прийняття владних рішень. Представники другого наукового підходу розуміють термін «адвокасі» як організовані дії, спрямовані на здійснення впливу на певних осіб та/чи організації, що приймають рішення, або на політиків, щоб змінити певну ситуацію на краще. За третім підходом, адвокасі – це діяльність із захисту прав та інтересів громадян шляхом їх участі в процесі прийняття рішень, спрямованих на зміни тощо [11, с. 5].



Отже, в Україні для позначення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів уживається надзвичайно широке коло понять і термінів. Більшість категоріально-понятійного апарату впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, який уживається у вітчизняних наукових виданнях, запозичено з відповідних іноземних практик. Аналіз термінів та понять, якими позначають українські науковці вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів, дозволяє зробити висновок, що проникнення іноземного категоріально-понятійного апарату з цієї проблематики відбувалося двома шляхами. Перший – це натуралізація іноземного терміна в українській мові. Другим шляхом проникнення є переклад іноземного терміна, здебільшого англомовного, на українську мову за змістом.

Ситуацію з великим різноманіттям іноземних понять та термінів, якими позначають вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів в українських джерелах, можна пояснити трьома причинами:

– по-перше, активне проникнення в нашу державу після здобуття незалежності численних іноземних програм з надання грантів у галузі розвитку демократії та утвердження в Україні громадянського суспільства. Переважно зазначені програми належать до різноманітних фондів Сполучених Штатів Америки або Європейського Союзу національного та наднаціонального рівнів. У реалізації того чи іншого проекту в Україні, в тому числі й представниками української громадськості, головною умовою є використання методології та підходів грантодавця, які цілком логічно ґрунтуються на іноземному категоріально-понятійному апараті впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів;

– по-друге, це відсутність комплексних і ґрунтовних наукових розвідок означеної проблематики. Унаслідок цього утворився своєрідний категоріально-понятійний вакуум, який, у свою чергу, був заповнений здебільшого іноземною термінологією для позначення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. За цього, запозичення українськими науковцями здійснювалося переважно без належного опрацювання питання доцільності та коректності вживання іноземного категоріально-понятійного апарату впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у вітчизняних наукових джерелах. Крім того, поза увагою українських науковців залишилося питання узгодження цього іноземного категоріально-понятійного апарату з відповідною національною термінологією;

– по-третє, намагання підмінити на офіційному рівні поняття «лобіювання» іншими більш прийнятними для суспільства поняттями та термінами. Так, в Україні, як і в деяких державах-членах Європейського Союзу, одна з форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів – лобіювання, має переважно негативну конотацію, що виражається у стійкому його асоціюванні пересічними громадянами з корупцією та хабарництвом. Нерідко синонімами слова «лобіювання» та похідних від нього в українській мові й вживаних у суспільстві є такі поняття, як «блат», «протекціонізм», «підкуп» та «телефонне право». Тому з огляду на негативні тенденції щодо слова «лобіювання» на лексичному рівні було зроблено спробу під час законопроектної роботи щодо врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з лобіюванням, увести до законодавчої термінології власний національний мовний його аналог, який би не мав негативного упередженого ставлення серед загалу.

Зокрема, на засіданні Кабінету Міністрів України 22 квітня 2009 р., на якому обговорювалася Концепція проекту Закону України «Про лобіювання», Перший віце-прем'єр-міністр України О. Турчинов висловив пропозицію про заміну у назві цього законопроекту поняття «лобіювання» на «громадський» чи «суспільний вплив». За результатами обговорення членами Кабінету Міністрів України питання щодо заміни поняття «лобіювання» на іншу категорію, яка буде найбільш сприйнята українським суспільством, було підтримано. Тому



Концепція проекту Закону України «Про лобіювання» була затверджена урядовим розпорядженням під новою назвою – Концепція проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [5, с. 5]. Отже, у такий спосіб на офіційному рівні відбулася підміна поняття «лобіювання» на поняття «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів».

На наше переконання, виходячи з позицій юридичної техніки, отождествлення поняття «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» з поняттям «лобіювання» та похідними формами від нього, не зовсім коректне й правильне. Безумовно, наведені поняття близькі за змістом, але вони все ж таки відрізняються своїм значенням. Лобіювання – одна з основних, однак не єдино можлива форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Висновки. Таким чином, якщо порівнювати ці поняття шляхом зіставлення, то зазначимо, що категорія «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» значно ширша за категорію «лобіювання», яка є лише одним із багатьох різновидів впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Так, окрім лобіювання, вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів здійснюється також через інші конституційно-правові механізми – право петицій, народну законодавчу ініціативу, народне veto, діяльність консультативно-дорадчих органів, проведення громадських обговорень та зборів громадян тощо. Тому в юридичній площині слід чітко розмежовувати категорію «вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» та категорію «лобіювання» й використовувати їх як різні терміни.

Список використаних джерел:

1. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І. М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 32–39.
2. Форми та методи залучення громадськості : навч. посіб. ; за заг. ред. В. Артеменка / Інститут громадянського суспільства. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.
3. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 13. – Ст. 322.
4. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
// <http://www.president.gov.ua/news/25762.html>.
5. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 84. – С. 5.
6. Ткачук А. Законодавча техніка : навчальний посіб. / Ткачук А. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2011. – 268 с.
7. Jasiecky K. Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice / K. Jasiecky // Studia Europejskie. – 2002. – № 4. – S. 117–134.
8. Rudzio W. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland / Rudzio W. – Leske Budrich, Opladen : UTB Fur wissenschaft, 2000. – 589 s.
9. Буари Филипп А. Паблик рилейшинз или стратегия доверия / Буари Филипп А. ; пер. с фр. – М. : Консалтинговая группа «Имидж-контакт», ИНФРА-М., 2001. – 178 с.
10. Marin C. Comunicarea instituțională / Universitatea de Stat din Moldova / Marin C. –



Chişinău : Centrul Tehnologii Informaţionale, 1998. – 185 p.

11. Менджул М. В. Кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень / М. В. Менджул, В. В. Навроцький. – Ужгород : КАПЛ «ВЕСТЕД» видавництво Олександри Гаркуші – 2011. – 66 с.

12. Кіященко Г. Адвокати : практичний посібник / Ганна Кіященко. – К. : Ресурсний центр ГУРТ, 2009. – 100 с.

13. John J. Patrick. The Oxford Guide to the United States Government / John J. Patrick, Richard M. Pious, Donald A. Ritchie. – Oxford-New York : Oxford University Press, 2001. – 802 p.

ЛЯСКОВЕЦЬ О. В.,
викладач кафедри загально -
правових дисциплін
(Дніпропетровський
гуманітарний університет)

УДК 340.12

ПОЗИТИВІСТСЬКА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА У ПРАЦЯХ М. І. ПАЛІЄНКА ТА Ф. В. ТАРАНОВСЬКОГО

Розглянуто основні постулати вчення про право визначених вчених і використання ними позитивістської методології під час дослідження таких явищ, як держава і право.

Ключові слова: позитивістська методологія, загальна теорія права і держави, юридичний позитивізм.

Рассмотрены основные постулаты учения о праве определенных ученых и использование ими позитивистской методологии в исследованиях таких явлений, как государство и право.

Ключевые слова: позитивистская методология, общая теория права и государства, юридический позитивизм.

The basic tenets of the doctrine about the right of certain scholars and their usage of the positivistic methodology during the investigation of such phenomena as the state and law were considered.

Key Words: positivistic concept, general theory of the state and law, legal positivism.

Вступ. Формування національної правової системи завжди пов'язано з правовою історією, що формувалась довгий час на тій чи іншій території. Це, в свою чергу, викликає потребу вивчення методологічних поглядів визнаних учених-правознавців, які досліджували історію формування права у визначеній країні. До кола таких учених в Україні належать Ф. В. Тарановський та М. І. Палієнко, яких вважають представниками позитивістської правової школи, що мала широке визнання в колі українських учених-правознавців кінця ХІХ – початку ХХ ст. Необхідність розгляду визначеної тематики пояснюється ще й тим положенням, поширеним у юридичній літературі, що й у сучасному праворозумінні позитивістська



парадигма є превалює: «...сьогодні в Україні фактично відсутнє якісне, нове наукове юридичне знання, в системі вітчизняної юридичної науки панує суто позитивістський підхід до пізнання права і держави, увага зосереджується головним чином на політичному аспекті їх функціонування, продовжуються спроби пристосувати реальну правову і державну дійсність до інтересів і бажань владних соціальних сил, майже ігнорується людська сторона права й держави тощо, що робить сучасне чинне право неефективним» [2, с. 5].

Постановка завдання. Мета дослідження – розглянути основні постулати вчення про право визначених учених та використання ними позитивістської методології під час дослідження таких явищ, як держава і право.

Стан дослідження. Тема розвитку позитивістських поглядів українських учених-правознавців відображена в дослідженнях вітчизняних і зарубіжних авторів: С. С. Алексєєва, В. Д. Бабкіна, М. І. Козюбри, В. С. Нерсєсянца, Н. М. Онищенко, П. М. Рабіновича, І. Ф. Скаун, В. Селіванова, В. І. Тимошенко, І. Б. Усенка та ін.

Результати дослідження. У другій половині XIX ст. в історико-правових дослідженнях російських та українських учених на зміну гегельянству приходить нова філософська парадигма – позитивізм, який розглядає єдність методів дослідження в соціальних і природних науках, визнає еволюціонізм у розвитку людського суспільства, системно розглядає причини й стадії розвитку соціуму. У багатьох наукових центрах Російської імперії виникають наукові школи, що вивчають залежність і взаємовплив держави і права. «Для усунення професійної вузькості й викорінювання переживань «антіісторизму», що підтримувалися догматикою, потрібен був юрист чистої крові, який перевершив би всю догматичну премудрість, розкрив би убожество «юриспруденції понять» і потім вивів би правознавство на більш широку арену соціального вивчення права. Таким реформатором виявився Р. Ієрінг, який увібрав у себе поширені в науковій сфері емпіричну й соціологічну точки зору та за її допомогою відновив правознавство» [3, с. 5], – писав Ф. В. Тарановський, відмічаючи значення позитивізму і представників цього напрямку в подальшому розвитку вчення про право.

Видатну роль у розвитку соціологічного напрямку позитивістської парадигми в загальній теорії права і держави в Росії відіграв М. М. Ковалевський (1851–1916 рр.) – професор державного права Московського університету (протягом кількох років він викладав і в Петербурзькому університеті).

Його видатну роль в розвитку позитивізму Ф. В. Тарановський зазначив у своїй праці «М. М. Ковалевський як історик права». «М. М. Ковалевський не пішов ні дорогою добре відомої йому англійської «конституційної історії», яка вишукувала нормативні прецеденти для публічно правових відносин і підміняла в такий спосіб догму відсутньої конституційної хартії, ані шляхом історії права чужої для нього німецької школи права, яка все ж таки бачить в історії переважно засіб для кращого тлумачення чинного законодавства, – писав учений. – Він слідував зразкам, даним порівняльними мовознавцями, фольклористами, дослідниками первісної культури, істориками релігій та установ, економістами нової школи, і дивився на історичне вивчення права як на придбання матеріалу для створення абстрактної науки про суспільство, тобто соціології.

Позитивна філософія надала М. М. Ковалевському два регулятивних положення для його історико-юридичних досліджень, а саме: принцип *consensus*’а суспільних явищ і порівняльний метод їх вивчення» [3, с. 9].

Ковалевський займався розробкою так званої генетичної соціології як частини загальної соціології. У центрі його уваги були питання суспільного життя, пов’язані з походженням соціальних інститутів: сім’ї, власності, держави, права, моральності, релігії. Основу методології дослідження Ковалевського становив історико-порівняльний метод, розробці і



обґрунтуванню якого він надавав першорядного значення: «Порівняльний метод спостереження суспільних явищ, науково поставлений О. Контом, М. М. Ковалевський чітко відрізняв від того «порівняльного» методу інтуїтивної політичної мудрості, яким оперував Монтеस्क'є. ... Припускаючи подвійне використання порівняльного методу, – для цілей порівняльного правознавства та у видах розробки національної історії права, – й визначаючи подвійне завдання порівняльно-історичного вивчення як для розкриття схожості, так і для виявлення відмінностей у розвитку окремих людських спільнот, М. М. Ковалевський особисто більше тяжів до порівняльного правознавства й висував на перший план з'ясування моментів схожості. Встановлення й пояснення відмінностей убачалося йому завданням другого плану, виконання якого можливо лише після попереднього виявлення і розуміння основних моментів схожості у розвитку людських суспільств.

Повністю поглинутий еволюційною точкою зору, М. М. Ковалевський вбачав в історії права, яка спиралася на соціологію, початок і кінець усієї наукової теорії права» [3, с. 10–11].

Як відомо, позитивізм розробив концепцію, відповідно до якої методи дослідження, що застосовуються в природознавстві, можна використовувати у проведенні суспільно-соціальних досліджень. Таке поєднання методологій призвело до появи соціології як прикладної науки.

Методологічні підходи до дефініцій «право» і «держав» надали деяким авторам можливість зараховувати погляди М. І. Палієнка та Ф. В. Тарановського до юридичного позитивізму, що викликає певні непорозуміння, бо, можливо, на початку своєї наукової діяльності вони й тяжіли до догматичного методу дослідження, але еволюціонували в напрямку соціологічного позитивізму. Це положення, висловлене В. І. Тимошенко не викликає сумніву [1, с. 352]. У своїй праці «Нормативний характер права та його відмінні ознаки. До питання про позитивізм у праві» М. І. Палієнко зазначав: «Як і всі етичні норми, право є своєрідні правила, що визначають обов'язковий порядок людських відносин. Оскільки відома норма або правило обов'язкового, що визначає поведінку особистості, є індивідуальним уявленням або переконанням, ми кажемо про внутрішню (інтуїтивну), суб'єктивну норму, оскільки ж норма обов'язкового надається ззовні, тобто обов'язковий порядок відносин особистості визначається правилами чи нормами, що виходять від інших особистостей, суспільної групи або організованої суспільної влади, така норма виявляється об'єктивною, зовнішньою нормою обов'язкового» [1, с. 355–356].

Ф. В. Тарановський не дав загального визначення права. У складі поняття права він виділяв два елементи: 1) відображення у його змісті співвідношення суспільних сил, що історично змінюються і визначають суспільні цілі та шляхи їх досягнення; 2) незмінна з формального боку нормативна дія права на індивідів, учасників об'єднаної визначеним правом спільноти.

Проте, безумовно, у своїх визначеннях Ф. В. Тарановський більше тяжіє до соціологічного позитивізму: «Право не лише переживається у свідомості індивіда, а й об'єктивно діє у соціальному середовищі. Об'єктивна дія відображається одночасно у психіці обох учасників відносин, що регулюється юридичною нормою. На одній стороні усвідомлюється свій обов'язок і чуже домагання, на іншій – усвідомлення свого домагання і чужого обов'язку. Виконання веління юридичної норми настає тільки за повної відповідності зазначених психічних переживань на обох сторонах і за встановлення єдності нормативного критерію ... Психологічне і соціологічне вивчення права не виключають одне одного, а, навпаки, взаємно доповнюють. Отримане шляхом психологічного аналізу з'ясування своєрідного нормативного впливу права на індивідуальну волю матиме для нас повний і більш глибокий зміст, якщо ми встановимо зв'язок його з фактами суспільного життя» [4, с. 79].

Висновки. Тож зазначимо: обидва науковці визначають право як складне суспільне явище, що потребує розгляду внутрішньої і зовнішньої сторони права: як уявлення особистості



(внутрішня складова) і як вимог, що виставляються до особистості з боку суспільства – обов’язкова поведінка. Це свідчить про їх тяжіння до положень соціологічного позитивізму. Щодо Ф. В. Тарановського, то його погляди еволюціонували від догматичного методу дослідження історико-правових явищ до плюралістичного підходу у вивченні права.

Список використаних джерел:

1. Антологія української юридичної думки : в 6 т. ; редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Том 1 : Загальна теорія держави і права, філософія та енциклопедія права / упорядники В. Д. Бабкін, І. Б. Усенко, Н. М. Пархоменко. – К. : Видавничий дім «Юридична книга», 2002. – 568 с.
2. Селиванов В. Право та влада в незалежній Україні: методологічні аспекти / Селиванов В. – К., 2003. – 729 с.
3. Тарановский Ф. В. М. М. Ковалевский, как историк права / Ф. В. Тарановский // Вестник гражданского права. – Варшава, 1910.
4. Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права / Тарановский Ф. В. – Юрьев, 1917.

ЯНКОВСЬКА Г. В.,

кандидат філологічних наук, доцент
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 341.1+342.2+342.7

ПРИНЦИПИ МОВНОЇ РІВНОСТІ ТА НЕДИСКРИМІНАЦІЇ

З’ясовано сутність принципів мовної рівності та недискримінації за мовною ознакою на основі теоретичних праць, міжнародних документів та конституцій пострадянських держав.

Ключові слова: *принцип мовної рівності, принцип недискримінації за мовною ознакою.*

Выяснена сущность принципов языкового равенства и недискриминации по языковому признаку на основе теоретических работ, международных документов и конституций постсоветских государств.

Ключевые слова: *принцип языкового равенства, принцип недискриминации по языковому признаку.*

The essence of principles of language equality and non-discrimination on the basis of language has been clarified after investigating theoretical papers, international documents and constitutions of the former Soviet states.

Key words: *principle of language equality, principle of non-discrimination on the basis of language.*

Вступ. В епоху глобалізації мовні питання набувають особливого значення: територія використання, сфери застосування певних мов значно розширюються, інших – значно зменшуються. Мовці потрапляють у різні мовні середовища, в неоднакові обставини для



реалізації своїх прав та обов'язків. За таких умов важливо дотримання принципів мовної рівності та недискримінації за мовною ознакою, що є актуальним питанням сьогодення, яке на теренах України, на жаль малодосліджено. Основна увага науковців була прикута лише до загальних конституційних принципів рівності та недискримінації.

Постановка завдання. Мета нашого дослідження – з'ясувати сутність принципів мовної рівності та недискримінації за мовною ознакою на основі теоретичних праць, міжнародних документів та конституцій пострадянських держав.

Результати дослідження. У більшості документів міжнародного законодавства наявні правові норми щодо дотримання принципу мовної рівності та/або принципу недискримінації за мовною ознакою, що вказує на важливість їх проголошення й відповідного дотримання. Зокрема йдеться про такі міжнародні нормативно-правові акти, як: Загальна декларація прав людини, Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, Завершальний акт Ради з безпеки і співпраці в Європі, Конвенція про права дитини, Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, Віденська декларація та програма дій, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Рамкова конвенція про захист національних меншин, Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ, Паризька хартія Нової Європи, Гаазькі рекомендації про права національних меншин на освіту, Ословські рекомендації про права національних меншин у мовній сфері, Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті, Рекомендації про використання мов меншин у телерадіомовленні, Всесвітня декларація лінгвістичних прав та ін.

Принципи мовної рівності та недискримінації за мовною ознакою базуються на теорії принципів рівності та недискримінації загалом, які у сучасній правовій науці є складовою конституційних принципів прав і свобод людини і громадянина. Так, принцип рівності, на відміну від принципу недискримінації, має досить давнє історичне коріння. Його наразі трактують неоднаково: то як рівність суспільного становища людей, їх рівного соціального значення у всіх сферах життя і діяльності [1, с. 68], то як рівність можливостей (відсутність у законах необґрунтованих пільг та привілеїв) та відсутність будь-яких форм дискримінацій, а також необхідність забезпечення державою мінімальних умов нормального життя кожного громадянина [4, с. 19], то як ідея, відповідно до якої рівне ставлення до всіх, хто належить до певної загальновизнаної групи людей, утворює обов'язкову вимогу для будь-якої правової системи [7, с. 17], то як рівність усіх перед законом і судом, рівність прав і свобод людини і громадянина, незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до суспільних об'єднань та інших умов [2, с. 8], то як обов'язок держави забезпечити кожному мінімально однаковий рівень соціальних благ та рівну можливість досягнути певного рівня добробуту [6, с. 202], то як гарантування кожному члену суспільства, незважаючи на будь-які його індивідуальні ознаки однакових можливостей для реалізації конституційних прав та свобод, покладення на осіб, які перебувають в однаковому правовому становищі, рівних обов'язків, а також забезпечення рівності всіх перед законом і судом [8, с. 5] тощо.

Детальний аналіз таких дефініцій дає підстави говорити про принцип рівності як рівність становища та можливостей без будь-яких дискримінацій. Як відомо, вимога формальної рівності можливостей реалізується в праві за допомогою чотирьох пов'язаних між собою загальних принципів: 1) принципу рівності перед законом; 2) принципу рівності перед



судом; 3) принципу рівності прав і свобод людини і громадянина; 4) принципу рівності обов'язків людини і громадянина [7, с. 17].

Натомість принцип недискримінації трактують як заборону обмежень чи применшень прав, свобод і законних інтересів особистості, залежно від її природних чи соціальних особливостей [5, с. 8], заборона необґрунтованого відмінного ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації, або єдиного підходу до осіб, які перебувають у різних ситуаціях [7, с. 18]. На думку О. Руднєвої, це поняття включає такі елементи: зміст (будь-які відмінності, винятки, обмеження або переваги); спрямованість (ослаблення правового або фактичного становища певної соціальної групи); результат (порушення рівності) [9, с. 15]. Тобто недискримінація – це заборона умисного позбавлення чи обмеження прав і свобод фізичної особи.

Ці два принципи пов'язані між собою. Будь-яке порушення як принципу рівності, так і принципу недискримінації призводить до дискримінації особи, тобто позбавлень чи обмежень або переваг (прибільшень) прав та/або свобод та/або обов'язків. Водночас боротьба з дискримінацією приведе до дотримання принципів і рівності, і недискримінації. Утім вони не збігаються за змістом. Як зазначає І. Кретова-Альошина [6, с. 202], принцип рівності ґрунтується на створенні рівних умов для реалізації особою належних їй прав, а принцип недискримінації – на створенні умов для неприпустимості обмежень прав, свобод і обов'язків людини залежно від антропологічних чи соціальних ознак.

Отже, якщо говорити про принцип мовної рівності, то всі, хто перебувають в однаковому становищі, мають рівні мовні права, свободи та обов'язки. Разом з тим мовна рівність поширюється й на рівність перед законом та судом. Так, усі громадяни України мають однакове право на вивчення державної мови, що забезпечується державою шляхом її вивчення у відповідних освітніх закладах. Усі національні меншини в Україні мають право користуватися рідною мовою, її вивчати тощо. Всі особи, які планують обійняти посаду професійного судді в Україні, зобов'язані володіти державною мовою.

Одним зі шляхів забезпечення мовної рівності є заборона дискримінації за мовною ознакою, згідно з якою не дозволяється безпідставне неоднакове ставлення до осіб, що перебувають в однакій мовній ситуації, чи однакового підходу до осіб, що перебувають в різних мовних ситуаціях. Під терміном «неоднакове ставлення» слід розуміти певні відмінності, обмеження, розрізнення, винятки або переваги в ставленні до мовця. Так, наприклад, учасникам кримінального провадження, які не володіють державною мовою та які володіють державною мовою, не можуть бути надані рівні мовні права, адже в них різне мовне становище. У такому випадку забезпечують учасникам кримінального провадження, які не володіють державною мовою, право давати показання, заявляти клопотання й подавати скарги, виступати в суді рідною або іншою мовою, якою вони володіють, користуючись у разі необхідності послугами перекладача.

Дотримання принципу мовної рівності та недискримінації за мовною ознакою зазвичай гарантується державою. Його порушення може призвести до порушення інших прав, таких як: право на працю, право на справедливе судочинство, виборче право, право на отримання громадянства, право на отримання освіти [9].

Принцип рівності та принцип недискримінації як фундаментальні принципи права знаходять свою законодавче втілення не лише в міжнародних документах, а й в основних законах держав – конституціях. Щодо формулювання принципів мовної рівності та недискримінації за мовною ознакою в конституціях пострадянських країн слід зазначити таке:

1. Формулювання принципів мовної рівності та недискримінації за мовною ознакою в основному відповідає міжнародним стандартам.



2. У всіх конституціях країн пострадянського простору передбачено принцип рівності, утім не у всіх він конкретизований як принцип мовної рівності, на що вказують загальні формулювання: всі люди рівні перед законом (ст. 14.1 Конституції Республіки Вірменія); усі рівні перед законом і судом (ст. 14 Конституції Казахстану) і для порівняння: держава гарантує рівність прав і свобод людини і громадянина незалежно від мови (ст. 19 Конституція Росії), держава гарантує рівність прав та свобод кожного незалежно від мови (ст. 25 Конституції Азербайджанської Республіки) тощо.

3. У деяких конституціях передбачено рівність лише перед законом, або лише перед законом і судом, або лише перед законом і владою тощо. Вважаємо за недоцільне таке формулювання, адже воно обмежує реалізацію формальної рівності (рівності перед законом і судом, а також рівності прав, свобод та обов'язків).

4. Не в усіх конституціях пострадянських країн передбачено принцип недискримінації за мовною ознакою, натомість наявне лише узагальнене формулювання без вказівки на мовну ознаку: права людини реалізуються без будь-якої дискримінації (ст. 91 Конституції Латвійської Республіки); усі рівні перед законом і мають право без будь-якої дискримінації на рівний захист прав і законних інтересів (ст. 22 Конституції Білорусі). Водночас у Конституції Грузії цей принцип не передбачено навіть в узагальненому формулюванні. Поясненням цього може бути те, що принцип недискримінації вважається відносно новим принципом, який потребує ґрунтовного теоретичного опрацювання та відповідного законодавчого закріплення [5, с. 12].

5. Наявне різне формулювання принципу недискримінації за мовною ознакою в конституціях пострадянських країн: 1) передбачено заборону дискримінації за мовною ознакою (приналежністю) (ст. 14.1 Конституції Республіки Вірменія, ст. 16 Конституції Киргизької Республіки, ст. 14 Конституції Казахстану); 2) передбачено заборону обмеження прав та свобод людини і громадянина за ознаками мовної належності (ст. 19 Конституція Росії, ст. 25 Конституції Азербайджанської Республіки); 3) передбачено обмеження та надання привілеїв за мовними ознаками (ст. 24 Конституції України, ст. 29 Конституції Литовської Республіки). Вважаємо, що в поняття дискримінації входить не лише приниження, обмеження або позбавлення прав, свобод, обов'язків, але й надання переваг. Згадати хоча б визначення поняття дискримінації, подане в Конвенції про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти як «будь-яка відмінність, виключення, обмеження або перевага за ознакою ... мови». Саме тому вважаємо неточним формулювання принципу недискримінації за мовною ознакою лише як обмеження прав, свобод за мовною ознакою.

6. Суб'єктами, до яких застосовують ці принципи, є: людина і громадянин (Росія, Туркменія), люди (Вірменія, Грузія, Литва, Латвія), громадяни (Україна, Молдова, Узбекистан). Наявні й узагальнені невизначені категорії такі, як *всі* (Таджикистан, Казахстан, Естонія, Білорусія), *ніхто* (Киргизія) та *кожний* (Азербайджан). Вважаємо за доцільне визначати точно коло суб'єктів, при цьому воно не може бути звужено лише до «громадянина».

Висновки. Такий аналіз дає підстави стверджувати, що принципи рівності та недискримінації за мовною ознакою – це основоположні принципи мовних прав і свобод людини і громадянина. Їх закріплення насамперед наявне в основних міжнародних документах. На рівні держави такі принципи конституційні за своєю сутністю. Конституції пострадянських держав містять правові норми, які загалом відповідають міжнародним щодо закріплення принципу мовної рівності й потребують уточнення щодо закріплення принципу недискримінації за мовною ознакою. Принципи мовної рівності та недискримінації мають бути поширені не лише на громадян певної держави, але й на всіх людей, які перебувають у певній державі, що повинно бути закріплено на конституційному рівні. Подальші розвідки вбачаємо у дослідженні реалізації цих принципів у практичній діяльності мовців.



Список використаної літератури:

- Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учебное пособие / Воеводин Л. Д. – М. : Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997. – 304 с.
1. Жамсуев Ц. Б. Конституционный принцип равноправия как основа правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание научн. степени кандидата юридических наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Ц. Б. Жамсуев. – М., 2010. – 22 с.
 2. Клёнов А. Л. Конституционный принцип равенства прав человека и гражданина независимо от языка в РФ и США: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. на соискание научн. степени кандидата юридических наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. Л. Клёнов. – Саратов, 2012. – 25 с.
 3. Комкова Г. Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание, механизм защиты : автореф. дис. на соискание научн. степени кандидата юридических наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Г. Н. Комкова. – Саратов, 2003. – 40 с.
 4. Кретьова-Алешина И. А. Конституционный принцип недискриминации в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание научн. степени кандидата юридических наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / И. А. Кретьова-Алешина–Саратов, 2012. – 22 с.
 5. Кретьова-Алешина И. А. Соотношение конституционных принципов равенства прав и свобод человека и недискриминации / И. А. Кретьова-Алешина // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 200 – 207.
 6. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С. П. Погребняк. – Х., 2009. – 36 с.
 7. Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. К. Полховська. – Х., 2007. – 20 с.
 8. Руднева О. М. Поняття й сутність принципу недискримінації / О.М. Руднева // Проблеми законності. – 2010. – № 110. – С. 9 – 16.

ХОМЕНКО О. В.,

кандидат юридичних наук, асистент
кафедри теорії держави і права
(Національний університет
«Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 340.11

ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЗА УМОВ ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Досліджуються особливості моделі виконавчої влади в президентських республіках. Зокрема, визначено порядок формування органів виконавчої влади в президентських республіках, надано аналіз і розкрито зміст основних повноважень цих органів.



Ключові слова: президентська республіка, виконавча влада, орган виконавчої влади, президент, уряд, повноваження.

В статье исследуются особенности модели исполнительной власти в президентских республиках. Определен порядок формирования органов исполнительной власти. Представлен анализ и раскрыто содержание основных полномочий этих органов.

Ключевые слова: президентская республика, исполнительная власть, орган исполнительной власти, президент, правительство, полномочия.

The article studies the peculiarities of the executive power model in presidential republics. The author covers the formation procedure of the executive bodies in presidential republics, provides analysis and highlights key authorities of these bodies.

Key words: presidential republic, executive power, the body of the executive power, president, government, authorities

Вступ. Однією з основоположних засад правової державності є поділ державної влади на гілки, що представлені відповідними видами державних органів – носіями законодавчої, виконавчої і судової влади.

Особливості виконавчої влади в різних державах визначається перш за все формами правління, оскільки класифікація останніх залежить від місця й ролі глави держави й уряду в політичній системі, державному механізмі. Проте за будь-якої форми правління виконавча влада, як правило, відіграє важливу роль у державному механізмі.

Питанням функціонування виконавчої влади в системі поділу державної влади та механізму її здійснення за умов різних форм правління присвятили свої дослідження такі відомі науковці як М. В. Баглай, А. М. Колодій, О. Д. Крупчан, М. І. Матузов, О. В. Петришин, В. Є. Протасова, С. Г. Сergyгіна, В. М. Скрипнюк, В. Є. Чиркін, В. М. Шаповал та ін. Актуальність теми зумовлено тим, що нині роль виконавчої влади в усіх державах досить велика й характеризується тенденцією до посилення. У науковій літературі відзначають тенденцію до «виконавчої домінації» – виконавча влада концентрує у своїх руках дедалі більші повноваження, видає надзвичайно велику кількість власних підзаконних актів, утручається в законодавчу діяльність [1, с. 121]. Ураховуючи зростання економічних та соціальних потреб, загальне ускладнення міжнародного життя, внутрішніх відносин, зазначені проблеми потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлення особливостей функціонування виконавчої влади за умов президентської республіки, як форми правління, що сьогодні притаманна багатьом сучасним державам.

Результати дослідження. Як відомо, кожна з гілок державної влади, в тому числі й виконавча, представлені відповідними видами державних органів. Ось чому доцільно дослідити специфіку виконавчої влади за умов президентської республіки через аналіз правового статусу й місця цих органів у державному механізмі. Оскільки такі органи численні, то неможливо в рамках даного дослідження охопити вивчення їх у повному обсязі. Тому увагу у статті буде сконцентровано на встановленні особливостей статусу глав держав та урядів як головних елементів механізму виконавчої влади.

Президентська республіка – це країна з найбільш послідовним і водночас жорстким поділом влади, яка передбачає формальну ізолюваність кожної з гілок влади, відсутність між ними тісних функціональних відносин. З урахуванням того, що за умов такої моделі панівне



становище в системі елементів форми державного правління посідає глава держави – президент, ці держави за формою свого правління традиційно називають *президентськими* [2, с. 49].

Найвідоміший класичний приклад президентської республіки становлять собою Сполучені Штати Америки. Подібна форма правління зустрічається також у низці країн Центральної й Південної Америки, Азії й Африки та в деяких інших регіонах. Президентська форма політичної організації виконавчої влади поширена в наш час. Такої форми дотримуються близько 77 держав. Однак деякі з них – це нові створені демократії, які нещодавно прийняли цю форму правління в результаті перетворення таких систем виконавчої влади, як необмежена президентська, військово-авторитарна й комуністична. Ось чому до їх здатності підтримувати зазначену демократичну форму необхідно підходити досить обережно [3, с. 41].

Главою держави у країнах з президентською формою правління є особа, що формально посідає вище місце в ієрархії державних інститутів і здійснює верховне представництво як у внутрішньополітичному житті, так і на міжнародній арені. Глава держави зазвичай розглядається як найважливіший носій виконавчої влади, що здійснюється ним одноособово, або разом з урядом. Щодо цього, зокрема, показовою є Конституція США (ст. II, розд.1), відповідно до якої «виконавча влада здійснюється президентом Сполучених Штатів Америки» [4, с. 255].

Отже, надзвичайно вагому роль у механізмі виконавчої влади президентських республік виконує саме глава держави – президент. У цих країнах, як правило, він обирається незалежно від парламенту прямим або непрямым голосуванням (скажімо, як у США) на чітко визначений строк і суміщає повноваження глави держави й глави уряду. Поста прем'єр-міністра в цих країнах або немає, або він виконує лише допоміжно-координаційну роль, тому його називають «адміністративним» прем'єром.

За офіційним трактуванням, президент отримує мандат на управління країною безпосередньо «з рук народу», що дає йому право протиставити себе всім іншим державним органам і громадським організаціям. Усе це ще більше підсилює повноваження президента й підкреслює його незалежність і самостійність щодо інших державних органів.

У президентській республіці немає інституту парламентської відповідальності виконавчої влади. В усіх країнах із парламентарними формами правління діє правило, відповідно до якого уряд перебуває при владі, доки користується підтримкою парламентської більшості. Це означає, що уряд, якому більшість парламентарів (або депутатів нижньої палати) висловили недовіру, зобов'язаний піти у відставку. У президентській республіці парламент (або нижня палата) не може висловити недовіру уряду й тим самим змусити його піти у відставку. Проте й виконавча влада в президентській республіці не вправі достроково розпустити парламент (нижню палату) й призначити позачергові парламентські вибори.

Глава держави з президентською формою державного правління політично не підзвітний жодному органу. Навіть процедура імпідменту, застосування якої передбачено конституціями багатьох країн, означає відсторонення від влади президента за вчинення ним злочину, а не за неефективність його політики. Єдиним механізмом політичної відповідальності виконавчої влади у президентських країнах виступають вибори.

Відповідно до Конституції США [5, с. 243, 247] усі встановлені в ній повноваження законодавчої влади належать конгресу, виконавча влада здійснюється Президентом, судова – Верховним Судом і нижчими судами. Отже, Президент є главою держави і одноосібним носієм виконавчої влади.

Компетенція президента відповідно до першої редакції тексту Конституції була окреслена в загальних рисах, що не могло не викликати спорів серед прибічників і



супротивників президентської влади: перші стверджували, що невизначеність формулювання ст. 2 Основного Закону держави передбачає можливе в майбутньому розширення повноважень; другі вважали, що повноваження зі здійснення виконавчої влади обмежуються тільки тими правами, які чітко й зрозуміло зазначені в цій статті [6, с. 52, 55]. У загальному ж вигляді Конституція встановлює, що президент забезпечує виконання законів і визначає повноваження всіх посадових осіб федерації. Це формулювання дозволило розширити повноваження виконавчої влади застосуванням сформульованої Верховним Судом США конструкції повноважень і делегуванням конгресом президентові надзвичайних повноважень [7, с. 409]. Починаючи з президента Ф. Рузвельта, відзначається різке посилення президентської функції: засноване на практиці й звичаї розширення президентських повноважень закріплювалося законодавчим і судовим шляхом. Нинішнього часу повноваження Президента поділяються за своїм походженням на такі: а) надані Конституцією (ст. 2); б) передбачувані; г) делеговані й надзвичайні. Так, спеціальний комітет сенату в 1973 р. нарахував 580 законодавчих актів, які надають спеціальні повноваження Президентові, скажімо, в умовах кризи [5, с. 245].

Такі значні й великі за обсягом повноваження президента Сполучених Штатів Америки багато в чому пояснюються його монополією на виконавчу владу. У цій державі уряд не єдиний колегіальний орган, що відповідає перед парламентом. Загалом у президентських республіках, так само як і в країнах, що поєднують риси абсолютної й дуалістичної монархії, уряд, в основному, розглядається як сукупність радників при главі держави, повноваження яких похідні від повноважень останнього.

Вельми показова щодо цього термінологія, вживана мексиканським конституційним правом, де використовується не поняття «уряд», а лише термін «нарада державних секретарів» (ст. 7) [7, с. 218–265]. Міністри в подібній моделі виконують завдання помічників президента й відповідають безпосередньо перед ним. Він наділяє їх виконавчою владою, оскільки теоретично вся вона виходить від президента. Усе це забезпечує єдність дій останнього й органів управління.

В умовах президентських республік глава держави як одноособовий носій виконавчої влади і глава уряду самостійно призначає й звільнює членів останнього, визначає його політику і структуру. У таких республіках виключається суміщення посад в органах законодавчої й виконавчої гілок влади, оскільки діє модель чіткого поділу влади.

Кожен з міністрів уряду, як правило, вважається лише індивідуально уповноваженим здійснювати політику глави держави в довіреній йому сфері. У тих же державах, які функціонують переважно за президентським зразком, але де існує пост прем'єр-міністра, останній вважається помічником президента й наділяється тими повноваженнями, які глава побажає йому надати. Головне завдання прем'єр-міністра тут зводиться переважно до здійснення допоміжних, загальнокоординаційних функцій.

У президентських республіках засідання уряду зазвичай проводяться на розсуд глави держави, без якої-небудь певної періодичності. Головною формою функціонування виконавчої влади тут є не стільки колективне обговорення тих чи інших питань, скільки їх вирішення главою держави одноособово або разом із тими чи іншими міністрами, радниками, фахівцями.

У президентській республіці виконавча влада зазвичай правом законодавчої ініціативи не наділяється й повинна займатися пошуком різноманітних шляхів для внесення законопроекту на розгляд палат (наприклад, за допомогою участі представників уряду в роботі комітетів і комісій палат парламенту, але не в засіданні палат). Урядовий законопроект може бути змінено й доповнено парламентарями без згоди уряду. Усі ці чіткі правила, що обмежують доступ виконавчої влади в парламент, покликані захистити самостійність законодавчої влади.

У загальному плані глава держави часто є вельми активним учасником законодавчої



діяльності парламенту. В одних країнах він сам безпосередньо наділяється законодавчою ініціативою (Мексика), в інших (США) він такого права не має, хоча все одно може бути не тільки, ініціатором і засновником тих чи інших заходів у вказаній сфері, але й реально впливати на законодавчий процес.

Так, незважаючи на те, що в Конституції США стаття про статус конгресу передусім стаття про повноваження Президента, виконавча влада фактично добилася пріоритетного для себе становища, у тому числі й у законодавчому процесі. Більшість законопроектів надходить на розгляд конгресу від виконавчої влади, хоча вона й формально не володіє правом законодавчої ініціативи. Практика показала можливість внесення урядових законопроектів через лояльних депутатів.

Президент США може впливати на законодавчу діяльність конгресу через низку інших своїх повноважень, найважливішим із яких є право звертатися до парламенту з «Посланнями про стан Союзу», які фактично розглядаються як запропонована президентом програма законодавчої діяльності конгресу й містять політичні, економічні й соціальні пропозиції.

Важливим засобом впливу Президента на конгрес є його право вето. У переважній більшості країн світу глава держави володіє цим вагомим засобом впливу на законодавчу діяльність парламенту. Зазвичай розрізняють два основні різновиди вето – абсолютне й відносне. Абсолютне вето означає, що відмова глави держави схвалити прийнятий парламентом законопроект є остаточною і його розгляд не може бути продовжено. Зараз абсолютне вето практично не застосовується, хоча формально й не виключається конституційним правом низки монархічних держав. Відносне ж вето дає главі держави право повернути переданий йому законопроект для повторного обговорення в парламенті. Воно долається звичайною простою або кваліфікованою більшістю голосів членів парламенту. У Сполучених Штатах Америки поширене так зване «комірцеве вето»: якщо до перерви сесії конгресу залишається менше 10 днів, передбачених Конституцією для підписання законопроекту Президентом, останній може залишити його не підписаним. У такому разі конгрес повинен знову прийняти вказаний законопроект на наступній сесії. Конституційна історія США до середини 80-х років не знала випадків подолання «комірцевого вето».

Найчастіше вето поширюється тільки на весь законопроект у цілому. Так, у США поширення вето на весь законопроект в цілому відбувається, навіть якщо глава держави не погоджується тільки з його окремими частинами. Якщо Президент користується своїм правом вето, то в конгресу є шанс подолати його шляхом ухвалення відхиленого законопроекту кваліфікованою більшістю 2/3 голосів у кожній з палат. Складності в подоланні вето можуть виникнути, якщо Президент і більшість конгресу належать до різних політичних партій. Іноді досить лише однієї погрози застосування цього права, щоб конгрес скоригував законопроект. Значною мірою це пов'язано з тим, що за довгу історію Сполучених Штатів Америки лише приблизно 3 % президентських вето було подолано конгресом.

Глава держави зазвичай наділений правом підписувати й публікувати закони в певний строк після їх прийняття парламентом.

У президентських республіках, де глава держави наділений реальною виконавчою владою, він самостійно видає нормативні акти, які часто не потребують міністерської контрасигнації. Президент Сполучених Штатів Америки наділений правом видавати укази в порядку делегованого законодавства, про що не говориться в Конституції, але затверджено у відповідному законі й рішенні Верховного Суду цієї держави.

Водночас у парламенту в президентських республіках залишається немало засобів стримування виконавчої влади. Приміром, конгрес США здійснює контрольні повноваження щодо діяльності Президента у сфері внутрішньої й зовнішньої політики, системи оборони, бюджетно-фінансовий контроль, проведення розслідувань комітетами сенату й палатою



представників, імпичмент. Крім того, здійсненню парламентського контролю також сприяють допоміжні науково-інформаційні служби конгресу (Дослідницька служба, Бюджетне й Головне ревізійне управління тощо) [8, с. 29]. Тільки Конгресу належить право приймати Державний бюджет і контролювати його виконання. Незважаючи на те, що проект бюджету розробляється у виконавчому апараті Президента, відмова конгресу в асигнуванні може сильно вплинути на політику адміністрації й загострити відносини гілок влади саме у сфері фінансових повноважень [6, с. 52–55].

Нині в царині зовнішньої політики конгрес США добився для себе наглядової ролі в рамках системи стримувань і противаг. Якщо конгрес дійде висновку, що зовнішньополітичний курс виконавчої влади спірний, він може організувати слухання в порядку нагляду: представники виконавчої влади викликаються в один із комітетів конгресу для надання пояснень щодо політики, яка провадиться [9, с. 83–85]. До того ж конгрес США володіє спеціальними контрольними і розслідуваними повноваженнями, з якими пов'язана діяльність постійних і спеціальних комітетів конгресу. Постійні комітети здійснюють контроль за діяльністю департаментів виконавчої влади й агентств, які перебувають під їх юрисдикцією. Контрольна функція реалізується шляхом публічних слухань і розслідувань, а також спеціальних досліджень, які дають конгресу фактичні відомості про роботу відомств, які перевіряються, про втілення ними в життя законодавства. Будь-яке розслідування конгресу передбачає, передусім, отримання відповідної інформації від виконавчих структур.

Водночас контрольні повноваження конгресу обмежено такими обставинами: по-перше, у парламенті США дуже слабка партійна дисципліна, вплив партій суттєво обмежений різноманітними об'єднаннями в самому парламенті; по-друге, надзвичайно короткий за світовими стандартами строк повноважень палати представників – 2 роки – не дозволяє конгресменам глибоко вникнути в проблеми, пов'язані з діяльністю виконавчої влади; по-третє, Президент має можливість використовувати різноманітні маніпуляції завдяки тимчасовим (надзвичайним) повноваженням [10, с. 29].

Головною ознакою, як уже зазначалося, яка характеризує взаємовідносини законодавчої й виконавчої гілок влади, у президентській республіці загалом і, зокрема, в Сполучених Штатах Америки, є відсутність інституту відповідальності уряду перед парламентом. Американський конгрес не може висловити недовіру уряду й відправити його у відставку. Президент також не має права розпуску палат парламенту. За таких умов ефективне управління можливо тільки тоді, коли Президент і конгрес здатні дійти консенсусу з важливих політичних питань. Брак засобів вирішення конфліктів між ними інституційним шляхом змушує їх погоджувати свої зусилля і знаходити компроміси.

Проте парламент може застосувати процедуру імпичменту до Президента. Конституцією США встановлено, що конгрес за останньою може лише усунути Президента з посади. Особу, до якої було результативно застосовано процедуру імпичменту, може бути притягнуто до кримінальної відповідальності й вона є осудною в загальному суді. Американську модель імпичменту сприйняла більшість латиноамериканських країн із президентською формою правління, хоча й зі своїми модифікаціями. Однак в усіх випадках її не можна пов'язувати з політичною відповідальністю президента перед парламентом [10, с. 33].

Підтримують рівновагу в системі влади США Верховний Суд і нижчі суди. В історичному аспекті суди в американських колоніях сприйняли практику британської Таємної ради і з кінця XVII ст. стали займатися перевіркою конституційності законів штатів [11, с. 41]. Здійснення конституційного контролю довірено всім судам, тому в США конституційне правосуддя не виділяється із загального правосуддя. Контроль має загальний характер і охоплює не тільки закони, але й інші нормативні акти на всіх рівнях влади. Головна роль у



здійсненні конституційного контролю належить Верховному Суду Сполучених Штатів Америки. Він має право оцінювати конституційність актів і дій державних органів та посадових осіб і виносити по них остаточне за своїми юридичними наслідками рішення. Визнання тієї чи іншої норми неконституційною не скасовує її, але виключає застосування як на рівні федерації, так і на рівні її суб'єктів. Використовуючи своє право тлумачення Конституції, незалежна судова влада сприяє вирішенню спорів між іншими гілками влади й виступає в ролі гаранта дотримання прав і свобод людини.

Отже, еволюція принципу поділу влади в США багато в чому обумовлена протистоянням виконавчої й законодавчої її гілок. При цьому з перших днів існування США система стримувань і противаг діяла не в умовах рівності гілок влади, а за явного домінування виконавчої влади. Визначальна роль належить Президентові. Його становище як голови держави й виконавчої влади передбачає домінування у сфері законотворчості, бюджету й фінансів, державного управління й зовнішньої політики [12, с. 117]. Зараз не може йтися про абсолютний поділ влади, про чіткий розподіл компетенцій. Конгрес втратив своє виключне право здійснювати законодавчу діяльність. Законотворчу діяльність у певних рамках провадять і Президент, і судова влада. До правової системи конституційні й законодавчі норми входять у вигляді прецедентів, у яких наводиться тлумачення норм Конституції і законів, яких мають дотримуватися суди у своїй подальшій практиці.

Відбувається вторгнення і в царину виконавчої влади. Скажімо, суди можуть видавати накази, якими зобов'язують адміністративні органи виконувати ті чи інші дії, або утримуватися від їх виконання. Конгрес виконує деякою мірою функції управління стосовно підпорядкованих і не підпорядкованих йому органів та осіб.

Подальший розвиток державного механізму США йшов шляхом суттєвого перегляду й розширення закладених у Конституції повноважень органів державної влади. Загальний характер положень Конституції, складний механізм прийняття владних рішень, який потребує досягнення згоди вищих федеральних органів (у сучасній правовій літературі Конституція США, до речі, визначається навіть як «запрошення до боротьби» між трьома гілками державної влади) часто викликали критику й реформаторські пропозиції. Однак усе це залишається на рівні дискусії й не змінює по суті американського варіанта поділу влади. Взаємовідносини гілок влади завжди перебували у прямій залежності від реальних політичних, економічних, соціальних відносин, від стану американського суспільства в цілому. На думку В. Вільсона, протягом 200 років механізм поділу влади функціонував завдяки здатності до пристосування й мінливості «під тиском життя» [13, с. 123–134].

Досить особливим вбачається функціонування державного механізму в президентських республіках країн, що розвиваються, оскільки парламент тут зовсім не є скільки-небудь реальним обмежувачем повноважень президента. Незважаючи на прагнення окремих країн, що розвиваються, модифікувати й пристосувати до своїх умов модель «класичної» президентської республіки, остання все-таки залишається в основному суто американським феноменом, для успішного функціонування якого необхідна ціла низка умов: а) досить високий рівень політичної культури; б) ретельно розроблена й збалансована система стримувань і противаг тощо. Політологи вважають, що в суспільствах, які не мають глибоких демократичних традицій, президентська форма правління може сприяти авторитаризму, корупції й політичній нестабільності.

У багатьох африканських державах, наприклад у руках президента, який був, лідером правлячої, а часто й узагалі єдиної легально діючої партії, концентрувалася величезна влада, яка дозволяла йому практично одноособово вирішувати багато питань державного управління. Будучи фактично незмінним і єдиним носієм виконавчої влади, президент у цих країнах не



зобов'язаний слухати поради якого-небудь органу або посадовця. Не випадково в науковій юридичній літературі подібні монархічні республіки отримали найменування «президентські монархії».

Досить сильна президентська влада характерна також для країн Латинської Америки, де президент, не враховуючи принципу поділу влади, а також принципу ротації, займає домінуючі позиції в державному механізмі. Цьому сприяє високий ступінь персоналізації влади, слабкість політичних партій, низька ефективність діяльності законодавчих і судових органів. У країнах Латинської Америки право президента формувати уряд самостійно й незалежно від яких-небудь органів, як правило, ніяк не обмежується. Що стосується цього права, зокрема, показова ст. 84, п. 1 Конституції Федеративної Республіки Бразилії, яка надає главі держави право «вільно призначати і зміщувати міністрів уряду» [5, с. 332].

В абсолютній більшості латиноамериканських країн президент є головою уряду, очолює Кабінет Міністрів. Останній не має конституційного статусу, його склад, порядок формування, відповідальність і засоби функціонування встановлюються на підставі політичної практики головою уряду – президентом. Традиційно Кабінет Міністрів розглядається самим президентом і трактується латиноамериканськими науковцями як суто робочий орган при президентові, своєрідний «апарат» помічників президента [14, с. 15].

Орієнтація на модель президентської республіки, поєднана з дисбалансом у механізмі поділу влади та специфічними соціально-політичними умовами, призводить до появи так званої «суперпрезидентської» форми правління. Вона передбачає не лише значні повноваження президента, закріплені текстами конституцій, але й реальне панування глави держави на практиці. Низка латиноамериканських конституцій уповноважує президента «уособлювати націю» або ж проголошує його «верховним главою нації». Такий конституційний статус президента вже передбачає його безумовне верховенство в системі найвищих органів державної влади й управління.

Усі латиноамериканські конституції проголошують президента главою держави. Він же очолює уряд і є верховним головнокомандувачем збройних сил країни. В умовах Латинської Америки ці ознаки, властиві й звичайній президентській республіці, створюють могутню концентрацію влади в руках однієї особи – президента. Керівництво збройними силами має важливе значення, оскільки армія завжди відігравала й досі продовжує виконувати значну роль у державному й політичному житті латиноамериканських країн.

Важливим чинником, який значно підсилює вагому роль президента в «суперпрезидентській» республіці, є його значні надзвичайні повноваження, які можуть бути ефективно використані практично в будь-яких критичних ситуаціях, починаючи від міждержавного конфлікту й закінчуючи внутрішніми заворушеннями. Причому діапазон використання президентом його надзвичайних повноважень набагато ширший, аніж у президентській республіці й застосовується частіше й ефективніше, ніж в інших регіонах.

«Суперпрезидентська» форма правління функціонує в умовах значної порівняно зі Сполученими Штатами Америки слабкості законодавчої влади [15, с. 149] і її (на відміну від США) майже повного підпорядкування президентові. Президенти Латиноамериканських держав мають значно більше засобів тиску на законодавчий орган, ніж президент Сполучених Штатів Америки. Як показав досвід країн «третього світу», в умовах авторитарного режиму президентські декрети можуть ставати взагалі ледве не основним законодавством країни. Наприклад, у Пакистані й Бангладеш під час воєнного стану, коли представницькі органи практично не функціонували, законодавчий процес здійснювався виключно за допомогою президентських декретів, причому в такий спосіб вносилися навіть зміни до конституцій цих держав. До того ж в усіх латиноамериканських країнах, де прийнята президентсько-



республіканська форма правління, встановлено право законодавчої ініціативи президента та/або членів утворюваного ним колегіального органу. Часто це право президент уповноважений здійснювати в непрямий спосіб через міністрів (Гондурас, Панама, Сальвадор) або цим правом наділені лише міністри чи орган виконавчої влади у складі міністрів у цілому (Болівія, Колумбія, Коста-Ріка, Уругвай) [10, с. 29].

У країнах Середньої Азії, де президент визнається главою держави й виконавчої влади, він може розпускати парламент фактично на свій власний розсуд (Казахстан, Узбекистан) [16, с. 92,93].

Нинішнього часу в рамках загальних процесів демократизації спостерігається тенденція до обмеження інколи надзвичайно широких законодавчих повноважень президента в багатьох країнах, що розвиваються. Що стосується зазначеної проблеми, то показовою є Конституція Бразилії 1988 р. [5, с. 333], яка обмежила право глави держави видавати нормативні акти, що мають силу закону. Президент Бразилії тепер може лише видавати тимчасові розпорядження, які негайно мають бути представлені на затвердження конгресу і втрачають свою силу, якщо вони не отримали законодавчого затвердження конгресом протягом 30 діб.

Крім того, сильна президентська влада в країнах Латинської Америки функціонує в більшості випадків і в умовах слабкої й нестабільної партійної системи.

Ці чинники роблять президента провідною ланкою у всьому державному механізмі латиноамериканських країн, а «суперпрезидентська» форма правління в сучасних умовах – це фактично незалежна, неконтрольована на практиці законодавчою або судовою владою система державного управління, основною рисою якої є гіпертрофована президентська влада [17, с. 308, 309].

На підставі проведеного аналізу особливостей президентської та «суперпрезидентської» республік у різних країнах світу, можна зробити висновок про особливості моделі виконавчої влади за умов президентської форми державного правління: 1) глава держави є одночасно і главою уряду, головним носієм виконавчої влади; 2) обрання глави держави позапарламентським способом; 3) формування уряду президентом; 4) несумісність депутатського мандата з посадою члена уряду; 5) відповідальність уряду тільки перед президентом; 6) наявність у президента права відносного вето на законопроекти парламенту; 7) відсутність у президента права розпуску парламенту.

За високого рівня політичної культури ця модель створює умови для досить стабільного функціонування політичної системи, вона проста й раціональна. Президентська республіка формально створює можливості для ефективнішого контролю парламентом виконавчої влади внаслідок нездатності глави держави розпустити парламент (що реально втілюється тільки в рамках американської моделі). Кабінет глави держави має дві суттєві переваги перед політичним кабінетом у парламентських країнах: а) на урядові посади найчастіше призначаються фахівці в певній галузі, які вже довгий час працювали в системі відповідного міністерства чи відомства і знають специфіку його роботи; б) тут може використовуватися механізм «патронатних призначень» – заміна ключових посадових осіб у вищому керівництві органів виконавчої влади на прибічників президента. Утім технологічний характер уряду, його безпосередній зв'язок з державною адміністрацією містить загрозу певної корпоративності, закритості для зовнішнього контролю, отже, корумпованості органів виконавчої влади, що характеризує механізм виконавчої влади в президентських республіках з негативного боку.

До того ж в умовах президентської республіки обидві гілки влади (законодавча й виконавча) значною мірою відділені, незалежні одна від одної, мають фіксований мандат, можуть існувати самостійно протягом усього конституційного строку, і як наслідок пошук точок зіткнення між ними може бути досить ускладненим. Відсутність повноважень у



парламенту змістити голову виконавчої влади за політичними мотивами, а в президента – розпустити парламент роблять обидві гілки влади нездатними вирішити політичний конфлікт, що базується на взаємному протистоянні. Особливо затяжним і гострим може бути конфлікт в умовах несформованої демократії, про що свідчить невдала спроба запровадити модель, близьку до «класичної» президентської, на початку 90-х у Росії та в другій половині 90-х років – у Грузії [17, с. 310].

Висновки. У президентських республіках військові перевороти відбуваються набагато частіше, ніж у країнах з парламентарними формами правління. Це пояснюється перш за все тим, що парламентарні держави завжди володіють цілою низкою конституційних засобів, перш ніж урядова криза переросте в кризу всього режиму. Адже тут уряд взагалі не може бути сформовано, якщо він не користується хоча б якоюсь мінімальною підтримкою з боку парламенту, що само по собі вже гарантує певний ступінь узгодженості й гармонії в діяльності державного механізму. У президентських же республіках така гармонія зовсім не обов'язкова, особливо коли президент і парламентська більшість належать до різних політичних партій. Тут практично неможливо усунути від влади непопулярного президента, який не має підтримки ні в парламенті, ні в країні в цілому, якщо тільки він не допустив якого-небудь грубого порушення конституції.

Список використаних джерел:

1. Скрипнюк В. М. Питання правового забезпечення взаємодії виконавчої та законодавчої гілок державної влади / В. М. Скрипнюк // Держава і право. – 2002. – Вип. 18. – С. 118–126.
2. Протасова В. Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : монографія / В. Є. Протасова. – Х. : Право, 2009. – 208 с.
3. Дербишайр Д. Денис. Политические системы мира : в 2 т. / Дербишайр Д. Денис, Дербишайр Ян. ; пер. с англ. – Т. 1. – М. : РИПОЛ КЛАССИК, 2004. – 512 с.
4. Конституции государств Европейского Союза ; под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. гр. НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 816 с.
5. Конституции зарубежных государств / сост. Дубровин В. Н. – М. : Юрлитинформ, 2001. – 448 с.
6. Баренбойм П. Никсон против США (1993г.): к вопросу о доктрине разделения властей / П. Баренбойм // Российская юстиция. – 1995. – № 10 – С. 52–55.
7. Органический закон о Федеральной публичной администрации от 22 декабря 1976 г. // Мексик. Соед. Штаты: Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1986. – 480 с.
8. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Коврякова Е. В. – М. : ОАО Изд. дом «Городец», 2005. – 192 с.
9. Байден Дж. Важность партнерских отношений между Конгрессом и Президентом / Дж. Байден // США и Канада. – 2000. – № 9. – С. 83 – 85.
10. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / Шаповал В. М. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.
11. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю. Л. Шульженко ; Моск. гос. ин-т междунар. отн. – М., 1995. – 48с.
12. Лафитский В. И. Контрольные полномочия Конгресса США / В. И. Лафитский // Журнал российского права. – 2000. – № 12. – С. 117–123
13. Дмитриев Ю. А. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива / Ю. А. Дмитриев, А. М. Николаев. – М. : Профобразование, 2002. – 840 с.
14. Орлов А. Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки /



Орлов А. Г. – М. : Анкил, 2001. – 152с.

15. Чиркин В. Е. Государствоведение: учебник / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 1999. – 400 с.

16. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Павленко Р. М. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2002. – 253 с.

17. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С. Г. Серьогіна – Х. : Право, 2011. – 768 с.



ЦИВІЛІСТИКА. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

БЛІНОВА Г. О.,

завідувач кафедри цивільно-правових
дисциплін, кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський гуманітарний
університету)

УКЛАДЕННЯ ШЛЮБУ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СІМЕЙНОГО ПРАВА
УКРАЇНИ ТА ТУРЕЧЧИНИ

УДК 347.62

Досліджуються норми сімейного права України та Туреччини, що визначають особливості порядку укладення шлюбу в цих країнах.

Ключові слова: наречені, заручені, шлюб, фіктивний шлюб, умови укладення шлюбу, недійсний шлюб.

Исследуются нормы семейного права Украины и Турции, которые определяют особенности порядка заключения брака в этих странах.

Ключевые слова: невесты, помолвлены, брак, фиктивный брак, условия заключения брака, недействительный брак.

We study the rules of family law Ukraine and Turkey, which define the order of marriage in those countries.

Keywords: bride, engaged, marriage, sham marriage, if the marriage is invalid marriage.

Вступ. Україно-турецькі взаємини сягають часів Київської Русі. Багато турків побувало в Україні й безліч українців – у Туреччині. Десятки тисяч наших земляків залишилися жити в цій країні. Співпраця з Туреччиною набуває для України особливого значення. Вона – найближчий сусід, історично пов'язана з Україною і належить до п'ятірки країн, з якими відносини останнім часом розвивались найінтенсивніше. З 1991 р., коли Україна стала незалежною, у стосунках двох країн і народів відкрилася нова сторінка, відновилися зустрічні людські потоки: туристів, бізнесменів, заробітчан. Чимало наших земляків стали осідати в Туреччині [5]. Туреччину було проголошено стратегічним партнером України.

Українсько-турецька співпраця має широкі горизонти. Туреччина щороку приймає сотні українських туристів, на український ринок надходять великі турецькі інвестиції в будівництво, зв'язок, автомобілебудування. За останні роки обсяг торгівлі між країнами збільшився майже в 25 разів. Сьогодні Туреччина – шоста серед країн-партнерів за рівнем товарообігу [14].

Про тісну співпрацю урядів України та Туреччини свідчить значна кількість двосторонніх договорів. Основними з таких документів є Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою від 4.05.92 [4], Спільний план дій між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва від 02.04.2004 [11], Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про умови взаємних поїздок громадян від 17.08.2012 [13], Угода між Кабінетом Міністрів



України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб від 7.06.05 [12] та ін. Реалізація основних напрямів співробітництва України та Туреччини у соціально-культурній сфері здійснюється шляхом розвитку туризму, зміцнення зв'язків між молодіжними і спортивними організаціями [4], збільшення кількості програм обміну для студентів та викладачів [11] тощо.

Такі тісні економічні й культурні зв'язки України і Туреччини обумовлюють виникнення і соціальних зв'язків між громадянами цих країн не лише на рівні трудових і партнерських відносин, але й сприяють утворенню україно-турецьких сімей. У таких сім'ях уживаються дві культури та релігії, що обумовлює певні складнощі у правовому регулюванні сімейних відносин у таких різнонаціональних сім'ях. Українське та Турецьке сімейне право мають відмінності регулювання окремих інститутів, що обумовлені історичними передумовами та національним менталітетом.

Актуальність цього дослідження зумовлена збільшенням кількості фактів утворення сімей між громадянами України та Туреччини. Відповідно зростає потреба в інформуванні цих осіб про особливості правового регулювання найважливіших інститутів сімейного права цих країн. Поінформованість наших співгромадян щодо порядку визнання нареченими, реєстрації шлюбу, підстав розірвання шлюбу, поділу майна тощо в Туреччині, і навпаки, турецьких громадян про особливості українського сімейного законодавства є важливим елементом зближення двох країн в соціально-культурній сфері. Вчасна та достовірна інформація із зазначених питань, надана особам, що бажають вступити в міжнаціональний шлюб, може стати запорукою адекватності сприйняття такого важливого життєвого кроку та дозволить у майбутньому зменшити кількість розлучень у таких шлюбах, підвищити сталість і комфортність сімейних відносин українських і турецьких громадян. Актуальність теми дослідження обумовлюється також можливістю знайдення шляхів удосконалення українського сімейного законодавства в результаті вивчення позитивного досвіду Туреччини щодо регулювання сімейних відносин.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясування підстав, умов, порядку та наслідків визнання нареченими, укладення шлюбу, визнання його недійсним відповідно до сімейного права України й Туреччини, особливостей їх правового регулювання, практики застосування та виявлення шляхів удосконалення вітчизняного сімейного законодавства. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають зміст і порядок регулювання окремих інститутів сімейного права України й Туреччини.

Результати дослідження. У 2011 р. кількість шлюбів у Туреччині становила 592 тис. 775 [7]. В Україні в 2011 р. органами державної реєстрації актів цивільного стану України складено 355 880 актових записів цивільного стану про шлюб, а в 2012 р. 278 276, що на 27,8 % менше, ніж у попередньому році [3]. З урахуванням загальної кількості населення цих країн показники укладення шлюбу не набагато відрізняються.

Сімейні правовідносини в Україні регулюються Сімейним кодексом України (СКУ) [10]. Особливості правового регулювання сімейних правовідносин у Туреччині починаються вже з основного нормативно-правового акта, яким вони регулюються – це Цивільний кодекс № 4721 від 22.11.2001 (ЦКТ) [1], а точніше книга друга цього нормативно-правового акта. Туреччина перша на всьому мусульманському Сході вийшла на рівень світського регулювання інституту сім'ї. Республіканці на чолі з Мустафою Кемалем (Ататюрком) мали попередників щодо відходу від шариатської регламентації сімейних відносин. Мовиться про те, що ще під час младотурецького режиму в Османській імперії був прийнятий Закон про сімейні права (1917). Фурор, викликаний цим актом в імперії та за її межами, зумовлювався прямими відступами від шариату щодо лінії підвищення мінімального віку вступу до шлюбу (для дівчат він насадив у 17 років, для юнаків – у 18 років), надання мусульманці можливості обумовити в шлюбному контракті, що чоловік не буде брати нової дружини, а, крім того, – права подати на розлучення в разі порушення чоловіком цього договірного зобов'язання. Потім набув чинності Цивільний



кодекс 1926 р. Розроблений за швейцарським зразком, він розходився з традиційно-ісламською установкою на понижене становище жінки в сім'ї: скасовувалося багатошлюбність, жінка зрівнювалася в правах з чоловіком у справах, що стосувалися вибору чоловіка (у тому числі – іншої віри), розлучення, спадкування [9]. Для решти мусульманського світу велике значення мало те, що Кодекс надав системність законодавчому процесу відходу від шариатських приписів з питань сім'ї, визначивши як системотвірним нормативним початком обов'язковість державної реєстрації актів цивільного стану. Забезпечуючи державі можливість контролю над дотриманням чинного сімейного законодавства. Згідно з Кодексом поза законом ставилися ранні шлюби. Одночасно визначалися рамки втручання родичів у процес формування сім'ї. Більшість цих положень збереглися і в сучасному цивільному кодексі Туреччини.

У сучасному сімейному законодавстві України і Туреччини заборонено багатошлюбність. Відповідно до ст. 25 Сімейного Кодексу України «Одношлюбність» – це, коли жінка та чоловік можуть одночасно перебувати лише в одному шлюбі, при цьому жінка та чоловік мають право на повторний шлюб лише після припинення попереднього шлюбу. У Туреччині відповідно до ст. 125 Цивільного Кодексу також багатошлюбність заборонено, оскільки навіть під час реєстрації шлюбу необхідно підтвердження, що особа не перебуває в іншому шлюбі. Проте є незначна різниця між визначенням шлюбного віку: для громадян України за загальним правилом це – 18 років, в окремих випадках можливо з 16 р. (ст. 22, 23. СКУ), у Туреччині – 17 років, в аналогічних випадках, передбачених українським законодавством, можливо з 16 р. (ст. 124 ЦКТ).

Особливе місце в процесі утворення сім'ї займає правове закріплення традиції заручин як в Україні, так і в Туреччині. Взагалі в українській мові термін «заручини» не є новим чи незнайомим. За тлумачним словником, «заручини – це обряд, за яким дівчина і хлопець, що мають наміри одружитися, оголошуються нареченою і нареченим» [2, с. 325]. Під час прийняття Сімейного кодексу України законодавцем була зроблена спроба на правовому рівні закріпити поняття «заручини». Так, у першій редакції ст. 31 СКУ містилася норма про те, що «зарученими вважаються особи, які подали заяву про реєстрацію шлюбу». Такий статус був у пари до офіційної реєстрації шлюбу, тобто протягом приблизно 1-го місяця. Деякі органи РАЦС в Україні навіть проводили церемонію заручин урочисто: у присутності молодих та їх гостей оголошувалося про те, що подано заяву на реєстрацію шлюбу й молоді оголошувалися нареченим і нареченою. У такому вигляді зазначена правова норма проіснувала всього два роки: у грудні 2006 р. до ряду статей СКУ було внесено зміни й визначення «заручин» виключено. Нині згідно з п. 1 ст. 28 СКУ «особи, які подали заяву про реєстрацію шлюбу, вважаються нареченими». Але суті справи й правових наслідків, як зазначає Л. Костенко, це не змінює [6]. Подання заяви до органів РАЦС парою є юридичним фактом і тягне за собою певні юридичні наслідки, які зі зміною статусу осіб із «заручених» на «наречених» не змінилися. Ці наслідки пов'язані з відмовою одного з наречених (заручених) від подальшого укладання шлюбу.

В Україні мінімальний вік для одруження відповідно до ст. 23 СКУ – 16 років, тобто за заявою особи, яка досягла шістнадцяти років, за рішенням суду їй може бути надано право на шлюб, якщо буде встановлено, що це відповідає її інтересам. У такому випадку вона може подати заяву до органу державної реєстрації актів цивільного стану, вважатиметься нареченим (-ю). В Туреччині відповідно до ст. 118 ЦКТ зарученою може бути навіть малолітня особа, оскільки відповідно до цієї статті нареченими у Туреччині є особи, які дали обіцянку одружитись. Проте заручини малолітніх осіб без згоди законних представників не тягнуть правових наслідків. Згідно зі статистичними даними, які оприлюднені в ході міжнародної кампанії «Дівчатка – не наречені», зі 100 турецьких дівчат 32 виходять заміж, не досягнувши шлюбного віку. З просуванням на південний схід Туреччини цей показник збільшується до 50 % [7]. Наведені дані свідчать про ще доволі сильний вплив релігійних норм на сімейні відносини в Туреччині.



Дещо по-різному законодавством двох країн регулюється питання компенсації моральної шкоди та матеріальних затрат за неукладенні шлюбу після подання заяви до органів РАЦС в Україні та даної обіцянки одружитись у Туреччині. Так, ст. 31 СКУ «Зобов'язання наречених у разі відмови від вступу в шлюб» визначає, що особа, яка відмовилася від шлюбу, зобов'язана відшкодувати другій стороні затрати, що були завдані їй у зв'язку з приготуванням до реєстрації шлюбу та весілля. Однак такі затрати не підлягають відшкодуванню, якщо відмова від шлюбу була викликана протиправною, аморальною поведінкою нареченої, нареченого, прихованням нею, ним обставин, що мають для того, хто відмовився від шлюбу, істотне значення (тяжка хвороба, наявність дитини, судимість тощо). У разі відмови від шлюбу особи, яка одержала подарунок у зв'язку з майбутнім шлюбом, договір дарування за вимогою дарувальника може бути розірвано судом. У разі розірвання договору особа зобов'язана повернути річ, яка була їй подарована, а якщо вона не збереглася – відшкодувати її вартість.

У Туреччині ж поряд з матеріальною шкодою законодавство передбачає компенсацію і моральної шкоди, завданої неукладенням шлюбу після заручин. Так, у Туреччині для розірвання заручин повинні бути обґрунтовані причини, інакше винна сторона може понести матеріальні втрати у вигляді виплати компенсації та відшкодування витрат. Так, згідно зі ст. 120 ГКТ якщо один із заручених розірве заручини без обґрунтованих причин або причин, які можуть бути покладені на іншу сторону, винна сторона зобов'язана відшкодувати іншій стороні витрати, понесені з дотриманням правил сумлінності та з метою укладення шлюбу. Це можуть бути, наприклад, витрати з метою підготовки до весілля і т. п. Це ж правило стосується витрат, понесених під час заручин. Право вимагати розумну компенсацію мають батьки (або особи, що діють як батьки) сторони, що має право на компенсацію, якщо вони понесли витрати у вищевказаних цілях (заручення, підготовка до весілля і т. п.). Крім матеріальної компенсації, сімейним законодавством Туреччини передбачено і право вимоги моральної компенсації. Так, сторона, людську гідність якої ущемлено, має право вимагати від винної сторони виплати розумної грошової суми в якості відшкодування моральної шкоди (ст. 121 ЦКТ).

За вимогами, що виникають з відносин щодо заручин, у Туреччині, встановлена позовна давність 1 рік. Цікаво, щодо встановлення строків позовної давності, турецьке цивільне законодавство є більш урегульованим, на відміну від українського сімейного. у Сімейному кодексі України зазначено, що до вимог, які випливають із сімейних відносин, позовна давність не застосовується відповідно до ст. 20, крім чотирьох конкретних випадків, визначених у ч. 1 цієї статті.

Українське та турецьке законодавство мають подібний перелік умов, що не дозволяють укласти шлюб між двома особами, проте особливу цікавість становлять передумови що відрізняють сімейне українське та турецьке законодавство. Так, у ст. 129 ЦКТ зазначено, що після розірвання шлюбу не можуть одружуватися один з колишнього подружжя з родичами іншого з подружжя по висхідній або низхідній лінії, а також не можуть вступати в шлюб усиновлювач та усиновлена особа, або їх родичі по висхідній або низхідній лінії. В Україні ж відповідно до ст. 26 «Особи, які не можуть перебувати у шлюбі між собою» зазначено, за рішенням суду може бути надане право на шлюб між рідною дитиною усиновлювача та усиновленою ним дитиною, а також між дітьми, які були усиновлені ним, а також шлюб між усиновлювачем та усиновленою ним дитиною може бути зареєстровано лише в разі скасування усиновлення.

Цікавою є заборона у Туреччині на укладення жінкою іншого шлюбу протягом 300 днів після розірвання попереднього у зв'язку із можливою вагітністю від попереднього шлюбу відповідно до ст. 132 ЦКТ. Ця вимога усувається пологами. Суд має право ліквідувати цей термін, якщо є докази, що жінка не вагітна від попереднього шлюбу або ж колишнє подружжя бажає знов одружитися. В Україні відповідно до ст. 116 «Право на повторний шлюб після розірвання шлюбу» таке положення не передбачено, оскільки зазначено, що після розірвання шлюбу та одержання Свідоцтва про розірвання шлюбу або рішення суду, яке набрало законної сили, особа має право на повторний шлюб.



Відрізняються також строки укладення шлюбу після набуття статусу наречених в Україні та заручин в Туреччині. Так, в Україні, залежно від обставин, шлюб може бути зареєстрованим у день подання заяви про реєстрацію, протягом місяця від дня подання заяви та протягом трьох місяців. Відповідно до ст. 32 «Час реєстрації шлюбу» шлюб реєструється після спливу одного місяця від дня подання особами заяви про реєстрацію шлюбу. За наявності важливих причин керівник органу державної реєстрації актів цивільного стану дозволяє реєстрацію шлюбу до спливу цього строку, а у разі вагітності нареченої, народження нею дитини, а також якщо є безпосередня загроза для життя нареченої або нареченого, шлюб реєструється у день подання відповідної заяви або у будь-який інший день за бажанням наречених протягом одного місяця. Якщо є відомості про наявність перешкод для реєстрації шлюбу, керівник органу державної реєстрації актів цивільного стану може відкласти реєстрацію шлюбу, але не більше як на три місяці. У Туреччині ж відповідно до ст. 140 ЦКТ шлюб укладається протягом 6 місяців від дня подачі заяви про реєстрацію у відповідні реєстраційні органи.

Загальні підстави визнання шлюбу недійсним в Україні й Туреччині схожі, однак деякі підстави відносної недійсності шлюбу відрізняють українське й турецьке законодавство. Так, в Україні відповідно до ст. 40 СКУ шлюб визнається недійсним за рішенням суду у разі його фіктивності, тобто якщо його укладено жінкою та чоловіком або одним із них без наміру створення сім'ї та набуття прав і обов'язків подружжя, а також з особою, яка не досягла шлюбного віку і якій не було надано права на шлюб (ст. 41 СКУ). У Туреччині однією з підстав визнання шлюбу не дійсним є помилкою, тобто якщо особа не бажала вступати в шлюб або ж бажала вступати в шлюб не з цією людиною (тобто бажало вступати в шлюб з іншою людиною) і помилково дала згоду на цей шлюб, а також, якщо особа помилилась до такої міри, що спільне життя з подружжям поставило її у нестерпне становище (ст. 149 ЦКТ). Другою підставою визнання шлюбу недійсним, що відрізняє українське та турецьке сімейне законодавство, є обман, тобто особа дала згоду на вступ у шлюб, будучи обдуреною щодо честі й гідності одного з майбутнього подружжя безпосередньо ним або ж під його впливом іншою особою (ст. 150 ЦКТ).

У ЦКТ не передбачено поняття фіктивний шлюб та визнання у зв'язку з цим шлюбу недійсним, проте все ж таки держава стоїть на захисті сімейних традицій. Як зазначають дослідники сімейних відносин, у Туреччині останнім часом поширились фіктивні шлюби турків з українками. Це пояснюється тим, що турецьку візу видають лише на три місяці, після цього мігрант на три місяці мусить повернутися в свою країну. А шлюб дає право на постійне проживання та роботу, відкриває шлях до громадянства. Але останнім часом поліція взялася за таких спритників. Протягом чотирьох років молодята перебувають під її пильним наглядом. Стражі порядку опитують сусідів, чи проживає нове подружжя спільно за вказаною адресою тощо. Буває, що навіть справжні сім'ї визнавалися владою як фіктивні, бо вчасно не повідомили її про переїзд чи тривалу відсутність. Отже одружитися за демократичними турецькими законами можна швидко й безборонно [5], але через порушення сімейного законодавства можна втратити цей статус.

Щодо строків визнання шлюбу недійсним то в Україні діє правило ст. 20 «Застосування позовної давності до вимог, що випливають із сімейних відносин» – до вимог, що випливають із сімейних відносин, позовна давність не застосовується. У Туреччині ж подружжя має право вимагати скасування шлюбу з вищезазначених причин протягом шести місяців з моменту, коли вони дізналися про ці причини. У будь-якому випадку це право втрачається через 5 років з моменту вступу в шлюб.

Висновки. Порівнюючи правові норми, що регулюють сімейні правовідносини в Україні й Туреччині, діходимо висновку, що українське сімейне законодавство більш демократичне у питаннях регулювання процесу укладення шлюбу, на відміну від Туреччини, де все ж таки відчувається вплив історичних форм регулювання сімейних відносин та релігійних норм. Водночас сімейне законодавство Туреччини більше пронизане нормами



моралі, і стоїть на захисті не лише майнових інтересів громадян Туреччини, а також їх гідності. Сімейне законодавство, що регулює порядок укладення шлюбу та його правові наслідки, яскраво відображає особливості національного менталітету кожної з країн. Водночас, на наш погляд, для вдосконалення сімейного законодавства Україні необхідно розробити норми, які б захищали гідність подружжя, та встановити строки позовної давності за такими провадженнями.

Список використаних джерел:

1. TÜRK MEDENÎ KANUNU [Електронний ресурс]. – Kanun №. 4721. – Kabul Tarihi. – 22.11.2001. – Режим доступу : <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4721.html>
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
3. Державна реєстраційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drsu.gov.ua/show/10482>
4. Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою від 4 травня 1992 року : ратифіковано Постановою ВР № 2612-12 від 17.09.92 // Офіційний вісник України від 25.10.2006. – 2006 р. – № 41. – С. 237. – Ст. 2780. – Код акта 37499/2006
5. Карпенко. Турецьке щастя [Електронний ресурс] : Українська Світова Інформаційна Мережа УСІМ МГОУ «Четверта Хвиля». – Режим доступу : <http://usim4.eukrainians.net/ua/archive/2010/novyny168b.htm>
6. Костенко Л. Правове регулювання заручин в Україні [Електронний ресурс] // Юридичний Журнал. – Видавнича організація «Юстиніан». – № 7. – 2008. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2995>
7. Міжнародна проблема «дівчата-наречені» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://umma.ua/uk/woman_page/family/2013/02/12/17800
8. Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності : Прийнятий резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року : Протокол ратифіковано Законом № 1433-IV (1433-15) від 04.02.2004 // Офіційний вісник України від 19.04.2006. – 2006 р. – № 14. – С. 360. – Ст. 1057. – Код акта 35838/2006
9. Семейное право и законодательство на мусульманском Востоке: Семейное право и законодательство на мусульманском Востоке Исламское право и законодательство (юридически-правовые основы) [Електронний ресурс] : учебное пособие : Юридически-правовые основы // Портал дистанционного обучения, программа «Искусства и гуманитарные науки». – Режим доступа : <http://islam-dl.spbu.ru/library/articles/sempravo.htm>
10. Сімейний кодекс України : Закон України, від 10 січня 2002 року № 2947-III // Голос України від 26.02.2002. – № 38.
11. Спільний план дій між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва : Дата підписання: 02.04.2004 // Офіційний вісник України від 14.05.2004. – 2004 р. – № 17. – С. 510. – Ст. 1271. – Код акта 28712/2004
12. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб від 7 червня 2005 року : ратифіковано Законом № 27-V (27-16) від 24.07.2006, ВВР. – 2006. – № 39. – Ст. 330 // Офіційний вісник України, від 28.11.2008. – 2008. – № 88. – № 32. – 2006. – Ст. 2294. – С. 148. – Ст. 2969. – Код акта 44964/2008
13. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про умови взаємних поїздок громадян Угоду, затверджено Постановою КМ № 329 від 25.04.2012 // Офіційний вісник України від 17.08.2012. – 2012 р. – № 60. – С. 291. – Ст. 2469. – Код акта 62883/2012
14. Ющенко В. Мости дружби. Україна – Туреччина 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://who-is-who.ua/main/book/50/0>



СЛІСАРЕНКО Я. А.,
(Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»)

УДК 349.2

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОБОТИ КОМІСІЇ ПО ТРУДОВИХ СПОРАХ

Висвітлено основні проблемні моменти діяльності комісії по трудових спорах (КТС), які впливають на ефективність її діяльності. У праці проведено аналіз практичного застосування чинного законодавства України з питань діяльності сучасної КТС. Зроблено висновок про необхідність реформування та вдосконалення чинного законодавства України, що регулює процедуру й конкретний порядок діяльності КТС. Аналізуючи зазначені проблеми, автор запропонував спосіб удосконалення законодавства шляхом унесення необхідних змін до чинних законодавчих актів з метою створення якісної моделі КТС.

Ключові слова: КТС, Комісія по трудових спорах, трудові спори, індивідуальні трудові спори, розгляд трудових спорів КТС

Освещены основные проблемные моменты деятельности комиссии по трудовым спорам (КТС), которые влияют на эффективность ее деятельности. В статье проведен анализ практического применения действующего законодательства Украины по вопросам деятельности современной КТС. Сделан вывод о необходимости реформирования и усовершенствования действующего законодательства Украины, регулирующее процедуру и конкретный порядок деятельности КТС. Анализируя указанные проблемы, автор предлагает способ усовершенствования законодательства путем внесения в действующие законодательные акты необходимых изменений с целью образования качественной модели КТС.

Ключевые слова: КТС, Комиссия по трудовым спорам, трудовые споры, индивидуальные трудовые споры, рассмотрение трудовых споров КТС.

There are the most popular aspects of Commission on Labor Disputes reflected, that have an influence on its operation. The article has an analysis of practical application Ukrainian legislation in force in part of modern Commission on Labor Disputes operation. There made a conclusion about need to reform Ukrainian legislation in force, that regulates procedure of the Commission on Labor Disputes operation. According to analysis of these problems, the author proposes to make an upgrade of legislation in force, that regulates procedure of the Commission on Labor Disputes operation to make a qualitative model of the Commission on Labor Disputes operation.

Keywords: CCC, the Commission on labor disputes, labor disputes, individual labor disputes, labor disputes CCC.

Вступ. У процесі трудової діяльності між працівником і роботодавцем можуть виникати спірні питання щодо укладення, виконання, зміни, розірвання трудового договору та дотримання норм угоди про працю та/або трудового законодавства.

Переважає більшість трудових спорів, що так чи інакше виникають у сфері трудових правовідносин, належать до індивідуальних трудових спорів. Трудові правовідносини, що виникають на підставі трудового договору між працівниками і роботодавцями, з огляду на їх



взаємокомпенсаційний характер, нерідко призводять до розбіжностей між їх суб'єктами і потребують вирішення у встановленому законом порядку.

Тим самим сторонами індивідуального трудового спору з одного боку, завжди є найманий працівник, тобто особа, яка працює на умовах трудового договору, а з іншого – роботодавець. Предмет індивідуального трудового спору становлять трудові права й законні інтереси працівника, які можуть бути порушені роботодавцем під час застосування як централізованого трудового законодавства, так і колективного та трудових договорів. Предметом індивідуального трудового спору може бути також обов'язок з відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної роботодавцю, неправомірними діями працівника. У цих випадках заява або позов подається роботодавцем у відповідний юрисдикційний орган.

Законодавством визначено систему органів з розгляду індивідуальних трудових спорів, а саме: Комісія по трудових спорах (далі – КТС); суди; спеціальні органи, передбачені законодавством для розгляду спорів окремих категорій працівників (ст. 222 Кодексу законів про працю України); іноземні інституції, уповноважені на розгляд зазначених спорів у порядку застосування Закону України «Про міжнародне приватне право».

Наразі положення ст. 222 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) не відповідають багатьом нормативно-правовим актам, які регулюють питання розгляду трудових спорів окремих категорій працівників, зокрема Митному кодексу України, закону України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про Вищу раду юстиції», «Про судоустрій і статус суддів», «Про дипломатичну службу», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну виконавчу службу», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію», КАС України [1, с. 367] тощо.

Питання індивідуальних трудових спорів узагалі та порядок їх розгляду окремими органами зокрема стали предметом дослідження В. В. Глазиріна, О. А. Голованової, С. А. Голошапова, Г. А. Ігдірова, А. М. Кафтановської, В. Л. Костюка, І. Я. Кисельова, А. А. Ключова. При цьому розгляд індивідуального трудового спору в КТС є самостійним видом розгляду індивідуальних трудових спорів, що передбачає дотримання спеціальної процедури та порядку, передбаченого, або такого, що впливає з положень чинного трудового законодавства України.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні, попри значну її зацікавленість з боку правників, процесу та процедури діяльності КТС під час розгляду нею індивідуальних трудових спорів.

Результати дослідження. Спеціальний орган позасудової юрисдикції – КТС – обирається загальними зборами або конференцією трудового колективу підприємства, де працює не менше 15 працівників. Якщо на підприємстві працює менше 15 осіб, КТС не обирається. За таких умов працівник має право звернутися за вирішенням спору до суду. За умови, що КТС усе ж утворюється на підприємстві, її кількісний та персональний склад, а також строк, на який вона обирається, визначають загальні збори (конференція) трудового колективу найманих працівників.

Ст. 223 КЗпП не передбачено багато важливих, на наш погляд положень, зокрема щодо меж у кількісному складі комісії, вимог до членів КТС, у тому числі щодо освітнього цензу, кваліфікації, спеціалізації, досвіду роботи у відповідній сфері спору, що розглядається. Позиція законодавця, який залишає такі важливі питання на розсуд загальних зборів, на наш погляд, неправильна. За таких умов можуть істотно порушуватися конституційні права працівників на рівність, що виражається у створенні різних процедур діяльності КТС на різних підприємствах, саме тому необхідно максимально детально регламентувати порядок та процедуру діяльності КТС. Норма ст. 223 КЗпП України також не містить і прямого обов'язку створення на підприємствах, в установах та організаціях, де працює не менше 15 чоловік, КТС.

Важливим недоліком також є те, що законодавством не досить детально прописаний такий важливий момент, як принципи формування КТС. Основний принцип формування КТС був прямо передбачений ще в Кодексі законів про працю 1922 р. – паритетності, що гарантує



рівну кількість у роботі представників з боку працівників та роботодавця. У формуванні КТС важливу роль відіграє принцип диспозитивності її загального формування, який полягає в тому, що її порядок, чисельність, склад і строк повноваження не передбачено законодавством, а залишено на розсуд загальних зборів (конференції) трудового колективу. Проблемою є скликання загальних зборів працівників великих підприємств, тому слід також передбачити принцип делегування представників працівників, що значно спростить і прискорить роботу комісії. Жоден із зазначених принципів не закріплений на законодавчому рівні, що призводить до небажаних наслідків.

Ст. 223 КЗпП України встановлює вимогу, щоб до складу КТС підприємства входило не менше половини робітників. Як впливає із самої норми вищезазначеної статті, це правило не стосується КТС, які утворюються в установах та організаціях. Водночас воно не досить обґрунтовано, адже співвідношення робітників та інженерно-технічного персоналу на різних підприємствах може бути різним, тому не завжди можна дотриматися зазначеної норми. У самій нормі містяться ще й інші недоліки. По-перше, у вищезазначеному йдеться про робітників, яких на сучасних підприємствах може й не бути, по-друге, їх кількість не відповідає принципу паритетності, так як передбачено, що кількість робітників у складі КТС має бути не менше половини її складу, відтак їх кількість може бути необмеженою, по-третє, у зазначеному положенні КЗпП України йдеться виключно про підприємства, а установи й організації залишаються поза увагою.

Відповідно до положень ст. 224 КЗпП КТС – це обов’язковий первинний орган щодо розгляду трудових спорів працівником і роботодавцем, що виникають на підприємствах, в установах, організаціях. Однак останнім часом особливо на приватних підприємствах з кількістю працюючих понад 15 осіб КТС не обираються, тому працівники, права яких порушено, мають право звертатися до суду за вирішенням трудового спору.

На тих підприємствах, де комісії все ж утворено, вони після прийняття Конституції України 1996 р. фактично втратили значення первинного обов’язкового органу з розгляду трудового спору. Можна вважати, що нині існує альтернативна підвідомчість розгляду трудових спорів, де працівник має право самостійно обирати, куди йому звертатися за вирішенням спору: до КТС чи відразу до суду. При цьому суд не вправі відмовити у прийнятті заяви на тій підставі, що не було дотримано порядку досудового вирішення трудового спору.

Відповідно до п. 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 р. № 9 зазначено, що суд не має права відмовити особі в прийнятті позовної заяви чи скарги лише на тій підставі, що її вимоги може бути розглянуто в передбаченому законом досудовому порядку.

Ч. 2 ст. 224 КЗпП допускає розгляд трудового спору в КТС за умови, що працівник самостійно або за участю профспілкової організації, яка виражає його інтереси, не врегулював розбіжності під час безпосередніх переговорів з власником або уповноваженим ним органом. Це правило непрямо покладає на працівника обов’язок на звернення до комісії вже після того, як працівником буде використано заходи врегулювання розбіжностей шляхом безпосередніх переговорів із роботодавцем.

Отже, працівник, перш ніж звернутися до КТС, зобов’язаний ужити відповідних заходів з урегулювання розбіжностей, що виникли, безпосередньо переговоривши з роботодавцем. Якщо працівник таких заходів не вжив, комісія вправі відмовити йому в прийнятті та розгляді його заяви. Однак тоді працівник може звернутися із заявою про розв’язання трудового спору безпосередньо до суду, оскільки там жодних попередніх процедур для врегулювання трудових спорів законодавством не передбачено [2, ч. 1, 2 ст. 224].

Суттєвою є та обставина, що, визнаючи КТС повноважними розглядати всі трудові спори, за встановленими винятками (ст. 224 КЗпП), закон все-таки надає право звернутися із заявою до КТС лише працівникові (ст. 225 КЗпП). Роботодавець такого права не має, оскільки він має щодо працівника певні повноваження, тобто можливість захистити свої права, порушені працівником, власними діями [2, ч. 3 ст. 224].



КТС наділена так званою універсальною компетенцією, тобто не існує вичерпного переліку питань, які може вирішувати КТС. Зазначена норма визначає, що КТС вправі розглядати всі трудові спори, за винятком тих, що передбачені ст. 222, 232 КЗпП.

Слід звернути окрему увагу на те, що чинний КЗпП не регламентує порядок розгляду трудових спорів, що виникають у порядку ст. 52, 53, 54 Закону України «Про міжнародне приватне право» [3]. Виключно у ст. 8 КЗпП міститься загальна норма, що відсилає до вищезазначеного закону. В силу принципу *lex specialis derogat generalis*¹ можна стверджувати про існування колізії у самому КЗпП з цих питань, подоланням якої видається необхідність внесення змін до положень ст. 221, 222 КЗпП України з метою чіткого та детального закріплення порядку вирішення вказаних трудових спорів.

КТС має право розглядати всі спори, що виникають на підприємстві між сторонами трудового договору.

Визнаючи КТС органом, правомочним розглядати за загальним правилом усі трудові спори, крім тих, що належать до розгляду іншими органами, слід зазначити, що основне призначення КТС – діяльність її як позасудового органу захисту трудових прав працівників. З положень ст. 225 КЗпП України випливає, що закон дає право звертатися із заявою до КТС виключно працівникові.

Відповідно до ч. 1 ст. 225 КЗпП України працівник може звернутися до КТС у тримісячний строк, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права. Водночас, якщо трудовий спір стосується питання невиклати працівникові заробітної плати, працівник може звернутися до КТС у будь-який строк без обмеження. Якщо працівник пропустить зазначений тримісячний строк, комісія має право його відновити й вирішити спір, якщо дійде висновку, що строк пропущено з важливих причин. У разі визнання причин пропуску строку неважливими, заява працівника залишиться без розгляду.

Ч. 3 ст. 225 КЗпП України передбачає обов'язок комісії реєструвати заяви, які надходять до неї. Дата подання заяви та її реєстрації і є початком перебігу десятиденного строку, протягом якого КТС зобов'язана розглянути індивідуальний трудовий спір (ч. 1 ст. 226 КЗпП України).

Із зазначеної норми вбачаються певні недоліки та відсутність достатньої законодавчої регламентації з метою нормального функціонування КТС. Отже, обов'язок КТС реєструвати заяви законом передбачений, а ось порядок реєстрації та хто цим має займатися – ні. Не прояснює ситуацію й положення ч. 6 ст. 223 КЗпП України. Так, відповідно до зазначеної норми ці та інші організаційно-технічні моменти покладаються на роботодавця. У законі відсутні посилання на можливість регулювання вказаного питання на рівні локальних нормативно-правових актів підприємства, установи, організації.

За загальним правилом засідання комісії мають відбуватися у присутності працівника, який подавав заяву, а також у присутності представників власника або уповноваженого ним органу. Під час розгляду трудового спору інтереси працівника за його вибором може представляти будь-хто з членів профспілкового комітету або будь-яка інша особа, у тому числі адвокат. Участь захисника під час розгляду трудового спору у КТС прямо передбачена ч. 1 ст. 226 КЗпП України. Дане положення повністю відповідає ч. 5 ст. 55 та ст. 59 Конституції України, а також Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2009 р. № 23-рп/2009 у справі № 1-23/2009 у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу).

Проте з ч. 1 ст. 226 КЗпП України неможливо зрозуміти чи може адвокат брати участь у розгляді спору у КТС разом із працівником, чи його участь є одноособовою.

Ч. 3 ст. 226 КЗпП передбачає під час розгляду трудового спору КТС викликати свідків, доручати спеціалістам проведення технічних, бухгалтерських та інших перевірок, які

¹ Лат. Закон спеціальний скасовує загальний.



стосуються предмета спору, а від роботодавця можуть вимагатися необхідні розрахунки та документи, що стосуються спору. Дана норма має декларативний характер, тому що позбавлена своєї практичної реалізації, виходячи з нижчезазначеного.

По-перше, поняття свідок передбачено виключно в одній ст. 226 КЗпП України, поряд із тим визначення цього поняття не наводиться, так само не передбачено і правового статусу свідка разом із його правами, обов'язками та відповідальністю, як це передбачено у ЦПК, КПК, КУпАП, КАС. Порушується цілий ряд очевидних питань, зокрема: чим має керуватися КТС під час розгляду трудового спору, заслуховуючи показання свідків? За допомогою яких важелів КТС може викликати на своє засідання вказаних осіб.

По-друге, не зрозуміло, яким чином та в якому порядку КТС може призначати проведення ревізій та перевірок. Хто має входити до складу таких ревізійних комісій – чи то працівники підприємства, чи то незалежні спеціалісти? Якщо схилитися до першого варіанта – не можна з упевненістю говорити про об'єктивність та достовірність отриманих результатів. У законодавстві не передбачені права, обов'язки та відповідальність членів таких ревізійних комісій.

На наш погляд, у даному разі доцільно було б упровадити проведення необхідних ревізій незалежними спеціалістами або запрошувати спеціалістів з аналогічних підприємств. Хоча ч. 6 ст. 223 КЗпП України й передбачає, що організаційно-технічне забезпечення діяльності КТС (надання обладнаного приміщення, друкарської та іншої техніки, необхідної літератури, організація діловодства, облік та зберігання заяв працівників і справ, підготовка та видача копій рішень тощо) покладається на роботодавця, проте питання фінансування ревізій у Кодексі не передбачено. Це може призвести до того, що роботодавець цілком на законних підставах відмовиться оплачувати невідгні йому перевірки.

По-третє, не передбачено жодної відповідальності роботодавця за відмову від надання необхідних розрахунків та документів. Тобто немає будь-яких важелів впливу на роботодавця під час розгляду та вирішенні трудового спору.

Усі ці недоліки значно ускладнюють процедуру розгляду трудового спору в КТС, але повернімося до розгляду самої процедури вирішення спорів.

У разі, якщо працівник не з'явиться на КТС для розгляду трудового спору, розгляд спору може бути відкладено на наступне засідання Комісії, але лише за його письмовою заявою. Якщо працівник удруге не з'явиться до КТС і буде з'ясовано, що для цього не було важливих причин, його заяву може бути знято з розгляду. Проте навіть якщо заява буде знята із розгляду, працівник знову може подати заяву до КТС у тримісячний строк з дня, коли працівник дізнався або мав дізнатися про порушення свого права [4, ч. 2 ст. 226].

Знову ж таки, аналіз зазначеної норми наштовхує на роздуми про визначення перебігу термінів, тобто встановлений ст. 225 КЗпП загальний термін – 3 місяці, для подачі першої заяви і, наприклад, вторинної, після зняття заяви з розгляду, чи він має певне розмежування?

Комісія повинна розглянути трудовий спір у 10-денний термін з дня подання працівником заяви, винести рішення та протягом трьох днів видати копію свого рішення працівникові, а також власнику або уповноваженому ним органу. Якщо протягом цього строку спір розглянуто не було, то зацікавлений працівник вправі звернутися до суду для розгляду спору.

Законодавство про працю докладно не регламентує процедуру розгляду індивідуального трудового спору в КТС. Передбачаються лише загальні правила щодо кворуму Комісії, її загальні декларативні повноваження тощо.

Ч. 5 ст. 226 КЗпП передбачено можливість сторін спору заявити мотивований відвід будь-якому членові комісії. Сама комісія вирішує питання про долю такого відводу більшістю голосів її членів, які присутні на засіданні. Водночас законодавством не передбачено порядок вирішення заявленого відводу всьому складу комісії, так само як і не передбачено підстави для заявлення відводів [5, с. 32].



Засідання оформляється протоколом, який підписує голова (його заступник) і секретар комісії [4, ч. 6 ст. 226].

КТС приймає рішення більшістю голосів її членів, які присутні на засіданні. Рішення комісії має бути чітким, обґрунтованим і таким, що відповідає чинному законодавству України та колективному договору. Нажаль такого положення чинний КЗпП не містить, на нашу думку, саме таке формулювання буде чіткішим і зобов'яже членів КТС з юридичної точки зору більш ґрамотно й чітко формулювати свої рішення.

Висновки. Вивчаючи зазначене питання, з упевненістю можна сказати, що КТС потрібні, але не в такому стані, в якому вони існують нині. Наведені проблемні аспекти діяльності КТС суттєво зменшують ефективність її роботи, а чинне законодавство не відповідає сучасним умовам розвитку суспільства і потребує реформування.

На наш погляд, доречно звернути увагу саме на вдосконалення законодавства, що регулює діяльність КТС. Вирішити на законодавчому рівні такі важливі питання, як визначення чіткого порядку створення КТС та порядку її діяльності; встановити вимоги до кількісного складу з огляду на кількість працівників; визначити єдині вимоги до членів КТС (рівень освіти, стаж роботи, спеціалізацію, тощо); визначити єдину систему, відповідно до якої КТС прийматиме рішення.

Також, на наш погляд, слід на законодавчому рівні визначити відповідальність сторін спору та членів КТС під час розгляду індивідуальних трудових спорів, тобто визначити їх процесуальний стан. Виходячи з цього, КТС слід надати спектр певних повноважень з ужиття заходів впливу на сторони спору в разі, якщо вони своєю поведінкою затягують розгляд спору чи заважають його справедливому вирішенню.

Якщо вивести діяльність КТС з-під залежності від власника не можливо, напевне слід прописати можливість розгляду трудового спору у КТС іншого підприємства, яке має подібну спеціалізацію.

Список використаних джерел:

1. Дараганова Н. Питання розгляду спорів про працю суб'єктів владних повноважень / Н. Дараганова // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 360–368.
2. Коментар до Кодексу законів про працю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283823.html?page=59>
3. Про міжнародне приватне право : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 32. – Ст. 422.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2007. – 200 с.
5. Лазор В. Порядок створення КТС та відгук її членів / В. Лазор // Право України. – 2004. – № 10. – С. 32.



УРАЛОВА Ю. П.,
старший викладач кафедри
цивільного права і процесу
(Донецький національний
університет)

УДК 346:347/.76

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПОСЕРЕДНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ

Розглядаються питання правової природи посередницької діяльності у сфері страхування, виділяються ознаки посередницької діяльності у страхуванні, розкриваються види посередницької діяльності у страхуванні, визначаються умови та вимоги щодо здійснення посередницької діяльності у страхуванні.

Ключові слова: посередницька діяльність у страхуванні, брокерська діяльність, агентська діяльність у страхуванні, представництво, страхові посередники, страхові агенти, страхові брокери, перестрахові брокери.

Рассматриваются вопросы правовой природы посреднической деятельности в сфере страхования, выделяются признаки посреднической деятельности в страховании, раскрываются виды посреднической деятельности в страховании, определяются условия и требования посреднической деятельности в страховании.

Ключевые слова: посредническая деятельность в страховании, брокерская деятельность, агентская деятельность в страховании, представительство, страховые посредники, страховые агенты, страховые брокеры, перестраховые брокеры.

The questions of the legal nature of mediation in insurance are highlighted signs of mediation in insurance, reveal types of mediation in insurance are determined by the terms and conditions for mediation in insurance.

Key words: agency work in insurance, brokerage, agency activity in the insurance office, representation, insurance agents, insurance brokers, reinsurance brokers.

Вступ. У сучасній економіці України та світу страхування набуває великого значення, так як забезпечує інвестування вільних коштів страхових фондів в економіку країни та світу в цілому, а також бере участь у формуванні валового національного продукту, що дає можливість збільшити дохідну частину бюджету України, виступає надійною гарантією відновлення порушених майнових прав та інтересів. Так, частка чистих страхових премій, зібраних страховиками України в 2012 р. у структурі валового внутрішнього продукту (ВВП) становила 1,7 %, тоді як у розвинутих країнах Європейського Союзу й світу ця частка – 16–22 % [1]. Світові інтеграційні процеси та глобалізація у сфері страхування дають можливість виникненню в Україні нових видів посередницької діяльності, формуванню світових умов і вимог для здійснення посередницької діяльності у страхуванні, створенню нормативно-правової бази, що відповідатиме європейському законодавству і сприятиме розвитку посередницької діяльності у сферах страхування і перестрахування в Україні.

Як показує світовий досвід, наявність страхових посередників – необхідна вимога для



нормального й належного функціонування страхового ринку. Тому що саме посередницька діяльність у сфері страхування є умовою для збільшення кількості укладених договорів страхування, підвищення капіталізації та конкурентоспроможності страховиків, забезпечення надійності і фінансової стійкості страховиків. Нині відбувається посилення ролі посередницької діяльності у сфері страхування в світі, про це свідчить те, що в 2005 р. 50 % договорів страхування були укладені за допомогою посередників, тоді як на сьогоднішній день ця частка збільшилася до 60 % [2]. В Україні, навпаки, діяльність страхових посередників згортається, а їх кількість зменшується. Так, на 01.01.2013 р. у порівнянні з 2008 р. кількість страхових посередників зменшилась на 20 %, а частка укладених договорів страхування за допомогою страхових посередників в Україні становить приблизно 5 % [1].

Постановка завдання. Мета статті – дослідження юридичної природи і визначення поняття посередницької діяльності у сфері страхування, конкретизація видів посередницької діяльності у сфері страхування.

Питанням дослідження посередницької діяльності у сфері страхування нині приділяється недостатньо уваги. Окремі питання розглядалися такими вченими, як О. М. Вінник [3], М. Ф. Галагуза [4], Н. Б. Пацурія [5], В. В. Резнікова [6] та ін. Але деякі питання правого регулювання посередницької діяльності у страхуванні залишаються невирішеними і потребують подальшого дослідження.

Результати дослідження. Легального визначення посередницької діяльності у сфері господарювання законодавство не містить, але в науковій літературі деякі автори виділяють ознаки посередницької діяльності.

Так, А. В. Єгоров пропонує такі ознаки посередництва: 1) здійснення діяльності на основі зобов'язального правовідношення між двома сторонами, посередником та зацікавленою особою; 2) виступ посередника в інтересах та за рахунок іншої сторони (зацікавленої сторони); універсальний характер посередництва, можливість його застосування як у комерційному обороті, так і в некомерційному; 4) можливість діяльності лише на стадії укладання, зміни або припинення виключно дво- або багатосторонньої угоди (договору); 5) самотійність посередника під час виконання своїх функцій [7]. Є такі ознаки посередництва, на думку В. А. Васильєвої: посередник може виступати в обороті від власного імені або від імені клієнта, за власний рахунок або за рахунок клієнта; презюмується оплатність послуг посередника; посередництво має не фідучіарний, а довірчий характер; посередництво можливо тільки на етапі підготовки й укладання правочину, а не на стадії його виконання; можливість його здійснення на основі зобов'язального правовідношення між двома сторонами [8]. В. В. Резнікова виділяє 2 групи ознак посередництва як господарсько-правової категорії: загальні та спеціальні. До загальних авторка зараховує такі: 1) посередництво у сфері господарювання є підприємницькою діяльністю, що здійснюється юридичними та фізичними особами – суб'єктами підприємництва; 2) посередництво – це самотійна підприємницька діяльність; 3) посередництво є основним або виключним різновидом господарської діяльності суб'єкта підприємництва; 4) посередницьку діяльність здійснює суб'єкт господарювання на власний ризик; 5) посередництво є господарською діяльністю, спрямованою на надання посередницьких послуг; 6) має своїм наслідком досягнення певного економічного результату; 7) метою здійснення є отримання доходу. До спеціальних ознак посередництва В. В. Резнікова зараховує такі: 1) підприємницька діяльність, предметом якої є надання посередником посередницької послуги іншій особі; 2) завжди діяльність за рахунок клієнта; 3) підприємницька діяльність у «чужому» інтересі; 4) діяльність від власного імені; 5) юридичною підставою посередництва є посередницький договір [6, С. 53–67].

Водночас законодавство містить визначення посередницької діяльності у страхуванні,



що здійснюється окремими видами страхових посередників, такими як страховий брокер та страховий агент. Так, ст. 15 Закону «Про страхування» визначає посередницьку діяльність страхових та перестрахових брокерів у страхуванні та перестрахованні, як таку, що здійснюється як винятковий вид діяльності й може включати консультування, експертно-інформаційні послуги, роботу, пов'язану з підготовкою, укладанням та виконанням (супроводом) договорів страхування (перестраховання), в тому числі щодо врегулювання збитків у частині отримання та перерахування страхових платежів, страхових виплат та страхових відшкодувань за угодою згідно зі страховальником або перестраховальником, інші посередницькі послуги у страхуванні та перестрахованні за переліком, установленим уповноваженим органом [9].

Відповідно до Постанови КМ України від 18.12.1996 р. № 1523 «Про порядок провадження діяльності» агентська діяльність – діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, уповноважених діяти від імені та на підставі доручення одного або більше страховиків, щодо рекламування, консультування, пропонування страховальникам страхових послуг та проведення роботи, пов'язаної з укладенням та виконанням договорів страхування (підготовка і укладення договорів страхування, виконання робіт з обслуговування договорів), у тому числі оформлення всіх необхідних документів для своєчасної виплати страхових сум або страхового відшкодування, а також здійснення цих виплат [10].

Закон «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначає посередницьку діяльність на ринках фінансових послуг як діяльність юридичних осіб чи фізичних осіб – підприємців, що включає консультування, експертно-інформаційні послуги, роботу з підготовки, укладення та виконання (супроводження) договорів про надання фінансових послуг, інші послуги, визначені законами з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг [11].

У юридичній літературі правники також пропонують декілька визначень посередницької діяльності у сфері страхування. Так, на думку Н. Б. Пацурії, посередницька діяльність на страховому ринку є різновидом страхової діяльності, а остання, у свою чергу, це врегульована нормами права господарська діяльність страхової організації, як правило, для отримання прибутку, яка здійснюється на підставі обов'язкової реєстрації, проведеної уповноваженим державним органом з питань нагляду за страховою діяльністю (для страхових (перестрахових) брокерів) або без такої (для страхових агентів) [5, С. 378].

Посередницька діяльність у страхуванні, зазначає М. Ф. Галагуза, – це вся багатоманітність форм участі на всіх стадіях фінансово-економічних відносин між страховиком та страховальником різноманітних посередників – фізичних та юридичних осіб – підприємців, які діють у межах своїх повноважень та за певну винагороду.[4, С. 22–24]

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що ознаками посередницької діяльності у сфері страхування є: 1) підприємницька діяльність як вид господарської діяльності; 2) здійснюється суб'єктами господарювання – юридичними особами і фізичними особами-підприємцями; 3) підпорядковується спеціальному правовому режиму; 4) метою є отримання прибутку суб'єктами господарювання – страховими посередниками; 5) для страхових або перестрахових брокерів є винятковим видом статутної господарської діяльності страхових посередників; 6) це діяльність як за власний рахунок, так і за рахунок страховика; 7) діяльність як від власного, так і від чужого імені; 8) змістом діяльності є надання фінансових послуг і сприяння встановленню правових зв'язків між потенційними страховальниками та страховиками шляхом здійснення страховими посередниками певних правомірних дій.

Наведені ознаки посередницької діяльності у страхуванні дають можливість визначити поняття такої діяльності: «посередницька діяльність у страхуванні – це комерційна



господарська діяльність суб'єктів господарювання – страхових посередників: страхових та перестрахових брокерів, страхових агентів з надання фінансових послуг, що здійснюється як виключний вид діяльності для страхових та перестрахових брокерів і підпорядковується спеціальному правовому режиму.

Видами посередницької діяльності у страхуванні, виходячи з положень страхового законодавства України, є агентська діяльність страхових агентів і посередницька діяльність страхових та перестрахових брокерів. Наведене в ст. 15 Закону «Про страхування» поняття посередницької діяльності страхових та перестрахових брокерів дозволяє виокремити такі ознаки цієї діяльності: 1) професійна діяльність суб'єктів господарювання; 2) діяльність щодо надання фінансових послуг; 3) спеціальні вимоги щодо здійснення діяльності; отримання свідоцтва щодо внесення страхових та перестрахових брокерів до Єдиного реєстру страхових та перестрахових брокерів; отримання кваліфікаційного сертифікату від уповноваженого органу. Тому можна зробити висновок, що діяльність страхових та перестрахових брокерів у правовому аспекті відповідає ознакам посередництва.

Зауважимо, що під час розгляду юридичної природи агентської діяльності страхових агентів, виходячи з положень українського законодавства, деякі ознаки не відображають суті агентської діяльності у страхуванні як посередницької, такі як: здійснювання діяльності як виключний або основний вид; бути обов'язково суб'єктом господарювання; вимоги щодо спеціального правового режиму, виступати у відносинах від свого імені і за свій рахунок. Так, поняття страхового агента, що міститься в Законі «Про страхування» вказує: страховими агентами можуть бути і фізичні особи, в тому числі й працівники страховика. Навіть якщо розглянути класифікацію страхових агентів – юридичних осіб, то можна зрозуміти, що в таких юридичних осіб агентська діяльність у страхуванні не є виключним або основним видом діяльності. Так, у юридичній літературі наводиться така класифікація страхових агентів – юридичних осіб та фізичних осіб підприємців – за специфікою здійснення ними діяльності: за географічним поширенням: республіканські – Укрпошта, Укрзалізниця, Державний ощадний банк тощо; регіональні – станції технічного обслуговування, пункти перетину державного кордону та ін.; за видом страхування: ті, що надають послуги страховикам, що здійснюють страхування життя; ті, що надають послуги страховикам, що здійснюють страхування інше ніж життя; за участю в процесі страхування: страхові агенти, що сприяють укладанню договорів страхування; страхові агенти, що безпосередньо надають послуги з виконання договору страхування [12].

Також можна зазначити, що страхове законодавство, по-перше, визначає виникнення правовідносин між страховиком і страховим агентом через укладення договору доручення, по-друге, прямо вказує на те, що страховий агент є представником страховика. Але предмет і зміст діяльності страхових агентів у правовому сенсі є все ж таки посередництвом, тобто надання фінансової послуги страховику у укладанні або виконанні страхового договору.

Юридична література висвітлює позиції науковців про те, що договори доручення та агентування породжують відносини представництва. Деякі вчені дотримуються позиції, що посередницька діяльність на відміну від представництва є такою лише тоді, коли вона здійснюється від власного імені [13]. Інші вчені висловлюють протилежні точки зору, що комерційний посередник може діяти за рахунок клієнта як від власного імені, так і від імені клієнта [14]. Водночас В. В. Резнікова слушно зазначає, що «при дослідженні сутності посередництва як правового явища слід, передусім, визначити взаємозв'язок та взаємозалежність таких правових категорій, як «посередництво» та «представництво»; правові інститути посередництва та представництва мають єдиний корінь, як наслідок, можна виділити низку спільних рис»[6, С. 81–91].



Ст. 295 Господарського кодексу України дає визначення комерційного посередництва (агентської діяльності), яка є підприємницькою діяльністю, що полягає в наданні комерційним агентом послуг суб'єктам господарювання у здійсненні ними господарської діяльності шляхом посередництва від імені, в інтересах, під контролем і за рахунок суб'єкта, якого він представляє [15]. Це визначення ототожнюється з визначенням комерційного представництва в ч. 1 ст. 243 Цивільного кодексу України [16]. І комерційний агент, і комерційний представник діють від імені, за рахунок, в інтересах суб'єкта, якого вони представляють. Як правильно зазначають О. В. Полтавський та В. В. Резнікова: «виняток (йдеться про агентську діяльність) правила цього не спростовує, а лише свідчить про те, що використана вітчизняним законодавцем конструкція комерційного посередництва невдала, має невідповідність застосованій правовій формі щодо змісту» [17].

Висновки. Отже, аналіз юридичної природи посередницької діяльності у сфері страхування дає підстави говорити про те, що її видами є посередницька діяльність страхових та перестрахових брокерів, посередницька діяльність страхових агентів, посередницька діяльність інших суб'єктів господарювання у сфері страхування.

Наведені ознаки посередницької діяльності у сфері страхування дали можливість визначити поняття посередницької діяльності у сфері страхування – це комерційна господарська діяльність суб'єктів господарювання – страхових посередників: страхових та перестрахових брокерів, страхових агентів – з надання фінансових послуг, що здійснюється як виключний (професійний) вид діяльності для страхових та перестрахових брокерів, і підпорядковується спеціальному правовому режиму.

Для більш чіткого відмежування агентської діяльності в сфері страхування як виду посередницької діяльності у сфері страхування від представництва слід внести зміни до ст. 295 Господарського кодексу України і викласти ч. 1 ст. 295 ГК України в такій редакції: «Комерційне посередництво (агентська діяльність) є підприємницькою діяльністю, що полягає в наданні комерційним агентом послуг суб'єктам господарювання під час здійснення ними господарської діяльності шляхом посередництва як від власного імені, так і від імені, в інтересах, під контролем і за рахунок суб'єкта, якого він представляє, або за власний рахунок».

Також внести зміни в ч. 7 ст. 15 Закону «Про страхування» та викласти її в такій редакції: «Страхові агенти – комерційні агенти – фізичні особи підприємці або юридичні особи, які зареєстровані в установленому порядку в уповноваженому органі й виконують частину страхової діяльності страховика, а саме: укладають договори страхування, отримують страхові платежі, виконують роботи, пов'язані зі здійсненням страхових виплат та страхових відшкодувань. Страхові агенти можуть діяти як від власного імені, так і від імені страховика в його інтересах за винагороду на підставі агентського договору зі страховиком.

Реалізація вищезазначених пропозицій дозволить певною мірою розкрити юридичну природу посередницької діяльності у сфері страхування.

Список використаних джерел:

1. Річний звіт Національної комісії по регулюванню ринків фінансових послуг за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : - <http://www.dfp.gov.ua/742.html>
2. Яременко Н. В. Еволюція інституту брокерів на світовому ринку страхових послуг / Н. В. Яременко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 2. – С. 286–291.
3. Вінник О. М. Інвестиційне право : навчальний посібник / Вінник О. М. – К. : Юридична думка, 2005. – 568 с.
4. Галагуза Н. Ф. Страховое посредничество: значение, формы, перспективы: дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Галагуза Николай Федосеевич. – М., 2001. – 448 с.



5. Пацурія Н. Б. Страхові правовідносини у сфері страхування: проблеми теорії і практики : монографія / Н. Б. Пацурія. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2013. – 501 с.
6. Резнікова В. В. Правове регулювання посередництва у сфері господарювання (теоретичні аспекти) : монографія / Резнікова В. В. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2010. – 706 с.
7. Егоров А. В. Понятие посредничества в гражданском праве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Егоров Андрей Владимирович. – М., 2002. – С. 38–84.
8. Васильєва В. А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг : монографія / В. А. Васильєва. – Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, 2006. – С. 44–96.
9. Про страхування : Закон України від 21 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 2 – Ст. 4.
10. Про порядок провадження діяльності страховими посередниками : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.1996 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 1.
11. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1457.
12. Залетов О. М. Довідник страхового агента : [навчальний посіб.] / Залетов О. М., Мюллер П., Шевченко В. І. – К. : Міжнародна агенція «Bee Zone», 2002. – С. 12–15.
13. Галушина И. Н. Посредничество как гражданско-правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Галушина Ирина Николаевна. – Пермь, 2006. – С. 104–110.
14. Щергина Е. А. Коммерческое посредничество: существующие точки зрения на понятие и выделяемые признаки / Е. А. Щергина // Юрист. – 2005. – № 1. – С. 9.
15. Господарський кодекс України : Закон, від 16 січня 2003 р. № 436 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
16. Цивільний кодекс України : Закон, від 16 січня 2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
17. Полтавський О. В. До питання про фідучіарний характер договірних представницьких відносин [Електронний ресурс] / О. В. Полтавський // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 788–793. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12povdpv.pdf>.

БЕЛІК І. Б.,

здобувач кафедри адміністративного права (Інститут права
ім. кн. Володимира Великого
Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ)

УДК 336.221

ПРИНЦИПИ РЕЗИДЕНТСТВА ТА ВИЗНАЧЕННЯ ДЖЕРЕЛ ДОХОДУ ЯК ПІДСТАВИ ДЛЯ ОПОДАТКУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню та аналізу сутності принципів резидентства та визначення джерел доходу, як підстав оподаткування електронної комерції. У статті висвітлено проблемні питання, які існують у сфері оподаткування електронної комерції, та сформульовано висновки щодо вдосконалення



механізмів правового регулювання електронної комерції.

Ключові слова: Електронна комерція, принципи, оподаткування, резидентство, постійне представництво, визначення джерел доходу.

Статья посвящена определению и анализу сущности принципов резидентства и определению источников дохода, как оснований налогообложения электронной коммерции. В статье освещены проблемные вопросы, которые существуют в сфере налогообложения электронной коммерции, и сформулированы выводы относительно усовершенствования механизмов правового регулирования электронной коммерции.

Ключевые слова: Электронная коммерция, принципы, налогообложения, резидентство, постоянное представительство, определение источников дохода.

The article is devoted to defining the content of the principles of the presidency and identify sources of income, as the basis of taxation of electronic commerce. The most problem questions which need to be decided are defined and the propositions about improving of e-commerce regulation are suggested.

Keywords. E-commerce, the principles of taxation, residency, permanent establishment, identification of sources of income.

Вступ. Податкова система у загальному вигляді функціонує вже протягом майже ста років, певним чином забезпечуючи розподіл податкових доходів між державами. Протягом даного строку державами розроблені та узгоджені основні принципи консенсусу відносно міжнародного оподаткування, які закріплені в більш ніж тисячі двосторонніх угодах, договорах і конвенціях, а також у багатьох модельних конвенціях про запобігання подвійного оподаткування, які мають міжнародне значення. Варто звернути увагу на те, що питання міжнародного розподілу податкових доходів завжди було проблемним. У зв'язку із цим уявляється досить непростим завданням встановлення нових принципів справедливого розподілу податкових доходів, які були б прийнятні для країн усього миру. Зокрема, в край скрутним є перегляд принципу, відповідно до якого переважне право оподаткування прибутку від підприємницької діяльності належить суб'єкту господарювання або державі, на території якого перебуває джерело доходу, а не суб'єкту господарювання або державі, у якій заснований та зареєстрований суб'єкт господарювання (або в якому перебуває місце його керування або контролю), а рівно проживає фізична особа - одержувач доходу.

Для визначення місця отримання доходу, який підлягає оподаткуванню, в сучасних правових системах застосовуються певні принципи, серед яких доцільно виокремити принципи резидентства та визначення джерел доходу. Саме визначення та аналіз даних принципів, які не є достатньо розробленими науково та нормативно, обумовлюють актуальність дослідження.

Дослідженню проблем оподаткування, зокрема й правочинів електронної комерції були присвячені наукові праці таких відомих вчених як: В.А. Алексуніна, О.О. Баранова, А. Бойко, Н. М. Васильєву, О.А. Долгих, Т. Г. Затонацької, О.Ю. Коннова, В. Кротюка, О. Куценко, І.А. Ларютіної, М.В. Макарової, С. Міщенко, О.О. Тедеева, А.М. Новицького, С. П. Познякова, В.Л. Плєскача, С.П. Ріппи, О. Томашевського, В.С. Цимбалюка, М. Шпагіної та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення та аналіз принципів резидентства та визначення джерел доходу як підстав оподаткування електронної комерції.

Результати дослідження. Завданням будь-якої організації, що виконує фінансові функції держави, для досягнення мети нарахування та стягнення податків та інших платежів, є визначення місця здійснення певної господарської операції суб'єктом оподаткування.



Особливої уваги при цьому приділяється операціям які здійснюються дистанційно.

Так, починаючи ще з 80-х років минулого століття виявилися безрезультатними наукові і законодавчі дебати про оподаткування продажів за допомогою поштових замовлень. Дебати на тему оподаткування е-комерції, які існують у теперішній час, є, у певному ступені, аналогом та фактично продовженням згаданих вище.

Торгівля товарами, послугами та роботами з використанням мережі Інтернет, значною мірою змінило визначені кордони, зміст, порядок та наслідки виконання правочинів. В наслідок цього багато понять та механізмів, що складають основу принципів міжнародних договорів з питань оподаткування, з появою електронної комерції перестали відповідати своїй сутності.

Так, зазнав змін загальноновстановлений підхід щодо компетенції державної влади у податковій сфері, яка завжди базувалася на територіальному і юрисдикційному принципі. Але, з появою електронної комерції питання співставлення національних податкових кордонів з екстериторіальною, такою, що не має кордонів, мережею Інтернет, виявилися недостатньо врегульованими. Визначення податкової юрисдикції, враховуючи екстериторіальність мережі Інтернет, одне з найважливіших питань оподаткування, які потребують негайного вирішення.

За висловом Л. Хиннзенса і Р. Дэрнберга, проблеми оподаткування електронної комерції є лише вершиною айсберга, оскільки сучасна глобальна економіка в цілому ставить під питання необхідність розподілу доходів між державами резидентства й державами джерела доходу. На думку цих авторів, всі доходи повинні підлягати оподаткуванню тільки в державі резидентства [1, с.305].

Правові доктрини щодо оподаткування господарських операцій за принципом резидентства, як правило, розглядають їх з точки зору застосування одного з двох принципів:

1. В залежності від постійного представництва. Він полягає в тому, що місце діяльності суб'єкта, розташованого в одній державі, через яке здійснюються комерційні операції підприємства, що є резидентом в іншій державі, визнається в залежності від таких критеріїв, як наявність матеріальних активів (будівлі, споруди та інше), що використовуються для отримання прибутку, наявність залежних агентів (осіб, уповноважених укладати контракти від імені іноземної компанії і регулярно користуються цими повноваженнями) і таке інше;

2. Залежно від територіальності. Згідно з цим принципом всі доходи господарюючого суб'єкта, незалежно від його національної приналежності та резидентства, що виникають у даній юрисдикції підлягають оподаткуванню [2].

Прихильники застосування першого принципу ведуть мову про можливість визначення постійного представництва, наприклад, в залежності від фізичного місцезнаходження обладнання провайдера, що забезпечує суб'єкту електронної комерції доступ до мережі Інтернет. Але, спірним є питання про те, чи можна визнати Інтернет-провайдера залежним агентом суб'єкта комерційних відносин, якщо він лише надає йому доступ до Інтернету, при цьому, не виконуючи від його імені ніяких юридично значимих дій [3, с.134].

З нашої точки зору цей принцип найбільш прийнятний, однак застосовувати його слід з урахуванням особливостей електронної комерції.

Зокрема, позитивним моментом є можливість уникнути подвійного оподаткування, до якого може привести застосування принципу територіальності, хоча, звичайно, основним методом боротьби з подвійним оподаткуванням є уніфікація податкового законодавства на міжнародному рівні шляхом укладення відповідних угод.

Питання щодо резидентства суб'єктів електронної комерції через утворення постійного представництва на території України в теперішній час є досить актуальним, оскільки основна частка податкових надходжень від іноземних суб'єктів господарювання припадає на податок на прибуток іноземного суб'єкта і податок на додану вартість. Тому, збільшення податкових надходжень до бюджету з податку на прибуток значною мірою залежить від того, чи утворює іноземний суб'єкт господарювання постійне представництво на території України.

Згідно з п. 4 Порядку розрахунку податкових зобов'язань з податку на прибуток



нерезидентів, які провадять діяльність на території України через постійне представництво, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 25.06.2013 р. № 610, постійні представництва нерезидентів, які отримують доходи із джерелом походження з України або виконують агентські (представницькі) та інші функції стосовно таких нерезидентів чи їх засновників, є платниками податку на прибуток з числа нерезидентів. Дохід (прибуток) нерезидента, який провадить свою діяльність на території України через постійне представництво, з джерелом походження з України є об'єктом оподаткування податком на прибуток [4].

Під постійним представництвом іноземної організації в Україні відповідно до п. 14.1.193. ст.14 ПК України, розуміється постійне місце діяльності, через яке повністю або частково проводиться господарська діяльність нерезидента в Україні, зокрема: місце управління; філія; офіс; фабрика; майстерня; установка або споруда для розвідки природних ресурсів; шахта, нафтова/газова свердловина, кар'єр чи будь-яке інше місце видобутку природних ресурсів; склад або приміщення, що використовується для доставки товарів.

Крім того, даною нормою встановлено, що з метою оподаткування термін «постійне представництво» включає будівельний майданчик, будівельний, складальний або монтажний об'єкт чи пов'язану з ними наглядову діяльність, якщо тривалість робіт, пов'язана з таким майданчиком, об'єктом чи діяльністю, перевищує шість місяців; надання послуг (крім послуг з надання персоналу), у тому числі консультаційних, нерезидентом через співробітників або інший персонал, найнятий ним для таких цілей, але якщо така діяльність провадиться (в рамках одного проекту або проекту, що пов'язаний з ним) в Україні протягом періоду або періодів, загальна тривалість яких становить більш як шість місяців, у будь-якому дванадцятимісячному періоді; резидентів, які мають повноваження діяти від імені виключно такого нерезидента, що тягне за собою виникнення у цього нерезидента цивільних прав та обов'язків (укладати договори (контракти) від імені цього нерезидента; утримувати (зберігати) запаси товарів, що належать нерезиденту, із складу яких здійснюється поставка товару від імені нерезидента, крім резидентів, що мають статус складу тимчасового зберігання або митного ліцензійного складу).

В свою чергу, постійним представництвом не є використання споруд виключно з метою зберігання, демонстрації або доставки товарів чи виробів, що належать нерезиденту; зберігання запасів товарів або виробів, що належать нерезиденту, виключно з метою зберігання або демонстрації; зберігання запасів товарів або виробів, що належать нерезиденту, виключно з метою переробки іншим підприємством; утримання постійного місця діяльності виключно з метою закупівлі товарів чи виробів або для збирання інформації для нерезидента; направлення у розпорядження особи фізичних осіб у межах виконання угод про послуги з надання персоналу; утримання постійного місця діяльності виключно з метою провадження для нерезидента будь-якої іншої діяльності, яка має підготовчий або допоміжний характер [5].

Згідно з Типовою моделлю ОЕСР про уникнення подвійного оподаткування від 1978 р. (далі - Типова модель) , що є основою для розробки міжнародних угод , термін «постійне представництво» означає постійне місце діяльності, через яке повністю та частково здійснюється підприємницька діяльність організації. Цей термін, зокрема, включає місце управління, відділення, контору, фабрику, майстерню, шахту, нафтову або газову свердловину, кар'єр або інше місце видобутку природних ресурсів [6].

Таким чином, нормами міжнародного та українського законодавства про податки і збори визначені наступні ознаки постійного представництва, за наявності сукупності яких діяльність іноземного суб'єкта господарювання в Україні визнається постійним представництвом: наявність відокремленого підрозділу або будь-якого іншого місця діяльності іноземного суб'єкта господарювання в Україні; здійснення іноземним суб'єктом господарювання підприємницької діяльності на території України; здійснення такої діяльності на регулярній основі (протягом періоду або періодів, загальна тривалість яких становить більш як шість місяців).

Аналогічні положення містяться і в міжнародних угодах про уникнення подвійного



оподаткування, зокрема у Конвенції між Урядом України та Урядом Мексиканських Сполучених Штатів про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та майно і Протоколу до неї від 23.01.2012 р. [7], Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протоколу до неї від 08.11.2012 р. [8], тощо. Таким чином, термін «постійне представництво» в українському і міжнародному законодавстві практично збігається.

Відповідно до п.65.5 ст. 65 ПК України підставою для взяття на облік відокремленого підрозділу іноземної компанії, організації, у тому числі постійного представництва нерезидента, є належна акредитація (реєстрація, легалізація) такого підрозділу на території України згідно із законом.

В той же час, з точки зору правової природи електронної комерції застосування принципу «постійного представництва» до суб'єктів електронної комерції для мети оподаткування є досить утрудненим.

Так, з технічної та організаційної точки зору, визначитися з країною резидентства суб'єкта оподаткування електронної комерції практично не можливо, оскільки, якщо в певній країні не розміщується сервер Інтернет-провайдера, то й ризик виникнення постійного представництва в цій країні не виникає. Навіть якщо встановлюється, що підприємство має постійне представництво в країні, де перебуває його сервер, дохід від діяльності такого постійного представництва, можливо, буде меншим в порівнянні з доходом, що виник би у постійного представництва в традиційному його розумінні. Оподаткування виявляється неадекватним швидко зростаючому значенню електронної комерції й можливостям з надання послуг клієнтам, які мають великі можливості. Тому, вважаємо досить обґрунтованими пропозиції певних науковців щодо обкладання податком доходу від електронної комерції саме за місцезнаходженню клієнтів - споживачів товарів і послуг, які розповсюджуються за допомогою Інтернету.

В той же час, окремі науковці пропонують для мети оподаткування операцій електронної комерції застосовувати принцип визначення джерела доходу. Такий підхід обґрунтовується тим, що підприємства, які здійснюють діяльність з продажу електронних товарів і послуг, можуть без праці переміщуватися з однієї країни світу в іншу, незалежно від фізичного місцезнаходження їх цільової клієнтської бази.

Прикладом наукового обґрунтування даної концепції є праці Р.Вестіна та А. Риджна, які вважають, що розвиток сучасних технологій найбільше істотно вплине на можливість визначення резидентства (а точніше, утруднить, якщо взагалі не унеможливить його визначення), а не джерела доходу. Тому, на їхню думку, в концепції оподаткування з джерела доходу більше перспектив. Оскільки усе більше підприємств стають глобальними, точність визначення ефективного місця керування як критерій резидентства знижується. Використання місцезнаходження джерела доходу як основний принцип міжнародного оподаткування уявляється їм кращим, особливо через те, що, як правило, саме держава джерела доходу надає ринки для збуту [9, с.125].

Під джерелом доходу в міжнародній практиці звичайно розуміється географічна область, де здійснюється економічна діяльність, що приносить дохід. Для наділення держави податковою юрисдикцією необхідна наявність достатнього зв'язку між цією державою й конкретним доходом. Всі діючі норми, що регулюють оподаткування в джерела доходу, вимагають певної фізичної присутності. Але, в електронній комерції фізичні фактори відіграють другорядну роль. Коли мова йде про фізичних осіб (наприклад, осіб вільних професій), завжди можливо яким-небудь образом визначити їхнє місцезнаходження. Визначення місцезнаходження юридичних осіб, навпроти, досить важко. Компанії, які традиційно здійснювали торгівлю товарами й надавали послуги в інших державах через постійні представництва, тепер можуть вести ту ж діяльність, використовуючи можливості електронної комерції.



Застосування принципу визначення джерела доходу для мети оподаткування операцій електронної комерції вважається нам більш обґрунтованим, виходячи й з приписів ст. 17 Модельної конвенції ОЕСР щодо податків на доходи і капітал, згідно з якою, під час відсутності постійного представництва (постійної бази) надається переважне право оподаткування доходів артистів і спортсменів у державі джерела доходу [10]. Дане положення Модельної конвенції ОЕСР обґрунтовується тим, що артисти й спортсмени можуть одержувати досить значні гонорари, не маючи в державі джерела доходу постійного представництва (постійної бази). Наприклад, гурт музикантів протягом довгострокового турне в країні, громадянами якої вони не є, може заробити кілька мільйонів доларів, не маючи при цьому постійного представництва в країні джерела доходу. Аналогічний підхід уявляється можливим і відносно суб'єктів господарювання (підприємств, установ, інших організацій та фізичних осіб-підприємців) що беруть участь в електронній комерції, які можуть продавати товари й послуги клієнтам в інших країнах і отримувати значні прибутки, не маючи постійних представництв у даних країнах. Подібно гурту музикантів, суб'єкт господарювання, що бере участь в електронній комерції, здатний «переміщуватися» між країнами й досягати своїх клієнтів навіть під час відсутності постійного місця діяльності. Таким чином, принципи, встановлені нормою ст. 17 Модельної конвенції ОЕСР, теоретично могли б бути використані для оподаткування прибутку, отриманої від електронної комерції в Україні.

Висновки. Проблеми, пов'язані з визначенням країни резидентства, свідчать про те, що перехід до оподаткування за принципом резидентства стосовно до угод у сфері електронної комерції не дозволяє розв'язати питання про надання прав по оподаткуванню доходів від таких угод одній країні.

В той же час, принцип визначення джерела доходу є досить обґрунтованою та можливою до практичного застосування підставою для мети оподаткування господарських операцій електронної комерції в Україні.

Список використаних джерел:

1. Doernberg R., Hinnekens L. Electronic Commerce and International Taxation.7 The Hague: Kluwer Law International, 2002. - P. 305.
2. История электронной коммерции. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://elcom.psuti.ru/content/other/index.php?ID=154>. – 10.05.2013.
3. Огородникова И. И. Развитие бизнеса в сети Интернет: налоговый аспект/ И. И. Огородникова // Вестник Тюменского государственного университета. – 2010. - № 4. – С. 129-135.
4. Про затвердження форм та Порядку розрахунку податкових зобов'язань з податку на прибуток нерезидентів, які провадять діяльність на території України через постійне представництво. Наказ Міністерства фінансів України : від 25.06.2013 р., № 610 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 57. - Ст. 2075.
5. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 р. / Офіційний вісник України. – 2010. - № 92 (частина 1). - Ст. 3248.
6. Типова Модель ОЕСР про уникнення подвійного оподаткування від 1978 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.OECD.com/treaty.htm#top_treaty.
7. Про ратифікацію Конвенції між Урядом України та Урядом Мексиканських Сполучених Штатів про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та майно і Протоколу до неї : Закон України : від 02.10.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. - № 81. - ст. 3252.
8. Про ратифікацію Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протоколу до неї : Закон України : від 04.07.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. - № 57. - Ст. 2059.
9. Westin R. A. International taxation of electronic commerce / R. A. Westin, A. Rijn. - The



Netherlands: Kluwer Law International, 2007. – P.125.

10. Model Tax Convention on Income and on Capital. OECD Committee on Fiscal Affairs (as it read on 22 July 2010) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en#page2.



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

ПОДОЛЯКА А. М.,

доктор юридичних наук, доцент,
ректор (Міжрегіональна академія
управління персоналом)ДО ПИТАННЯ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

УДК 351.74

Розглядаються питання реформування системи органів внутрішніх справ України. Проаналізовано систему державних органів, які практично виконують багато функцій органів внутрішніх справ, але перебувають у підпорядкуванні інших відомств. Сформовано пропозиції щодо шляхів майбутніх реформ на основі досвіду зарубіжних країн та попереднього досвіду роботи МВС СРСР

Ключові слова: сфера внутрішніх справ, міліція, прикордонна служба, система виконання покарань, пожежна служба, реформування, державні інспекції

Рассматриваются вопросы реформирования системы органов внутренних дел Украины. Проанализирована система государственных органов, которые практически осуществляют много функций органов внутренних дел, но подчиняются другим ведомствам. Сформулировано предложение относительно путей будущих реформ на основе опыта зарубежных стран и предыдущего опыта работы МВД СССР

Ключевые слова: сфера внутренних дел, милиция, пограничная служба, система исполнения наказаний, пожарная служба, реформирование, государственные инспекции

In the article the questions of the reform of the system of internal affairs of Ukraine are considered. The analysis of the system of state organs, that perform the functions of internal affairs units, but they are subordinated to the other departments is done. The proposals concerning the trends of future reforms on the basis of experience of the foreign countries and the former experience of the Ministry of Interior of the USSR are done

Key words: sphere of internal affairs, militia, border service, system of punishments, fire service, reforming, state inspections

Вступ. Якщо проаналізувати систему державних органів, які виконують в Україні різноманітні завдання, що стосуються охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також прав і свобод громадян, то ми побачимо, що їх досить багато. Неодноразово відбувалися реформування, метою яких було скорочення кількості чиновників та державних службовців, але всі спроби реформування закінчувалися тим, що кількість чиновників та посадовців збільшувалася. Зазначені спроби реформування стосуються і системи органів внутрішніх справ України, а її реформування, можна без перебільшення сказати, продовжується всі роки



незалежності України.

Було запропоновано десятки напрямів та способів реформування системи органів внутрішніх справ України, окремі з них практично втілювалися в життя. За двадцять років незалежності змінився десяток міністрів внутрішніх справ, проте змін на краще не відбулося.

На нашу думку, одним із недоліків діяльності системи органів внутрішніх справ України є те, що окремі аспекти діяльності державних структур, які належать до сфери внутрішніх справ, відділені від системи внутрішніх справ, але певною мірою впливають на стан правопорядку в країні.

Мова про функції держави у сфері охорони кордонів, службу виконання покарань, пожежників та організації, які виконують рятувальні роботи, охороняють природу, рибні запаси, водні ресурси та ліси, а також інші структури, діяльність яких безпосередньо стосується саме сфери внутрішніх справ. У нас питання внутрішніх справ сприймається як виконання завдань з боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку і громадської безпеки.

Постановка завдання. Метою статті – обґрунтування певної централізації структури внутрішніх справ в Україні та збільшення повноважень органів внутрішніх справ України. Базою проведення реформ може бути закордонний досвід та попередній досвід діяльності органів внутрішніх справ у колишньому Радянському Союзі.

Результати дослідження. Аналіз концепцій реформування системи органів внутрішніх справ України дає можливість розглядати зазначене питання самої реформи з різних боків. Останні наукові дослідження та захищені дисертації [1, 2, 3, 4] свідчать про те, що аспекти реформування розглядають саме в тому порядку і в тій системі, яка існує на сьогодні та яка була визначена ще в 1990 р. після проголошення незалежності. Якщо в науковій літературі й трапляються окремі праці, які пропонують переглянути структуру системи внутрішніх справ, то вони поодинокі й не торкаються глобальної проблеми, об'єднання цілого ряду міністерств, державних комітетів та служб в одну структуру – структуру органів внутрішніх справ [5].

Ми бачимо, що в Україні ще збереглася система поділу силових відомств з часів Радянського Союзу, але ще додалися й інші. Особливо це стосується органів внутрішніх справ. З якою метою після набрання незалежності виокремлено з системи органів внутрішніх справ пожежну охорону та створено ціле Міністерство з надзвичайних ситуацій, що пізніше було передано у підпорядкування до Міністерства оборони ніхто не знає. В принципі рішення певною мірою правильно, але пожежники займаються питаннями внутрішніх справ, вони мають навіть деякі функції розслідування. Це ж саме стосується й системи виконання покарань. Система виконання покарань в більшості західних країн також відокремлена від міністерства внутрішніх справ, але в США система виконання покарань в більшості штатів перебуває у веденні підрозділів внутрішніх справ і ніхто там не підлаштовується до вимог правозахисників.

В Україні, як відомо, багато злочинів учиняються повторно, або засуджені особи, вчинили злочини, а вони не розкриті, тому безпосередній зв'язок з установами виконання покарань для оперативних працівників органів внутрішніх справ України конче потрібен, але зараз установи виконання покарань перебувають у підпорядкуванні Міністерства юстиції і зв'язок з установами виконання покарань досить обмежений.

Отже, ми можемо стверджувати, що після отримання незалежності Україна пішла шляхом збільшення кількості різних державних установ та агенцій, які мають охороняти громадський порядок і громадську безпеку, а також створення нових, що, на нашу думку, не сприяло підвищенню якості роботи в тих галузях що контролюють згадані агенції. Водночас вивчення даної тенденції в науковому плані проводилося поверхово і не пропонувалися нові



підходи

Результати дослідження. Питання реформування систем органів внутрішніх справ України конче необхідно, про це зазначалося неодноразово, а останні події у Врадіївці Миколаївської області свідчать, що вже треба проводити такі реформи. При цьому, мабуть, потрібно звернути увагу на те, як організовані і працюють органи внутрішніх справ в інших країнах, а не вигадувати свій «національний» шлях. Як уже було зазначено, ми підтримуємо думку про те, що всі питання які стосуються внутрішніх справ, має бути об'єднано до одного міністерства – міністерства внутрішніх справ.

Почнемо з Міністерства з надзвичайних ситуацій на даний час Державна служба надзвичайних ситуацій. Все, що відбувається в країні, всі надзвичайні ситуації мали ставати предметом уваги цього міністерства. Але ж це внутрішні справи держави. До отримання незалежності пожежна та рятувальні служби входила до складу МВС України і ніяких проблем виникало. Тим більше, що працівники цієї служби, як уже зазначалося, мають певні напрями діяльності, пов'язані з розслідуванням та проведенням експертиз.

Відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [5] створено Державну службу з надзвичайних ситуацій, яка має виконувати всі завдання пов'язані з рятуванням громадян, пожежами та іншими надзвичайними ситуаціями. Проте дана служба чомусь підпорядкована Міністерству оборони, а не Міністерству внутрішніх справ.

На нашу думку, система МВС України більше підходить до тісної співпраці з рятувальними загонами та пожежниками.

Система виконання покарань у межах колишнього Радянського Союзу також належала до Міністерства внутрішніх справ. Зв'язок між системою виконання покарань та працівниками органів внутрішніх справ безпосередній, крім того, це внутрішні справи держави, хто керуватиме системою виконання покарань. Для працівників міліції важливий зв'язок з місцями виконання покарань, адже частина засуджених учинила не один злочин а декілька, а засуджені вони, як правило, за один. Розкрити вчинені злочини можна тільки за допомогою тісного співробітництва між установами, де відбувають покарання засуджені, та практичними працівниками органів внутрішніх справ.

Цікава позиція прикордонних військ та прикордонників. У колишньому Радянському Союзі прикордонники належали до Комітету державної безпеки. Зараз Адміністрація Державної прикордонної служби України певною мірою підпорядкована МВС України, але, на нашу думку, для тіснішої співпраці треба створити спеціальну прикордонну міліцію, а формування прикордонних військ поступово скорочувати, адже в жодній європейській країні немає прикордонних військ.

Якщо особа порушила кордон і незаконно перебуває на території України, то розшукувати її доводиться працівникам органів внутрішніх справ України, але для пошуку треба багато листуватися, давати орієнтування тощо. Департамент прикордонної служби в системі органів внутрішніх справ України допоміг би вирішувати всі згадані питання.

У більшості країн Європи прикордонна служба – це частина Міністерства внутрішніх справ, адже вона займається внутрішніми справами. Наприклад, у Франції, яка також проводить зараз реформування систем внутрішніх справ, до недавнього часу всіма питаннями перетинання кордонів, охорони кордонів, проведенням рятувальних операцій та відповідно, охороною громадського порядку й громадської безпеки займалася жандармерія. Усього було виділено 7 видів жандармерії, які розділялися на територіальні сили, республіканську гвардію, мобільні військові підрозділи, морську та річкову жандармерію, аеродромну, повітряну та прикордонну жандармерію, спеціальні рятувальні підрозділи, жандармерію озброєнь та охорони особливо небезпечних об'єктів [8].



Якщо коротко проаналізувати завдання всіх видів жандармерії, то територіальні підрозділи виконують завдання з охорони громадського порядку та громадської безпеки на території Франції разом з поліцією. До речі, реформування, яке відбувається зараз у Франції в системі правоохоронних органів – це об'єднання поліції й жандармерії в одне міністерство.

Республіканська гвардія виконувала завдання, характерні для внутрішніх військ в Україні, але тільки частково. Морська й річкова жандармерія слідувала за порядком на річках та на сухопутній території, а також морській акваторії портів.

До завдань аеродромної, повітряної та прикордонної жандармерії входила охорона кордонів і здійснення прикордонного режиму, тобто перевірка документів, підтримання порядку на кордонах і т. ін. У будь-якому разі про порушення прикордонного режиму до відома одразу ставилися підрозділи територіальної жандармерії.

Жандармерія озброєнь виконувала функції дозвільної системи та здійснювала охорону особливо небезпечних об'єктів, таких як атомні станції, водогони, різноманітні склади тощо.

Функції прикордонної поліції виконує також і поліція більшості країн Європи. Адже ці функції держави або місцевого самоврядування нероздільні, а їх виокремлення з функцій внутрішніх справ нелогічно.

Дискусійне питання також про підпорядкування окремих державних служб Міністерству аграрної політики. Йдеться про Державну ветеринарну та фітосанітарну служби, Державне агентство лісових ресурсів України та Державне агентство рибного господарства України. Інспекції, які містяться в складі згаданих державних агенцій, виконують по суті міліцейські функції. Наприклад, Державне агентство рибного господарства відповідно до Указу Президента України здійснює контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів; здійснює контроль за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних живих ресурсів; складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом [9]. У принципі всі ці питання лежать у площині повноважень органів внутрішніх справ України, але вони вирішуються особами, які в більшості випадків не мають відповідної компетенції. Тому, мабуть, доцільно створити відповідні органи подвійного підпорядкування – інспекції, які б підпорядковувалися і Міністерству внутрішніх справ у частині проведення розшукової діяльності та контролю за дотримання законодавства суб'єктами господарської діяльності у сфері рибних запасів та рибного господарства, але водночас вони мають бути укомплектовані спеціалістами, які б могли проводити оцінювання шкоди, завданої рибному господарству, та інші питання, що підлягають вирішенню саме за допомогою спеціальних знань.

Питання юридичної кваліфікації порушень, які допустили юридичні та фізичні особи під час користування своїми правами щодо вилову риби тощо, повинні вирішувати юристи, працівники органів внутрішніх справ України або також спеціально підготовлені особи, які підпорядковувалися б МВС України.

Аналогічна ситуація виникає також у процесі діяльності Державного агентства лісових ресурсів України. Відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458/2011, яким було затверджено «Положення про Державне агентство лісових ресурсів України», зазначене агентство: забезпечує виконання функцій державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони, всіх постійних лісокористувачів і власників лісів, бере участь у забезпеченні реалізації державної політики в сфері пожежної безпеки, забезпечує організацію та координацію заходів з охорони державного мисливського фонду і заходів щодо регулювання чисельності мисливських, хижих та шкідливих для мисливського господарства тварин; забезпечує здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок та інших лісопорушень, захист лісу від шкідників, хвороб та іншого шкідливого впливу на території



лісового фонду підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; організовує виконання протипожежних, лісозахисних та інших лісоохоронних заходів на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; розглядає згідно із законодавством справи про адміністративні правопорушення і в межах своїх повноважень приймає відповідні рішення [10].

Як видно з цього переліку, частина таких повноважень стосується діяльності працівників органів внутрішніх справ України. В цілому більшість виявлених порушень фіксується тільки в присутності працівників органів внутрішніх справ України, тому доцільно було б створити відповідні органи подвійного підпорядкування. Вони повинні підпорядковуватися МВС України та Міністерству аграрної політики.

Міністерство аграрної політики має забезпечувати спеціалістів, які б визначали необхідність проведення перевірок, формували напрями перевірок, але технічне забезпечення мають здійснювати особи з відповідною юридичною підготовкою.

Тобто перевірки та рейди, які проводяться працівниками Державного агентства лісових ресурсів України, були б результативнішими й ефективнішими, якби окремі працівники входили б до складу МВС України.

Висновки. Проведений короткий аналіз свідчить, що сфера внутрішніх справ, яка підлягає охороні та врядуванню, досить широка, і якщо підходити до реформування цієї сфери виважено з урахуванням досвіду інших країн, ми можемо підвищити ефективність діяльності державних органів, до завдань яких входить власне її охорона. Треба об'єднати всі органи, які мають здійснювати заходи з охорони й доручати проведення заходів професійно підготовленим працівникам. Крім того, слід сформувати стратегію подвійного підпорядкування й застосовувати її до всіх державних органів, які діють у сфері охорони прав і свобод громадян.

Звичайно, на вирішення питань щодо об'єднання всіх цих структур до одного міністерства необхідна політична воля, але за детально розроблених дій з урахуванням тенденцій, які намітилися в Україні, такий варіант можливий.

Список використаних джерел:

1. Гіда Є. О. Деонтологічні засади забезпечення прав і свобод людини та громадянина у сфері правопорядку : монографія / Є. О. Гіда. – К. : ФОП О. С. Липкан, 2011. – 416 с.
2. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Х. : НікаНова, 2011. – 509 с.
3. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Миколаївна Шопіна. – К., 2012. – 514 с.
4. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка – Х. : Вид-во Університету внутрішніх справ, 2004. – 214 с.
5. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012. – Режим доступу : president.gov.ua.
6. Капарини М. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы / М. Капарини ; под ред. М. Капарини, О. Маренина, А. Н. Ярмыш. – К. : Задруга, 2005. – 296 с.
7. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України, від 3 квітня 2003 року № 661-IV. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
8. Заросило В. О. Жандармерія Франції : посібник / Заросило В. О. ; за заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. – 44 с.



9. Положення про Державне агентство рибного господарства України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16 квітня 2011 року № 484/2011. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

10. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 458/2011. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

11. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / Братусь С. Н. – М.: Госюриздат, 1963.

12. Яковлев В. Ф. Общая часть гражданского права в современном законодательстве и юридической практике / Яковлев В. Ф. – Свердловск, 1979.

13. Ямненко Т. М. Система фінансового права як галузі права / Т. М. Ямненко // Держава і право. Юридичні та політичні науки. – 2002. – № 15. – С. 322–328.

ПРИЙМАЧЕНКО Д. В.,

доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС

МИРОНЮК Р. В., кандидат

юридичних наук,
доцент, професор кафедри
адміністративного
права та адміністративної діяльності
ОВС (Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922:35.076:351.95

ОКРЕМІ НАПРЯМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено досвід побудови та функціонування системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в європейських державах, на підставі чого сформульовано й обґрунтовано положення, які потребують закріплення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві з метою підвищення рівня законності застосування заходів адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, провадження у справах про адміністративні правопорушення, органи адміністративно-деліктної юрисдикції, європейський досвід.

Исследован опыт функционирования системы органов административно-деликтной юрисдикции в европейских государствах, на основании чего сформулированы и обоснованы положения, которые нуждаются в закреплении в отечественном административно-деликтном законодательстве с целью повышения уровня законности применения мер административной ответственности.



Ключевые слова: административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, органы административно-деликтной юрисдикции, европейский опыт.

In the article experience of functioning of the system of organs of administrativno-deliktnoy jurisdiction is investigational in the European states, on the basis of what formulated and grounded positions which need fixing in a domestic administrativno-deliktnom legislation, with the purpose of increase of level of legality of application of measures of administrative responsibility.

Key words: administrative responsibility, production in matters about administrative offences, organs administratively to deliktnoy jurisdiction, european experience.

Вступ. Поряд з необхідністю удосконалення процедури притягнення до адміністративної відповідальності потребує нового системного підходу дослідження та процесуальне закріплення повноважень суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, система яких занадто розпорошена, адже нині існує понад 40 органів, що мають право притягувати до адміністративної відповідальності за правопорушення в різних сферах. Ефективність їх діяльності досить низька, що зумовлено: системними порушеннями підзаконної нормотворчості (відомчі інструкції, що регулюють особливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в окремій сфері, їх кількість 35, часто виписані з порушенням законодавства, не відповідають нормам КпАП, постійно змінюються та доповнюються, що ускладнює контроль за їх законністю, який стає можливим лише на завершальній стадії розгляду справи); низьким рівнем довіри громадян до органів, що застосовують адміністративні санкції, в результаті низького рівня їх професійності (слабким знанням законодавства, неупередженістю своїх дій, схильністю до корупції, гонитві за показниками виявлених порушень, а не тих порушень, учиненню яких удалось запобігти, браком практичних навичок тощо); ускладненою процедурою застосування адміністративних санкцій за незначні порушення, обслуговування якої потребує значних фінансових витрат бюджетних коштів.

Постановка завдання. Ці та інші обставини зумовлюють необхідність винайдення шляхів реформування системи таких органів. На сучасному етапі реформування адміністративно-деліктного законодавства та правозастосовної практики це можливо з урахуванням дослідження іноземного досвіду функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, та виокремлення напрямів його впровадження у вітчизняне законодавство, що зумовлює мету та завдання даного дослідження.

Результати дослідження. На підставі вивчення іноземного, передусім європейського, досвіду, функціонування та діяльності органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, зокрема таких країн, як Німеччина, Італія, Іспанія, Австрія, Франція, Бельгія, Греція, Чехія, Польща та інших держав Європейського Союзу а також країн СНД, зокрема, Росії, Білорусії, Казахстану, сформульовано та обґрунтовано положення, які потребують закріплення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві. Основні з них буде наведено нижче.

Доцільно розширення повноважень органів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо здійснення скороченої процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення з невисоким ступенем суспільної шкоди, санкція за вчинення яких передбачає



застосування попередження або штрафу, що не перевищує десять неоподатковуваних мінімумів громадян і в разі визнання вини особою та сплати або надання згоди на сплату штрафу (за прикладом більшості розвинутих європейських держав). У такому разі протокол про адміністративне правопорушення не складається, а на місці вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення. Оформлення такої постанови слід здійснювати на спеціальному номерному бланку спрощеної форми, де зазначається лише резолютивна частина рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції й дається роз'яснення щодо порядку та реквізитів для сплати штрафу. У випадку незгоди порушника з фактом учинення ним порушення, або вчинення порушення невідстановленою особою чи такого, що передбачає застосування штрафу більше ніж десять неоподатковуваних мінімумів громадян, органом адміністративно-деліктної юрисдикції виконується загальна процедура розгляду справ, яка передбачає виклик та заслуховування порушника, свідків, оцінки доказів, проведення експертиз, тощо, що завершується прийняттям процесуального документа – постанови про накладення штрафу, яка може бути оскаржена в суді.

Потребує розроблення та запровадження єдиних стандартних для всіх органів адміністративно-деліктної юрисдикції бланків номерних протоколів про адміністративне правопорушення, а інформацію про їх складення необхідно щоденно вносити до єдиного реєстру вчинених та виявлених адміністративних правопорушень, доступ до якого матимуть всі правоохоронні органи за спеціальними кодами доступу, на кшталт реєстрації кримінальних проваджень, що здійснюється відповідно до норм КПК України [1]. Ведення такого реєстру передбачено у всіх європейських країнах з деліктним провадженням карно-правового характеру.

Потребує впровадження в національне адміністративно-деліктне законодавство позитивний досвід Франції, зокрема, щодо наділення органів місцевого самоврядування (сільських голів, мерів, та спеціально створених колегіальних органів на їх основі) повноваженнями застосування адміністративних санкцій за порушення норм, правил благоустрою територій та нормальної життєдіяльності громади, а також надання таких повноважень органам професійного самоврядування (об'єднанням фармацевтів, адвокатів, медичних працівників, директорам приватних освітніх закладів тощо) за порушення норм, правил благоустрою територій та нормальної життєдіяльності громади; колегіальним органам – професійним об'єднанням громадян за порушення у сфері порушення порядку їх професійної самореалізації [2, с. 160]. Це, з одного боку, розвантажить суди та інші органи адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду даних категорії справ, з іншого – надасть більше важелів впливу органам місцевого самоврядування на регулювання, в тому числі засобами адміністративного примусу, муніципальних відносин, а об'єднанням громадян, створеним на основі професійного самоврядування, дасть можливість захищати свої інтереси від посягання. Прийняті цими органами рішення можуть бути оскаржені в позасудовому порядку у дві інстанції: рішення органу влади – до вищестоящего органу; рішення органу місцевого самоврядування – до спеціальної апеляційної колегії, яка створюється на основі цього органу. Рішення ж останніх може бути оскаржено до адміністративного суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України [3] (за прикладом Польщі) [2, с. 184].

Підвищенню професійної складової системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в Україні сприятиме запровадження досвіду Словенії, відповідно до якого на рівні закону визначено освітні вимоги до посадових осіб, що уповноважені на ведення провадження і прийняття рішення у справі [2, с. 189, 190]. Так, з огляду на це, та виходячи з власних наукових переконань і практичної доцільності, вважаємо, що спрощене провадження на місці вчинення правопорушення мають право здійснювати лише посадовці, які мають освітньо-



кваліфікаційний рівень «бакалавр»; розглядати справу в загальному провадженні та виносити рішення щодо них – особи, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «спеціаліст», «магістр». Крім цього, потребують вироблення та затвердження єдині кваліфікаційні вимоги до посадових осіб органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які уповноважені розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення.

Вивчення позитивного досвіду практики діяльності інституту мирових судів в Російській Федерації щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [4] вказує на можливість запровадження аналогічного інституту в Україні, наприклад у формі муніципальних (громадських) судів, наділивши їх повноваженнями щодо розгляду більшості справ, які нині підсудні судам загальної юрисдикції. Це дасть можливість, по-перше, розвантажити місцеві (районні) суди даною категорією справ; по-друге, визначити їх як альтернативну юрисдикційну інстанцію до якої направляються для розгляду справи, порушені іншими органами адміністративно-деліктної юрисдикції, у випадку вибору такої інстанції особою, яка притягується до відповідальності (за прикладом Республіки Казахстан) [5]; по-третє, розширити компетенцію судів щодо розгляду складних справ про адміністративні правопорушення, передусім тих, за вчинення яких передбачено видворення за межі України, адміністративний арешт, позбавлення ліцензії, або значні суми штрафних санкції, що перевищують п'ятдесят неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (за прикладом Німеччини) [6, с. 15].

Основним напрямком розвитку системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції є необхідність зосередження позасудової адміністративно-деліктної юрисдикції в руках державних органів, які наділені, з одного боку, матеріальними ресурсами щодо припинення правопорушення, доставляння порушника для розгляду справи, проведення в повному обсязі розслідування справи, з іншого – кадровим потенціалом для здійснення такої діяльності, наприклад, міліції (поліції), що властиво для Іспанії, Італії, Росії. На нашу думку, це ймовірно за раціональної організації роботи підрозділів міліції, для налагодження якої щодо цього напрямку діяльності необхідно: по-перше, повернутися до практики запровадження посади інспектора (старшого інспектора) відділу профілактики та адміністративної практики, основними повноваженнями якого мають стати підготовка матеріалів справ про адміністративні правопорушення та подання їх на розгляд керівнику міськрайліноргану для прийняття рішення та представлення інтересів відповідача у разі перегляду рішень керівника у справі про адміністративне правопорушення в адміністративному суді; по-друге, розробити чіткі кваліфікаційні характеристики посади такого інспектора, основною з яких має бути наявність вищої юридичної освіти та фахові знання в сфері адміністративно-деліктної юрисдикції. Слід передбачити можливість виділення такої посади в інших органах, які відповідно до законодавства наділені значними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності, наприклад, у сфері надра користування, охорони навколишнього середовища, дотримання податкового, митного, екологічного законодавства тощо.

Розширення таких адміністративно-юрисдикційних повноважень інших, крім суду, органів буде цілком виправдано з огляду на загальноєвропейську адміністративно-деліктну практику, відповідно до якої у 2/3 з усіх виявлених у країні правопорушень застосування заходів адміністративної відповідальності здійснюється саме адміністративними органами, в основу чого покладено їх галузевий та фаховий рівень, за судами в переважній більшості країн закріплено повноваження щодо перегляду рішень таких органів у зв'язку з їх оскарженням [7, с. 64].

Потребує обмеження права застосовування органами адміністративно-деліктної



юрисдикції заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, правова природа яких має кримінально-процесуальний характер, зокрема: адміністративного арешту, вилучення майна, транспортних засобів, застосування яких може здійснюватись у виняткових випадках за рішенням суду (властиво для країн відокремленого адміністративно-деліктного права, таких як: Австрія, Нідерланди, Іспанія, Польща, Чехія, Словаччина).

Позитивним та таким, що потребує впровадження в національне адміністративно-деліктне законодавство, є відхід у більшості європейських країн від принципу чіткого розподілу повноважень між посадовими особами одного органу щодо складення протоколу про адміністративне правопорушення (процесуальної фіксації його вчинення) та розгляду справи про адміністративне правопорушення, яке підвідомче даному органу. Неможливо в законі прописати весь перелік посадових осіб більше як 40 органів адміністративно-деліктної юрисдикції, які наділені вищезазначеними повноваженнями, тим більше, коли КУпАП постійно доповнюється новими складами правопорушень, до того ж досить частим явищем як для нашої, так і для інших країн є постійний перерозподіл повноважень у системі органів виконавчої влади викликаний розвитком суспільних відносин. Адже процесуальна частина КУпАП занадто перевантажена нормами щодо розподілу як адміністративно-юрисдикційних повноважень між різними державними органами, так і в межах одного державного органу, виходячи з ієрархії посад у його структурі, що ускладнює розуміння даних норм не тільки пересічними громадянами, які прагнуть захистити свої права самостійно, але й правниками, до яких звертаються останні для отримання правової допомоги.

На нашу думку, такі норми ускладнюють процедуру застосування адміністративної відповідальності, тому теорія адміністративно-деліктного процесу має нагальне завдання – винайдення найраціональніших критеріїв визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, окремі шляхи вирішення якого ми запропонуємо та систематизуємо нижче. До того ж, як свідчить досвід ФРН, відсутність чіткої ієрархічної побудови системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції не впливає на результати адміністративно-деліктної практики, адже не важливо, який орган застосовуватиме заходи адміністративної відповідальності до особи, а важливо те, щоб особа була притягнута до відповідальності (понесла покарання) в найбільш простий та оперативний спосіб, вигідний для обох сторін, тобто для держави, оскільки витрачаються найменші адміністративні ресурси для порушника, оскільки він має змогу оперативно відшкодувати завдану суспільству шкоду у разі визнання такого порушення, або в іншому випадку – оскаржити рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції до суду [2, с.146]. Проблема в цьому для України, вбачаємо, з одного боку, в низькому рівні довіри громадян до органів виконавчої влади в цілому та органів, які застосовують адміністративні санкції, й викликана низьким рівнем їх професійності (слабким знанням законодавства, неупередженістю своїх дій, схильністю до корупції, гонитві за показниками виявлених порушень, а не тих порушень, учиненню яких удалось запобігти, відсутністю практичних навиків та ін.); з іншого – в низькому рівні правосвідомості громадян (усвідомлення того, що вчинене правопорушення є таким лише у випадку його виявлення, а латентне протиправне діяння – це норма до того часу, коли воно не буде спрямовано на порушення прав самого порушника, нездатності визнати свою провину та добровільно виконати стягнення, винайдення незаконних способів ухилення від сплати штрафу при усвідомленні своєї вини навіть у тих випадках, коли вартісна оцінка цих способів перевищує суму штрафу тощо).

Удосконаленню процедури встановлення законності притягнення особи до адміністративної відповідальності сприятиме, на нашу думку, запровадження, крім апеляційного й касаційного порядку перегляду справ, які підпадають під юрисдикцію суду,



тобто справ за статтями, перелік яких визначено у ст. 221 КУпАП, що, по-перше, відповідатиме п. 8 ст. 129 Конституції України, відповідно до якого однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду [8]; по-друге, забезпечуватиме процедуру захисту прав громадян від упередженого судочинства нарівні з процедурою розгляду справ про кримінальні правопорушення (за прикладом країн несистематизованого адміністративно-деліктного законодавства, таких як Німеччина, Голландія). Нормативного закріплення також потребує процедура перегляду судами загальної юрисдикції постанов про накладення адміністративних стягнень, прийнятих суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції за прикладом таких країн, як Іспанія та Італія [2, с. 168, 172]. Тобто в КУпАП необхідно залишити порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення, відповідно до якого рішення у справі винесене суб'єктом владних повноважень може бути оскаржене до суду, а рішення останнього, за прикладом Болгарії, – до палати з розгляду кримінальних справ апеляційного суду, але в порядку, визначеному КУпАП [9].

Висновки. В підсумку слід зазначити, що попри висловлені вище пропозиції щодо реформування системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції в Україні, її розвиток повинен здійснюватись у напрямку віддання пріоритетності розгляду справ про адміністративні правопорушення адміністративним органам а не суду, оскільки лише за такого підходу відповідальність за вчинення правопорушень вважатиметься адміністративною відповідальністю. Підвищенню ефективності адміністративно-деліктної практики сприятиме також передача повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення з високим ступенем суспільної шкідливості, наближеним до суспільної небезпечності до суду загальної юрисдикції, виділивши в їх системі спеціалізацію суддів з розгляду такої категорії справ; критерієм підсудності таких справ, крім цього, має стати значний розмір штрафу (розмір якого необхідно визначити законодавчо), а також виняткові повноваження щодо застосування адміністративного арешту, вилучення (конфіскації) предметів, речей та позбавлення спеціального права, наданого фізичній або юридичній особі.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/4651-17.
2. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України, від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. О мировых судьях в Российской Федерации : Федеральный закон, от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ // Принят Государственной Думой 11 ноября 1998 года. Одобрено Советом Федерации 2 декабря 1998 года.
5. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях [Электронный ресурс], от 30 января 2001 года № 155-ІІ. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/211955-administrativnyjj-kodeks.html>.
6. Герасимчук Н. М. Адміністративно-деліктне законодавство Федеративної Республіки Німеччини: становлення, розвиток та сучасний стан : автореф. дисер. на здобуття наукового ступеня канд. юр. наук зі спеціальності : 12.00.07 / Н. М. Герасимчук. – Львів, 2006. – 21 с.
7. Орехов О. І. Іноземний (європейський) досвід перегляду справ про адміністративні правопорушення та можливості його впровадження у вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство / О. І. Орехов // Європейські перспективи : науковий журнал. – № 4. – Ч. 1. –



2012. – С. 60–65.

8. Конституція України : Закон, від 28.06.1996 р., № 254к-96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України, від 07.12.1984 р., № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

ФРОЛОВ Ю. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
(Бердянський університет
менеджменту і бізнесу)

**ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН,
ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ
ЗА УЧАСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

УДК 342.9

Розглянуто сучасні наукові підходи до класифікації адміністративно-правових відносин. Визначено основні критерії класифікації та проаналізовано відповідні види адміністративних відносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, вища освіта, вищий навчальний заклад, класифікація адміністративних відносин, види адміністративно-правових відносин.

Рассмотрены современные научные подходы к классификации административно-правовых отношений. Определены основные критерии классификации и проанализированы выделенные на их основании виды административно-правовых отношений в сфере высшего образования с участием высших учебных заведений.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, высшее образование, высшее учебное заведение, классификация административных отношений, виды административно-правовых отношений.

The contemporary scientific approaches concerning classifications of the administrative-legal relations are considered. The basic criteria of classification of administrative-legal relations are determined. The analysis of basic types of administrative-legal relations in the higher education sphere which appear during the activity of higher educational establishment is performed.

Key words: administrative-legal relations, higher education, a higher educational establishment, classifications of the administrative-legal relations, types of the administrative-legal relations.

Вступ. Визначення змісту та особливостей діяльності вищих навчальних закладів у сучасних умовах реформування вітчизняної системи вищої освіти, входження до європейського та загальносвітового освітнього простору, оптимізації правових аспектів



публічного управління у даній сфері потребує виділення з загального кола адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі ВНЗ їх окремих видів за тими або іншими ознаками (критеріями) з метою з'ясування сутності механізму правового регулювання цих відносин, виокремлення їх специфічних правових характеристик, які визначені через відповідні правові норми та врегульовані на рівні чинного законодавства.

Теоретичним дослідженням адміністративних правовідносин присвячено численні праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Авер'янов, О. Альохін, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Голосніченко, В. Колпаков, Ю. Стариков, С. Стеценко та ін. Окремі аспекти проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері вищої освіти розглядалися в працях В. Астахова, Н. Барабашевої, Р. Валєєва, А. Кирилових, С. Мандрика, Л. Миськів, Є. Огаренка, О. Червякової та ін. Проте питання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів не було предметом спеціальних наукових досліджень. Зокрема, в сучасній юридичній літературі немає єдиного підходу до класифікації видів адміністративно-правових відносин, які виникають у діяльності вищих навчальних закладів, що й зумовлює актуальність детального дослідження даного питання.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження видів адміністративно-правових відносин, які виникають у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів, що передбачає вирішення таких основних завдань: розгляд сучасних наукових підходів до класифікації адміністративно-правових відносин, визначення основних критеріїв класифікації та виділення на їх підставі відповідних видів адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі внз.

Результати дослідження. У теорії держави і права виділяють цілу низку підстав, за якими можна класифікувати будь-які правовідносини. Більшість елементів загальної класифікації правовідносин поширюються й на адміністративно-правові, як на їх складову частину. Традиційно виділяють загальні (загальнорегулятивні), конкретні та охоронні правовідносини [1, с. 140], або абсолютні, відносні й загальні правовідносини [2, с. 477–478]. Більш розширена класифікація правовідносин проводиться за такими критеріями, як: функції права; характер обов'язку; ступінь визначеності суб'єктів; галузь права; субординація в правовому регулюванні; кількість суб'єктів; розподіл прав і обов'язків між суб'єктами; волевиявлення сторін; термін дії [3, с. 367–369]. Так, П. Рабінович виділяє окремі види правовідносин залежно від галузі права (конституційні, адміністративні та ін.); кількості суб'єктів (загальні, конкретні); кількісного складу суб'єктів (прості, складні); елемента юридичної норми, на підставі якого виникають правовідносини (регулятивні, охоронні); поведінки суб'єктів (активні, пасивні); розподілу прав та обов'язків між сторонами (односторонні, двосторонні, багатосторонні) [4, с. 82]. М. Матузов виокремлює правовідносини за діями суб'єктів (регулятивні й охоронні), за галузевою ознакою, за ступенем конкретизації та суб'єктним складом правовідносин (абсолютні, відносні, загальні), за характером обов'язків суб'єктів (активні, пасивні), кількісним складом правовідносин (прості, складні), терміном дії (короткочасні, довгострокові) [2, с. 477–478].

Окрім зазначених підстав, що мають універсальний характер і застосовуються як для класифікації правовідносин у цілому, так і окремих, галузевих правовідносин, необхідно виділити й спеціальні ознаки, критерії, які стосуються власне адміністративно-правових відносин. Зауважимо, що в сучасній юридичній науці наразі немає єдиного підходу до класифікації адміністративно-правових відносин. Це зумовлюється, насамперед, тим, що адміністративним правовідносинам властива широка розмаїтість залежно від характеру й форм управлінської діяльності, її учасників, від того, які функції державного управління реалізуються, від поставлених цілей і завдань тощо.



Так, відповідно до функціонального призначення адміністративно-правові відносини найчастіше поділяють на регулятивні та охоронні [5, с. 182]. Слід зазначити, що, на думку деяких авторів, критерієм такого розподілу є не функціональна спрямованість, а цільове призначення, яке відповідно відбивається на застосуванні різних форм і методів управлінської діяльності [6, с. 118], загальний характер правовідносин [7, с. 61] або навіть їх відповідність певному елементу юридичної норми [8, с. 44]. Регулятивні відносини адміністративного права, що супроводжують нормальний процес реалізації права та виконання юридичних обов'язків, становлять переважну більшість відносин владно-управлінської сфери. Це правовідносини, за допомогою яких здійснюється безпосереднє регулювання суспільного життя, – встановлення прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права. Охоронні правовідносини виникають з факту неправомірної поведінки як реакція держави на правопорушення у формі державного примусу. Саме вони, за висловлюванням О. Скакун, «оформлюють» адміністративну відповідальність та застосування юридичних санкцій, що використовуються у випадку правопорушень [3, с. 397].

Відзначаючи необхідність та важливість даної класифікації, зазначимо, що розподіл адміністративно-правових відносин на регулятивні й охоронні не є специфічно адміністративістським. Така класифікація може бути застосована як до адміністративно-правових відносин, так і до правовідносин, що виникають в інших галузях права, – в цивільному, трудовому, господарському праві тощо. О. Харитонova підкреслює, що цей факт не робить її менш важливою для даної сфери, але зумовлює необхідність визначення певних акцентів наукового аналізу сутності адміністративно-правових відносин – так, зокрема, врахування природності такого поділу дозволяє уникнути некоректного ствердження про те, що всі адміністративно-правові відносини є управлінськими у спеціальному (вузькому) значенні цього слова [9, с. 197]. Сказане також безпосередньо стосується розподілу адміністративно-правових відносин відповідно до характеру обов'язків на активні й пасивні, де правовідносини активного типу визначаються як відносини, що потребують здійснення активних дій, а правовідносини пасивного типу – як відносини, що передбачають утримання від певних дій [7, с. 61]. Деякі автори розглядають ці відносини як форми регулятивних адміністративно-правових відносин, де відносини активного типу відбивають регулятивно-динамічну функцію права, утворюються на підставі зобов'язуючих або уповноважуючих адміністративно-правових норм, а відносини пасивного типу відбивають регулятивно-статичну функцію права, складаються на основі норм-заборон [10, с. 78]. Така класифікація не лише є необхідним складовим елементом загальної характеристики правовідносин, але й має важливе значення для дослідження безпосередньо адміністративно-правових відносин, оскільки дозволяє зосередити увагу на особливостях прав та обов'язків суб'єктів даних відносин з урахуванням характеру норм, що є підставою для їх виникнення [9, с. 198].

Що стосується розгляду адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів, то, відповідно до зазначених загальних критеріїв, вони також можуть бути поділені на два основні види: регулятивні та охоронні. Регулятивні правовідносини, що пов'язані з реалізацією завдань державного управління вищою освітою, виникають з фактів правомірної поведінки суб'єктів. До даного виду адміністративно-правових відносин, зокрема, можна зарахувати визначення мети, завдань та функцій вищих навчальних закладів, установлення їх компетенції, проведення акредитації та ліцензування внз та ін. До охоронних адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі внз, що виникають із фактів неправомірної поведінки суб'єктів правовідносин, можна зарахувати відносини, пов'язані зі встановленням правових заборон, притягненням до дисциплінарної відповідальності, застосуванням інших заходів адміністративного впливу до порушників вимог, установлених адміністративно-правовими нормами. Так, згідно з чинним законодавством вищі навчальні заклади в Україні несуть відповідальність за дотримання вимог Законів України «Про освіту», «Про вищу освіту» та інших нормативних актів; виконання головних завдань діяльності та дотримання державних стандартів освіти; забезпечення



безпечних умов для освітньої діяльності; дотримання договірних зобов'язань з іншими суб'єктами освітньої, виробничої, наукової діяльності та громадянами; дотримання фінансової дисципліни, збереження державного майна; соціальний захист учасників навчально-виховного процесу та ін. [11, ст. 69; 12, п. 20].

До загальних підстав, що використовуються для класифікації будь-яких правовідносин (і адміністративних, зокрема), належать також такі критерії, як кількісний склад суб'єктів (точніше, розподіл прав та обов'язків між сторонами правовідносин), за яким виділяють односторонні, двосторонні і багатосторонні відносини [5, с. 183], рівень абсолютизації суб'єктів, відповідно до якого виділяють абсолютні правовідносини, в яких точно визначено права і обов'язки учасників (так само, як і самі учасники) та відносні правовідносини, в яких визначена лише одна сторона – уповноважена, а всі інші є зобов'язаними відносно цієї особи [10, с. 78], а також ступінь визначеності суб'єктів правовідносин, за яким розрізняють загальні та конкретні адміністративно-правові відносини [9, с. 201]. Загальні (або абсолютні) адміністративно-правові відносини можна охарактеризувати як такі правовідносини, в яких точно визначеною є лише одна сторона, а іншу сторону становить невизначена кількість суб'єктів тоді, як у конкретних (відносних) адміністративно-правових відносинах усі суб'єкти точно визначені самою нормою адміністративного права, котра реалізується за наявності обставин, передбачених цією нормою [9, с. 203]. Зміст і характер розподілу прав і обов'язків між сторонами правовідносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів дозволяють визначити такі види адміністративно-правових відносин, як двосторонні (призначення на посаду, притягнення до відповідальності), трьохсторонні (процедура атестації) і багатосторонні (виконання наказу ректора) [13, с. 3]. Більшість адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти за участі внз є багатосторонніми (багатосуб'єктними), до кола основних учасників освітніх відносин належать вищі навчальні заклади, особи, які навчаються, професорсько-викладацький склад та інші працівники внз. Крім того, адміністративно-правові відносини за участі внз можна охарактеризувати як багатоаспектні, адже освітні правовідносини складаються з відносин, якими охоплюються окремі стадії освітнього процесу: навчальна, виховна, атестаційна, охоронна, організаційна.

Серед наявних підстав для розподілу адміністративно-правових відносин на відповідні групи на найбільшу увагу заслуговують такі критерії, що відбивають специфіку та конкретну спрямованість адміністративного права як галузі права, окреслюючи межі його регулювання. Так, зважаючи на характерні особливості адміністративного права, зумовлені його юридичною природою, О. Альохін пропонує виділення таких основних видів відносин:

– відносини, що безпосередньо відбивають основну формулу управлінського впливу («суб'єкт – об'єкт»), у якій чітко виявляється владна природа державно-управлінської діяльності (владні відносини);

– відносини, які складаються за межами безпосереднього управлінського впливу на об'єкт, але які органічно пов'язані з його здійсненням [14, с. 60].

Іноді зазначені групи адміністративно-правових відносин визначають як основні й неосновні, маючи на увазі характер управлінських зв'язків [9, с. 210]. Перші прямо відбивають сутність управління, а другі пов'язані з цією сутністю, але безпосередньо її не відбивають. Основні адміністративні правовідносини – це, насамперед, відносини між вищими та нижчими ланками виконавчої влади, між посадовими особами – керівниками і підлеглими адміністративно-управлінського апарату, між виконавчими органами (посадовими особами) і громадянами, що мають відповідні адміністративно-правові обов'язки тощо. Головною особливістю неосновних адміністративних правовідносин є те, що вони, хоча й виникають безпосередньо у сфері державного управління, однак не мають на меті безпосередній управлінський вплив суб'єкта на керований об'єкт [14, с. 60]. Це, наприклад, відносини між



учасниками правовідносин, які не підпорядковані один одному (відносини «суб'єкт – суб'єкт»).

Безпосередньо пов'язаний з попереднім традиційний для управлінської науки розподіл адміністративно-правових відносин на субординаційні, координаційні та реординаційні правовідносини [15]. Субординаційні відносини базуються на повноваженні одного із суб'єктів використовувати розпорядницькі, контрольні повноваження щодо інших учасників правовідносин. Координаційні правовідносини також характеризуються наявністю владних повноважень, але вони використовуються не лише для реалізації своєї влади, але й для забезпечення ефективної спільної діяльності кількох суб'єктів для досягнення загальної мети й вирішення схожих завдань [6, с. 120]. Реординаційними відносинами є такі відносини, що утворюються з метою забезпечення зворотного впливу керованого суб'єкта на керуючий суб'єкт, тобто впливу знизу на верхні інстанції [15, с. 228–230].

Найбільш широкою класифікацією за юридичним характером адміністративно-правових відносин, що поєднує в собі розглянуті вище класифікаційні схеми, є класифікація, яка передбачає виділення вертикальних і горизонтальних правовідносин [14, с. 61; 6, с. 119]. Вертикальні правовідносини відбивають саму сутність адміністративно-правового регулювання та характер типових для державно-управлінської діяльності субординаційних зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління. Це безпосередньо владні відносини, які виникають між підпорядкованими сторонами і відбивають їх юридичну залежність, тобто відсутність (на відміну, наприклад, від цивільно-правових відносин) рівності сторін [14, с. 61]. Горизонтальними є такі правовідносини, суб'єкти яких перебувають на однаковому організаційно-правовому рівні й мають однаковий масштаб компетенції у тій або іншій сфері. Ці суб'єкти безпосередньо не підпорядковані один одному, а вступають у відносно рівноправні стосунки з метою вирішення відповідного управлінського питання [6, с. 119]. Дані відносини у сфері державного управління, в яких відсутні юридично-владні веління однієї сторони, обов'язкові для іншої, порівняно з вертикальними правовідносинами, трапляються досить рідко. Крім того, їх досить складно розрізнити у загальній масі управлінських зв'язків, адже вони виражені не так чітко, як вертикальні. Є. Курінний зазначає, що горизонтальні адміністративно-правові відносини виникають на основі регулятивних норм і мають два різновиди: 1) ті, що складаються між різнорівневими владними суб'єктами різних підсистем; 2) ті, що виникають між владною структурою та будь-яким суб'єктом, не наділеним владно-управлінською компетенцією [16, с. 92].

Аналіз адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів дозволяє визначити такі основні групи відносин, залежно від характеру їх адміністративно-правового регулювання:

- між органами виконавчої влади і управління (Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти і науки України, органами місцевого самоврядування) та вищим навчальним закладом;
- відносини, що виникають усередині внз між підпорядкованими суб'єктами, тобто між вищим органом (посадовою особою) та нижчим органом (посадовою особою) (відносини між ректором та деканом, завідуючим кафедрою і викладачем тощо);
- відносини, що виникають між непідпорядкованими суб'єктами одного ієрархічного організаційно-правового рівня (наприклад, між ректорами внз);
- відносини між адміністрацією внз та безпосередньо керованим персоналом (професорсько-викладацьким складом, працівниками внз).

Характеристика адміністративно-правових відносин як владних з акцентом на їх сутнісній природі не виключає можливості видової класифікації за іншими критеріями [14, с. 60]. Так, зокрема, важливим критерієм для класифікації адміністративно-правових відносин є конкретні цілі [5, с. 185] або місце (сфера) виникнення адміністративно-правових відносин [8, с. 45; 13, с. 2], за яким виділяють внутрішні та зовнішні організаційні правовідносини [9, с. 201], або внутрішньоапаратні та позаапаратні адміністративні правовідносини [6, с. 119].



Внутрішні правовідносини характеризують організаційні основи управління, являючи собою відносини, що складаються в процесі організації та функціонування публічного управління [6, с. 119]. У даних правовідносинах відбиваються закріплені відповідними юридичними нормами система органів виконавчої влади, їх компетенція, форми й методи внутрішньої організації. Даного роду правовідносинами є також відносини органів виконавчої влади з підпорядкованими їм організаціями та відносини адміністрацій організацій, діяльність яких регулюється адміністративно-правовими нормами (у тому числі й вищі навчальні заклади з їх працівниками). Внутрішньоорганізаційні відносини – це відносини, в межах яких реалізується правовий статус суб'єктів управління та громадян: здійснюються права й свободи громадян, повноваження посадових осіб і компетенція органів управління, встановлюються обов'язки суб'єктів права, притягуються до відповідальності особи, які порушують правові норми у сфері публічного управління [6, с. 119–120]. Характеризуючи адміністративно-правові відносини у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів за таким критерієм, як цілі та місце виникнення адміністративно-правових відносин, слід погодитися з думкою С. Мандрика про те, що вищим навчальним закладам як колективним суб'єктам адміністративного права більше властиві внутрішньоорганізаційні відносини, що складаються з різних аспектів їх діяльності – кадрових, економічних, організаційних тощо (прийняття управлінських рішень; проведення структурних змін; призначення на посаду; формування кадрового резерву; проведення конкурсу на заміщення вакантних посад; застосування заохочень та дисциплінарних стягнень; здійснення контрольно-наглядових повноважень) [13, с. 2]. У внутрішньоорганізаційних адміністративно-правових відносинах обидві сторони є працівниками внз, але при цьому один із них має певні владні повноваження щодо іншого. Вищі навчальні заклади можна розглядати також як суб'єктів зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових відносин (наприклад, у відносинах з питань дотримання дозвільних (ліцензійних) умов і правил надання освітніх послуг, дотримання протипожежних, санітарних, екологічних та інших норм, нагляд і контроль за якими здійснюють органи виконавчої влади). Також вищі навчальні заклади можуть бути учасниками зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових відносин з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з приводу оперативного й бухгалтерського обліку результатів своєї діяльності, статистичної звітності, безпеки праці та ін. [13, с. 2].

Нарешті, ще однією підставою розподілу адміністративно-правових відносин є критерій, який, за формулюванням Є. Курінного, розкриває особливість змісту динамічних властивостей цих відносин [16, с. 85]. Відповідно до даного критерію адміністративні правовідносини поділяються на матеріальні та процесуальні. У сучасній адміністративно-правовій науці такий поділ визначається також за змістом [8, с. 45; 13, с. 3] або за сферою (предметом) застосування [9, с. 204]. В. Авер'янов пропонує виділяти майнові й немайнові адміністративні правовідносини [5, с. 185], а О. Харитонova – матеріально-правові та процедурно-процесуальні адміністративно-правові відносини, зауважуючи, зокрема, що оскільки останні є особливою самостійною формою суспільних відносин, яка фактично обслуговує реалізацію матеріально-правового відношення, даний поділ, певною мірою, умовний, адже реалізація (та й саме існування) матеріального правового відношення неможливо поза правовідносинами процесуальними [9, с. 204]. Поділяючи дану думку і вважаючи такий критерій досить умовним і загальним, розглянемо його як додаткову підставу для класифікації адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі внз, серед яких виділимо:

– групу матеріальних відносин, що виникають на підставі норм матеріального права, які встановлюють правовий режим управління діяльністю внз, закріплюють адміністративно-правовий статус внз як колективного суб'єкта адміністративних правовідносин (визначення цілей, завдань діяльності та функцій вищих навчальних закладів; встановлення компетенції внз, підстав та меж адміністративної відповідальності тощо);



– групу процесуальних відносин, що виникають на підставі норм процесуального права, які закріплюють процедурні форми (порядок) здійснення матеріальних норм та їх захисту, визначають різноманітні адміністративні провадження позаделіктного та деліктного характеру (проведення атестації, конкурсу на заміщення вакантних посад; притягнення до дисциплінарної відповідальності; здійснення контрольних заходів тощо), забезпечуючи, таким чином, динаміку владно-управлінської діяльності.

Висновки. Отже, відзначаючи той факт, що наразі у сучасній юридичній науці не існує єдиного підходу до класифікації адміністративних правовідносин, до основних критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів слід зарахувати як загальні критерії, що мають універсальний характер і застосовуються для класифікації будь-яких правовідносин, так і спеціальні критерії, що стосуються власне адміністративно-правових відносин. До основних адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності ВНЗ у сучасних умовах, належать такі види: за цілями, завданнями діяльності та відповідними функціями – регулятивні та охоронні; за характером установлених законодавством обов’язків – активні й пасивні; за кількістю сторін та за розподілом прав і обов’язків між сторонами правовідносин – двосторонні, тристоронні та багатосторонні; за юридичним характером адміністративно-правових відносин – вертикальні та горизонтальні; за місцем виникнення адміністративно-правових відносин – внутрішні й зовнішні; за сферою (предметом) застосування – матеріально-правові (матеріальні) та процесуальні (процедурно-процесуальні) адміністративно-правові відносини.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
2. Теория государства и права : курс лекций ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1999. – 672 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Навчальний посібник / П. М. Рабінович. – Видання 5-ге, зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
5. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. ; ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
7. Адміністративне право України : підручник ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
8. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 528 с.
9. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Харитонов Олена Іванівна ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 435 с.
10. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсон. міська друкарня», 2010. – 376 с.
11. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 № 2984-III // Відомості Верховної Ради України від 17.05.2002 р. – № 20. – Ст. 134.
12. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України, від 05.09.1996 № 1074. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1074-96-p/page>.
13. Мандрик С. І. Класифікація адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України [Електронний ресурс] / С. І. Мандрик



// Право і безпека. – 2009. – № 5. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2009_5/PB-5/PB-5_21.pdf.

14. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ИКД Зерцало-М, 2003. – 608 с.

15. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили ; отв. ред. Пискотин М. И. – М. : Наука, 1987. – 294 с.

16. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Курінний Євген Володимирович ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 416 с.

БОРКО А. Л.,

кандидат юридичних наук, суддя
(Ленінський районний суд
м. Севастополя)

ПОНЯТТЯ І МЕХАНІЗМ ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В СУДАХ

УДК 342.5+342.56

Виконано аналіз теоретичних положень і адміністративно-правових засад підготовки та прийняття управлінських рішень у судах, визначено їх основні риси, етапи підготовки та прийняття управлінських рішень у судах, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення підготовки та прийняття управлінських рішень у судах.

Ключові слова: поняття і механізм, підготовка та прийняття, управлінські рішення, суди.

Выполнен анализ теоретических положений и административно-правовых основ подготовки и принятия управленческих решений в судах, определены их основные черты, этапы механизма подготовки и принятия управленческих решений в судах, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования подготовки и принятия управленческих решений в судах.

Ключевые слова: понятие и механизм, подготовка и принятие, управленческие решения, суды.

The analysis of theoretical positions and administrative-legal bases of the preparation and adoption management decisions in the courts is made; also it was determined its main features, stages of mechanism, nature and significance, as well as substantiated priority directions of improving preparation and adoption management decisions in the courts.

Key words: concept and mechanism, preparation and adoption, management decisions, the courts.

Вступ. Управлінська діяльність тією чи іншою мірою наявна в усіх державних, муніципальних і громадських структурах і є необхідним компонентом організації продуктивної й злагодженої колективної та індивідуальної роботи їх працівників, спрямованої на реалізацію поставлених перед ними завдань. Управлінські рішення є головним проявом будь-якої управлінської діяльності, від належної підготовки, прийняття та виконання яких безпосередньо



залежить ефективність управлінського впливу. В судах підготовка та прийняття управлінських рішень має власну специфіку, зумовлену внутрішньо організаційним характером управлінської діяльності, особливостями організації судового управління й розподілу управлінських повноважень, статусом і роллю судової влади. А відтак, у контексті вдосконалення управлінської діяльності в судовій системі України й убачаються актуальними питання поняття й механізму підготовки та прийняття управлінських рішень в судах.

Зазначимо, що окремі аспекти підготовки й прийняття управлінських рішень в окремих органах публічної влади раніше вже розглядалися такими вченими, як В. Д. Бакуменко, А. О. Дегтяр, В.Ю. Степанов, С. В. Тарабан, В. В. Конопльов, М. М. Макаренко, С. В. Тарабан, С. П. Якимчук та ін. водночас дані дослідження або стосуються загального розуміння управлінських рішень, або ж розкривають переважно лише порядок і концептуальні ознаки підготовки й прийняття управлінських рішень у цілому, безпосередньо не враховуючи специфіку організації та діяльності судів.

Постановка завдання. Мета дослідження – аналіз теоретичних положень і адміністративно-правових засад підготовки та прийняття управлінських рішень в судах, визначення їх основних рис, етапів механізму, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення підготовки та прийняття управлінських рішень в судах. Новизна міститься у виявленні закономірностей і концептуальних узагальненнях сутності та особливостей підготовки й прийняття управлінських рішень у судах.

Результати дослідження. Передусім, розглядаючи особливості підготовки та прийняття управлінських рішень у судах, зазначимо істотні відмінності як у порядку підготовки й прийняття, так і щодо мети між внутрішньоорганізаційними управлінськими рішеннями та процесуальними рішеннями судів, позаяк за допомогою останніх реалізується не управлінський вплив на організацію судової діяльності, а судова влада щодо захисту відповідних державних, суспільних і приватних інтересів. При цьому окремо слід означити процесуальні рішення судів у справах про адміністративні правопорушення, що містяться на стику судової влади та державно-управлінської діяльності, тому такі рішення з відомою мірою умовності можуть розглядатися в аспекті управлінських рішень суду, хоча за особливостями їх підготовки й прийняття вони більш подібні до інших процесуальних рішень суду.

Під час розгляду особливостей підготовки та прийняття управлінських рішень в судах, першочергово слід визначити сутність та значення управлінських рішень в організації й діяльності судів, що значно ускладнюється відсутністю в науці єдиного узгодженого розуміння такого явища, як управлінські рішення, а відповідно й механізму їх підготовки та прийняття. Зазначене зумовлюється широкою сферою використання управлінських рішень у державному, муніципальному, громадському й господарському врядуванні, а так само й багатоплановістю підготовки й прийняття управлінських рішень, що з різних методологічних позицій дозволяє визначати останні як творчий процес мислення суб'єкта управління, в результаті якого визначається, які заходи треба здійснити [1]; творча, вольова дія суб'єкта управління з вирішення існуючої проблеми [2, с. 18]; усвідомлений і фіксований акт, що спрямовує діяльність трудового колективу [3]; вольовий акт, результатом якого є досягнення конкретної мети [4]; вид діяльності, пов'язаний з підготовкою, вибором та прийняттям певних варіантів дій [5]; вибір альтернативи для виконання поставлених завдань [6; 7] або результат такого вибору [8, с. 173]; результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування й вибору альтернативи для досягнення конкретної мети [9].

Певною мірою кожне з вищезазначених визначень управлінських рішень розкриває окремий аспект їх сутності, однак у контексті розуміння особливостей управлінських рішень у судах вважаємо наведені дефініції надто абстрактними й неповними, що, як правило, не відображають алгоритму підготовки та прийняття таких управлінських рішень. Зокрема, управлінські рішення не можуть ототожнюватись лише з «процесом мислення» суб'єкта управління, не включаючи підготовку, юридичне оформлення та організацію виконання прийнятого рішення; конкретно дією чи актом, спрямованим на певний результат, що не



розкриває ані суб'єктів, ані об'єктів, ані процесу вибору й визначення такої дії/акта; вибором певної альтернативи, залишаючи поза увагою інші етапи підготовки та прийняття управлінських рішень.

На нашу думку, управлінські рішення, в тому числі у сфері організації та діяльності судової системи України, узагальнено можуть розглядатись і як своєрідний процес, механізм, алгоритм дій з опрацювання та вибору оптимального варіанта поведінки, а також і як результат вищевикладеного – акт (план дій, варіант поведінки), прийнятий суб'єктом управління на основі попереднього аналізу ситуації і можливих альтернатив. Узагалі ж, виходячи зі спільності й відмінностей вищеназваних підходів до розуміння управлінських рішень, їх загальними ознаками виступає: прийняття суб'єктом управління (однією чи кількома спеціально уповноваженими посадовими особами); одностороннє волевиявлення суб'єкта управління; результат аналізу й вибору можливих альтернатив; спрямованість на реалізацію завдань певного органу чи організації; зовнішнє вираження у формі відповідного акта; дотримання нормативно встановленого порядку підготовки та прийняття; обов'язковість виконання відповідними особами.

Зазначимо, що Ю. А. Щербакова управлінські рішення розглядає як акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення управлінських відносин [10, с. 34]. Подібне розуміння управлінських рішень відбиває зв'язок управлінських рішень і адміністративно-правових управлінських відносин у судах, які по суті й виступають об'єктом таких управлінських рішень.

Вважаємо, щодо управлінських рішень у судах можна екстраполювати визначення Б. П. Онищенко мети механізму підготовки та прийняття управлінських рішень у діяльності органів виконавчої влади, якою названо майбутній бажаний стан об'єкта управління або його окремих параметрів [11, с. 27]. Вважаємо, що управлінські рішення в судах повинні мати на меті не просто абстрактне досягнення певного запланованого результату, але й обов'язкове дотримання деяких інших компонентів, без чого управлінське рішення не може відповідати вимогам доцільності та законності. Відтак метою управлінських рішень у судах, а відповідно їх підготовки та прийняття, пропонуємо визначати своєчасне й безумовне спричинення бажаних змін в об'єкті управлінської діяльності у нормативно встановленому порядку відповідно до поставлених завдань із мінімальним використанням кадрового й матеріально-фінансового потенціалу. Вимоги щодо своєчасності, точності, цілеспрямованості, дотримання нормативно визначеного порядку й економічності зумовлюються критерієм ефективності управлінських рішень у судах.

Зазначимо, що С. О. Бондар в якості напрямків внутрішньоорганізаційної діяльності судів виділяє прийняття управлінських рішень, організаційно-штатну роботу, документообіг, планування, здійснення внутрішнього контролю за поведінкою підлеглих, організаційне забезпечення службової діяльності суддів, вивчення й узагальнення судової практики, організацію ведення судової статистики та звітності й організацію взаємодії [12, с. 18]. Водночас, вважаємо, прийняття управлінських рішень виступає основною формою управлінської діяльності в судах, що тією чи іншою мірою виявляється в усіх вищезазначених напрямках внутрішньоорганізаційної діяльності судів, тому й не має їм протиставлятися. Судова управлінська діяльність, за С. Ю. Обрусною [13], здійснюється у формі проведення організаційних заходів, а також видання нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів управління. Отже, наголосимо, що підготовка та прийняття управлінських рішень у судах має вагоме значення для здійснення всієї управлінської діяльності, що нерозривно пов'язана або з підготовкою й прийняттям, або з виконанням і контролем за виконанням тих чи інших управлінських рішень.

Ураховуючи вищевикладене, в цілому можна погодитись із запропонованим В. В. Щепоткіним визначенням управлінських рішень, які приймаються керівництвом суду, як акта одностороннього волевиявлення керівництва суду, прийнятого на виконання адміністративних повноважень з метою забезпечення виконання судом функції правосуддя без втручання у



процес застосування суддями норм матеріального і процесуального права [14, с. 149]. Водночас необхідно дещо конкретизувати суб'єктів прийняття таких управлінських рішень, розуміючи під керівництвом суду не тільки голову суду та його заступників, але й інших посадових осіб, зокрема керівника апарату суду.

Таким чином, управлінським рішенням у судах є акт одностороннього волевиявлення керівництва суду та його апарату, підготовленого й прийнятого в нормативно встановленому порядку й спрямованого на виникнення, зміну та припинення управлінських відносин у судах з метою організації та забезпечення діяльності суду без втручання у процесуальну діяльність суддів. Значення управлінських рішень у судах полягає в тому, що за їх допомогою здійснюється управлінський вплив у сфері організації діяльності судів, що є однією з гарантій належного відправлення судами правосуддя.

Механізм підготовки та прийняття управлінських рішень у судах – це загальна модель підготовки та прийняття управлінських рішень, адаптована до специфіки організації та діяльності судів. При цьому зазначимо, що різні методологічні підходи до визначення порядку підготовки та прийняття управлінських рішень дозволяють виділяти різну кількість його стадій. Так, О. М. Бандурка, вважає що процес підготовки та прийняття управлінських рішень проходить такі етапи, як отримання інформації, аналіз зібраної інформації та прийняття рішення [15, с. 261–263]. Водночас у жодному разі не заперечуючи викладене, вважаємо даний інформаційний підхід до розкриття сутності підготовки та прийняття управлінських рішень у судах не досить змістовним, адже в цілому будь-яка соціальна діяльність у своїй основі передбачає отримання, обробку й створення певної інформації.

На нашу ж думку, в узагальненому вигляді підготовка й прийняття управлінських рішень відбувається за таким алгоритмом: виявлення й оцінка проблеми, визначення та оцінка альтернатив її розв'язання, вибір оптимального рішення. Названі етапи більшою або меншою мірою мають місце у судах щодо розробки нормативних і ненормативних розпорядчих управлінських рішень, незалежно від їх затвердження одноосібним або колегіальним суб'єктом управління.

Отже, перший етап розробки управлінських рішень у судах має розпочинатися з виявлення й оцінки завдань і проблем, які виникли або можуть виникнути в організації та діяльності суду. На даному етапі важливого значення набуває не тільки своєчасне діагностування та прогнозування існуючих чи вірогідних проблем (завдань), але й максимально повний збір, об'єктивний і всебічний аналіз інформації про проблемну ситуацію, врахування всіх зовнішніх і внутрішніх факторів. Другий етап розробки управлінських рішень у судах пов'язаний із визначенням та оцінкою альтернатив її розв'язання, що потребує прогнозування можливих варіантів розвитку ситуації та формулювання критеріїв майбутнього рішення, а також не тільки узагальнення існуючих варіантів і досвіду розв'язання аналогічних проблем, але й генерації нових оригінальних шляхів розв'язання проблеми, їх характеристики й оцінки ризиків.

При цьому, якщо за А. В. Чопенко, в центральних органах виконавчої влади формування альтернативних варіантів управлінського рішення не обов'язково [16], то в судах альтернативні варіанти можуть існувати здебільшого на стадії підготовки та опрацювання проекту управлінського рішення, хоча цей аспект попри його неабияку важливість для ефективності судового управління так і не дістав належного правового врегулювання. Наголосимо, що в разі прийняття управлінського рішення у суді одноосібним суб'єктом управління ним вирішується фактично лише питання схвалення чи відхилення підготовленого проекту за відсутності інших альтернатив, що більшою мірою можливо під час колегіального розгляду й прийняття відповідного управлінського рішення.

Перевагами колективного підходу до прийняття управлінських рішень, на думку Л. П. Карамушки, є його спроможність до розкриття нових аспектів і ракурсів проблеми й альтернативних способів її розв'язання, забезпечення більш зваженого прийняття рішення, ініціативності та відповідальності працівників під час розробки та виконання такого рішення



[17, с. 74]. Отже, в судах з урахуванням ситуації та потреб судового управління мають використовуватись одночасно й індивідуальний, і груповий методи ухвалення управлінських рішень. Як правило, одноосібне прийняття управлінських рішень ефективно для вирішення простих питань, тоді як прийняття групових рішень дозволяє більш ретельно й усебічно проаналізувати ситуацію та розглянути декілька альтернатив її вирішення.

Третій етап розробки управлінських рішень у судах безпосередньо пролягає у виборі оптимального рішення з існуючого розмаїття альтернатив, що має відбуватись на основі чітко визначеного й усвідомленого критерію оцінки ефективності такого рішення. У правовому аспекті стадія вибору оптимального управлінського рішення передбачає його прийняття шляхом затвердження уповноваженим суб'єктом управління (з дотриманням процедури розгляду й прийняття рішень колегіальними суб'єктами управління) й відповідне оформлення прийнятого управлінського рішення як умова набуття ним юридичної сили.

При цьому, на думку О. М. Шеломовської, «для прийняття раціонального ефективного управлінського рішення потрібні досвід, витривалість, уміння системно мислити, які властиві людям віком 45–60 років» [18]. У цілому погоджуючись із важливістю вищезазначених якостей керівника для ухвалення управлінського рішення, не можна погодитись із означеними віковими рамками, що хоча й можуть бути статистично обґрунтовані, проте прямої залежності між управлінськими якостями керівника, в тому числі в судах, та його віком (на відміну від освіти чи досвіду практичної діяльності) не вбачається. Так чи інакше, помилковим було б зводити ефективність прийняття управлінських рішень у судах лише суто до професійності суб'єкта судового управління, тоді як слід зважати й на складність управлінської ситуації, можливості ресурсного та інформаційного забезпечення, компетентність виконавців, стиль управління керівника тощо. До речі, В. В. Конопльов [19] у контексті підготовки та прийняття управлінських рішень виділяє три основні стилі управління, а саме: директивний (централізація управління, постійний контроль за діями підлеглих, відсутність їх ініціативи), колегіальний (залучення підлеглих до розробки, опрацювання та прийняття рішень), ліберальний (самообмеження влади керівника). Найбільш оптимальним під час підготовки та прийняття управлінських рішень у судах вважаємо обрання одного з названих стилів управління (за можливості їх поєднання) із урахуванням конкретної ситуації та потреб судового управління, відносин у колективі, рівня професійної підготовки підлеглих, лідерських і ділових якостей керівника.

До порядку підготовки та прийняття управлінських рішень може включатись ще й реалізація прийнятого рішення, а саме доведення до виконавців, організація й розробка заходів з виконання рішення, контроль за його виконанням і перевірка результатів [20, с. 80; 21]. Вбачається, що процес підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень має бути цілісним, нерозривним і відбуватись у розумний мінімально достатній проміжок часу, адже саме від повної і своєчасної реалізації ухваленого управлінського рішення залежить ефективність усієї попередньої управлінської діяльності з його підготовки та прийняття. Зазначене має відображатись і на нормативному рівні, комплексно закріплюючи засади вироблення, ухвалення й забезпечення виконання управлінських рішень у суді. До речі, зауважимо, що в інтересах виконання управлінського рішення у ньому може бути доцільно визначити його виконавців та обсяг їх завдань, строки виконання, суб'єкта контролю й необхідного для виконання такого рішення ресурсного забезпечення.

Крім цього, В. В. Конопльов до стадій прийняття управлінських рішень також зараховує його погодження і доопрацювання проекту управлінського рішення [22]. У судах стадія погодження також може мати місце, наприклад, під час затвердження відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації України структури апаратів місцевих судів за погодженням з головою суду, але в такому разі прийняття відповідного управлінського рішення по-суті залежатиме не від суб'єкта його ухвалення, а від суб'єкта такого погодження, якщо дане погодження виступає обов'язковою умовою набуття чинності управлінським рішенням. Доопрацювання ж проекту управлінського рішення, вважаємо, не



уособлює окрему стадію його прийняття, а означає необхідність повернення до підготовки управлінського рішення, зокрема вибору й опрацювання оптимальної альтернативи розв'язання проблеми.

Висновки. Таким чином, управлінські рішення в судах – це акти одностороннього волевиявлення керівництва суду та його апарату, підготовлені та прийняті в нормативно встановленому порядку й направлені на виникнення, зміну та припинення управлінських відносин у судах з метою організації та забезпечення діяльності суду без втручання в процесуальну діяльність суддів. Механізм підготовки та прийняття управлінських рішень у судах послідовно складається з таких етапів: 1) виявлення й оцінка проблеми; 2) визначення й оцінка альтернатив її вирішення; 3) вибір оптимального рішення; 4) організація виконання рішення.

Список використаних джерел:

1. Економічний аналіз : навчальний посібник ; за ред. М. Г. Чумаченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 555 с.
2. Юдин Д. Б. Вычислительные системы теории принятия решений / Юдин Д. Б. – М. : Наука, 1989. – 320 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : навчальний посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 567 с.
5. Саак А. Э. Разработка управленческого решения : учебник для вузов / А. Э. Саак, В. Н. Тюшняков. – СПб. : Питер, 2007. – 272 с.
6. Краснокутська Н. В. Інноваційний менеджмент : навч. посібник / Н. В. Краснокутська. – К. : КНЕУ, 2003. – 504 с.
7. Башкатова Ю. И. Управленческие решения / Ю. И. Башкатова. – М. : Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 120 с.
8. Тарабан С. В. Сутність поняття «прийняття управлінських рішень» / С. В. Тарабан // Держава та регіони. – 2009. – № 1. – С. 170–174.
9. Фатхундинов Р. А. Управленческие решения : ученик / Р. А. Фатхундинов. – 5-е изд., перераб и доп. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 314 с.
10. Щербакова Ю. А. Управлінські рішення в системі адміністративно-державного управління / Ю. А. Щербакова // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2012. – № 14 (185). – Ч. 1. – С. 33–37.
11. Онищенко Б. П. Сутність організаційно-правового механізму підготовки та прийняття управлінських рішень у діяльності органів виконавчої влади / Б. П. Онищенко // Право та державне управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 26–29.
12. Бондар С. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Бондар Сергій Олександрович ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.
13. Обрусна С. Ю. Форми судового управління як умова організаційно-правового забезпечення функціонування судової системи України / С. Ю. Обрусна // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2 (49).
14. Щепоткіна В. В. Адміністративно-правова природа окремих процедур в діяльності судів і суддів / В. В. Щепоткіна // Митна справа. – 2012. – № 6 (84). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 146–151.
15. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Х. : Національний університет внутрішніх справ, 2004. – 780 с.
16. Чопенко А. Регламентация процесу прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади України / Анна Чопенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 2 (9).
17. Карамушка Л. П. Психологія управління : навч. посіб. / Л. П. Карамушка. – К. :



Міленіум, 2003. – 344 с.

18. Шеломовська О. Концептуальні основи формування управлінських рішень у державному управлінні вищою освітою / Шеломовська Оксана // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 2 (5).

19. Конопльов В. В. Місце керівника у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ / В. В. Конопльов // Кримський юридичний вісник. – 2009. – № 1 (5).

20. Горбань Г. О. Прийняття рішення як складова системи управлінської діяльності / Г. О. Горбань // Науковий вісник Миколаївського державного університету імені В. О. Сухомлинського. Серія «Психологічні науки». – 2011. – Т. 2. – Вип. 7. – С. 78–83.

21. Лапыгин Ю. Н. Управленческие решения : учебн. пособ. / Ю. Н. Лапыгин, Д. Ю. Лапыгин. – М. : Эксмо, 2009. – 448 с.

22. Конопльов В. В. Питання структуризації процедури підготовки управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ / В. В. Конопльов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 38.

ДАБІЖУК В. І.,

здобувач кафедри адміністративного
права (ОДУВС)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 342. 951

Проаналізовано наукові підходи до визначення категорії «адміністративно-правові відносини» та їх застосування у сфері експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності. Запропоновано авторське визначення адміністративно-правових відносин у сфері експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності.

Ключові слова: правові відносини, адміністративно-правові відносини, адміністративні правовідносини, експортна безпека, суб'єкт господарської діяльності

Проанализированы научные подходы к определению категории «административно-правовые отношения» и их применение в сфере обеспечения экспортной безопасности субъектов хозяйствования. Предложено авторское определение административно-правовых отношений в сфере экспортной безопасности субъектов хозяйственной деятельности

Ключевые слова: правовые отношения, административно-правовые отношения, административные правоотношения, экспортная безопасность, субъект хозяйственной деятельности

Analyzed the scientific approaches to the definition of the category of «administrative and legal relations» and their application in the field of export security entities. It was proposed to the author's definition of administrative and legal relations in the sphere of export security business entities



Key words: *legal relations, administrative and legal relations, administrative legal, export security, economic entity*

Вступ. За сучасних умов процес успішного функціонування та економічного розвитку суб'єктів господарської діяльності в Україні багато в чому залежить від забезпечення їх економічної безпеки та, зокрема, експортної безпеки. Особливості розвитку ринкової економіки в Україні та світі, нестабільність політичної й економічної ситуації, недосконалість законодавчої бази – усі ці обставини ускладнюють забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності. Суттєво впливають на забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності правові відносини. Як показав попередній аналіз, усі вони до певної міри упорядковані, організовані, значна частина з них регулюється нормами адміністративного права, головне призначення яких – бути регулятором публічних суспільних відносин. Регулюючи ті чи інші суспільні відносини у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності, вони надають їм правового характеру, укладають їх у публічну юридичну форму.

У регулюванні забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності виникають, змінюються, припиняються різні види правовідносин, визначальне місце серед яких належить адміністративно-правовим, загальним питанням, що були предметом досліджень таких авторів: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, А. П. Альохін, Л. Р. Біла, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, Б. Н. Габричидзе, А. Н. Головистікова, С. Т. Гончарук, А. В. Дьомін, Ю. А. Дмитрієв, О. В. Дьяченко, Г. Г. Забарний, Р. А. Калужний, А. А. Кармолицький, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, В. М. Корельський, С. М. Кузнецов, Ю. М. Козлов, Є. В. Курінний, А. В. Малько, С. І. Мандрик, Н. І. Матузов, А. С. Піголкін, Г. М. Петров, В. Д. Перевалов, А. Х. Саїдов, О. Ф. Скакун, Ю. Н. Старилов, С. Г. Стеценко, Ю. О. Тихомиров, Е. О. Шевченко, А. Г. Чернявський, С. Д. Хазанов, Р. О. Халфіна, В. К. Шкарупа та ін. Проте проблеми адміністративно-правових відносин, які складаються у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні, спеціально не вивчались, у наявних наукових працях вони досліджувались фрагментарно або в межах ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу.

Постановка завдання. Мета статті – визначення поняття, сутності, з'ясування деяких загальних ознак адміністративно-правових відносин та визначення на цій основі особливостей адміністративно-правових відносин, які складаються у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні.

Результати дослідження. Українські вчені Н. І. Матузова та А. В. Малько зазначають, що правові відносини є однією з центральних проблем правової науки, теорії права, від того чи іншого її трактування залежить виконання багатьох інших юридичних проблем [1, с. 285]. Наведене в повній мірі стосується адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні. Таким чином, належне теоретичне опрацювання низки питань, пов'язаних із цими відносинами, їх відповідну практичну реалізацію безпосередньо спрямовано на забезпечення вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання відносин у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також може бути покладено в основу підвищення ефективності діяльності державних органів влади всіх рівнів, які є суб'єктами зазначених правовідносин.

Адміністративні відносини у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні – це різнопланове, багатогранне й складне явище і одна з найістотніших категорій галузі адміністративного права. Слід погодитися з В. Б. Авер'яновим та іншими вченими, які запевняють, що саме в правовідносинах воно існує, діє, живе. В них найбільш рельєфно відображається специфіка адміністративно-правових методів та особливості механізму адміністративно-правового впливу на суспільні зв'язки. Місце і



значення адміністративно-правових відносин у теорії адміністративного права зумовлено також тим, що будь-яке питання із цього приводу своїм корінням сягає сутності предмета адміністративно-правової галузі [2; 3].

Правові відносини, які регулюються адміністративним правом, мають місце в різних сферах державного регулювання. На думку французького вченого Г. Бребана, «немає таких секторів громадського життя, які б випадали цілком зі сфери адміністративно-правового контролю, оскільки адміністративне право є правом живим, що глибоко вкоренилося в суспільстві, увійшло в побут та свідомість сучасної людини» [4, с. 22]. Отже, однією з провідних галузей правової системи України, є саме адміністративне право, у якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві, зокрема й у сфері регулювання експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні.

Аналіз значної кількості наукових праць і монографій, у яких привернуто увагу до визначення поняття та характеристики адміністративно-правових відносин (адміністративних правовідносин, адміністративних правовідношень, адміністративно-правових відношень, які, на нашу думку, є синонімами), дає змогу зробити висновок про існування двох підходів до формулювання дефініції цього поняття й до розуміння його сутності.

Перший підхід найбільш поширений у юридичній науці. Автори, які дотримуються цього підходу (В. М. Корельський, О. В. Малько, М. І. Матузов, В. Д. Перевалов, О. Ф. Скакун, О. Ф. Черданцев, О. М. Шульга та ін.), акцентують увагу на врегулюванні суспільних відносин правом. Як зазначає Е. О. Шевченко, схематично він має такий вигляд: суспільні відносини – правова норма – правовідносини [5]. Так, на думку російських учених Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявського, С. М. Кузнецова, адміністративні правовідносини є різновидом правовідносин, тобто суспільних відносин, урегульованих нормами права [6, с. 46].

Учений С. В. Тихомиров запевняє, що адміністративні відносини як такі врегульовано нормами адміністративного права, вони складаються у сфері державного управління [7, с. 55]. Деякі його співвітчизники запевняють (Д. М. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Дьомін), що адміністративними правовідносинами є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються у сфері діяльності виконавчої влади [8, с. 46]. На думку Ю. Н. Старилова, під адміністративно-правовими відносинами слід розуміти урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері управління [9, с. 406]. На думку А. С. Піголкіна, А. Н. Головістикової, Ю. А. Дмитрієва, А. Х. Саїдова, правовідносини є врегульованими правом вольовими суспільними відносинами, учасників яких наділено суб'єктивними правами і юридичними обов'язками [10, с. 126].

На думку інших авторів (А. П. Альохіна, А. А. Кармолицького, Ю. М. Козлова та ін.), адміністративні правовідносини є урегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, установлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою [11, с. 51]. Український учений С. Г. Стеценко запевняє, що адміністративно-правовими відносинами є результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, унаслідок якого між ними виникають правові зв'язки [12, с. 80].

Із зазначеного вище видно, що переважна більшість адміністративістів під адміністративними правовідносинами розуміє суспільні відносини, які урегульовано адміністративно-правовими нормами. Автори зазначеного підходу в основному зосереджуються на механізмі перетворення явища суспільного на правове, однак він не відображає сутності явища, бо характеризує лише зміну форми його існування. Погоджуючись із таким розумінням адміністративно-правових відносин, С. І. Мандрик вважає, що головною їх особливістю є те, що вони регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки учасників адміністративно-правових відносин, більшість яких має імперативний (наказовий) характер, а їх реалізація підкріплюється можливістю застосування примусової сили держави [13].



Прихильники іншого підходу щодо визначення поняття «адміністративні правовідносини» (С. С. Алексєєв, К. Г. Волинка, А. В. Дьомін, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, В. О. Котюк, В. І. Леушин, С. Л. Лисенков, В. Г. Стрекозов, В. М. Хропанюк та ін.) виділяють взаємодію або взаємозв'язок суб'єктів, схематично він має такий вигляд: суб'єкти (права) – правова норма – правовідносини.

Так, наприклад, А. В. Дьомін зазначає, що правовідношення – це юридичний взаємозв'язок суб'єктів права, який виникає на основі правових норм у разі настання передбачених законом юридичних фактів [14, с. 126]. У новому тлумачному словнику української мови зазначено, що «відношення» – це стосунок, причетність до кого-, чого-небудь; зв'язок із кимсь, чимсь; взаємозв'язок між предметами, явищами, співвідношення, взаємозв'язок [15, с. 14].

З точки зору В. М. Корельського та В. Д. Перевалова, суспільні відносини – це зв'язки між людьми, що встановлюються в процесі їх спільної діяльності [16, с. 349]. Професор О. Ф. Скакун зазначає, що правовідносини складаються між людьми, колективами як суб'єктами права з приводу соціального блага або забезпечення яких-небудь інтересів [17, с. 346]. На думку Е. О. Шевченка, під адміністративними правовідносинами слід розуміти врегульовані правом взаємовідносини (взаємозв'язок) суб'єктів права, які виражаються в реалізації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків або взаємовідносин (взаємозв'язки) суб'єктів права, які мають правову форму [5]. Академік В. Б. Авер'янов стверджував, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані і взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, установлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [18, с. 178].

Аналіз вищенаведеного свідчить, що правові відносини розкриваються з точки зору їх сутнісного змісту, який, як уважає Е. О. Шевченко, становить не форма (правова), а зміст (взаємозв'язок, взаємодія) [5]. Отже, автори даного підходу основну увагу зосереджують на самому характері явища, відображенні його природи, хоча саме явище фактично може мати як суспільну, так і правову форму свого існування. Тому є всі підстави вважати, що основою для дослідження адміністративних правовідносин у сфері забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності має стати підхід, котрий відображує суттєву властивість явища, а також його сутнісну характеристику, адже в зазначеній сфері важко уявити собі безсуб'єктні відносини, тому що саме потреби суб'єктів господарської діяльності у задоволенні їхніх прав та законних інтересів, зокрема експортної безпеки, виступають тим чинником, який зумовлює виникнення, розвиток та припинення адміністративних правовідносин.

Крім вищезазначеного, дослідження теоретичних визначень адміністративно-правових відносин дає змогу зробити висновок про існування різних думок щодо сфери правового регулювання відносин. Зокрема, до таких сфер учені-адміністративісти зараховують:

- сферу управління (Ю. М. Старілов) [9, с. 406];
- сферу державного управління (Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко) [1, с. 40;];
- сферу діяльності органів виконавчої влади (Д. М. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Дьомін) [8, с. 46].

Прикладами вищенаведеного можуть бути такі визначення поняття «адміністративно-правові відносини». Так, представник російської адміністративно-правової школи Ю. М. Козлов запевняє, що адміністративні правовідносини – це врегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних прав і обов'язків, установлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою [19, с. 45].

З точки зору українських учених (В. К. Шкарупи, Р. А. Калюжного та Г. Г. Забарного), адміністративні правовідносини є результатом впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, унаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [20, с. 24]. Таку точку зору підтримує Ф.



Д. Фіночко, зазначаючи, що адміністративні правовідносини є суспільними відносинами у сфері управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [18, с. 40].

На думку професора В. К. Колпакова, предмет адміністративного права є сукупністю управлінських відносин, що складаються у сфері державного управління. При цьому автор запевняє, що предметом адміністративного права є не всі управлінські відносини, а лише ті, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Автор також зазначає, що особливості відносин, становлять предмет адміністративного права і полягають у такому:

- по-перше, вони виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності;

- по-друге, в них обов'язково бере участь виконавчо-розпорядчий орган;

- по-третє, вони завжди є наслідком свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави.

Висновки. Отже, синтезуючи наукові погляди щодо визначення адміністративно-правових відносин та екстраполюючи їх на певну сферу, зокрема на сферу забезпечення експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності, маємо нагоду сформулювати авторське визначення: під адміністративно-правовими відносинами у сфері експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності слід розуміти суспільні відносини в цій галузі у вигляді стійких правових зв'язків між їх сторонами (суб'єктами), що виникають у процесі реалізації ними суб'єктивних прав та обов'язків на підставі приписів адміністративно-правових норм, якими вони встановлені та гарантовані.

Список використаних джерел:

1. Матузов Н. И. Теория государства и права : курс лекций / Матузов Н. И. ; [под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
2. Колпаков В. К. Административное право Украины : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003 р. – 544 с.
3. Авер'янов В. Б. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи [Електронний ресурс] / Авер'янов В. Б. , Андрійко О. Ф., Полохович В. І. // Юридичний журнал. – 2004. – № 5. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>. – Назва титулу з екрана.
4. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Козлов Ю. М. – М. : Юрид лит., 1976. – 184 с.
5. Бребан Г. Французское административное право / Бребан Г. – М. : Статут, 1998. – 231 с.
6. Габричидзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : [учебник] / Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Кузнецов С. М. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
7. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : [полный курс]. – 2-е издание, доп. и перераб. / Тихомиров Ю. А. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д., Демин А. В. ; под ред. Д. Н. Бахраха. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.
9. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х т. / Стариков Ю. Н. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты] – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – 728 с.
10. Теория государства и права : учебник / [А.С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов] ; под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Юрайт-Издат, 2005. – 613 с.
11. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации текст : учебник / [Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.] ; под ред. А. П. Алехина. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / Стеценко С. Г. – К. :



Атіка, 2008. – 624 с.

13. Мандрик С. І. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України [Електронний ресурс] / Мандрик С. І. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/soc.../26.pdf. – Назва титулу з екрана.

14. Демин А. В. Теория государства и права : курс лекцій / Демин А. В. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 184 с.

15. Новий тлумачний словник української мови / укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко : [в 3-х т.] – Т. 1 : А–К. – К. : Аконіт, 2007. – 926 с.

16. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и ф-тов ; под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – [2-е изд., изм. и доп.] – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 616 с.

17. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2008. – 656 с.

18. Про проголошення протоколу про принципи і форми співробітництва служб, що здійснюють боротьбу із злочинністю у сфері економіки МВС Білорусь, Росії, України : офіц. текст : наказ МВС України від 19 липня 1993 р. № 421.

19. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Козлов Ю. М. – М. : Юрид лит., 1976. – 184 с.

20. Забарний Г. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. – К. : Вид. Паливода А. В., 2003. – 212 с.

Острівна Л.В.

здобувач кафедри економічної
безпеки НАВС

УДК 342.922.657.6

СПЕЦІАЛЬНО ВИЗНАЧЕНІ СУБ'ЄКТИ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В АУДИТОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

Розглянуті особливості адміністративно-правового статусу аудиторських фірм та аудиторів, як суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Проаналізовані окремі питання співпраці суб'єктів аудиторської діяльності з Держфінмоніторингом щодо запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, Держфінмоніторинг, адміністративно-правовий статус, легалізація доходів, аудитор, аудиторська фірма

Рассмотрены особенности административно-правового статуса аудиторских фирм и аудиторов, как субъектов первичного финансового мониторинга. Проанализированы отдельные вопросы сотрудничества субъектов аудиторской деятельности с Госфинмониторингом по предупреждению легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

Ключевые слова: финансовый мониторинг, Госфинмониторинг, административно-правовой статус, легализация доходов, аудитор, аудиторская фирма

Were the features of the administrative and legal status of audit firms and auditors, as reporting entities. Were analyzed separately cooperation with entities auditing SCFM prevention of legalization (laundering) of proceeds from crime.



Keywords: *financial monitoring, SCFM, administrative and legal status, the legalization of income, the auditor, the audit firm*

Постановка проблеми. Здійснення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як на національному, так і на міжнародному рівнях значною мірою залежить від якісного виконання своїх обов'язків у сфері фінансового моніторингу аудиторськими фірмами як спеціально визначеними суб'єктами первинного фінансового моніторингу. Одним з актуальних напрямів сучасної політики української держави є адміністративно-правове регулювання статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу. Визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу має важливе значення для з'ясування їхніх правових можливостей, установлених правом меж дозволеної поведінки. З іншого боку, дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу дозволяє вдосконалювати законодавство, яке його регулює, оскільки завдання законодавця і юридичної науки в цілому полягає в тому, аби знайти найбільш оптимальний варіант правових норм, за допомогою яких можна було б ефективно впливати на суспільні відносини [1, с. 3], зокрема адміністративно-правові відносини у сфері протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням адміністративно-правового статусу різних суб'єктів права у своїй діяльності приділяли увагу такі науковці, як В.Б. Авер'янов, О.А. Вівчаренко, В.В. Галунько, А.А. Гатинян, В.В. Зуй, Л.Є. Кисіль, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.М. Музичук, А.Ю. Олійник, Є.В. Овчарова, Л.І. Пономарьов, А.І. Сирота, Н.М. Тищенко, С.В. Шестаков, Ц.А. Ямпольская та ін. Водночас теоретичні питання адміністративно-правового статусу аудиторів та аудиторських фірм як спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу не висвітлювалися детально і змістовно в юридичній літературі.

Метою статті є визначення адміністративно-правового статусу спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу в аудиторській діяльності та розроблення пропозицій його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На слушну думку деяких фахівців, визначення правового статусу суб'єктів права має важливе значення для з'ясування їхніх правових можливостей, установлених правом меж дозволеної поведінки. У той же час, як запевняє О.О. Гатинян, дослідження правового статусу дозволяє вдосконалювати законодавство, яке його регулює, оскільки завдання законодавця і юридичної науки в цілому полягає в тому, аби знайти найбільш оптимальний варіант правових норм, за допомогою яких можна було б ефективно впливати на суспільні відносини [1, с. 3].

Традиційно під правовим статусом суб'єкта автори розуміють сукупність (комплекс) його прав і обов'язків [2, с. 59; 3 с. 10] або законодавчо закріплену систему прав і обов'язків індивіда [4, с. 28], інші додають ще і його свободи [5, с. 286]. Адміністративно-правовий статус – це встановлені адміністративно-правовими нормами права й обов'язки особи в сукупності з обсягом та характером її правосуб'єктності [6, с. 33]. Як зазначає Є.В. Овчарова, адміністративно-правовий статус характеризується, найчастіше, сукупністю передбачених законами, підзаконними нормативними правовими актами й установчими документами прав та обов'язків суб'єкта у сфері державного регулювання, а також адміністративною відповідальністю суб'єкта [7, с. 40].

Щодо адміністративно-правового статусу суб'єкта аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу варто зауважити, що він базується на загальному правовому статусі з урахуванням особливостей, установлених адміністративно-правовими нормами. Слід зазначити, що адміністративно-правовий статус суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу має складну структуру, що зумовлює необхідність визначення загальної системи його елементів.



В юридичній літературі з адміністративного права, незважаючи на різноманітні думок учених-адміністративістів на юридичну природу та сутність адміністративно-правового статусу, відслідковуються спільні ознаки:

- сукупність прав і обов'язків фізичних або юридичних осіб;
- їх правосуб'єктність;
- вони мають бути закріплені адміністративно-правовими нормами;
- для потреб того чи іншого напрямку адміністративно-правового дослідження

використовуються інші спеціальні складові статусу (мета, завдання та функції, юридична відповідальність, межі діяльності в суспільній сфері).

На наш погляд, саме перші три ознаки: 1) сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб; 2) їх правосуб'єктність; 3) урегульованість адміністративно-правовими нормами, а також відповідальність є обов'язковими ознаками адміністративно-правового статусу. При цьому інші ознаки (завдання та функції, межі в системі суспільного розподілу праці та ін.) мають факультативний характер та можуть застосовуватись для характеристики статусу тих чи інших спеціальних адміністративно-правових відносин.

Таким чином, пропонуємо під адміністративно-правовим статусом аудиторів та аудиторських фірм як спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу розуміти сукупність прав та обов'язків, а також відповідальність, що встановлюються адміністративно-правовими нормами.

Відповідно до змін, внесених 21 серпня 2010 р. до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» (далі – Закон), суб'єктами первинного фінансового моніторингу стали представники нефінансових установ і професій, зокрема аудиторів та аудиторські фірми України, які підпунктом «г» п. 8 ч. 2 ст. 5 вказаного Закону України було віднесено до категорії спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу [8]. Такий статус суб'єктів аудиторської діяльності зумовлений специфікою їх діяльності як представників нефінансової професії та безумовно позначається на їхніх правах і обов'язках у сфері фінансового моніторингу. Так, відповідно до вказаного закону України, суб'єктам аудиторської діяльності не потрібно призначати працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, вони не складають програм і правил проведення фінансового моніторингу, не аналізують фінансовий стан та ін.

Відповідно до норм законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на аудиторів та аудиторські фірми покладається обов'язок стати на облік у Держфінмоніторингу України і отримати статус суб'єкта первинного фінансового моніторингу. Проте на відміну від фінансових установ обов'язок стати на облік у Держфінмоніторингу України, аудитори та аудиторські фірми зобов'язані стати на облік лише в тому випадку якщо вони беруть участь у підготовці та здійсненні правочинів, виключний перелік яких визначено Законом України про фінансовий моніторинг (ст. 8 Закону України про фінансовий моніторинг) [8]. Крім того, у листі від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України повідомляє, що якщо ж послуги, які надають вищезазначені особи, не пов'язані з такими правочинами, то і обов'язку стати на облік у Держфінмоніторингу України у таких суб'єктів не виникає [9].

У листі від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України роз'яснює, що для того, щоб стати на облік, суб'єктам аудиторської діяльності необхідно заповнити форму обліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу (№ 1-ФМ), яка розміщена на офіційному сайті Держфінмоніторингу України www.sdfm.gov.ua, і надіслати до Держфінмоніторингу. При цьому слід зазначити, що для кожного виду спеціально визначених суб'єктів існує окрема спрощена форма [9]. Після отримання належним чином заповненої форми обліку Держфінмоніторинг України повідомляє суб'єкта аудиторської діяльності про взяття його на облік та присвоєння йому облікового ідентифікатора, під яким розуміється комбінація з літер латинського алфавіту та цифр, і яка використовується ним під час виконання обов'язків



відповідно до Закону України про фінансовий моніторинг, також і реєстрації та подання інформації Держфінмоніторингу України, подання запитів до державних органів щодо ідентифікації клієнтів та в інших визначених законодавством випадках.

Варто зазначити, що відповідно до норм ст. ст. 10, 11 постанови КМУ «Деякі питання організації фінансового моніторингу» від 25 серпня 2010 р. суб'єкти аудиторської діяльності в разі зміни інформації, яка стала підставою для взяття на облік як суб'єктів первинного фінансового моніторингу, або в разі припинення своєї діяльності повинні подати до Держфінмоніторингу України протягом трьох робочих днів із дати настання змін в інформації інформацію у паперовому (поштою) або електронному вигляді [10].

Вищенаведене вказує на спрощену систему реєстрації суб'єктів аудиторської діяльності як спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Для того, щоб стати на облік, суб'єктам аудиторської діяльності навіть не потрібно приходити до Держфінмоніторингу України або купувати будь-який бланк. Необхідно лише роздрукувати бланк, заповнити та надіслати поштою або нарочним, в електронному вигляді – захищеними каналами зв'язку до Держфінмоніторингу України (ст. 4 постанови КМУ «Деякі питання організації фінансового моніторингу» від 25 серпня 2010 р.) [10].

Відповідно до норм ч. 1 ст. 9 Закону України про фінансовий моніторинг, суб'єкти аудиторської діяльності зобов'язані на підставі поданих офіційних документів або засвідчених в установленому порядку їх копій здійснювати ідентифікацію клієнтів, які проводять фінансові операції. Додаткові дані для вивчення клієнта також можуть бути одержані від клієнта, а також з інших джерел, якщо така інформація є публічною (відкритою). Документи мають бути чинним на момент їх подання та включати всі необхідні дані для ідентифікації.

Згідно з нормами ч. 3 зазначеної статті ідентифікація та вивчення фінансової діяльності здійснюються в разі:

- установлення ділових відносин із клієнтами; виникнення підозри в тому, що фінансова операція може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму;
- проведення фінансової операції, що підлягає фінансовому моніторингу;
- проведення разової фінансової операції без установлення ділових відносин з клієнтами на суму, що дорівнює чи перевищує суму, визначену ч. 1 ст. 15 Закону України про фінансовий моніторинг [8].

Такий важливий момент, який було роз'яснено Держфінмоніторингу України у листі від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5, – це обсяг обов'язків, що покладаються на спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу, також й суб'єктів аудиторської діяльності. Річ у тім, що відсілені положення окремих статей Закону України про фінансовий моніторинг вносять плутанину, що проявилось у їх деякому різночитанні незалежними фахівцями [9].

Завдяки роз'ясненням Держфінмоніторингу України тепер цілком зрозуміло, що спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу здійснюють внутрішній моніторинг (ст. 16 Закону України про фінансовий моніторинг). Такими завданнями є:

- ідентифікація клієнта (отримання і документальна фіксація інформації про особу) (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону України про фінансовий моніторинг);
- виявлення фінансової операції, яка підлягає фінансовому моніторингу (п. 3 ч. 2 ст. 6 Закону України про фінансовий моніторинг);
- реєстрація фінансових операцій (п. 5 ч. 2 ст. 6 Закону України про фінансовий моніторинг);
- повідомлення про фінансові операції Держфінмоніторингу України лише за наявності достатніх підстав для підозр у їх «заплямованості» (п. 6 «б» ч. 2 ст. 6 Закону України про фінансовий моніторинг), причому рішення про повідомлення приймається самостійно відповідно до внутрішніх процедур, передбачених правилами ст. 16 вказаного закону [8].

До обов'язків суб'єктів первинного фінансового моніторингу Законом України про



фінансовий моніторинг віднесено обов'язок щодо повідомлення Держфінмоніторингу України про:

а) фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, – протягом трьох робочих днів із дня їх реєстрації або спроби їх проведення;

б) фінансові операції, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, якщо є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, – у день виникнення підозр, але не пізніше ніж через десять робочих днів із дня реєстрації таких операцій або спроби їх проведення;

в) виявлені фінансові операції, стосовно яких є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму, – в день їх виявлення або спроби їх проведення, а також інформувати про це визначені законом правоохоронні органи.

Примітно, що в ст. 16 Закону України про фінансовий моніторинг наводяться ознаки, які дають змогу оцінити певну фінансову операцію як «підозрілу». Їх явно недостатньо, щоб недосвідченим суб'єктом аудиторської діяльності визначитися, чи повідомляти про таку операцію в Держфінмоніторинг України. Утім Держфінмоніторинг України запрошує пройти навчання, і, напевно, з огляду на міру відповідальності, визначену ст. 23 зазначеного закону, таке запрошення варто прийняти, адже за організаційними моментами стоїть імідж аудитора – професії, яка передбачає певну довіру з боку клієнтів [8].

Зокрема на виконання Закону України про фінансовий моніторинг щодо забезпечення підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Мінфін України, відповідно до Положення про організацію навчання та підвищення кваліфікації зазначених працівників, затвердженого наказом Мінфіну України від 21 березня 2011 р. № 384, розроблено типову програму та навчально-тематичні плани для підвищення кваліфікації відповідальних працівників аудиторських фірм. Відповідно Повідомлення Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління» від 19 грудня 2011 р. навчання на курсах розпочато із січня 2012 р. Тривалість курсів – 2 тижні [11].

Листом від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України роз'яснює, що для суб'єктів аудиторської діяльності як для спеціально визначених суб'єктів Закон України про фінансовий моніторинг передбачає особливості для подання інформації. Так аудитори та аудиторські фірми надають інформацію щодо здійснених операцій та (або) оформлених угод у випадках, якщо є підстави вважати, що вони є підозрілими або такими, які можуть стосуватися легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Разом із тим, якщо до суб'єкта аудиторської діяльності звертається особа, яка є в переліку осіб, причетних до тероризму, а такий перелік доводиться Держфінмоніторингом України, у такому випадку інформація подається негайно всіма суб'єктами без винятку. Варто також зазначити, що суб'єкти аудиторської діяльності не повідомляють про свої підозри, якщо інформація стала їм відома за обставин, що є предметом їх професійної таємниці, якщо вони виконують свої обов'язки щодо захисту клієнта, представляють його інтереси в судах та у справах досудового врегулювання спорів [9].

Порядок організації і проведення фінансового моніторингу суб'єктами аудиторської діяльності врегульовано нормами Положення про здійснення фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів, затверджене наказом Мінфін України від 22 березня 2011 р. (далі – Положення про механізм фінансового моніторингу) [12]. Його нормами регулюються питання:

- призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу (розділ II положення);
- установлення правил та розроблення програм проведення фінансового моніторингу (розділ III положення);
- здійснення ідентифікації клієнтів та вивчення їх фінансової діяльності (розділ IV



положення);

– виявлення фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу та які можуть бути пов'язані, причетні або призначені для фінансування тероризму (розділ V положення);

– зупинення фінансових операцій (розділ VI положення);

– підготовки персоналу суб'єкта з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (розділ VII положення).

Необхідно наголосити на тому, що є окремі особливості для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які здійснюють діяльність без створення юридичної особи. Тобто для аудиторів як для спеціально визначених суб'єктів фінансового моніторингу, які здійснюють свою діяльність одноосібно, Закон України про фінансовий моніторинг передбачив спрощений механізм здійснення фінансового моніторингу. Так аудитори не встановлюють правила, не розробляють програми проведення фінансового моніторингу, не призначають відповідальних працівників за проведення фінансового моніторингу, як це передбачено для всіх інших суб'єктів фінансового моніторингу.

У листі від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України також повідомляє, що всіх суб'єктів аудиторської діяльності як спеціально визначені суб'єкти звільнено від обов'язку розробляти критерії ризику та здійснювати управління ними, здійснювати відстеження (моніторинг) фінансових операцій клієнта, операції якого стали об'єктом фінансового моніторингу [9]. Так Держфінмоніторинг України повідомляє, що за 2011 р. від небанківського сектора було отримано 23 138 повідомлень, також і від інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу – 2 297, за II квартали 2012 р. від спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу було отримано 207 повідомлень.

Висновки. Вищенаведене дає змогу зробити висновок про особливості спеціального адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу, який є системним поняттям, що включає в себе суб'єктивні права та спеціальні обов'язки, передбачені чинним законодавством у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. При цьому основну сферу практичного застосування фінансового моніторингу в аудиторській діяльності можна визначити як інформаційне обслуговування відповідних органів державного регулювання щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Список використаних джерел:

1. Саюн А.О. Проблеми законодавчо-нормативного регулювання аудиторської діяльності [текст] : / О.А. Саюн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/.../11saopzr.pdf. – Назва з титул. екрану.
2. Гражданское право [текст] : [Учебник в 3 т.] / [Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев, А.А. Иванов и др.] / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой]. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – [Т. 1]. – 2005. – 776 с.
3. Вівчаренко О.А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми) [текст] : / О.А. Вівчаренко. – Івано-Франківськ, 1998. – 179 с.
4. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні [текст] : Дис. д-ра наук: 12.00.07 / В.В. Галуцько. – 2009. – 468 с.
5. Гражданское право [текст] : : [Учебник: В 2-х т.] – [Т. I] / [Отв. ред. Е.А. Суханов]. – М.: Изд-во БЕК, 2006. – 816 с.
6. Галуцько В.М. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні [текст] : В.М. Галуцько / : дис. кандидата юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Галуцько. – К., 2010. – 180 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России [текст] : [учебник для вузов] /



Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2002. – 443 с.

8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [текст] : офіц. текст : Закон України від 28 грудня 2002 р. № 249-IV з останніми змінами та доповненнями // Офіційний вісник України від 16 травня 2011 р. – 2011. – № 34. – Ст. 1398.

9. Держфінмоніторинг інформує про окремі нововведення у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму [текст] : офіц. текст : Лист Держфінмоніторингу України від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-okremi-novovvedennja-u-sferi-protidiji-vidmivannyu-kosht-doc34334.html>. – Назва з титул. екрану.

10. Деякі питання організації фінансового моніторингу [текст] : офіц. текст : Постанова КМУ від 25 серпня 2010 р. № 747 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/747-2010-%D0%BF>. – Назва з титул. екрану.

11. Повідомлення Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління» від 19 грудня 2011 р. [текст] : // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=318420&cat_id=279366. – Назва з титул. екрану.

12. Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України [текст] : офіц. текст : Наказ Мінфіну України від 22 березня 2011 р. № 392 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291029&cat_id=279369. – Назва з титул. екрану.

ЗЕЛЕНІНА С. М., аспірант
(Запорізький національний
університет)

УДК 342.736

ПРАВОВІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Присвячено розгляду особливостей провадження за зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування відповідно до норм чинного законодавства України. Особливу увагу приділено проблемам, що виникають у практичній діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення актуальних питань життєдіяльності територіальної громади, визначено роль звернень у роботі органів місцевого самоврядування. У зв'язку з виявленими недоліками чинного законодавства та правозастосовної діяльності запропоновано шляхи їх усунення та запровадження нових видів звернення.

Ключові слова: *звернення, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, проект Адміністративно-процедурного кодексу, звернення до органів місцевого самоврядування.*

Стаття посвящена рассмотрению особенностей производства по обращениям граждан в органах местного самоуправления в соответствии с нормами



дійсного законодавства України. Особливе увагу придано проблемам, виникаючим при практичній діяльності органів місцевого самоуправління по вирішенню актуальних питань життєдіяльності територіальної громади, визначено роль звернень в роботу органів місцевого самоуправління. В зв'язі з виявленими недоліками дійсного законодавства і правозастосовної діяльності запропоновано шляхи їх усунення і впровадження нових видів звернення.

Ключові слова: звернення, органи місцевого самоуправління, територіальна громада, проект Адміністративно-процедурного кодексу, звернення в органи місцевого самоуправління.

Working with citizens, their personal acceptance is an important activity of state bodies, local governments, means of obtaining information on matters within their competence, a form of strengthening and expanding relationships with the country's population.

A special place in the life of society as a whole and the territorial community has the opportunity seek the help of local governments. This is due to approximations of such bodies to the inhabitants of a particular territory, such knowledge of the problems that disturb the territorial communities and each of its members. In this regard, special attention should be given to the establishment of uniform rules of procedure for consideration of citizens by local governments, to demonstrate how the equality of citizens in the administrative proceedings.

So, the article is devoted to the peculiarities of the production on the appeals of citizens in local self-government in accordance with the current legislation of Ukraine. Particular attention is paid to the problems arising in the practice of local governments to address the pressing issues of the territorial community of life, defined the role of appeals to the work of local self-government. Because of the identified shortcomings of current legislation and enforcement activities suggest ways to address them, and the introduction of new forms of treatment.

Key words: appeal, local authorities, local community, the project Administrative-Procedural Code, an appeal to local governments.

Визначальною ознакою демократичної, правової держави є проголошення людини найвищою цінністю, а її головною метою – забезпечення прав та захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Конституція України визнала людину, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпеку головною соціальною цінністю й закріпила правові основи їх реалізації. Одним із головних засобів у цьому механізмі є право на звернення. Так, ст. 40 Конституції України встановлено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Слід зазначити, що вагомою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина є саме законодавчо визначене право на звернення саме до органів місцевого самоврядування, що обумовлено природою повноважень зазначених органів та їх обізнаністю з проблемами населення певної території.

У зв'язку із зазначеним вище можна дійти висновку про значущість названого питання не лише для юридичної науки як предмета наукового дослідження, але й для правозастосовної



діяльності, що втілюється у можливість швидкого й найефективнішого розв'язання проблем, які турбують населення тієї чи іншої території.

Постановка завдання. Таким чином, мета статті – дослідження питання розгляду звернення громадян в органах місцевого самоврядування шляхом аналізу нормативно-правових актів, що регламентують дане питання, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, наукових досліджень із означеної тематики та виявлення проблем реалізації інституту звернення громадян в органах місцевого самоврядування та шляхів їх вирішення.

Результати дослідження. Основні питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України «Про звернення громадян», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348.

Про важливість та неоднозначність даного питання свідчить також і велика кількість наукових досліджень. Так, важливий науковий внесок у загально-правові та адміністративні дослідження питання роботи зі зверненнями громадян зробили такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Дослідженнями проблематики роботи зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування займалися Н. В. Александрова, С. П. Кисіль, В. П. Тимошук, О. В. Батанов. Проте, не зважаючи на проведені дослідження, ряд питань щодо практичної реалізації звернення громадян та їх розгляду органами місцевого самоврядування, розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади залишається невирішеним.

Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98, поставлене завдання: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях, з метою забезпечення реалізації прав і свобод громадян. У зв'язку з цим суттєво повинна змінитись діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених розглядати звернення громадян. Вагомим чинником змін має стати чітка й деталізована процедура провадження за зверненнями громадян. Раціонально побудована й детально визначена законом процедура щодо розгляду заяв, скарг і пропозицій фізичних осіб – це майже єдина ефективна гарантія забезпечення під час цього розгляду неупередженого, об'єктивного, відповідального і прозорого ставлення державних службовців до правомірних вимог громадян. Процедурні норми нині чинного Закону України “Про звернення громадян” не в повному обсязі гарантують такий розгляд [2]. Ураховуючи викладене, стає зрозумілим прагнення детального законодавчого врегулювання даного питання та відповідно розроблення Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

Говорячи про провадження звернення громадян, слід передусім пам'ятати, що це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з розгляду скарг, заяв, пропозицій окремих громадян чи їх колективів [3].

Таким чином, це найдієвіший засіб захисту та найбільш дієве втілення «зворотного зв'язку» публічної адміністрації з людиною.

Відповідно до ст. 40 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» одним із головних суб'єктів владних повноважень, до яких мають право звертатися громадяни України, є органи місцевого самоврядування [4].



Загальний порядок розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про звернення громадян», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348, Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.08 р. № 109/2008, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.08 р. № 858, а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р., Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. та іншими нормативно-правовими та підзаконними актами.

Аналізуючи порядок роботи зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування відповідно до вищезазначених нормативно-правових актів, можна виділити такі стадії:

- розгляд звернення громадян, що включає в себе реєстрацію, ознайомлення зі змістом, накладення резолюції та направлення звернення безпосередньому виконавцеві;
- вирішення питань, котрі порушені у зверненні, що розпочинається з визначення суті порушеного питання, передбачає здійснення збору інформації, прийняття попереднього рішення (підготовка проекту рішення) та прийняття остаточного рішення, надання відповіді на звернення [2].

Водночас, ураховуючи особливості правового статусу органів місцевого самоврядування, слід погодитися з Ю. Дмитрієв та Ю. Алістратовим, які розглядали звернення громадян не лише як спосіб захисту прав, а також як спосіб участі в адміністративному управлінні (навіть у законодавчому процесі).

Як зазначив К. В. Подьячев, звернення має виконувати три основні функції: правозахисну (тобто захищати порушені права, свободи та законні інтереси людини і громадянина й запобігати їх порушенню), інформаційна (тобто оперативно надавати достовірну інформацію про стан справ та актуальних проблем суспільств, комунікативна (забезпечення «зворотного зв'язку» між населенням та органами місцевого самоврядування) [5].

Отже, особливого значення й необхідності детального вивчення потребують звернення, що знаходять своє вираження в пропозиціях і зауваженнях. Крім того, слід погодитися з позицією В. П. Тартанухи про те, що особливого значення й необхідності введення для органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади набуває такий вид звернення, як петиція. У даному випадку петицією називається письмове колективне (громадське) звернення, що подається до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з метою вирішення найважливіших питань життєдіяльності держави, суспільства, територіальної громади.

Таким чином, під час аналізу роботи зі зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування виникають деякі питання, що потребують вирішення.

По перше, під час аналізу Закону України «Про звернення громадян» можна дійти висновку про необхідність удосконалення процедурних норм з метою оптимізації розгляду звернення громадян як взагалі, так і органами місцевого самоврядування зокрема, що свідчить про необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акта (Адміністративно-процедурного кодексу України), який би чітко врегулював порядок реалізації права на



звернення та діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. Ця необхідність також зумовлена тим, що кожна територіальна громада, орган місцевого самоврядування приймає свій нормативний акт, котрим регулюються питання розгляду звернень, та які лише дублюють норми вже чинних нормативно-правових актів. Слід зазначити, що проект Адміністративно-процедурного кодексу містить визначення повноваження та порядку організації діяльності щодо розгляду звернень, а також врегулювання суспільних відносин, удосконалення законодавства, що особливо актуально для діяльності органів місцевого самоврядування [6].

Розглядаючи зазначене питання, не можна не погодитися з позицією В. П. Таранухи щодо необхідності законодавчого закріплення як у Законі України «Про звернення громадян», так і в Проекті Кодексу таких видів звернення, як петиція та зауваження (що особливо важливі для органів місцевого самоврядування) й викласти їх у такій редакції:

Петиція – письмове або усне звернення колективне звернення громадян, що подається до органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень і територіального поширення повноважень з метою вирішення найважливіших питань життєдіяльності держави, суспільства чи певної територіальної громади, що потребують вирішення у найкоротші строки.

Зауваження – вид звернення громадян, викладене в письмовій чи усній формі, які містять вказівку на недоліки роботи певного органу чи посадової особи, а також міркування з приводу недосконалості правового регулювання суспільних відносин чи організаційно-правової діяльності.

Інше актуальне питання – забезпечення під час розгляду звернень громадян, що надійшли до органів місцевого самоврядування, принципу рівності. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» та Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України всі учасники адміністративного провадження рівні й не може бути обмежень прав, зокрема за ознаками місця проживання. Для вирішення вказаного питання доцільно застосування авторського визначення О. В. Батанова, який зазначав, що територіальна громада (колектив) – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб, жителів, що постійно мешкають, працюють на території міста, села, селища, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та збори й пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [7].

Виходячи з даного визначення територіальної громади, можна дійти висновку, що до органів місцевого самоврядування можуть звертатися не лише мешканці певної території, але й фізичні особи, життєдіяльність яких пов'язана з тією чи іншою місцевістю. Законодавче закріплення такого визначення унеможливило б безпідставну відмову від розгляду чи перенаправлення звернень від жителів іншої місцевості.

Важливим питанням протягом багатьох років залишається розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, що також сприяє зняттю розгляду звернень та їх перенаправлення між зазначеними органами.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8].

У даному разі слід зазначити, по-перше, компетенція органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади залишається належним чином не розмежованою, що



створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій. По-друге, більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. У законодавстві під час встановлення суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень. Крім того, місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями. При цьому законодавчо визначений обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування та сам їх характер не виправдано великий. Повноваження сформульовані переважно не чітко й не конкретно. Здійснювати більшість делегованих повноважень неможливо автономно від сфери власної компетенції. Тому й контроль, який здійснюють місцеві державні адміністрації за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами [9].

Отже, важливим питанням, що потребує уваги, є відсутність дієвого механізму контролю за роботою органів місцевого самоврядування під час розгляду звернень громадян. Як зазначає Г. В. Гнатова, дана проблема потребує особливої уваги у зв'язку з тим, що саме ці представники народу найближчі до людей, тому мають достовірну інформацію про фактичні обставини тієї чи іншої справи (звернення). Зазначене питання потребує вирішення та відповідно проведення систематичної роботи, вона має бути підзвітною та підконтрольною як громадськості, так і органам державної влади, зокрема органам прокуратури [10].

На сучасному етапі розвитку особливої уваги потребує питання щодо звернення до органів місцевого самоврядування за допомогою електронної пошти або залишення звернення за допомогою ресурсних можливостей офіційних сайтів вказаних органів. Такий вид звернення широко застосовується, наприклад, у Великобританії (про це свідчить стаття багатьох вчених та правників, зокрема J. Toland «E-Petitions in Local Government: the case of Wellington City Council», L. Miller «E-Petitions at Westminster: the Way Forward for Democracy»). Популярність такого виду звернень обумовлена простотою в користуванні, оперативністю надходження звернення (петиції) та відкритістю суб'єктів, до яких адресовано звернення. Проте нині дане питання не знайшло свого належного законодавчого закріплення. Таким чином, під час розробки проекту Адміністративно-процедурного кодексу доцільно не лише закріпити право щодо направлення звернення електронною поштою, але й запровадити відповідні електронні приймальні для забезпечення можливості направлення на них звернень.

Таким чином, ч. 3 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» потребує внесення відповідних доповнень. Звернення може бути усним (викладене громадянином і записано посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надіслане поштою, факсом, електронною поштою, іншими засобами електронного зв'язку.

Висновки. Враховуючи викладене, можна зробити висновок про необхідність приведення законодавства до вимог сучасного життя та забезпечення втілення в правозастосовній діяльності принципів і норм Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Янюк Н. Право громадян на звернення до органів влади: форми його реалізації / Наталія Янюк // Вибори та демократія – 2006. – № 1 (7). – С. 85–89
2. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. П. Тарануха. – Ірпінь, 2003. – 13 с.



3. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Коломоець Т. О. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с
4. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
5. Подьячев К. В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. пол. наук : спец. : 23.00.02 “Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии” / К. В. Подьячев. – М., 2007. – 19 с.
6. Адміністративно-процедурний кодекс України [Електронний ресурс] : Законопроект від 18 липня 2008 р. № 2789. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7
7. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні : монографія ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. – ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
9. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні : організаційно-правові засади [Електронний ресурс] : навчальний посібник / Ославський М. І. – К. : Знання, 2009. – 216 с. – Режим доступу : http://ualib.com.ua/b_159.html
10. Гнатова Г. В. Шляхи вдосконалення роботи органів державної влади всіх рівнів зі зверненнями громадян як одного з основних чинників впевненості та довіри народу до влади / Г. В. Гнатова // Держава та регіони. – 2005. – № 2. – С. 62–64.

ПОТІП М. М.,
викладач кафедри
загально-правових дисциплін
(Дніпропетровський
гуманітарний університет)

УДК 347. 97 (477)

ЩОДО ЯКОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто фактори (процедури, процеси), що впливають на якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування під час надання послуг.

Ключові слова: система управління якістю, суб'єкти послуг, процедура, система критеріїв здатності державного органу, адміністративна послуга.

Рассмотрены факторы (процедуры, процессы) которые влияют на качество реализации компетенции органами государственной власти и местного самоуправления при предоставлении услуг.

Ключевые слова: система управления качеством, субъекты услуг, процедура, система критериев способности государственного органа, административная услуга.



The factors (procedures, processes) that affect the quality of the competence realization by the state power and local self-government agencies in the services supply were considered.

Key words: *quality management system, subjects of the services, procedure, set of criteria of the governmental agency possibility, administrative service.*

Вступ. Становлення України як демократичної, соціальної, правової держави зумовлює необхідність ефективного функціонування державного механізму в єдності вищих, центральних і місцевих органів та самоврядних організацій. Цьому сприяють сучасні політичні й економічні перетворення в Україні, яким властиво забезпечення наближення влади до народу, підвищення якості надання адміністративних послуг громадянам. Окреслені перетворення потребують від владних державних та місцевих структур ефективної діяльності відповідно до пріоритету загальнолюдських цінностей, прав та свобод людини і громадянина, реформації пріоритетних сфер суспільного життя з орієнтацією на якість послуг населенню.

Питання якості з надання адміністративних послуг нині займає одну з ключових позицій у доктринах державного управління та адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Таким чином, якість послуг, що надається громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування, напряму залежать від якості реалізації ними власної компетенції, тобто алгоритмічних можливостей професійно діяти у межах законних повноважень, задовольняючи потреби та інтереси населення.

Однак дієвість визначених алгоритмічних можливостей низька через недостатній рівень розробленості змісту самої компетенції та її результативності у сучасній вітчизняній юриспруденції. Жваве обговорення змісту компетенції влади як загальнотеоретичного явища (С. В. Воробйова, Ю. А. Тихомиров) та важливого елементу державного управління (Л. П. Волкова, Т. М. Бялкіна) відбувається в Росії, оскільки обумовлюється особливістю державного устрою, в якому виникає велика кількість суперечок під час розмежування компетенції федерації, її органів та органів місцевого самоврядування. В Україні питання компетенції висвітлюється в контексті конституційної реформи (П. М. Любченко) або ж розкривається з огляду на конкретні сфери державного управління (В. М. Норов, І. Б. Ковтун, Т. О. Коваленко та ін.). Незважаючи на те, що компетенція органів державної влади та місцевого самоврядування стала темою багатьох наукових досліджень, наразі у вітчизняному правознавстві немає жодної масштабної спроби дослідити якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування як явища.

Розкриття визначеної проблеми ускладнюється й тим, що питання розвитку й підвищення ефективності систем управління якістю в різних типах організацій, у тому числі органах державної влади та місцевого самоврядування, вивчають і широко висвітлюють переважно зарубіжні автори. У вітчизняній же юриспруденції воно тільки-но починає викликати зацікавленість як критерій, що сприяє підвищенню ефективності діяльності будь-якої організації, в тому числі регіональної, державної чи наддержавної.

Постановка завдання. Мета дослідження – узагальнення основних положень якості реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування через з'ясування сутності цього явища, вивчення та узагальнення факторів, які впливають на неї; здійснення оцінки впливу системи управління якістю на підвищення конкурентоспроможності органів державної влади та місцевого самоврядування як організацій.

Результати дослідження. Із суто теоретичного погляду, система управління якістю – це сукупність процедур, процесів і ресурсів, необхідних для управління якістю в організації. Її мета – сформувати у керівництва організації та у споживача впевненість у тому, що послуга, яка надається, відповідатиме встановленим вимогам якості. У такому випадку якість виступає як певна властивість послуги, що робить її більш придатною для споживання [1, с. 957].

З огляду на визначене, якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування може виступати як критерієм оцінки послуги, яка надається



посадовою особою (необхідною, наприклад, під час здійснення контролю діяльності), так і властивістю, що відрізняє одну й ту ж надану в різний час, різним суб'єктам послугу за повнотою та результативністю в реалізації покладених на орган державної влади чи місцевого самоврядування функцій. Саме через це ми не можемо відкидати важливість даного явища, оскільки воно на пряму впливає на дієвість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування й дає можливість контролювати їх діяльність як під час процесу надання послуги, так і в кінцевому результаті.

У зв'язку з цим упровадження до діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування концептуальних систем управління якістю – ефективний крок адміністративної реформи, яка провадиться в Україні. Це підтверджує й практика, яка засвідчує: якщо в організації, у тому числі й в органах державної влади та місцевого самоврядування, не будуть вироблені чіткі цілі та політика якості, не буде визначено відповідальність керівництва й не створено мотивацію персоналу до поліпшення результатів державно-владної роботи, то досягти ефективності функціонування систем управління якістю в організації буде неможливим.

Ефективність будь-якого явища або діяльності ґрунтується, як відомо, на певних засадах, принципах. Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування також має ґрунтуватися на принципах побудови систем управління якістю, що знайшли своє відбиття у ДСТУ ISO9000: 2001 Системи управління якістю [2]. Зокрема на таких, як:

1) Орієнтація на результат та концентрація уваги на особі, що звертається за наданням послуг до органу державної влади та місцевого самоврядування. Діяльність співробітників органів державної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована на задоволення потреб усіх зацікавлених сторін – громадян (у тому числі іноземних), підприємств, установ або організацій. Підвищувати авторитет органів державної влади та місцевого самоврядування. На жаль на сьогодні орієнтації на якісний результат у посадових осіб немає. Звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування закінчується безрезультатним листуванням, яке виникає тільки через вимоги, зазначені в Законі України «Про звернення громадян».

2) Визначальна роль керівництва. Керівник органу державної влади або місцевого самоврядування повинен розвивати культуру організації, забезпечувати єдність та чіткість цілей, створювати середовище, в якому персонал досягає досконалості, управляє ресурсами та спрямовує зусилля підлеглих й усієї організації в напрямку удосконалення. Нині багатьом керівникам, на жаль, не вистачає навіть базових знань з управління, не говорячи вже про спеціальну підготовку з управлінської діяльності.

3) Залучення всіх співробітників. Цей принцип системи управління якістю передбачає розглядати персонал не як пасивних виконавців розпоряджень та інструкцій, а як творчу силу, що активно впливає на результативність та якість роботи. Надання працівникам повноважень необхідно підкріплювати розгалуженою системою їх навчання та інформування, що не обмежується виконанням безпосередніх обов'язків, а охоплює питання, необхідні для розвитку професійних здатностей та самоконтролю. Розглядаючи цей принцип, стикаємося з тим, що творчий підхід працівника в органах державної влади та місцевого самоврядування не підтримується керівництвом. Пострадянські тези про те, що зацікавленість власною діяльністю та креативність не можлива в обмежених правами та обов'язками рамках службової діяльності, дуже впливає на якість послуг, що надаються працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування. А якщо говорити про підвищення кваліфікації, отримання нових навичок, то це й взагалі сприймається як додаткове нецікаве навантаження, викликає у працівників дискомфорт.

4) Постійне навчання, інновації та вдосконалення. Цей принцип впливає з попереднього. Він потребує формування в організації культури постійного вдосконалення й навчання, заохочення оригінальних думок та нововведень.



5) Розвиток партнерства. Цей принцип однозначно важливий для діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Загальновідомо, що організація ефективна тоді, коли вона встановлює взаємовигідні зв'язки з партнерами, що ґрунтуються на довірі, обміні знаннями та доцільній інтеграції. Подібні партнерські відносини можуть установлюватися між тими ж органами державної влади та місцевого самоврядування; між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадськими організаціями й набувати різних нових організаційних форм.

6) Управління базується на процесах і фактах. Органи державної влади та місцевого самоврядування діятимуть ефективніше, якщо всі внутрішньо пов'язані види діяльності розглядатимуться як процеси й системно управлятимуться ними. Першим кроком у вирішенні цього питання має бути сприйняття діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як процесу саме законодавцем. Закріплена в нормативних актах діяльність зазначених організацій повинна сприйматися як системний процес, викладений у чітко визначених, прописаних алгоритмах діяльності, чого на сьогоднішній день ми, на жаль, не спостерігаємо в системі українського законодавства.

Розглянута система принципів, наводить нас на думку про те, що якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування залежить від низки факторів, які ми поділили на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх факторів, які впливають на якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування, можна зарахувати економічні, політичні та соціальні чинники. Ще одним важливим зовнішнім фактором, який впливає на якість, що розглядається, який уже був названий під час розгляду принципів системи управління якістю, є законодавче забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме до нього необхідно поставити такі вимоги, як гнучкість (тобто швидке пристосування до плінних умов життя суспільства), алгоритмічність (розгляд діяльності посадових осіб як процесу, який можна вирішити за допомогою визначених законом алгоритмів) та універсальність.

До внутрішніх факторів, що визначають якість реалізації компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування належать: якість кадрів (компетентність, здатність до прийняття креативних рішень у рамках наявних можливостей, бажання підвищувати свою кваліфікацію); компетентне керівництво (поєднує в собі знання, здатність до постановки цілей та контролю, креативного вирішення поставлених перед органом завдань); доцільна структура органу (чітко встановлена підвідомчість з повно визначеним колом питань, які підлягають розв'язанню; відповідність між кількістю населення, що обслуговується, та кількістю підрозділів органів державної влади та місцевого самоврядування).

Визначені фактори перекликаються з Європейською моделлю ділової досконалості EFQM, розробленою Європейським інститутом державного управління й рекомендованою до використання в бюджетних установах та органах державної влади й моделлю самооцінювання CAF. Остання модель є загальною системою самооцінки державного сектора, спрямованою на підтримку процесу управління надання високоякісних управлінських послуг, її девіз – «Вдосконалення через самооцінку». Вона спрямована на всебічний аналіз діяльності, дає змогу визначити слабкі місця управління та виробити заходи з метою його вдосконалення. Цікаво, що дана система активно впроваджується Всеросійською організацією якості (ВОК) з 2006 р. До речі, слід зазначити позитивність запозичення досвіду створення в Росії самої ВОК за ініціативою як Держстандарту Росії, так і ряду громадських організацій. Її діяльність спрямовано на вдосконалення не тільки якості виробничих, але й управлінських процесів.

Модель CAF включає в себе дві групи критеріїв: «можливості» і «результати». Критерії групи «можливості» дають розуміння й допомагають оцінити, як досягаються результати. Група критеріїв «результати» включає основні показники та результати діяльності, тобто, чого досягла організація, використовуючи наявні можливості. Фундаментальною основою CAF є усвідомлення того, що найкращих результатів діяльності державних організацій та відмінної якості управління досягають завдяки лідерству керівництва, яке розробляє стратегію й реалізує



плани, згуртовує працівників, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує ефективне функціонування процесів. Ще один акцент в даній системі здійснюється на інновації та навчанні, що відбивається на результатах.

Позитивною особливістю даної програми, на нашу думку, є оцінка результатів не тільки для персоналу чи організації, як це прийнято в сучасних державних організаціях, але й для громадян і суспільства. Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування на підставі такої оцінки можуть оцінити свою ефективність як частини цілого.

Концепції EFQM та CAF – це непоодинокі розробки. У сучасних концепціях постійного вдосконалення та поліпшення діяльності, які з певними модифікаціями може бути використано в практиці діяльності вітчизняних організацій різних типів. Наприклад, цікавість викликає концепція Lean («бережливого виробництва»). У її основу покладено підходи до виявлення найпроблемніших зон (ділянок) в адміністративній діяльності, де є найбільші втрати або помилки. До таких втрат, зокрема, належать: дублювання функцій; повторна робота з документами та повторні записи; помилкові записи; нерациональні переміщення співробітників та непродуктивні дії; виконання непотрібної роботи або підготовка звітів наперед; тривалі очікування на підписи документів та їх узгодження; невикористаний потенціал працівників [3, с. 198]. Зазначені проблеми існують майже в кожній ланці державних органів та органів місцевого самоврядування. Тому не можемо не погодитися, що впровадження даної концепції дає змогу узгодити рівень якості та витрати на якість (час виконання, кількість працівників тощо).

Висновки. З огляду на викладене, зазначимо, що якість реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування – це система критеріїв за допомогою яких визначається здатність державного органу вирішувати питання, що входять до його відання, у межах законодавчо визначених за ним повноважень з метою виконання функцій держави.

Підвищення якості реалізації компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування – це актуальний, а головне реальний процес, можливий за таких умов: розробка та впровадження до діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування програм на ґрунті концепцій постійного вдосконалення та поліпшення діяльності; визначення чітких критеріїв оцінки якості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; удосконалення нормативно-правової бази, що забезпечує реалізацію компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням, що виконавча діяльність є процесом, який потребує чіткої алгоритмізації; розробка та забезпечення програм реалізації підвищення кваліфікації кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування з усвідомленням ними чітких цілей не тільки самої організації зокрема, а також її ролі у створенні ефективної держави.

Список використаних джерел:

1. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика. Близько 60 000 слів ; за заг. ред. проф. В. С. Калашника. – Х. : ФОП Співак Т. К., 2009.
2. ДСТУ ISO9000: 2001 Системи управління якістю. Основні положення та словник. – К. : Держстандарт України, 2001.
3. Попович Т. Розвиток сучасних концепцій систем управління якістю // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2011. – Випуск 16. – С. 191–200.



Білик В.О.здобувач кафедри економічної
безпеки НАВС**ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ПІДРОЗДІЛІВ ДСБЕЗ УКРАЇНИ**

Досліджено та здійснено періодизацію генези становлення сучасної ДСБЕЗ України. Визначені особливості адміністративно-правового регулювання діяльності ДСБЕЗ у різні періоди її існування.

Ключові слова: Державна служба боротьби з економічною злочинністю, економічна злочинність, економічна безпека, адміністративно-правове регулювання, діяльність підрозділів ДСБЕЗ

Исследовано и осуществлена периодизация генезиса становления современной ГСБЭП Украины. Определены особенности административно-правового регулирования деятельности ГСБЭП в разные периоды ее существования.

Ключевые слова: Государственная служба борьбы с экономической преступностью, экономическая преступность, экономическая безопасность, административно-правовое регулирование, деятельность подразделений ГСБЭП

A study was carried out and was the genesis of the formation of modern periodization of the State Service of economic crime in Ukraine. Identified features of the administrative and legal regulation of SSCEC in different periods of its existence.

Keywords: The State Service combat economic crime, economic crime, economic security, administrative and legal regulation, the activity divisions of SSCEC

Постановка проблеми. Серед існуючого різноманіття сучасних проблем людства чи не найпріоритетніше місце посідає проблема боротьби з правопорушеннями в економічній сфері, адже від результатів її розв'язання залежить майбутнє економічної світової спільноти та її нащадків. Сьогодні з особливою гостротою постає проблема економічної безпеки та боротьби з економічними правопорушеннями, як в українському суспільстві, так і в глобальному масштабі. Глобальні економічні проблеми мають давню історію, а також складний соціально-економічний характер у зв'язку з тим, що їх виникнення пов'язане із діяльністю людства.

Одним з необхідних і найбільш дієвих інструментів регулювання співвідносин людини і економічної сфери є право. Генеза адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ДСБЕЗ нерозривно пов'язана із передумовами виникнення та розвитку законодавства по боротьбі з економічними правопорушеннями. Отже, процес становлення та розвитку інституту адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ДСБЕЗ має розглядатись у нерозривному зв'язку з розвитком адміністративного права. Тому доцільним є дослідження і відповідних історичних документів, які вказують на розвиток вказаного інституту та галузі права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання генези адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ДСБЕЗ досліджується в Україні вперше, хоча деякими авторами були досліджені окремі питання, пов'язані з історичним та організаційно-правовим розвитком ДСБЕЗ в різних аспектах представлені роботами таких авторів, як: В.І. Васишинчук, Б.О. Воронін, М.О. Гельфанд, Є.В. Горлов, А. Долгий, Я.Ю. Кондратьєв, Є.Ю. Красноносков, П.П. Михайленко, Ю.В. Олександров, А.Є. Шевченко та ін. Водночас адміністративно-правове регулювання діяльності підрозділів ДСБЕЗ України у межах юридичної науки є, на жаль,



малодослідженим.

Метою статті є висвітлення основних етапів адміністративно-правового регулювання та особливостей їх політико-правових та соціально-економічних чинників формування сучасних підрозділів ДСБЕЗ України

Виклад основного матеріалу. Становлення сучасних підрозділів ДСБЕЗ як правоохоронних інституцій України щодо забезпечення законності в сфері економіки було пов'язано з революційною добою (1917-1920 рр.). Як зауважує Є.В. Горлов, з самого початку радянська влада поставилася досить серйозно до розвитку економічних та господарських відносин [1].

Спочатку, після проголошення радянської влади в колишній Російській імперії ведення боротьби з розкраданням державного та приватного майна, посадовими і господарськими злочинами було покладено на Військово-революційний комітет і його органи на місцях. Після створення 20 грудня 1917 р. Всеросійської надзвичайної комісії (далі – ВНК) вказані завдання було покладено на спеціально утворений в її складі відділ. Український дослідник А. Долгий зазначає, що активну участь у боротьбі з економічними правопорушеннями брали апарати кримінального розшуку міліції, яка в Україні була створена Декретом Раднаркому республіки «Про організацію міліції» від 9 лютого 1919 р. [2, с. 185]. В період відновлення зруйнованої економіки після закінчення громадянської війни діяльність ВНК та міліції полягала в боротьбі з розкраданнями та службовими злочинами [3, с.95].

Запобігання суспільно небезпечним діям та їх виявленням на території сучасної України того періоду здійснювали підрозділи карного розшуку робітничо-селянської міліції УРСР, яка була створена у 1918 р.

Трохи згодом, у складі підрозділів кримінального розшуку були створені спеціальні групи по боротьбі зі злочинністю в громадському секторі сільського господарства.

Український дослідник Є.В. Горлов стверджує, що становленням сучасної ДСБЕЗ України вважається 1919 р., коли Народний комісаріат внутрішніх справ (далі – НКВС), обстеживши стан існуючої на підприємствах охорони, прийняв рішення про негайну організацію так званої промислової міліції, яка була остаточно сформована у вересні 1920 р. при Головнічній Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – УСРР). Формувалася промислова міліція на договірних засадах. У зв'язку з деякими організаціями структур, промислова міліція була тимчасово скасована у період з квітня 1921 р. до березня 1922 р. після цього відновлена постановою Ради народних комісарів (далі – РНК) «Про організацію міліціонерів охорони заводів, фабрик, радгоспів та інших державних підприємств, що мають важливе місцеве або загальнодержавне значення» від 31 березня 1922 р. й проіснувала до 1930 р. До обов'язків промислового відділу міліції входило забезпечення охорони об'єктів народного господарства (підприємств, установ та організацій), забезпечення громадського порядку на їх території і боротьба з розкраданням та дрібними крадіжками державного і громадського майна [4, с. 36-38].

Через деякий час зусиллями уряду В.І. Леніна було встановлено режим, який більше відповідав економічним відносинам, що були прийнятими для суспільства на той час. Він дістав назву *нової економічної політики*. Початком НЕПу стало прийнята у березні 1921 р. X з'їздом РКП(б) резолюції «Про заміну продовольчого розверстування продовольчих злочинів» [5, с. 50]. У зазначений період відновлення народного господарства та індустріалізації країни набули поширення правопорушення у сфері економічної діяльності. У зв'язку з чим, одним з найбільш пріоритетним напрямком діяльності радянських правоохоронних органів стала боротьба з розкраданням державного, приватного майна, господарськими та службовими злочинами. Отже, складне політичне та економічне становище стало важливою передумовою прийняття рішучих адміністративно-правових та організаційних заходів щодо наведення порядку в країні і забезпечення охорони соціалістичної власності.

Для посилення ефективності адміністративно-правового регулювання господарської діяльності були прийняті: «Інструкція про торгівлю», яка визначала коло осіб, що мали право



займатися торгівлею, Постанова РНК Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) «Про фірму» від 26 вересня 1924 р., що встановлювала порядок реєстрації та функціонування фірм, Постанова РНК УРСР «Про торговельний реєстр» від 2 жовтня 1924 р., що покладала обов'язок на всі торговельні та промислові підприємства реєструватися в органах Народного комісаріату зовнішньої торгівлі УРСР [6, с. 156].

В цей час була створена Постійна нарада по боротьбі з бандитизмом при Раднаркомі УСРР, до компетенції якої входило розроблення головних планів охорони державної та громадської власності. До завдань міліції входила охорона фабрик, заводів, мостів, державних установ, радгоспів, продовольчих маршрутів, елеваторів, складів із сільськогосподарською продукцією, лісових багатств. В цей період органи ВНК перетворилися в органи Державного політичного управління, в складі якого було створено економічне управління. До його компетенції входила боротьба за хабарництвом, безгосподарністю, навмисним невиконанням зобов'язань за договорами. Особлива увага приділялася організації та адміністративно-правовому регулюванню боротьби зі злочинами в економічній сфері.

У період НЕПу на Всеукраїнській нараді працівників НКВС було прийнято постанову «Про діяльність органів міліції» (червень 1924 р.), в якій наголошувалося на основних недоліках та визначалися напрями вдосконалення подальшої роботи міліції, а саме: боротьба з протиправними діями проти власності, розкраданнями, бандитизмом, дезертирством, самогонуванням, хуліганством, фальшивомонетництвом, спекуляцією та іншими суспільно небезпечними діями. Усі ці завдання стали обов'язком працівників міліції. Крім того, міліціонери здійснювали посилений нагляд за дотриманням правил торгівлі.

13 серпня 1924 р. ВУЦВК і РНК УСРР затвердили Положення «Про Державне політичне управління УСРР», згідно з яким відомство державної безпеки виводилося з підпорядкування НКВС УСРР і утворювалося при РНК УСРР. Одним із провідних підрозділів ДПУ стає економічне відділення (далі – ЕКВ), яке невдовзі було перетворене на економічну частину (далі – ЕКЧ), головними завданнями якого, серед інших, була боротьба з хабарництвом, безгосподарністю, навмисним невиконанням зобов'язань за договорами, пізніше – боротьба зі спекуляцією, службовими й господарськими злочинами [7, с.19].

Разом із цим у середині 1924 р. у структурі карного розшуку створюється активний підрозділ із підрозділами відомчого карного розшуку на місцях, які на договірній основі організовують оперативне обслуговування державних промислових підприємств, елеваторів, складів та інших об'єктів. Функції, покладені на працівників карного розшуку, вже в той час були схожими на функції теперішніх працівників підрозділів ДСБЕЗ України, тобто відомчий розшук був попередником спеціалізованої служби по боротьбі з розкраданнями соціалістичної власності (далі – ВБРСВС), – служби захисту економіки від злочинних посягань (далі – ЗЕЗП), згодом – ДСБЕЗ України.

Наступний період історії розвитку сучасних підрозділів ДСБЕЗ України – передвоєнний (1932-1941 рр.) почався з голоду 1932-1933 рр., який спричинив гостру нестачу продовольства, що призвело до зростання розкрадань, особливо в колгоспах. На боротьбу із вказаним явищем, яке набуло масового характеру, була спрямована постанова ЦВК і РНК СРСР «Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперації та зміцнення суспільної (соціалістичної) власності» від 7 серпня 1932 р., відповідно до якої до винних у розкраданні застосовувалася вища міра покарання, а також позбавлення волі на строк не менше ніж 10 років із конфіскацією майна.

З 1935 р. одним з найприоритетніших завдань міліції та підрозділів кримінального розшуку стала боротьба із злочинністю в роздрібній торгівлі, на складах, ринках, а також розслідування справ про спекуляцію, посадові злочини, розкрадання тощо.

Практика адміністративно-правового регулювання, правотворчості та правозастосовної діяльності того часу викликала потребу певної спеціалізації слідчо-оперативних підрозділів міліції. Серед інших обставин це стало передумовою створення в системі Народного комісаріату внутрішніх справ СРСР (далі – НКВС СРСР) самостійної служби по боротьбі з



розкраданням, спекуляцією, хабарництвом та іншими злочинами в сфері економіки.

Із часом, враховуючи масштабність і складність завдань, що стояли перед цими підрозділами, зокрема, необхідності посилення охорони державної власності, постала потреба у створенні спеціального підрозділу з охорони всіх галузей народного господарства. У результаті цього, наказом НКВС СРСР було затверджено Положення «Про організацію в Головному управлінні робітничо-селянської міліції НКВС СРСР відділу по боротьбі з розкраданнями соціалістичної власності і спекуляцією» від 16 березня 1937 р., завдяки якому було остаточно сформовано специфічний правоохоронний підрозділ для боротьби з розкраданням соціалістичної власності в організаціях і установах держторгівлі, споживчої кооперації, заготівельних організаціях і ощадкасах, а також для боротьби зі спекуляцією. Більшість вітчизняних практиків вважають, що саме зі створення ВБРСВС почалася історія ДСБЕЗ України [8].

Варто погодитися з А.Є. Шевченком та Є.Ю. Красноносим, які зауважують, що новостворена служба стала важливим структурним підрозділом республіканських, крайових, обласних Управлінь робітничо-селянської міліції (далі – УРСМ) по боротьбі з розкраданням соціалістичної власності, розслідуванням кримінальних справ щодо злочинних посягань у різних галузях економіки, виробництва, торгівлі, управління, а також здійснення оперативного контролю за діяльністю апаратів Народного комісаріату фінансів, Центросоюзу, Управління ощадкасами Народного комісаріату фінансів і заготівельних організацій (Заготзерно, Заготльон, та ін.), а також підвідомчих їм установ і організацій республіканського і союзного підпорядкування та ведення оперативно-розшукової роботи по злочинах щодо розкрадання соціалістичної власності [9, с. 8]. Як запевняють П.П. Михайленко та Я.Ю. Кондратьєв, там, де не були утворені апарати ВБРСВС, боротьбу з розкраданнями та спекуляцією проводили інші служби міліції (наприклад, кримінальний розшук) [10, с. 108].

ВРСВС, що являли собою новий рід міліцейської служби, на практиці довели переваги спеціалізації в боротьбі зі злочинністю. З 1941 р. до компетенції ВБРСВС було віднесено боротьбу з контрабандою. Працівники ВБРСВС протягом декількох десятиліть здійснювали захист держави й населення від розкрадачів, шахраїв, хабарників, фальшивомонетників у всіх республіках колишнього СРСР.

У період Великої Вітчизняної війни (далі – ВВВ) напрямки та зміст діяльності підрозділів міліції України були значною мірою змінені. Так, в умовах ВВВ ВБРСВС зіткнулися з новими специфічними засобами, методами та формами вчинення господарських та посадових злочинів під час наближення фронту, евакуації, після звільнення окупованих територій, що в певній мірі обумовило зміни в стилі, напрямках і методах роботи ВБРСВС. У зв'язку з вищенаведеним НКВС СРСР 22 червня 1943 р. було видано наказ «Про посилення боротьби з розкрадачами соціалістичної власності і підняття рівня роботи апаратів БРСВС міліції», згідно з яким підрозділи БРСВС мали рішуче посилити боротьбу з розкрадачами, спекулянтами і порушниками правил щодо здійснення валютних операцій [9, с. 9].

Трохи згодом, 22 грудня 1943 р. Державним Комітетом Оборони було прийнято спеціальну постанову «Про посилення боротьби з розкраданням і розбазарюванням продовольчих і промислових товарів», відповідно до якої розгляд цивільних позовів військових частин про відшкодування матеріальних збитків увійшов до зобов'язань військових трибуналів. А згідно зі спеціальною директивою працівники ВБРСВС проводили раптові перевірки, складали відповідні акти при виявленні фактів правопорушень, вели боротьбу з обважуваннями та обмірюваннями споживачів [10, с. 110].

У період післявоєнної відбудови, який характеризувався значним поширенням правопорушень у сфері економіки (масштабне розкрадання соціалістичного та колгоспного майна, спекуляція, контрабанда, хабарництво та ін.), Міністерством юстиції СРСР, Міністерством внутрішніх справ СРСР та Генеральною прокуратурою СРСР 15 липня 1946 р. було видано спільний наказ «Про посилення боротьби з хабарництвом», де зазначалося, що органи міліції, прокуратури і суду недостатньо використовують надані їм законом права по



боротьбі з цим небезпечним злочином [3, с. 96]. Вказаний наказ регламентував основні форми і методи боротьби з цим злочином.

Постановою від 13 вересня 1946 р. «Про посилення боротьби зі спекуляцією» Рада Міністрів СРСР зазначала, що органи міліції, прокуратури і суду недостатньо використовують надані їм законом права по боротьбі зі вказаним небезпечним злочином [11].

Згодом, 24 червня 1948 р. наказом МВС СРСР «Про заходи по посиленню боротьби з фальшивомонетництвом» було створено шостий відділ для організації вказаної роботи [12, с. 353-354]. Відповідно до цієї структури було реформовано і службу БРСВС України. На відділі БРСВС покладалися такі завдання: організація боротьби з розкраданнями в державній торгівлі, споживчій кооперації, в постачальницьких і збутових відділах підприємств, у заготівельних і збутових організаціях сільського господарства тощо; організація боротьби зі спекуляцією, хабарництвом, фальшивомонетництвом, приватнопідприємницькою діяльністю та ін.

У період *десталінізації* (50-ті рр.) в черговий раз відбулася реформа правоохоронної системи та зміна структури міліції на місцях, у т.ч. і відділів БРСВС. Відповідно до вказаної реформи було ліквідовано управління міліції, а відділи БРСВС, кримінального розшуку стали самостійними структурними відділами в складі МВС республік, УВС країв та областей.

У вказаний період важливим аспектом в адміністративно-правовому регулюванні діяльності оперативних відділів БРСВС відіграла постанова ЦК КПРС «Про посилення боротьби з розкраданням та розтратами в організації торгівлі, промислової кооперації та місцевої промисловості» від 8 вересня 1955 р., на виконання якої МВС СРСР видало наказ «Про заходи покращення роботи міліції у боротьбі з розкраданням соціалістичної власності та спекуляцією» [3, с. 98].

Наступний період (60-80-х рр. XX ст.) позначився черговим удосконаленням адміністративно-правового регулювання діяльності відділів БРСВС. Варто зазначити, що насамперед, це стосувалося вдосконалення засад оперативно-профілактичної діяльності, забезпечення гарантії дотримання законності, конспірації під час здійснення оперативно-розшукових заходів відділів БРСВС. Зокрема, 28 грудня 1960 р. Верховною Радою УРСР був прийнятий Кримінально-процесуальний кодекс (далі – КПК), який надав органам дізнання повноваження на проведення оперативно-розшукових заходів для виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили [13]. Крім того, у 60-ті рр. Верховна Рада СРСР видає ряд указів про посилення кримінальної відповідальності за хабарництво та розкрадання державного і громадського майна в особливо великих розмірах.

Розвиток подальшого адміністративно-правового регулювання діяльності відділів БРСВС, вдосконалення використання їх сил і засобів у боротьбі з економічною злочинністю спричинили прийняття ряду правових та організаційних заходів. Так, у вказаний період була зроблена спроба надати масового характеру участі населення в боротьбі з правопорушеннями на всіх напрямках: створення добровільних народних дружин, товариських судів тощо. Але, як засвідчує практика, громадські формування не в силі замінити професійної роботи підрозділів БРСВС, що поставило на вимогу внесення змін у чинні та видання нових нормативних актів, які регламентували окремі напрями роботи ОВС по лінії БРСВС.

У 80-і рр. в Україні поширюється та зростає багато видів економічних правопорушень, що поставило ряд нових завдань перед підрозділами БРСВС щодо вживання додаткових заходів по їх виявленню, запобіганню, профілактиці та покладанню їм краю. Так, 4 січня 1982 р. МВС СРСР прийняло Наказ «Про положення про управління по боротьбі з розкраданням соціалістичної власності і спекуляцією МВС СРСР», у якому визначалися такі його основні завдання, як: забезпечення неухильного виконання законів та нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання розкраданням, господарським, посадовим та ін. злочинам, віднесених до компетенції служби БРСВС, та на їх розкриття; вдосконалення форм та методів боротьби зі злочинністю, зміцнення зв'язків з громадськістю тощо [3, с. 98]. Вказані завдання визначили структуру БРСВС, а також основні напрями діяльності її підрозділів. Зокрема, приділялася увага організаційним питанням, уперше були надані рекомендації щодо



розподілу оперативних працівників за пріоритетними напрямками з урахуванням професійної підготовки, досвіду роботи та особистих якостей, а також профілактиці злочинів у сфері економіки.

Новий період адміністративно-правового регулювання у діяльності підрозділів БРСВС почався із серпня 1991 р. В цей період було здійснено ряд організаційних та законодавчих заходів щодо реорганізації та зміни правового статусу правоохоронних підрозділів, що вже викривали правопорушення у сфері економіки. Так, у зв'язку з зародженням ринкових відносин та зміною форм власності наказом МВС України «О переименовании служб БХСС, ГУИД ФПУ и специальных перевозок МВД Украины» від 2 вересня 1991 р. Управління боротьби з розкраданнями соціалістичної власності зі спекуляцією було перейменовано в Управління по захисту економіки від злочинних посягань МВС України [14].

Варто відзначити, що у цей же час в Управлінні ЗЕЗП МВС України формуються спеціалізовані підрозділи по боротьбі зі злочинами в кредитно-банківській системі, акціонерних товариствах, товарних біржах, спільних та малих підприємствах, кооперативах та інших об'єктах ринкової економіки. Діяльність вищенаведених об'єктів контролювалося податковим законодавством, за додержанням якого співробітники підрозділів захисту економіки від злочинних посягань встановлювали оперативний нагляд. Як вказує А. Долгий, відповідні структурні зміни були затверджені наказом МВС України «Про затвердження Положення про Головне управління по захисту економіки від злочинних посягань МВС України» від 27 червня 1992 р. [3, с. 97].

Сучасний етап розвитку інституту адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ДСБЕЗ України було розпочато з прийняттям постанови КМУ «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» від 5 липня 1993 р. [1], відповідно до якої ДСБЕЗ України стала складовою частиною кримінальної міліції України. Проте зазначена постанова втратила свою чинність у зв'язку з черговим реформуванням центральних органів влади, а тому статус та компетенція підрозділів ДСБЕЗ визначається Наказом МВС України «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» від 03 вересня 2012 р. № 769.

Висновки. Таким чином, генеза адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ДСБЕЗ України має досить складний та тривалий шлях, який об'єктивно відтворює характер та динаміку соціально-економічних, політичних і правових трансформацій українського соціуму у ХХ ст. Проголошення незалежності України та запровадження ринкових відносин призвели до суттєвих змін законодавства та започаткували новий етап реформування та діяльності підрозділів правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинами в економічній сфері. Серед створених підрозділів особливе місце займають підрозділи ДСБЕЗ України, що вносить значний вклад у забезпечення правопорядку і державної економічної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю: Постанова КМУ від 05 липня 1993 р. № 510 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 5. – Ст. 180.
2. Декреты Советской власти: сб. / под ред. Г.Д. Обичкина. – М.: Политиздат, 1967. – Т. 5: 1 января – 31 марта 1919 г. – 1968. – 731 с.
3. Долгий А. Становлення служби боротьби органів внутрішніх справ з економічною злочинністю (історичний огляд) / А. Долгий // Право України. – 1998. – № 5. – С. 95-98.
4. История отечественных органов внутренних дел: [учебник для вузов] / под ред. Р.С. Мулукаева. – М., 2005. – 417 с.
5. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917-1952 гг. / [под ред. И.Т. Голякова]. – М.: Госюриздат, 1953. – 463 с.
6. Історія держави і права України: [підручник для юрид. вищих навч. Закладів і фак.] /



А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін.] ; За заг. ред. акад. А.Й. Рогожина. – Ч. 2. – К., 1996. – 368 с.

7. Михайленко П.П. Міліція України радянського періоду (1923-1940)/ П.П. Михайленко // Міліція України. – 2003. – № 9. – С. 18-19.

8. Георгінов М.І. Управління державної служби боротьби з економічною злочинністю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://odessa.umvd.gov.ua/struktura/novoe/UDSBEZ.HTM>. – Назва з титул. екрану.

9. Шевченко А.Е. Формирование государственной службы по борьбе с экономической преступностью в Украине (историко-правовые аспекты)/ А.Е. Шевченко, Е.Ю. Красноносков // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 1. – С. 7-12.

10. Михайленко П.П. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3 т. / Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. – Т. 2: 1917-1945. – 408 с.

11. Богданов С.В. Особенности развития законодательства по борьбе с экономической преступностью в СССР 1945-1953 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yurclub.ru/docs/criminal/article150.html>. – Назва з титул. екрану.

12. Про заходи по посиленню боротьби з фальшивомонетництвом: Наказ МВС СРСР від 24 червня 1948 р. / История Донецкой милиции. 1917-2000. – Донецк, 2000. – 472 с.

13. Кримінально-процесуальний кодекс від 28 грудня 1960 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1961. – № 2. – Ст. 15.

14. О переименовании служб БХСС, ГУИД ФПУ и специальных перевозок МВД Украины: Приказ МВД Украины от 02 вересня 1991 г. № 378 // Архив УІТ УМВС в Донецькій області, ф.17, спр.8, т.5, арк.1.

Шаптала С.М.

здобувач кафедри економічної
безпеки НАВС

УДК 342.922.330.341

ЩОДО АНАЛІЗУ МЕХАНІЗМУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розглянуто основні загрози економічній безпеці держави, які існують у сучасному суспільстві, та роль державно-правового забезпечення у їх нейтралізації. Визначено механізм організаційно-правового регулювання економічної безпеки та його окремі складові елементи. Проаналізовано нормативну основу організаційно-правового механізму регулювання економічної безпеки.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, загрози, організаційно-правове регулювання, механізм, державно-правове забезпечення

Рассмотрены основные угрозы экономической безопасности государства, которые существуют в современном обществе, и роль государственно-правового обеспечения в их нейтрализации. Определен механизм организационно-правового регулирования экономической безопасности и его отдельные составляющие. Проанализировано нормативную основу организационно-правового механизма регулирования экономической безопасности.



Ключевые слова: *экономическая безопасность, национальная безопасность, угрозы, организационно-правовое регулирование, механизм, государственное-правовое обеспечение*

The main threat to the economic security of the state that exist in today's society, and the role of public and legal support to neutralize them. The mechanism of the institutional and legal regulation of economic security and its individual components. Analyzed the normative basis of organizational and legal mechanism for the regulation of economic security.

Keywords: *economic security, national security, threats, organizational and legal regulation, mechanism, public and legal support*

Постановка проблеми. Економічна безпека держави вже давно набула свого особливого значення в існуванні сучасного суспільства. Проте належний та стабільний стан забезпечення економічної безпеки не досягається сам по собі, не є результатом випадкового збігу обставин або привабливої економічної ситуації на ринках, а досягається в процесі кропіткої та цілеспрямованої діяльності як суспільства, так і держави, зусилля яких завдяки правовому опосередкуванню, що обумовлено дією принципу верховенства права відповідно до ст. 8 Конституції України, поєднуються в єдине та цілісне явище – відповідний правовий механізм забезпечення економічної безпеки [1]. Прийнята у 1997 р. Концепція національної безпеки України прямо вказує, що національна безпека України досягається шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій і програм у таких сферах, як політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо [1]. Але така виважена політика можлива лише за умов надійно функціонуючого механізму її організаційно-правового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення економічної безпеки держави в сучасній науці розглядались в роботах таких вітчизняних та зарубіжних науковців як Л. Абалкін, В. Білоус, О. Бандурка, О. Барановський, І. Білько, З. Варналій, О. Власюк, В. Геєць, Б. Губський, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, В. Мунтіян, Г. Пастернак-Таранушенко, С. Пирожков, В. Тамбовцев, В. Шлемко та ін. Водночас особливості механізму організаційно-правового регулювання досліджуваної сфери вивчених не у повному обсязі.

Метою статті є аналіз особливостей механізму організаційно-правового регулювання економічної безпеки держави та його окремих складових елементів.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні економічна безпека держави перебуває під впливом цілої низки загроз, які порушують її стабільність та здатність до саморозвитку та прогресу. Варто зазначити, що законодавець чітко виділив перелік загроз національній безпеці, однією зі складових якої є економічна безпека. Зокрема, у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. до них віднесено: істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості; велика торгова залежність держави, критичні обсяги



державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечно для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки; неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення; неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; «тінізація» національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними тощо [2].

До можливих загроз в економічній сфері Концепція національної безпеки, затверджена Постановою Верховної Ради України від 18 липня 1995 р. відносить: неефективність системи державного регулювання економічних відносин; наявність структурних диспропорцій, монополізму виробників, перешкод становленню ринкових відносин; невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національної економіки від інших країн; економічна ізоляція України від світової економічної системи; неконтрольований відплив за межі України інтелектуальних, матеріальних і фінансових ресурсів; криміналізація суспільства, діяльність тіньових структур [3].

На слухну думку О. Кальмук, загроза економічній безпеці представляє собою загрозу економічному суверенітету, а це означає поступове перетворення країни на сировинний придаток, джерело дешевих трудових, матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів, що врешті решт може привести до втрати країною своєї територіальної цілісності та незалежності [4, с. 117], що прямо суперечить Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., якою у ч. 1 розділу IV «Економічна самостійність» зазначено, що Україна самостійно визначає свій економічний статус і закріплює його в законах [5].

Слід погодитися з професором З. Варналієм, який вказує, що узагальнення думок учених і експертів щодо джерел виникнення загроз економічній безпеці дає змогу стверджувати, що головна загроза полягає у відсутності цілеспрямованої політики державного регулювання економічними процесами в контексті реалізації проголошених стратегій соціально-економічного розвитку країни [6].

Механізм державно-правового забезпечення економічної безпеки формується із врахуванням основних завдань, специфіки національної економіки. Логічно, що схема побудови є індивідуальною для кожної країни. Її повнота та ефективність багато в чому залежить від законодавчої бази держави, матеріально-технічної та фінансової основи захисту економіки.

Деякі автори зауважують, що механізм забезпечення економічної безпеки виступає частиною загальнодержавного механізму забезпечення національної безпеки, і крім того, обумовлений ним та залежати від нього, у тому числі й в частині визначення структурних елементів, що в своїй основі має зв'язок загального та особливого [7, с.809].

Ураховуючи наявні у вітчизняній юриспруденції концепції механізму організаційно-правового регулювання економічної безпеки України можна стверджувати, що механізм державно-правового забезпечення економічної безпеки держави представляє собою сукупність правових, управлінських, економічних, організаційних і мотиваційних способів забезпечення економічних інтересів як держави, суспільства, так і окремих суб'єктів економіки, за допомогою чого, з урахуванням особливостей національної економіки, забезпечується отримання прибутку, величина якого є достатньою, як мінімум, для перебування держави в економічній безпеці.

Метою державно-правового забезпечення економічної безпеки держави є досягнення максимальної стабільності функціонування економіки, а також створення основи для подальшого її зростання, навіть за наявності об'єктивних та суб'єктивних факторів, що несуть загрози. В умовах сучасної світової економічної кризи це особливо актуально.

Головні завдання державно-правового забезпечення економічної безпеки полягають у



передбаченні та випередженні можливих загроз, які призводять до кризового стану, а також проведення антикризового управління, яке спрямоване на виведення країни з кризового стану; мінімізація зовнішніх і внутрішніх загроз економічному стану країни, зокрема його фінансовим, матеріальним, інформаційним, кадровим ресурсам на основі розробленого комплексу заходів економіко-правового та організаційного характеру.

Узагальнення точок зору науковців, що досліджували сутність механізмів адміністративно-правового регулювання економічної безпеки, дає змогу зазначити, що до їх складу фахівці відносять норми права; нормативні акти, юридичні факти й акти застосування права; правовідносини; акти реалізації прав і обов'язків; суб'єктів та об'єктів впливу; принципи та інструменти; методи регулювання; діяльність, спрямовану на забезпечення економічної безпеки та процедури та алгоритми її реалізації; техніки і технології управління; організаційні структури і управлінський персонал; відповідне забезпечення (політичне, правове та інформаційне) [8, с. 30; 9, с. 14-17; 10, с. 14; 11, с. 28].

Проте аналіз зміст і значень кожного з наведених явищ, які, на думку деяких фахівців входять до складу вищезазначеного механізму, вказує на доцільність висловленої в адміністративній науці думки, що не всі із вказаних явищ слід відносити до елементів цього механізму. Зокрема, деякі автори зауважують на сумнівності включення до механізму державно-правового забезпечення економічної безпеки: а) суб'єктів, адже саме вони застосовують цей механізм; б) об'єкту, на підставі того, що саме щодо нього і застосовується цей механізм; в) правовідносин, тому що, механізм як раз і впорядковує ці відносини, він щодо них спрямований, а тому навряд чи об'єкт упорядкуванням може сам себе упорядковувати [7, с.810].

На підставі дослідження змістовного наповнення поняття «механізм державного управління» українська вчена Н.М. Ткачова відмічає, що до складу комплексного механізму управління можуть входити економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізми і окремо наголошує, що забезпечення економічної безпеки держави безпосередньо здійснюється за допомогою механізмів її реалізації [11, с.14, 28].

В цьому контексті відмітимо точку зору О.С. Саєнко, який стверджує, що в основі системи зміцнення економічної безпеки країни лежить відповідний її механізм, який складається із взаємопов'язаних та взаємодіючих складових: нормативно-правових; інституційно-організаційних; кадрових; інформаційно-аналітичних [12, с. 10, 12].

Дещо уточнюючи структуру забезпечення економічної безпеки, запропоновану О.С. Саєнком, А.Й. Присяжнюк до структури адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави наполягає на доцільності включення блоків з таким змістом, як: нормативно-правовий (сукупність норм права та нормативно-правових актів, юридичні факти); інституційно-організаційний (система уповноважених органів управління в сфері забезпечення економічної безпеки); процедурно-функціональний (принципи та інструменти, методи регулювання, а також процедури і алгоритми реалізації діяльності по забезпеченню економічної безпеки, включаючи техніки і технології управління); забезпечувальний (кадрове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення); інформаційно-аналітичний (аналіз стану розвитку та існування об'єкта забезпечення).

В аспекті цього слушною є думка вітчизняної дослідниці І.І. Подік, яка запевняє, що механізм забезпечення економічної безпеки України має включати чотири основні елементи: нормативно-правову основу; функціональний механізм публічної влади; систему суб'єктів господарювання; суспільно-політичну інфраструктуру [12]. Наведене вказує, що при такому підході ми отримуємо відповідну правову, організаційну та функціональну єдність, що втілюється в механізмі державно-правового забезпечення економічної безпеки України, де єдність забезпечується спільною правовою основою механізму та єдиною природою його організаційної структури.

Аналіз нормативно-правових джерел та фахової літератури дає змогу зазначити, що



функціональний механізм забезпечення економічної безпеки складається з таких елементів, як: державний апарат; система місцевого самоврядування; органи влади Автономної Республіки Крим. На думку багатьох вітчизняних дослідників, провідну роль у цьому механізмі відіграють: Президент України; Верховна Рада України; КМУ; Рада національної безпеки і оборони України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Конституційний суд України; суди загальної юрисдикції; правоохоронні органи; органи місцевої державної влади, місцевого самоврядування; суб'єкти господарювання підприємства, організації; громадяни та об'єднання громадян [13; 12].

Нормативно-правова основа забезпечення економічної безпеки на сьогодні в цілому створена і складається з кількох рівнів правових актів: міжнародних законодавчих актів, Конституції України [1], базового Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., статутних і галузевих законів, підзаконних нормативних актів, а також деяких політико-правових документів декларативного характеру.

В Україні основою нормативно-правової забезпечення економічної безпеки є Конституція України [1]. Зокрема, у Конституції України чітко зазначено, що разом із захистом суверенітету і територіальної цілісності України гарантування її економічної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу [1]. Грунтуючись на основних засадах Конституції, уряд України будує державну політику. Так, з метою системного підходу до забезпечення економічної безпеки України Верховною Радою України у 1997 р. було прийнято Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України.

Прийнята Концепція у розділі IV зазначає, що державна політика національної безпеки визначається виходячи з пріоритетності національних інтересів та загроз національній безпеці України і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах національної безпеки відповідно до чинного законодавства. Зокрема, до основних напрямків державної політики національної безпеки України Концепцією в економічній сфері віднесено: недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, їх перетікання в тіньову економіку; контроль за експортно-імпоротною діяльністю, спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника; боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому впливу національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів тощо.

На виконання вимог п. 17 ч.1 ст. 95 Конституції України був прийнятий також і Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., який визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Зокрема, ст. 8 зазначеного закону України вказує, що з урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, піднесенні економіки країни та ін. Відповідно до вказаної статті основними напрямками державної політики з питань забезпечення національної безпеки в економічній сфері є: забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки; прискорення прогресивних структурних та інституціональних змін в економіці, поліпшення інвестиційного клімату; підвищення ефективності інвестиційних процесів; стимулювання випереджувального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв; вдосконалення антимонопольної політики; створення ефективного механізму державного регулювання природних монополій; подолання «тінізації» економіки через реформування податкової системи, оздоровлення фінансово-кредитної сфери та припинення впливу капіталів за кордон, зменшення позабанківського обігу грошової маси; забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери, внутрішньої і зовнішньої захищеності національної валюти, її стабільності, захисту інтересів вкладників, фінансового ринку; здійснення виваженої політики



внутрішніх та зовнішніх запозичень; забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення; забезпечення продовольчої безпеки; захист внутрішнього ринку від недоброякісного імпорту – поставок продукції, яка може завдавати шкоди національним виробникам, здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу; посилення участі України у міжнародному поділі праці, розвиток експортного потенціалу високотехнологічної продукції, поглиблення інтеграції у європейську і світову економічну систему та активізація участі в міжнародних економічних і фінансових організаціях тощо.

Відповідно до пп. 1 і 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. розроблена і затверджена Президентом України Стратегія національної безпеки України від 12 лютого 2007 р., виконання якої покладено на Кабінет Міністрів України. Задля забезпечення прийнятного рівня економічної безпеки п. 3.3 зазначеної стратегії передбачено такі заходи:

- поліпшення інвестиційного клімату, зокрема, шляхом забезпечення дієвого захисту права власності, удосконалення регуляторного і корпоративного законодавства, обмеження монополізму, розвитку фінансового і фондового ринків;

- реформування податкової системи, забезпечення спрямованості фінансової політики держави на зменшення питомої ваги усіх складових матеріальних витрат в економіці;

- підвищення ефективності використання державних коштів, забезпечити дієвий державний контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій, прозорість використання ними фінансових ресурсів, ефективність тарифної та регуляторної політики;

- спрямування заходів економічної політики на зміцнення фінансового стану суб'єктів господарювання, забезпечення їх націленості на збільшення рентабельності та капіталізації;

- забезпечення випереджувальне розширення внутрішнього ринку, уникнення критичної залежності національної економіки від кон'юнктури світових ринків;

- підвищення конкурентоспроможності національної економіки;

- формування національної інноваційної системи, розширення інвестиційних можливостей для реалізації інноваційних проектів.

- активізація інноваційних процесів в освітній, науково-технологічній та інформаційно-комунікаційній галузях, які в сукупності формують інфраструктуру економіки знань – основу майбутньої конкурентоспроможності України у глобалізованому світі.

- земельна реформа та забезпечення пріоритетного розвитку агропромислового комплексу як основи продовольчої безпеки держави.

Деякі аспекти забезпечення економічної безпеки більш-менш комплексно та широко висвітлює Господарський кодекс України (далі – ГК України). Так, ст. 19 ГК України висвітлюється державний контроль та нагляд за господарською діяльністю, де говориться, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у різних сферах.

На міжнародному рівні також існують певні нормативно-правові акти, які врегульовують питання забезпечення економічної безпеки. Зокрема, Заключний акт Наради з безпеки і співпраці в Європі від 1 серпня 1975 р., у розділі «Економічна і комерційна інформація» якого держави-учасниці, вважаючи, що економічна інформація за своїм характером повинна була б забезпечувати відповідний аналіз ринків та розробку середньострокових і довгострокових прогнозів, сприяючи тим самим встановленню стійких торгових потоків і кращому використанню торгових можливостей, виражаючи готовність поліпшувати якість і розширювати обсяг та розповсюдження економічної і відповідної адміністративної інформації, сприятимуть регулярній і за можливості в більш короткі терміни публікації та розповсюдження економічної і комерційної інформації, зокрема: статистичних даних про виробництво, національний доход, бюджет, рівень споживання та продуктивності праці; статистичних даних про зовнішню торгівлю; законів і регламентів, що стосуються



зовнішньої торгівлі; інформації, що використовується для економічного прогнозування з метою сприяння розвитку торгівлі; іншої інформації, корисної для ділових людей у комерційних контактах, наприклад, періодично видаваних довідників, переліків і, коли це можливо, структурних схем фірм та організацій, що займаються зовнішньою торгівлею; заохочуватимуть роботу з гармонізації статистичних номенклатур, що проводиться в міжнародному плані, особливо в рамках Європейської економічної комісії ООН.

На забезпечення економічної безпеки також направлена Стратегія економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 року від 14 листопада 2008 р., яка передбачає комплексно заплановані та скоординовані заходи діяльності держав-учасниць СНД щодо забезпечення цілеспрямованих і погоджених дій для забезпечення економічної безпеки.

Висновки. Таким чином, на сьогодні система нормативно-правового забезпечення економічної безпеки України є цілком сформованою, проте вищезазначені законодавчі акти не містять конкретних механізмів забезпечення економічної безпеки, зокрема у жодній стратегії або програмі соціально-економічного розвитку не йдеться мова про забезпечення економічної безпеки регіонів, а надто жодних спроб внести зміни до зазначеного документа з урахуванням сучасної економічної ситуації зроблено не було. Також варто зазначити, що в недостатній мірі регулюється державою економічна безпека підприємства, в необхідному обсязі відсутні відповідні законодавчі акти, що, звісно, негативно впливає на рівень їх економічної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Текст] : офіц. текст : [прийнята на 5 сесії Верховної Ради від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України [Текст]: Постанова Верховної Ради України від 18 липня 1995 р. № 532-95-п. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/law/97_bez.html. – Назва титулу з екрану.
4. Кальмук О. Механізми забезпечення економічної безпеки України [Текст] / О. Кальмук // Журнал «Схід». – № 2 (109) лютий 2011 р. – С. 117-118.
5. Декларація про державний суверенітет [Текст] : Декларація Верховної Ради Української РСР від 16 липня 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – N 31. – Ст. 429.
6. Варналій З. Проблеми та шляхи забезпечення економічної безпеки України [Текст] / З. Варналій : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rainbow.gov.ua/news/25.html>. Назва титулу з екрану.
7. Присяжнюк А.Й. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави [Текст] / А.Й. Присяжнюк // Форум права. – 2011. – № 1. – с. 808–813 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e./FP/. /11paiebd.pdf. – Назва титулу з екрану.
8. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
9. Ківалов С.В. Адміністративне право України [Текст] : [Навчально-методичний посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. 2-е, перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
10. Половян О.В. Механізм забезпечення економіко-екологічної безпеки господарських систем [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08 лютого 03 «Економіка та управління національним господарством» / О.В. Половян. – Донецьк, 2005. – 20 с.



11. Ткачова Н.М. Механізми державного регулювання економічної безпеки регіону [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н.М. Ткачова. – Запоріжжя, 2009. – 40 с.

12. Саєнко О.С. Зміцнення економічної безпеки як чинник ефективного функціонування економічної системи [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец серпня 2000 р.01 «Економічна теорія та історія економічної думки» / О.С. Саєнко. – О., 2010. – 20 с.

13. Користін О.Є. Теоретико-методологічні й організаційні проблеми забезпечення економічної безпеки [Текст] / О.Є. Користін : [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknus/2010_5/korustin.htm. – Назва з титул. екрану.



**ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНАЛОГІЇ
ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА****НЕГОДЧЕНКО В. О.,**кандидат юридичних наук, доцент
(ГУМВС України у
Дніпропетровській
області)**УДК 34.07****ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ І ТУРЕЧЧИНИ
У БОРОТБИ ІЗ НЕЗАКОННОЮ МІГРАЦІЄЮ**

Досліджуються двосторонні договори між Україною і Туреччиною, що визначають порядок узаємодії правоохоронних органів двох держав у процесі протидії незаконній міграції, а також шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства у міграційній сфері.

Ключові слова: міграція, еміграція, імміграція, незаконна міграція, правопорушення, взаємодія, реадмісія, правоохоронні органи.

Исследуются двусторонние договоры между Украиной и Турцией, определяющие порядок взаимодействия правоохранительных органов двух государств в процессе противодействия незаконной миграции, а также пути совершенствования отечественного законодательства в миграционной сфере.

Ключевые слова: миграция, эмиграция, иммиграция, незаконная миграция, правонарушения, взаимодействие, реадмиссия, правоохранительные органы.

We study bilateral agreements between Ukraine and Turkey governing the interaction of law enforcement agencies of the two countries during combat illegal migration, as well as ways to improve national legislation in the field of migration.

Key words: migration, emigration, immigration, illegal immigration, offense interactions, readmission, police.

Вступ. Туреччина – одна з перших країн, яка визнала незалежність України. Інтереси Туреччини й України багато в чому збігаються щодо пошуку балансу сил у новій геополітичній ситуації, що склалася в останні роки. Туреччина – ключова держава для України у розвитку відносин з державами Середземномор'я та Близького Сходу. Зближення України з Туреччиною зумовлено взаємною зацікавленістю у транзиті енергоносіїв, узаємодією економік, співпрацею у форматі Чорноморського економічного співробітництва тощо. На український ринок надходять великі турецькі інвестиції в будівництво, зв'язок, автомобілебудування. За останні роки обсяг торгівлі між країнами збільшився майже в 25 разів. Нині Туреччина – шоста серед країн-партнерів за рівнем товарообігу [16]. Українсько-турецька співпраця має широкі горизонти.

Туреччина й Україна щороку приймають сотні туристів – громадян цих країн. Так, наприклад, у 2012 р. з туристичною метою кордон України перетнуло 24,6 млн іноземців. У переліку країн, з яких іноземні туристи приїздили до України на одному з перших місць – Туреччина. У 2012 р. перетнули державний кордон з туристичною метою 21,4 млн українців, значна частина з яких відвідала Туреччину [10]. Правове регулювання порядку переміщення громадян через кордони двох держав визначено в Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про умови взаємних поїздок громадян від 17.08.2012 [15] та Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб



від 7.06.05 [14] та ін.

Про тісну співпрацю урядів України та Туреччини свідчить значна кількість двосторонніх договорів. Основними з таких документів є Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою від 4.05.92 [3] та Спільний план дій між Кабінетом Міністрів України й Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва від 02.04.2004 р. [11]. За останні роки поповнено новими документами договірно-правову основу україно-турецьких відносин, що має істотно сприяти розширенню співробітництва двох держав у економічній, енергетичній, юридичній та інформаційній сферах.

Реалізація основних напрямів співробітництва України та Туреччини в соціально-культурній сфері здійснюється шляхом розвитку туризму, зміцнення зв'язків між молодіжними і спортивними організаціями [3], збільшення кількості програм обміну для студентів та викладачів [11] тощо. Інтенсивна співпраця між Україною та Туреччиною обумовила активні міграційні процеси.

Основними причинами та підставами міграції до Туреччини українських громадян є купівля нерухомості, у зв'язку з чим власникові нерухомості дається дозвіл на проживання, а після сплину 5 років проживання в Туреччині такі особи мають право претендувати на громадянство Турецької Республіки. Ще однією можливістю імміграції до Туреччини є шлюб з громадянином даної країни. Іноземець (-ка), що одружилися з громадянином (-ною) Туреччини, можуть набути громадянства цієї країни через три роки. Переїхавши до Туреччини, наші співвітчизники легко можуть влаштуватися на роботу, багато роботодавців відкривають робочу візу, а працівники, що володіють російською мовою та азами будь-якого іноземної, добре затребувані [12]. До того ж з 01.08.2012 скасовано візовий режим між Україною і Туреччиною. З 5 вересня почало діяти рішення уряду Туреччини, згідно з яким максимальний термін перебування українських громадян на турецькій території без віз збільшилось з 30 до 60 днів. При цьому загальний термін перебування громадян України на території Туреччини не має перевищувати 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду. Громадянам України, які мають намір перебувати на території Турецької Республіки довше максимального терміну, необхідно отримати візу заздалегідь в консульстві відповідно до законодавства Турецької Республіки [2]. Зазначені обставини зумовили підвищення інтенсивності міграційних процесів між Україною і Туреччиною, у тому числі збільшилась кількість фактів незаконної міграції. Таким чином, актуальність наукового дослідження організаційно-правових заходів щодо боротьби з незаконною міграцією громадян України та Туреччини набуває особливої важливості в рамках активної співпраці двох держав в усіх сферах суспільного життя.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясування основних організаційних та правових заходів, що застосовуються уповноваженими органами України й Туреччини щодо протидії незаконній міграції та правопорушенням, які вчиняються у цій сфері, з'ясування недоліків практики застосування та виявлення шляхів їх усунення. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають порядок дії правоохоронних органів України та Туреччини у процесі протидії незаконній міграції.

Результати дослідження. Незаконна міграція має всі ознаки, властиві організованій злочинності, вважає І. К. Василенко [1, с. 141]. У її підготовці та здійсненні беруть участь зазвичай кілька осіб, які попередньо об'єднуються в стійку групу з єдиним планом та розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи. У зв'язку з цим потребують ретельного аналізу питання організації та здійснення протидії цьому явищу з боку держави, враховуючи те, що для боротьби з організованою злочинністю мають використовуватися відповідні методи, сили та засоби. Практика виявлення та притягнення до відповідальності незаконних мігрантів, організаторів їх переправлення та осіб, причетних до цього, дозволяє дійти висновку про потребу вдосконалення співпраці вітчизняних правоохоронних органів у цьому напрямі з правоохоронними органами інших країн, у тому числі Туреччини.



Спільним планом дій між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва визначено, що сторони й далі зміцнюватимуть співробітництво між собою для попередження, припинення, виявлення, розкриття та розслідування поряд з іншими проявами злочинної діяльності також фактів незаконної міграції [11]. Положення цього плану реалізуються в Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів [13]. Так, відповідно до цього документа, компетентними органами у сфері протидії незаконній міграції з української Сторони є: Міністерство внутрішніх справ; Служба безпеки; Державна митна служба; Державна податкова адміністрація; Адміністрація Державної прикордонної служби. З турецької Сторони – Міністерство внутрішніх справ.

За останній час в Україні відбулися зміни у правовому статусі деяких названих державних служб. Так, правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України, стало Міністерство доходів і зборів України [9]. Також не можливо не відмітити важливу роль у протидії незаконній міграції Державної міграційної служби України та підрозділу міліції міграційного контролю. Останній створено в Міністерстві внутрішніх справ України і призначено для забезпечення виконання покладених на Державну міграційну службу України завдань з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство. Цей орган функціонально підпорядковується Державній міграційній службі України [7].

Державна міграційна служба України (ДМС України), у свою чергу, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України. ДМС України входить до системи органів виконавчої влади, створюється для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [8]. Таким чином, перелік уповноважених органів у сфері боротьби з незаконною міграцією з української сторони під час узаємодії з турецькими правоохоронними органами у цій сфері неповний, потребує уточнення.

Правопорушення, пов'язані з незаконною міграцією законодавець розглядає як адміністративно-карні порушення, що вчиняються іноземцями, у гл. 15 КУпАП – «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». Але, на думку В. Ф. Захарова, це явище має суспільно небезпечний характер [4, с. 16]. Коли незаконно перетинається державний кордон, порушується не просто порядок управління міграційними процесами, а практично порушується право держави на суверенітет над своєю територією. Під час порушення кордону держава не контролює частину своєї території, через яку можуть вільно переміщатися в будь-якому напрямку особи, товари, наркотики, зброя та ін. До того ж ще й досі не існує дієвого способу припинити неодноразові спроби якого-небудь іноземця або особи без громадянства незаконно проникнути в Україну. У разі виявлення йому загрожує лише адміністративне стягнення (ст. 204-1 КУпАП) [5]. Навіть якщо до нього буде застосовано видворення за межі України, скажімо, згідно з правилами Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію [14], (що необов'язково), після цього він знову зможе намагатися незаконно проникнути в Україну. Рівень рецидиву в цій сфері досить високий і становить понад 30 % [4, с. 16]. Тому вповноважені на боротьбу з незаконною міграцією органи України та Туреччини зобов'язані знаходити нові механізми зниження рівня незаконної міграції між двома країнами.

Відповідно до чинного законодавства для боротьби з незаконною міграцією компетентні органи України та Туреччини можуть укладати протоколи, створювати робочі групи, проводити зустрічі експертів, спеціалістів, розробляти та проводити скоординовані заходи, можуть визначати контактні пункти, що функціонують 24 години на добу, сім днів на тиждень,



робоча мова спілкування в яких англійська. Також відповідно до ст. 8 Угоди між Кабінетом Міністрів України й Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів компетентні органи України та Туреччини згідно з їх національним законодавством здійснюють обмін інформацією щодо методів і шляхів організованої незаконної міграції, а також інформацією, що стосується візового і паспортного контролю та зразків цих документів, що узаконюють перетин державного кордону, печаток, поставлених на цих документах, видів віз і символів, щодо вільного пересування та процедури видачі паспортів і аспектів застосування обмежень [13]. Водночас значний рівень латентності та рецидиву у сфері незаконної міграції свідчить про неефективне використання цими сторонами передбачених законодавством форм взаємодії. Про що наголошує І. К. Василенко, який констатує, що нинішнього часу незадовільний рівень узаємодії правоохоронних органів України з відповідними правоохоронними органами суміжних держав з цих питань.

Покращити стан протидії незаконній міграції в Україні дозволить також запровадження механізму здійснення розшукових заходів щодо встановлення місцезнаходження іноземців та осіб без громадянства, що проживають незаконно в Україні, у тому числі громадян Туреччини. Розшук громадян Туреччини, котрі ухиляються від виїзду, мають здійснювати оперативні підрозділи з використанням оперативно-розшукових заходів. Однак відповідно до ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [17] підстав для здійснення оперативно-розшукової діяльності щодо такої категорії іноземців немає. Через те незаконні мігранти нині виявляються лише випадково під час здійснення профілактичних або інших заходів. Навіть після отримання інформації від Державної прикордонної служби про те, що іноземець не виїхав з України у встановлений термін, підрозділи органів внутрішніх справ не мають підстав для проведення пошукових або оперативно-розшукових заходів. Залишається лише чекати, що незаконного іммігранта випадково виявлять. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне доповнити ст. 6 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» [17] такою категорією осіб, щодо яких можуть проводитись оперативно-розшукові заходи, а саме – іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Висновки. Для отримання ефективних результатів необхідно забезпечити якісний контроль підрозділів ДМС України за перебуванням громадян Туреччини в Україні, а також створити спільний з Державною прикордонною службою України та уповноваженими правоохоронними органами Туреччини автоматизований банк даних щодо осіб, котрі в'їхали до України чи Туреччини. У разі виїзду громадян цих країн з території України чи Туреччини інформація про це має надходити до централізованого банку даних України та відповідних правоохоронних органів Туреччини. Брак такої інформації свідчитиме про порушення міграційного законодавства громадянами Туреччини та України. Запропонований механізм інформаційного супроводження міграційних процесів між Україною та Туреччиною дозволить знизити рівень незаконної міграції.

Список використаних джерел:

1. Василенко І. К. Протидія незаконній міграції як пріоритет державної міграційної політики / І. К. Василенко. – Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – № 3. – 2010. – С. 139–143
2. Віза до Туреччини 2013 [Електронний ресурс] : Інформація для мігрантів. – Режим доступу : <http://www.migration-info.org.ua/country-articles/Turkey/viza-do-turechchyny-2013.htm>
3. Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Турецькою Республікою від 4 травня 1992 року, ратифіковано Постановою ВР № 2612-12 від 17.09.92 // Офіційний вісник України від 25.10.2006. – 2006. – № 41. – С. 237. – Ст. 2780. – Код акта 37499/2006.
4. Захаров В. Ф. Попередження нелегальної міграції у контексті профілактики рецидивної злочинності / В. Ф. Захаров // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 3(6). – С. 14–18.



5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон ; Постанова Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.84 // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Оперативно-розыскная деятельность : учебник ; [под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова, А. Ю. Шумилова]. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2004. – XIV. – 848 с.
7. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 // Урядовий кур'єр від 27.04.2011. – № 76.
8. Положення про Державну міграційну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 // Урядовий кур'єр від 27.04.2011. – № 76
9. Положення про Міністерство доходів і зборів : Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 // Урядовий кур'єр від 19.03.2013. – № 51.
10. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 638-р. // Урядовий кур'єр від 24.09.2013. – № 173.
11. Спільний план дій між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки з розширеного співробітництва : дата підписання: 02.04.2004 // Офіційний вісник України від 14.05.2004. – 2004. – № 17. – С. 510. – Ст. 1271. – Код акта 28712/2004.
12. Иммиграция в Турцию [Електронний ресурс] : Інформація для мігрантів. – Режим доступу : <http://www.domaza.ru>
13. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів : затверджено Постановою КМУ № 659 від 28.07.2010 // Офіційний вісник України від 11.02.2011. – 2011. – № 8. – С. 226. – Ст. 408. – Код акта 54711/2011.
14. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб від 7 червня 2005 року : ратифіковано Законом № 27-V від 24.07.2006. – 2006. – № 39. – Ст. 330 // Офіційний вісник України від 28.11.2008. – 2008. – № 88. – № 32. – 2006. – Ст. 2294. – Ст. 148. – Ст. 2969. – Код акта 44964/2008.
15. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про умови взаємних поїздок громадян Угоду затверджено Постановою КМ № 329 від 25.04.2012 // Офіційний вісник України від 17.08.2012. – 2012. – № 60. – С. 291. – Ст. 2469. – Код акта 62883/2012.
16. Ющенко В. Мости дружби. Україна – Туреччина 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://who-is-who.ua/main/book/50/0>
17. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Голос України від 27.03.1992.
18. Про Державну прикордонну службу України : Закон України 3 квітня 2003 року № 661-IV // Голос України від 06.05.2003 – № 83.



ЧУС О. В., аспірантка,
суддя Дніпропетровського
господарського апеляційного суду
(Класичний приватний
університет)

УДК 343.725

СТАН РОЗРОБКИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРИВЛАСНЕННЯ ОСОБОЮ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ В НЕЇ, АБО СКАРБУ

Досліджується стан наукової розробки проблеми незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, або скарбу.

Ключові слова: *незаконне привласнення, власність, знайдене або таке, що випадково опинилося у особи, чуже майно, скарб.*

Исследуется состояние научной разработки проблемы незаконного присвоения лицом найденного или чужого имущества, случайно у него оказавшегося, иликлада.

Ключевые слова: *незаконное присвоение, собственность, найденное или случайно оказавшееся у лица, чужое имущество, клад.*

This paper investigates the state of the scientific development of the problem of misappropriation of a person or found someone else's property, he has appeared by chance, or treasure

Key words: *misappropriation, property found or accidentally caught in the person's property, the treasure.*

Вступ. Ч. 1 ст. 193 Кримінального кодексу (КК) передбачає відповідальність за незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Карається це штрафом від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот сорока годин, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців (у редакції Закону № 270-VI від 15.04.2008 р.; зі змінами, внесеними Законом № 2518-VI від 09.09.2010 р.). Привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність не належать до поширених злочинів проти власності, скоріше навпаки, – це ситуаційний і переважно випадковий злочин, а особа, що його вчиняє, належить до так званих випадкових злочинців.

Проблема незаконного привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу в реаліях нового кримінального законодавства України не досліджувалася. Нині незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу має лише науково-практичне коментування у відповідних коментарях до КК України та навчальні роз'яснення у підручниках і посібниках з Особливої частини кримінального права України [1].

Постановка завдання. Мета статті – встановлення стану розробки кримінальної відповідальності незаконного привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу в реаліях сучасного кримінального законодавства України.



Результати дослідження. Наукові дослідження злочинів проти власності, в тому числі й привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, мають давню історію. Основи зазначених досліджень закладалися у працях Л. В. Белогриц-Котляревського, І. Я. Фойницького, М. С. Таганцева, О. О. Жижиленко, А. А. Піонтковського (старшого) та ін. Так, у працях Л. В. Белогриц-Котляревського «Про воровство-кражу в російському праві: історико-догматичне дослідження», Київ, 1880 р. І. Я. Фойницького «Шахрайство за російським правом: порівняльне дослідження», СПб, 1871 р. та «Курс кримінального права. Частина Особлива. Посягання проти особи та майнові», СПб, 1907 р., в яких коментувалося Укладення про покарання кримінальні і виправні 1845 р. (в ред. 1885 р.), привласнення знайденого майна зараховується до так званих «майнових злочинів». Вони розрізняли три види цього злочину: привласнення знайденої речі, власник якої був відомий винному, привласнення знайденої речі, власник якої був невідомий винному та привласнення скарбу [2, с. 163; 3, с. 231]. Аналізуючи Кримінальне укладення 1903 р. М. С. Таганцев вказує на те, що вперше в кримінальному праві встановлювалася відповідальність за привласнення чужого майна, що випадково опинилося в особи. У разі привласнення особою: забутого у винного чужого майна вартістю більше 3-х руб.; приблудної чужої тварини; знайденого в чужій землі скарбу; ввіреного рухомого чужого майна, якщо винному було відомо, що власник здійснює розшук цього майна або вимагає його повернення, кримінальне покарання дорівнювало тюремному ув'язненню, як за вчинення інших корисних майнових злочинів [4, с. 574]. А. А. Піонтковский, коментуючи розділ Особливої частини КК РСФРР 1922 р. за відсутності самостійного складу привласнення знайденого майна, радив кваліфікувати вказані злочини за аналогією закону, як за найбільш схожою нормою ст. 185 КК, що передбачала відповідальність за привласнення майна, що було ввірено винному для певної мети [5, с. 8]. О. О. Жижиленко, який спеціально досліджував майнові злочини, навпаки вважав, що зазначені дії не криміналізовані, й згідно тогочасного кримінального закону відповідальності не підлягають ані привласнення знайденого, ані привласнення забутого, ані, врешті-решт, привласнення майна, випадково або в результаті помилки отриманого винним» [6, с. 46].

Радянська доктрина кримінального права тривалий час розглядала привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, залежно від фактичної належності майна до державної або колективної власності або приватної (особистої) власності, як, розкрадання соціалістичної власності, у першому випадку, або найменш суспільно-небезпечний різновид злочину проти приватної власності, – у другому. Так, Б. С. Утевський, З. А. Вишинська вважали, якщо винний усвідомлював або за матеріалами справи мав усвідомлювати, що привласнює майно, яке належить до державної або колективної власності, то відповідальність настає за привласнення соціалістичного майна, що є досить поширеною формою у судовій практиці формою розкрадання соціалістичної власності [7, с. 36]. Для досліджень того часу беззаперечною була диференціація злочинів проти власності не залежно від форми заволодіння чужим майном, а саме належність майна до соціалістичної власності чи приватної. Якщо в матеріалах кримінальної справи були беззаперечні докази належності знайденого, або такого, що випадково опинилося у винного, майна, то кваліфікувати його привласнення рекомендувалося як приховування (привласнення) знахідки. На думку Б. С. Никифорова за привласнення знахідки належало кваліфікувати випадки привласнення або приховування знайденого майна, що належало громадянам на праві приватної власності або майна, що належало соціалістичним організаціям, утім за обставинами справи винний не усвідомлював і не міг усвідомлювати його фактичну належність [8, с. 156].

З набуттям чинності Кримінальним кодексом УРСР 1960 р. наукові погляди на привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу ще більше змістилися на пріоритетну охорону державної та колективної власності. Насамперед, слід зазначити, що кримінальна відповідальність передбачалася лише за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, цінного майна, що завідомо належить державі або громадській організації. Кримінальної відповідальності за



привласнення (приховування) знайденого майна, що належало громадянам на праві приватної власності, або такого, що випадково опинилося в особи, у Розділі V Особливої частини «Злочини проти особистої власності громадян» не передбачалося (ст. 140–146 КК УРСР 1960 р.).

Так, один із авторів науково-практичного коментарю КК УРСР П. С. Матишевський наголошував, що відповідальність за ст. 88 настає за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, цінного майна, що завідомо належить державі або громадській організації. Знайденим він вважав майно, яке вже вибуло з фактичного володіння держави або громадської організації з вини особи, якій воно було ввірено або внаслідок природних, стихійних сил, або є скарбом чи багатством надр землі, про наявність яких державі не було нічого відомо [9, с. 227].

Необхідно окремо звернути увагу, що кримінальне законодавство майже всіх радянських республік передбачало відповідальність за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, цінного майна, що завідомо належить державі або громадській організації. Скажімо, в ст. 97 КК РРФСР 1960 р. виокремлювався самостійний склад привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, цінного майна, що завідомо належить державі або громадській організації [10, с. 235–236]. О. І. Санталов у п'ятитомному «Курсі радянського кримінального права», підготовленого вченими юрфаку ЛДУ писав, що об'єктом цього злочину є державна або громадська власність. Предметом злочину може бути будь-яке цінне майно, що належить на праві власності державі або громадській організації та вийшло із законного володіння поза волею володільця (знахідка) або сховані цінності, володільця яких невідомий або втратив на них право (скарб) [11, с. 457].

Тогочасна наукова розробка проблем кримінальної відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, державного чи громадського майна або скарбу здійснювалася на рівні навчального матеріалу у підручниках та навчальних посібниках з Особливої частини радянського кримінального права або науково-практичних коментарях до кримінальних кодексів радянських республік СРСР. Відповідні підрозділи окремих монографій, що присвячувалися дослідженню злочинів проти соціалістичної власності також не вирізнялися досконалим аналізом об'єктивних та суб'єктивних ознак досліджуваного злочину.

У радянський період захищено кандидатську дисертацію у Харківському юридичному інституті імені Ф. Е. Дзержинського «Кримінальна відповідальність за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, державного або громадського майна» (1983 р.), підготовлену П. В. Хряпінським. У дисертації вперше визначено безпосередній об'єкт привласнення знайденого майна, під яким автор розумів суспільні відносини з належності цінного майна державі або громадській організації та розподілу матеріальних благ. Досліджені загальні й спеціальні ознаки предмета злочину – знайденого або такого, що випадково опинилося в особи, цінного державного або громадського майна. Підкреслюється, основною ознакою, що відокремлює цей злочин від розкрадання, є стан майна щодо розміщення у наявних державних або громадських фондах. У дисертації аргументується пропозиція щодо диференціації відповідальності залежно від цінності привласненого майна. На погляд зазначеного дослідника, більш ефективній кримінально-правовій охороні належить забезпечити відносини з належності державі знайденого скарбу, а також майна, що має особливу історичну, художню, археологічну чи іншу цінність [12, с. 20–21]. Як бачимо, деякі з пропозицій цього вченого таки були втілені у кримінально-правову матерію, але вже в новому Законі України про кримінальну відповідальність. Знайшло втілення положення щодо особливих ознак предмета злочину, а саме: «майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність».

Натомість поза увагою в дисертації залишились такі питання, як соціально-правова зумовленість установлення кримінальної відповідальності за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, державного або громадського майна, проблема



декриміналізації певних випадків привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, та встановлення за такі вчинки адміністративної або цивільно-правової відповідальності тощо.

Учені, що працювали над проектами нового кримінального законодавства України в період з 1991–2001 рр., у частині збереження кримінальної відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, перебували в суперечливому стані. З одного боку, прихильників збереження такої відповідальності у Кримінальному кодексі України 2001 р. було значно більше. Так, В. М. Куц у монографії «Новий Кримінальний кодекс України: яким йому бути» (1999 р.) вбачає доцільним збереження відповідальності за привласнення знайденого або чужого цінного майна, що випадково опинилося у винного. Цей дослідник пропонував карати такі злочини штрафом у розмірі подвійної вартості привласненого майна або арештом на строк до трьох років [13, с. 113]. З іншого – незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, вочевидь був тим злочином, за рахунок якого можна було зменшити кількість криміналізованих діянь проти власності. Тому що незначний рівень суспільної небезпеки досліджуваного злочину, дуже рідке вчинення й відповідно засудження винних осіб, випадковість злочину та злочинця надавали достатньо ґрунтовних підстав саме для такого рішення. Більше того, російський законодавець, приймаючи у 1996 р. новий Кримінальний кодекс Російської Федерації, рішуче відмовився від встановлення кримінальної відповідальності за привласнення будь-якої цінності знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у винного [14, с. 327; 15, с. 251–252].

В результаті наукової дискусії щодо оптимізації системи злочинів проти власності перемогла думка про доцільність залишення кримінальної відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Таким чином, український законодавець станом на 2001 р. вважав обґрунтованим та доцільним установити кримінальну відповідальність за досліджуваний злочин. При цьому провідні науковці харківської школи кримінального права В. В. Сташис, В. І. Борисов та інші вважають систему злочинів проти власності, що знайшла втілення у новому КК України, досить досконалою й такою, що відповідає сучасним потребам протидії корисливій злочинності [16, с. 9–10; 17, с. 19].

У подальшому монографічні розвідки деяких аспектів привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, здійснювалися у зв'язку з дослідженням загальних ознак предмета злочинів проти власності або окремих суміжних складів злочинів.

Так, П. В. Олійник виокремлює фізичну, економічну, соціальну та юридичну ознаки, які притаманні будь-якому предмету злочинів, передбачених Розділом VI Особливої частини КК. Відсутність хоча б однієї з них свідчить про відсутність і цього предмета й неможливість визнавати вчинене як злочин проти власності. Фізична ознака предмета означає, що до нього належать, як правило, речі чи інші явища матеріального світу (енергія, газ, земельні ділянки тощо), які можуть бути вилучені з володіння власника або іншого їх володільця, привласнені, спожиті, пошкоджені або знищені і які доступні для сприйняття зовні, в тому числі шляхом фіксації їх спеціальними технічними засобами. Економічна ознака свідчить про те, що предмет має мінову (грошову оцінку, ціну) і споживчу вартість (господарсько-економічну або культурну цінність, корисність), здатний задовольняти матеріальні й пов'язані з ними інші потреби людини. Вираженням вартості предмета є його грошова оцінка, тобто ціна. Соціальна ознака свідчить, що до предмета злочинів проти власності належать лише ті об'єкти матеріального світу, в які вкладено людську працю і які мають певну значущість, важливість як для всього людства, суспільства, народу, класу, соціальної групи, так і для окремої особи. Зазначені об'єкти слід залучати у сферу суспільних відносин власності, вони повинні мати певну цінність (значущість) для суб'єктів таких відносин. Юридична ознака означає, що ці



предмети (явища) матеріального світу чужі для винного й той не має ні дійсного, ні уявного (спірного) права на них як на власних. Вони належать на праві власності іншій особі або перебувають у її володінні. Крім загальних обов'язкових ознак, окремі предмети цих злочинів мають спеціальні (додаткові) ознаки, що їх конкретизують (уточнюють). До них належить правовий зв'язок винної особи й майна як предмета злочину: воно їй ввірено, перебуває в її віданні або доручено для зберігання чи охорони (ст. 191 і 197 КК), особлива історична, наукова, художня чи культурна цінність чужого майна або скарбу (ст. 193 КК), ознаки об'єктів електроенергетики (ст. 194¹ КК), ознаки майна, завідомо отриманого злочинним шляхом (ст. 198 КК) [18, с. 7–8].

Н. О. Антонюк, на дисертаційному рівні проаналізувавши злочин, передбачений ст. 192 КК, вважає, що термін майно у кримінально-правовому змісті не збігається за обсягом із терміном майно у цивільно-правовому змісті. Адже для чого законодавець поряд із терміном майно у ст. 189, 190 розділу VI КК України використовує поняття право на майно та інші дії майнового характеру. Очевидно, що таким виділенням законодавець показав, що не слід отожднювати майно у цивільно-правовому і кримінально-правовому розумінні. Розуміючи під майном у кримінальному праві речі й сукупність речей, ми отримуємо можливість відмежовувати суспільно-правові відносини з приводу речей від сукупності майнових прав, обов'язків учасників цих відносин. Погляд на майно в розумінні речі як предмета викрадення має історичне підґрунтя, оскільки у правових джерелах під крадіжкою-розкраданням (татбовою), грабежем, розбоям, шахрайством розумілося вилучення у законного власника і повернення речі на свою користь. Саме спосіб злочинного діяння і визначив природу предметів, що можуть бути викраденими. Говорити про викрадення безтілесних предметів можна лише у фігуральному змісті, розуміючи, що в юридичному значенні можна викрасти тільки річ. Тому термін майно у змісті статей КК України відповідає поняттю річ у цивільно-правовому розумінні, тобто охоплює тільки уречевлене майно. Визначення предмета злочинів проти власності як майна вважається неточним, оскільки за такого підходу не є очевидним, який зміст закладено в термін майно. Учений вважає, що точнішим є визначення предмета злочинів проти власності як речей і неуречевленого майна. Тому, виходячи з правил логіки, констатує, що предметом злочину можуть бути будь-які цінності, які є об'єктами власності, тобто і речі, і неуречевлене майно [19, с. 9].

О. В. Кириченко, досліджуючи відмежування складів злочинів, передбачених ст. 188-1 та 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», зазначає, що таке відмежування відбувається за предметом злочину, об'єктивною стороною та суб'єктом злочину. З об'єктивного боку, злочин, передбачений ст. 191 КК України, може бути вчинений у таких формах: 1) привласнення чи розтрата чужого майна, яке було ввірене особі чи перебувало в її віданні (ч. 1 ст. 191 КК України); 2) привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191 КК України). Тобто особа на підставі цивільно-правових угод підряду, найму, оренди, комісії, прокату, перевезення, зберігання наділяється власником майна певною правомочністю щодо відповідного майна. При цьому не має значення, яким саме власником – юридичною чи фізичною особою – винний був наділений певною правомочністю щодо відповідного майна. Отже, звернення на свою користь шляхом самовільного використання електричної або теплової енергії особою, яка наділена зазначеною правомочністю щодо цих видів енергії, має кваліфікуватися за ч. 1 ст. 191 КК України. Особливістю цих дій є те, що, на відміну від привласнення чи розтрата, предметом заволодіння енергією шляхом службового зловживання може бути й будь-який вид енергії, яка безпосередньо не була ввірена винному чи не перебувала в його віданні. У зазначений спосіб винна особа може заволодіти енергією, щодо якої в силу своєї посади вона наділена правомочністю управління чи розпорядження енергією через інших осіб. Тобто винний має певні владні повноваження щодо впливу на осіб, яким ця енергія ввірена чи перебуває у їх віданні. Відрізняються зазначені злочини і за суб'єктом злочину. Якщо суб'єктом викрадення



електричної або теплової енергії є фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку, то суб'єктом привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем може бути фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку, і якій майно, що є предметом цього злочину, було ввірене або перебувало в її віданні (ч. 1 ст. 191 КК України). Суб'єктом привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191 КК України) може бути лише службова особа [20, с. 123].

У сучасних дослідників немає єдності щодо розуміння об'єктивних ознак привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Одним із проблемних питань теорії кримінального права є питання щодо змісту злочинного діяння – незаконного привласнення. Точки зору розділилися: одні дослідники вважають, що привласнення це активні дії з переведення чужого майна у своє володіння; інші вбачають привласнення в бездіяльності особи щодо повернення чужого майна; треті – злочинне діяння бачать у змішаній низці діянь, а саме бездіяльності щодо правового обов'язку сповістити відповідні органи про знайдене або таке, що випадково опинилося в особи чужого майна, а також активних дій з його привласнення на свою користь або користь третіх осіб. Так, М. І. Панов вважає, що привласнення знайденого чужого майна полягає в тому, що особа заволодіває виявленим нею майном, що вибуло з фактичного володіння власника цього майна. Привласнення чужого майна, що випадково опинилося в особи, полягає в тому, що майно випадково переходить до її володіння. Тут має місце помилка (омана) власника або особи, якій це майно було довірено. Наприклад, привласнення особою помилково направленої йому художньої картини як подарунка, що був адресований іншій особі тощо [21, с. 223].

Так, А. В. Савченко, зазначає, що об'єктивний бік злочину полягає в незаконному привласненні особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Привласнення під час учинення цього злочину полягає в тому, що особа, до якої потрапляє чуже майно, протиправно залишає його у своєму володінні (звертає у свою власність), при цьому суб'єкт не вчиняє жодних дій для втрати власником належного йому майна. Отже, чуже майно потрапляє до винного випадково, внаслідок знахідки. Привласнюючи знайдене або таке, що випадково опинилося в особи чуже майно, винний включає його до фонду майна, що належить йому на праві власності, користується ним як таким, що належить йому на праві приватної власності. Злочинним наслідком такого діяння є те, що власник майна, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, втрачає його й не може здійснювати свою правомочність щодо користування, володіння та розпорядження ним. Від привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося в особи, чужого майна слід відмежовувати випадки заволодіння чужими речами в місці, відомому особі, яка їх забула, наприклад, в автомобілі, на робочому місці, в транспорті, де вони перевозилися, тощо. За цих умов потерпілий має можливість реалізувати своє право власності, однак не робить цього через протиправні дії винного. Такі дії слід кваліфікувати як крадіжку за ст. 185 КК. Крадіжка також наявна тоді, коли відбувається привласнення особою чужого майна, що опинилося у неї внаслідок катастрофи літака, автомобільної аварії, краху потяга тощо [22].

«Під незаконним привласненням як ознакою об'єктивного боку складу злочину, передбаченого ст. 193 КК, – пишуть Д. В. Каменський та Д. О. Калмиков, – розуміється така усвідомлена поведінка винного, яка, з одного боку, суперечить установленому порядку поводження зі знахідкою, яка має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, а з іншого – свідчить про те, що винний зі знайденим майном як з власним, зокрема не бажає передавати чуже майно власнику, а скарб – державі». Злочин, передбачений ст. 193 КК, є закінченим з моменту, коли винний починає поводитися зі знайденим чи таким, що випадково опинилося в нього, чужим майном або скарбом, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, як з власним [23, с. 420–421].



Висновки. Отже, слід зауважити про відсутність спеціального кримінально-правового дослідження відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, що, в свою чергу, негативно відбивається на науковій концепції протидії злочинам проти власності. Питання кримінальної відповідальності за привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, на сучасному етапі доктрини кримінального права є білою плямою з низки малодосліджених, суперечливих питань, що мають безпосередній, негативний вплив на судову практику застосування відповідних норм Особливої частини КК.

Список використаних джерел:

1. Хавронюк М. І. Судово-практичний коментар до Кримінального кодексу України : практ. комент. / Хавронюк М. І. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 550 с. ; Антонюк Н. О. Кримінально-правова охорона власності : навч. посібник / Антонюк Н. О. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2012. – 514 с.
2. Белогриц-Котляревский Л. В. О воровстве-краже по русскому праву: историко-догматическое исследование / Белогриц-Котляревский Л. В. – К. : Ун-т Св. Владимира. – Вып. 1, 1880. – 380 с.
3. Фойницкий И. Я. Курс уголовного права: Часть Особенная: Посягательства личные и имущественные / Фойницкий И. Я. ; под ред., с предисл. : А. А. Жижиленко. – 5-е изд., доп. и пересмотр. – Петроград : Юрид. изд-во при Петрогр. ун-те, 1907. – 443 с.
4. Таганцев Н. С. Русское уголовное право : в 2-х т. : курс лекций / Таганцев Н.С. – Т. 1. – Тула : Автограф, 2001. – 800 с.
5. Пионтковский А. А. 113-ая и 185-ая статьи Уголовного кодекса. В сб. : Растраты и растратчики / Пионтковский А. А. – М. : Изд-во НКВД РСФСР, 1926. – 188 с.
6. Жижиленко А. А. Имущественные преступления : монография / А. А. Жижиленко. – Л. : Наука и школа, 1925. – 208 с.
7. Утевский Б. С. Практика применения законодательства по борьбе с хищениями социалистического имущества : монография / Б. С. Утевский, З. А. Вишинская. – М. : Госюриздат, 1954. – 151 с.
8. Никифоров Б. С. Уголовно-правовая охрана личной собственности в СССР : монография / Б. С. Никифоров. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – 157 с.
9. Уголовный кодекс Украинской ССР : науч.-практ. комент. / М. И. Бажанов, П. С. Матишевский, В. В. Сташис и др. – К. : Политиздат Украины, 1969. – 544 с.
10. Научно-практический комментарий Уголовного кодекса РСФСР / Н. И. Загородников, Б. С. Никифоров, А. Б. Сахаров и др. ; отв. ред. Б. С. Никифоров. – М. : Юрид. лит., 1963. – 528 с.
11. Курс советского уголовного права. (Часть Особенная). – Т. 3 ; отв. ред. Н. А. Беляев, М. Д. Шаргородский. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 836 с.
12. Хряпинский П. В. Уголовная ответственность за присвоение найденного или случайно оказавшегося у виновного государственного или общественного имущества : дис. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; исправительно-трудовое право». – Х. : Харьк. юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. – 1983. – 208 с.
13. Куц В. М. Новий Кримінальний кодекс України: яким йому бути : монографія / В. М. Куц. – Х. : Ксислон, 1999, – 204 с.
14. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть : учебн. ; под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. – М. : ИНФРА-М : Контакт, 2004. – 742 с.
15. Наумов А. В. Российское уголовное право : [курс лекций] : в 3 т. / Наумов А. В. – Т. 2. Особенная часть (Главы I–X). – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 504 с.



16. Сташис В. В. Загальна характеристика нового Кримінального кодексу України // Новий Кримінальний кодекс України: питання застосування і вивчення : матер. міжнар. наук.-практ. конф. / В. В. Сташис. (Харків, 25–26 жовтня 2001 р.) ; редкол. В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. – К. – Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 3–12.
17. Борисов В. І. Норми Особливої частини КК, їх види та розвиток // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблемі застосування і перспективи удосконалення: матер. міжнар. наук.-практ. конф. / В. І. Борисов. (Львів, 13–15 квітня 2007 р.). : у 2-х ч. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Ч. 1. – 2007. – С. 17–20.
18. Олійник П. В. Предмет злочинів проти власності: поняття, види, кримінально-правове значення : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2010. – 20 с.
19. Антонюк Н. О. Кримінальна відповідальність за заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Львівський націон. ун-т імені І. Франка. – Львів, 2006. – 21 с.
20. Кириченко Ю. В. Кримінальна відповідальність за викрадення електричної або теплової енергії : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Юрій Вікторович Кириченко. – Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 218 с.
21. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2-х т. ; за ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова та ін. – Х. : Право. – Т. 2 / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін. – 2013. – 1040 с.
22. Кримінальне право України. Особлива частина [Електронний ресурс] : мультимедійний навчальний посібник / А. В. Савченко, Е. М. Кісілюк, О. В. Процюк та ін. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T7.htm
23. Кримінальне право. Особлива частина : підручник ; за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського : в 2-х т. – Том 1. Луганськ : Елтон-2, 2012. – 780 с.



**КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО
ТА КРИМІНАЛІСТИКА**

МАКАРЕНКО Є. І.,

кандидат юридичних наук, професор
(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

УДК 343.985.5

**ДЕЯКІ ВИСНОВКИ ЩОДО РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ЗАТРИМАННЯ ПІДОЗРЮВАНОГО
У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

Аналізуються спірні питання щодо законодавчого регулювання такого кримінально-правового інституту, як затримання підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення, пропонуються оптимальні шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: *затримання, запобіжний захід, слідча (розшукова) дія, підозрюваний, кримінальний процес, криміналістика.*

Анализируются спорные вопросы законодательного регулирования такого уголовно-правового института, как задержание подозреваемого в совершении уголовного правонарушения, и предлагаются оптимальные пути их разрешения.

Ключевые слова: *задержание, мера пресечения, следственное (розыскное) действие, подозреваемый, уголовный процесс, криминалистика.*

This article analyzes the Criminal Procedure Institute detention of a suspect in a crime and the ways of solving existing problems.

Key words: *detention, measure of suppression, investigator (detective) action, suspected, criminally is judicial regulation, criminalistics.*

Вступ. Запровадження в новий КПК України ² так званого «громадянського арешту» особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення, видалення з кола «підстав затримання» тих, що не наближені до ситуації нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити, як того вимагає ч. 3 ст. 29 Конституції України, безперечно, є позитивним правовим явищем. Поряд із цим, ігноруючи спадкоємність, вітчизняний законодавець тлумачить «затримання підозрюваної особи» водночас і заходом забезпечення кримінального провадження (п. 8 ч. 2 ст. 131 КПК), і запобіжним заходом, що застосовується слідчим суддею під час досудового розслідування (ч. 2 ст. 176 КПК), і процесуальною дією, факт і результати проведення якої підлягають фіксуванню шляхом складання протоколу (ч. 5 ст. 208 КПК), що є неодмінною ознакою всіх гласних і негласних слідчих (розшукових) дій. Безумовно, подвійна позиція законодавця щодо регламентації «кримінально-процесуального інституту затримання підозрюваного» фактично свідчить про невизначеність його статусу, що відверто збиває правоохоронців з пантелику і сприяє остаточній втраті ним свого вихідного призначення в кримінальному провадженні, адже «затримання підозрюваного» стало мало чим відрізнятися від таких запобіжних заходів, як «домашній арешт» або «тримання під вартою», основною метою яких стає ізоляція підозрюваного. Вважаємо, що затримання підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення має розглядатися як слідча (розшукова) дія з традиційно

² Кримінальний процесуальний кодекс України, затверджений Законом Верховної Ради України № 4651-VI від 13.04.2012 р., підписаний Президентом України 14.05.2012 р. і введений у дію 21.11.2012 р.



притаманним їй організаційно-тактичним характером: володієш тактичними прийомами затримання злочинця в тій чи іншій ситуації, – спіймаєш і доставиш його до міліції, а ні – так він утече.

Загальнотеоретичні аспекти затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, та його практична реалізація завжди були предметом постійної уваги з боку вчених-процесуалістів, криміналістів і представників теорії ОРД. Відповідні рекомендації містяться в працях декількох поколінь учених, починаючи з І. Т. Тарасова (1875 р.), яким було засновано інститут затримання злочинця, як поліцейський захід безпеки. Сто років поспіль корисними публікаціями (на рівні монографічних і дисертаційних досліджень) з цієї проблематики зарекомендували себе такі науковці, як: В. В. Бабурін, І. А. Веретенников, В. М. Григор'єв, А. П. Гуляєв, Й. М. Гуткін, А. А. Давлетов, А. В. Колеснев, К. В. Матісов, В. Ю. Мельников, А. В. Павлов, І. Л. Петрухін, Є. О. Підусов, О. І. Сергєєв, В. І. Тихоненко, Л. В. Франк, Ю. Д. Федоров, О. І. Цоколова, С. А. Шейфер, В. І. Янушко та ін. [1].

Не так інтенсивно, але досліджувалися ці проблеми і з боку вітчизняних учених. Зокрема, на рівні наукових статей, основні аспекти затримання було висвітлено А. Я. Дубинським (1973), М. М. Коротким (1977), В. М. Тertiшником (1988), І. М. Бацьком (2002), А. П. Черненко (2003), М. А. Погорецьким (2007), М. М. Сербінін (2008), Н. С. Карповим (2010), В. П. Бірюковим (2010) та ін., в тому числі й автором цієї статті [2].

На рівні дисертаційних досліджень проблеми затримання як заходу кримінально-процесуального примусу розглядалися: О. Г. Олександровським (Задержание подозреваемого в совершении преступления и применение в отношении лица меры пресечения в виде заключения под стражу до предъявления ему обвинения. – Киев, 1992); В. О. Маляровою (Тактико-криміналістичні та процесуальні основи пошуку та затримання злочинця. – Харків, 2005); О. І. Білоусовим (Затримання підозрюваного як тимчасовий запобіжний захід у кримінальному процесі України. – Одеса, 2006); О. К. Черновою (Затримання особи, підозрюваної в скоєнні злочину. – Одеса, 2009). [3] Крім того, проблемам затримання злочинців присвятили свої монографічні дослідження В. І. Борисов, Н. В. Глинська, В. С. Зеленецький, О. Г. Шило (Проблеми затримання та взяття під варту в процесі дізнання та досудового слідства в Україні, 2005), А. П. Бущенко (Проти катувань ... Розділ 3, 2005) та Є. І. Макаренко (Теорія та практика встановлення й затримання осіб, якими вчинено злочин, 2011). [4]

Завдяки науковим працям зазначених учених «інститут затримання злочинців» має свою юридичну історію, вершиною якої були ті далекі часи, коли «затримання» мало вагомий статус початкової слідчої дії. На жаль, зі вступом України до Ради Європи і проведенням малої судової реформи 2001 р. «інститут затримання» осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів, на законодавчому рівні змінився настільки, що перестав відповідати своєму вихідному призначенню. Не вніс кардинальних позитивних змін у цій сфері й новий КПК України, що робить необхідною подальшу наукову розробку даної проблематики.

Постановка завдання. Дослідивши питання затримання підозрюваних у вчиненні кримінальних правопорушень, ми переконалися в тому, що «затримання» належить до тих правових явищ, існування яких постійно супроводжується клубком проблем. Отже, головною метою цієї статті є аналіз сучасної регламентації «інституту затримання підозрюваного» у вітчизняному кримінально-процесуальному законодавстві. Для досягнення поставленої мети в ході дослідження зроблена спроба вирішити таке завдання: визначитися з правовою природою затримання та сучасним уявленням щодо суті й змісту затримання в теорії кримінально-процесуального права і криміналістики.

Результати дослідження. На жаль, ст. 3 нового КПК України не містить визначення терміна «затримання». Як наслідок воно вважається водночас і заходом забезпечення кримінального провадження (п. 8 ч. 2 ст. 131), і тимчасовим запобіжним заходом (ч. 2 ст. 176), що полягає в 72-годинному ув'язненні затриманого шляхом поміщення його до Ізолятора тимчасового тримання (далі – ІТТ), і процесуальною дією «затримання особи, підозрюваної у



вчиненні злочину», факт і результати якої підлягають фіксації в протоколі за вимогами ч. 1 ст. 104, ч. 5 ст. 208 і ч. 6 ст. 223 КПК. З цього приводу немає також спільної точки зору і в спеціальній літературі. Так, одні вчені, в тому числі й автор цієї статті, вбачають у «затриманні» слідчу (розшукову) дію та, що головне, спосіб збирання доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні (ч. 1 ст. 223 КПК) [5]. Інші заперечують цю точку зору, стверджуючи, що «затримання» не містить в собі а ні пошукових, а ні пізнавальних, а ні посвідчувальних операцій [6]. Але з цим важко погодитися, оскільки на практиці часто доводиться і переслідувати злочинця, і з'ясовувати його особистість, і протоколювати дії, пов'язані з його затриманням. Крім того, оскільки момент піймання підозрюваного безпосередньо сприймався особами, які здійснювали затримання, а можливо й самим потерпілим та свідками-очевидцями, всі вони (а так само пояснення самого затриманого) є носіями інформації, що має неабияке доказове значення.

Зрештою, останнім десятиліттям виділилася й така категорія авторів [7], яка під впливом новел «малої судової реформи» в Україні (2001 р.), змінила і своє ставлення до «затримання», позиціонуючи думку, що воно є не слідчою дією, а різновидом превентивних заходів, уживаних під час кримінального провадження для забезпечення належної поведінки підозрюваної особи. При цьому, прагнучи переконати читача в тому, що затримання підозрюваного є нічим іншим, як запобіжним заходом, що полягає в ізоляції затриманої особи шляхом поміщення її до ІТТ, деякі автори у своїх роздумах суперечать навіть здоровому глузду. Приміром, О. Л. Протопопов стверджує, що не «можна розцінювати як затримання піймання підозрюваного, який утік із ІТТ, СІЗО чи з-під конвою. Його процесуальне становище давно визначене, запобіжний захід був обраний ще до його втечі, тому дублювати останній немає потреби» [8].

З наведеного міркування не важко дійти висновку, що за змістом автор невиправдано підмінює «затримання» аналогічним «триманням під вартою». З його міркувань виходить, що затримувати (тобто піддавати ізоляції) утікача немає сенсу, тому що він давно вже перебуває під вартою (чи в ув'язненні). Але ж у наведеній ситуації, коли підозрюваний утік, переховується і в інтересах правосуддя його вкрай необхідно спіймати, існує потреба не в ізоляційному запобіжному заході (який раніше можливо був обраний), а в організаційно-тактичних діях зі встановлення місцезнаходження утікача, його фізичного захоплення й доставляння до органу досудового розслідування. Вважаємо, що саме ці дії становлять суть «кримінально-процесуального затримання». До речі, цього вимагає і Закон України «Про внутрішні війська МВС України», яким у числі основних завдань цих підрозділів передбачено саме «переслідування й затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти» [9, ст. 2]. Зрозуміло, що на відміну від досить безпечних превентивних заходів – відібрання особистого зобов'язання, застави, віддачі підозрюваного на поруки або поміщення його під домашній арешт, діям щодо фізичного затримання властивий дещо інший, організаційно-тактичний характер (володіння відповідними прийомами підготовки, безпосереднього захоплення злочинця, фіксації важливих обставин затримання та його доставляння до міліції для вжиття заходів в інтересах кримінального провадження).

Вважаємо, що розбіжності в поглядах на суть «затримання» переважно зумовлені тим, що ані «Етимологічний словник української мови», ані «Тлумачний словник» [10] не містять давно й широко вживаних у вітчизняному законодавстві й на практиці термінів «затримання», «затримати». Проте, якщо звернутися до «Словаря Ожегова» або «Толкового словаря живого великорусского языка Владимира Даля», то можна переконатися в тому, що терміни «затримання», «затримувати» тлумачаться як «зупиняти, не пускати, не давати ходу, перешкоджати руху кого-небудь, затримувати когось» [11]. Безперечно, йдеться не про позбавлення волі людини шляхом утримання в ІТТ, а про її піймання (фізичне затримання). На жаль, недолік відповідних тактико-криміналістичних знань і навичок, необхідних співробітникам міліції для ефективного виконання службових обов'язків, часто зумовлює їх неготовність адекватно діяти в екстремальних ситуаціях, пов'язаних із затриманням злочинців



на місці вчинення кримінального правопорушення чи в результаті їх переслідування. Цей неутішний висновок побічно підтверджує й той сумний факт, що починаючи з 1991р., в Україні під час виконання службових обов'язків (зазвичай пов'язаних із затриманням правопорушників) 1016 працівників міліції загинули, 7536 – отримали поранення. Середній вік загиблих – 25–27 років [12].

Зважаючи на такі факти, вчені, керівники силових відомств і парламентарі мусять розуміти, що кримінально-процесуальне затримання осіб, підозрюваних у вчиненні кримінальних правопорушень (або розшукуваних обвинувачених чи засуджених, які втекли з місць позбавлення волі), слід розглядати не як ізоляційний запобіжний захід (для цього існують «домашній арешт» або «тримання під вартою»), а в традиційному розумінні – як комплекс дій з безпосереднього зближення, захоплення, обеззброєння та доставляння затриманого в міліцію, що має супроводжуватися фіксацією факту, обставин і результатів затримання шляхом відеозапису та їх остаточного юридичного оформлення шляхом складання відповідного протоколу.

Автор статті знайомий зі слідчо-оперативною роботою не з чужих слів, тому цілком переконаний, що саме таке розуміння дає можливість не лише отримувати важливі докази в процесі затримання підозрюваного, але й використати їх надалі для доказування його провини. Не випадково, впродовж багатьох десятиліть цими міркуваннями керуються співробітники СБУ, кримінальної та податкової міліції в повсякденній практиці для виявлення неочевидних діянь та викриття злочинців. Часто затримання особи на місці злочину стає кінцевою й досить ефективною точкою в процесі документування її злочинної діяльності. Наприклад, грамотно сплановане затримання кишенькового крадія, вимагача або хабарника на місці злочину – в момент заволодіння грошима або відразу ж після цього є одним із дієвих способів їх викриття, оскільки дає реальну можливість зафіксувати і факт протиправного заволодіння чужим майном, і вилучення в нього цього майна (або його відвертого викиду чи знищення), і його перших пояснень з цього приводу. Треба пам'ятати й те, що факт затримання на місці злочину чинить такий різкий психологічний вплив на підозрюваного, що не залишає йому іншого вибору, як визнати свою провину.

Висновки. Очевидно, що інститут затримання особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення, регулює складні процеси відносин, що виникають між людиною, суспільством, державою й навіть світовою спільнотою. Цілком природно, що через призму вимог Європейської Конвенції з прав людини 1950 р., Конституції та нового КПК України в частині неоднозначності трактування деяких теоретично і практично значущих аспектів процесуальної регламентації та практики затримання злочинців рівень досконалості цього інституту потребує наукового переосмислення.

Слід зазначити, що на відміну від попереднього КПК України 2012 р. регламентує «інститут затримання особи» значно прогресивніше, а саме:

- по-перше, п. 8 ч. 2 ст. 131 КПК (за аналогією зі ст. 260 КУпАП) справедливо вважає «затримання особи» заходом забезпечення кримінального провадження, адже у противному разі воно не має судової перспективи;

- по-друге, ч. 2 ст. 207 КПК надає право затримувати злочинців без ухвали суду не лише працівникам органів досудового розслідування, але й будь-якій іншій особі. Це означає, що вітчизняний КПК урешті-решт перестав суперечити положенням матеріального (первинного) права – ст. 38 КК України;

- по-третє, у ч. 3 ст. 207 і ч. 1 ст. 210 КПК зазначається про негайне доставляння затриманого до уповноваженої особи або негайне повідомлення уповноваженої службової особи про затримання та місце перебування особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення. Уповноважена службова особа зобов'язана доставити затриману особу до найближчого підрозділу органу досудового розслідування, в якому негайно реєструється дата, точний час (година й хвилина) доставляння затриманого та інші відомості;

- по-четверте, Кримінально-процесуальним законодавством України і відомчими



нормативними актами [13] запроваджено національну процедуру за аналогією «попереджень Міранди в США», що передбачає повідомлення про підозру («Пам'ятку»), яке втілює в собі конституційні гарантії забезпечення прав і свобод людини і громадянина в кримінальному процесі, та сприяє удосконаленню «інституту затримання» у вітчизняній юриспруденції;

– по-п'яте, фактично й досі на практиці між фізичним і юридичним затриманням особи неминуче існує часовий інтервал, що вимірюється хвилинами, годинами, а подекуди й днями, а вітчизняне законодавство не містить норми, яка б у цей період визначала статус затриманої особи, й таке становище не є нормальним, адже саме тут людина частенько виявляється жертвою свавілля й беззаконня з боку співробітників міліції (патрульних міліціонерів і військовослужбовців, дільничних інспекторів міліції, оперативних чергових та ін.) [14]. Чинний КПК України вперше визначає чіткий критерій моменту, з якого власне починається строк затримання підозрюваного: «Особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою» (ст. 209 КПК) ³;

– по-шосте, кримінально-процесуальному затриманню особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, безумовно, властиві всі ознаки, що ставляться вченими до слідчої (розшукової) дії [15, с. 7–19]. Таким чином, оскільки «затримання» має свою мету, завдання, підстави й умови, організаційно-тактичні прийоми проведення, служить ефективним процесуальним способом отримання фактичних даних у кримінальному провадженні, які втілюються в процесуально-правову форму – протокол (ч. 5 ст. 208 КПК), в якому фіксуються хід і результати затримання підозрюваного, то складений за підсумками затримання протокол, будучи процесуальним носієм фактичних даних, що мають доказове значення, задовольняють вимоги допустимості й достовірності, безперечно, має бути джерелом доказів.

Зрештою, з криміналістичної точки зору, затримання було й має залишитися спеціальною тактичною операцією, мета якої захоплення злочинця на місці злочину (на гарячому) або в результаті його розшуку ⁴. Вона полягає у безпосередньому зближенні, фізичному захопленні, обеззброєнні і доставлянні підозрюваного (розшукуваного обвинуваченого чи засудженого) до найближчого відділення міліції для забезпечення його участі в слідчих діях і виконання інших процесуальних рішень в інтересах кримінального провадження.

До речі, результативність тактичної операції затримання підозрюваного цілком залежить від наявності у суб'єктів затримання відповідних організаційно-тактичних і фізичних навичок її проведення. Щоправда, розмірковуючи над цими детермінантами, автор не може приховати того факту, що вітчизняні навчальні заклади МВС, які ще років 15–20 тому здійснювали усебічний (процесуальний, криміналістичний, психологічний, фізичний) вишкіл курсантів із теми «Тактика затримання злочинців», нині цим питанням практично не приділяють уваги. Єдиним приємним винятком є відпрацювання курсантами прийомів затримання у рамках «САМБО» – спеціальної фізичної підготовки, хоча в останній, як відомо, домінує голий практицизм, а не правова «технологія затримання». Причину такого занепаду ми вбачаємо в тому, що зі втратою статусу слідчої дії «затримання» автоматично було видалено зі змісту розділу «Криміналістична тактика», оскільки питання практичної реалізації «запобіжних заходів» ніколи не становили предмет криміналістики. Крім того, за останнє десятиліття майже

3 Раніше таким критерієм вважався не той момент, коли особу фактично захопили, а той день і час (у межах подальших 72 годин, передбачених ст. 106 КПК України 1960 р.), коли уповноважена особа склала протокол затримання підозрюваного у вчиненні злочину. У цей період затримана особа була позбавлена елементарних правових гарантій захисту від свавілля правоохоронців.

4 *Тактичну операцію* в криміналістиці визначають як комплекс погоджених і взаємозалежних процесуальних (слідчих) дій, організаційних і оперативно-розшукових заходів, об'єднаних загальним задумом і спрямованих на рішення конкретної задачі розслідування і обумовлених цією метою і слідчою ситуацією, що створилася. Такими, наприклад, є тактичні операції по затриманню злочинця у момент отримання хабара чи під час вилучення ним із тайника викраденого майна та ін. (Див.: П.Д. Біленчук, В.К. Лисиченко, Н.І. Клименко та ін. Криміналістика: Підручник / За ред. П.Д. Біленчука. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Атіка, 2001. – С. 265–266).



втричі скоротився й сам обсяг цієї навчальної дисципліни про спеціальні методи, прийоми й засоби розслідування кримінальних правопорушень та викриття злочинців. Переконані, що все це, як і нинішнє неоднозначне законодавче трактування кримінально-процесуального затримання, унеможливило ефективну протидію злочинності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Франк Л. В. Задержание и арест подозреваемого в советском уголовном процессе (Уголовно-процессуальное и криминалистическое исследование) / Л. В. Франк. – Душанбе : Таджикский гос. ун-т, 1963. – 263 с. ; Шейфер С. А. Доказательственное значение задержания подозреваемого / С. А. Шейфер // Соц. законность. – 1972. – № 3. – С. 56 ; Федоров Ю. Д. Тактика задержания / Федоров Ю. Д. – Ташкент, 1975 ; Сергеев А. И. Задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления, по советскому уголовно-процессуальному закону / Сергеев А. И. – Горький, 1976. – 60 с. ; Гуткин И. М. Актуальные вопросы уголовно-процессуального задержания : учеб. пособие / Гуткин И. М. – М. : Акад. МВД СССР, 1980. – 86 с. ; Янушко В. И. Тактика задержания подозреваемых / Янушко В. И. – Минск, 1981 ; Петрухин И. Л. Задержание / И. Л. Петрухин // Проблемы кодификации уголовно-процессуального права. – М. : ИГПАН СССР, 1987. – С. 51–65 ; Григорьев В. Н. Задержание подозреваемого органами внутренних дел / Григорьев В. Н. – Ташкент, 1989 ; Веретенников И. А. Задержание подозреваемого как комплексный правовой институт : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / И. А. Веретенников. – М., 2001. – 202 с. ; Пидусов Е. А. Задержание подозреваемого по делам о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ: Процес. и криминалистические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Е. А. Пидусов. – 2002. – 152 с. ; Мельников В. Ю. Задержание подозреваемого : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В. Ю. Мельников. – Краснодар, 2004. – 169 с. ; Матисов К. В. Задержание и доставление в ОВД лиц, подозреваемых в совершении преступлений : учеб.-метод. пособие / К. В. Матисов. – Челябинск : Челяб. юрид. ин-т МВД России, 2005 ; Колеснев А. В. Физическое задержание правонарушителей с использованием подручных средств : учебно-метод. пособие / Колеснев А. В., Новиков А. Н., Литвиненко М. И. – ВИПК сотрудников МВД России. – Домодедово (Московская обл.) : ВИПК МВД России, 2007 ; Смушкин А. Б. Задержание в структуре тактической операции при расследовании преступлений / Смушкин А. Б. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. акад. права», 2008 ; Павлов А. В. Задержание обвиняемого, находящегося в розыске : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.09 / А. В. Павлов. – Омск, 2009. – 223 с. та ін.

2. Дубинский А. Я. Некоторые вопросы правовой регламентации задержания подозреваемого в совершении преступления // Материалы теоретической конференции по итогам научно-исследовательской работы профессорско-преподавательского состава за 1972 год. – К. : Киевская ВШ МВД СССР, 1973. – С. 87–92 ; Короткий Н. Н. Задержание лица, подозреваемого в совершении преступлений. – К. : Изд-во МВД УССР, 1977 ; Тertyshnik V. M. Задержание подозреваемого: содержание и процессуальная форма // Вопросы уголовного процесса и криминалистики – М. : ВНИИ МВД СССР, 1988 ; Бацько І. М. Кримінально-процесуальні аспекти затримання підозрюваного // Україна між минулим і майбутнім : матеріали Всеукраїнської наукової конференції. – К. : Вид-во НАВС України, 2002. – С. 138–145 ; Черненко А. П. Кримінально-процесуальне затримання особи: слідча дія чи запобіжний захід? // Організаційно-правові питання реформування досудового слідства в Україні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Донецьк, 13 грудня 2002 р. – Донецьк : ДІВС, 2003. – С. 125–132 ; Погорецький М. А. Затримання підозрюваного: проблеми обґрунтування рішення // Юридичний радник. – Х., 2007. – № 6 (20). – С. 92–97 ; Сербін М. М. Затримання підозрюваного в кримінальному процесі: порівняльно-правовий аналіз // Право і суспільство. – 2008. – № 5. – С. 88–90 ; Карпов Н. С. Питання затримання обвинуваченого, який перебуває в розшуку [Електронний ресурс]. – Режим доступу – 2010_3/karpov.htm ;



Бірюков В. П. Юридична природа затримання: постановка проблеми [Електронний ресурс] // Форум права. – 2010. – № 4. – Режим доступу :<http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bvpzpp.pdf>; та ін.

3. Александровский А. Г. Задержание подозреваемого в совершении преступления и применение в отношении лица меры пресечения в виде заключения под стражу до предъявления ему обвинения : автореф. дис. ... на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. Г. Александровский / Киевск. госуд. ун-т. – К., 1992. – 26 с. ; Малярова В. О. Тактико-криміналістичні та процесуальні основи пошуку та затримання злочинця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / В. О. Малярова. – Х. : Нац. ун-тет внутр. справ, 2005. – 20 с. ; Білоусов О. І. Затримання підозрюваного як тимчасовий запобіжний захід у кримінальному процесі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.09 / О. І. Білоусов. – Одеса, 2006 ; Чернова А. К. Затримання особи, підозрюваної в скоєнні злочину : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. К. Чернова. – Одеса, 2009.

4. Проблеми затримання та взяття під варту в процесі дізнання та досудового слідства в Україні / Борисов В. І., Глинська Н. В., Зеленецький В. С., Шило О. Г. – Х. : Східно-регіон. центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2005. – 352 с.; Бущенко А. П. Проти катувань. Аналіз відповідності українського законодавства та практики стандартам і рекомендаціям Європейського Комітету запобігання катуванням та жорстокому поводженню / Бущенко А. П. / Харківська правозахисна група. Спеціальний випуск. – № 38 (80). – Інформаційно-аналітичний бюлетень «Права людини». – № 38(80). – Х., 2005. – 240 с. ; Макаренко Є. І. Теорія та практика встановлення й затримання осіб, якими вчинено злочин : монографія / Є. І. Макаренко. – Дніпропетровськ: Дніпр. держ. ун-тет внутр. справ, 2011. – 468 с.

5. Чувилев А. А. Производство следственных действий: Уголовный процесс : учебник для вузов / Чувилев А. А. ; под ред. В. П. Божьева. – М. : Спак, 1998. – С. 286–288 ; Шибіко В. П. Слідчі дії / Шибіко В. П., Михеєнко М. М., Нор В. Т. // Кримінальний процес України. – К. : Либідь, 1999. – С. 244 ; Малярова В. О. Сутність затримання як слідчої дії / В. О. Малярова // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. Спецвипуск. – Харків : НУВС. – 2000. – С. 133–136 ; Макаренко Є. І. Розшук і затримання підозрюваних (звинувачених) у наркобізнесі : навчальний посібник / Макаренко Є. І. – Д. : Юрид. академія міністерства внутр. справ, 2005. – С. 83 ; Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України : підручник / Тертишник В. М. – 5-те вид., доп. і перероб. – К. : А.С.К., 2007. – С. 421 та ін.

6. Абдумаджидов Г. А. Расследование преступлений / Абдумаджидов Г. А. – Ташкент, 1986. – С. 104 ; Григорьев В. Н. Задержание подозреваемого органами внутренних дел : учебное пособие / Григорьев В. Н. – Ташкент, 1989. – С. 7–8 та ін.

7. Черненко А. П. Кримінально-процесуальна регламентація слідчих дій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня ... канд. юрид. наук / А. П. Черненко – Харків, 2004. – С. 9 ; Чернова А. К. Затримання особи, підозрюваної в скоєнні злочину : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. К. Чернов. – Одеса : Одеський держ. ун-тет внутр. справ, 2009. – С. 11 та ін.

8. Протопопов А. Л. Основания уголовно-процессуального задержания / А. Л. Протопопов // Правоведение, 2006. – № 4. – С. 135.

9. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України № 2235-XII, від 26.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

10. Етимологічний словник української мови [Електронний ресурс] : в 7-ми т. – Т. 2. – С. 242, 296. – Режим доступу : http://litopys.org.ua/djvu/etymolog_slovyk.htm.

11. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=8129>; <http://slovardalja.net/word.php?wordid=8603>.



12. Щороку 22 серпня в Україні вшановують пам'ять міліціонерів, загиблих під час виконання службових обов'язків. Див. : Тижневик МВС України «Іменем закону». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archive.imzak.org.ua/index.php/232/m1250843754/> ; «Їх подвиг завжди буде для нас прикладом відваги, мужності і героїзму» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/donetsk/uk/publish/printable/article/101718>;

13. Про затвердження Тимчасового положення про організацію служби спеціальних моторизованих військових частин міліції, військових частин спеціального призначення і підрозділів оперативного призначення внутрішніх військ МВС України : наказ МВС України, від 05.07.2005 р. № 521 ; від 13.08.2010 р. № 382 «Про затвердження Змін до Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, затвердженої наказом МВС від 28.04.2009 № 181».

14. Так, минулого року за незаконне затримання й побиття затриманих громадян до суду було притягнуто 62 співробітники МВС. Хоча, насправді подібних випадків у міліцейській практиці налічуються сотні тисяч. Див.: Пятки в МВД: Где искать управу на милицию? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gazetavv.com/news/12761-pytki-v-mvd-gde-iskat-upravu-na-militsiyu-25022011101600.html>; <http://www.segodnya.ua/news/14085170.html> та ін.

15. Лобойко Л. М. Кримінально-процесуальна регламентація слідчих дій : монографія / Л. М. Лобойко, А. П. Черненко. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський держ. ун-тет внутр. справ, 2005. – С. 7–19 ; Лобойко Л. М. Кримінально-процесуальне право : навч. посібник для підгот. до держ. іспиту / Лобойко Л. М. – 3-є вид., доп. і перероб. – Д. : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – 2008. – С. 86.

САЧКО О. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-
правових дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.13.13.

КОНТРОЛЬНА ПОСТАВКА ТА КОНТРОЛЬНА ЗАКУПКА ЯК ЕФЕКТИВНІ МЕТОДИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ

У статті приділяється увага ефективним методам безпосереднього виявлення злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, таких як контрольна закупка та контрольна поставка.

Ключові слова: *контрольна поставка, контрольна закупка, правозастосовна практика, незаконний обігу наркотичних речовин.*

В статье уделяется внимание эффективным методам непосредственного выявления преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, таких как контрольная закупка и контрольная поставка.

Ключевые слова: *контрольная поставка, контрольная закупка, правоприменительная практика, незаконный оборот наркотических веществ.*

The paper focuses on efficient methods for direct de detection of crimes related to



illegal trafficking of drugs, such as control purchasing and supply control.

Key words: paper focuses; efficient methods; detection of crimes; related to illegal trafficking; such as control purchasing; supply control.

Вступ. Необхідність здійснення контрольної поставки щодо боротьби з обігом наркотичних засобів визнає світова спільнота. Так, у типовій Настанові з проблем підготовки працівників антинаркотичних підрозділів зазначено, що «контрольовані поставки є ефективним методом забезпечення виконання законів про наркотики, що дозволяє особам правоохоронних органів різних країн виявляти членів міжнародних організацій, які здійснюють поставки наркотичних засобів і психотропних речовин крізь національні кордони» [11]. Цей метод потребує тісного співробітництва правоохоронних органів, а також ретельного планування й точного виконання [7].

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що в юридичному сенсі діяльність щодо безпосереднього виявлення злочину за допомогою методів контрольної закупки та контрольної поставки недостатньо чітко законодавчо врегульована, що додає певних проблем правозастосовної практики.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, вказує на певну увагу до різних аспектів проблем безпосереднього виявлення злочину за допомогою методів контрольної закупки та контрольної поставки в працях Ф. В. Глазиріна, В. С. Зобова, В. П. Колпакова, В. І. Михайлова, В. М. Тertiшника, В. Г. Уварової, А. А. Шахматєва, В. М. Шевчука, К. О. Чаплинського, А. Г. Філіпова, А. А. Ялбуганова.

Постановка завдання. Мета даної роботи – аналіз методів контрольної закупки та контрольної поставки наркотичних речовин, для ефективного використання в процесі удосконалення діяльності правоохоронних органів під час безпосереднього виявлення злочинів.

Результати дослідження. Основним міжнародним правовим актом, який регламентує порядок проведення контрольної поставки, є Конвенція ООН «Про боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин» 1988 р., ратифікованою Верховною Радою СРСР 9 жовтня 1990 р. [2, с. 842].

У межах країн СНД допомога з кримінальних справ як між судово-слідчими, так і між оперативними та слідчими органами в розкритті й розслідуванні конкретних злочинів, перш за все, здійснюється на підставі Конвенції про правову допомогу та правові відносини з цивільних, сімейних і кримінальних справ (далі – Конвенція), підписаної у Мінську 22 січня 1993 р. До нинішнього часу вона ратифікована й набула чинності в Республіці Вірменія, Республіці Білорусь, Республіці Казахстан, Російській Федерації, Таджикистані, Туркменистані, Республіці Узбекистан та Україні. Згідно з Конвенцією правоохоронні органи України й інших країн – учасників СНД правомочні в інтересах один одного надавати та отримувати правову допомогу з кримінальних справ, що розслідуються, шляхом виконання кримінально-процесуальних дій та проведення оперативно-розшукових заходів. Слідчі органи, або за їх дорученням оперативні підрозділи, через свої центральні органи здійснюють за запитами процесуальні й інші дії, що не потребують санкції прокурора або судового рішення: допити, огляди, встановлення проживання осіб (ст. 5).

Главами країн СНД 28 березня 1997 р. підписано Протокол про доповнення Конвенції, згідно з яким правоохоронні органи країн – учасниць Конвенції отримують можливість вступати в контакт один з одним тільки через свої центральні органи, а також через територіальні та інші органи [10, С.14-26].



Важливість та необхідність проведення контрольної поставки не оминає й вітчизняне законодавство. Так, ст. 101 Митного кодексу України зазначає: «З метою припинення міжнародного незаконного обігу наркотичних речовин і виявлення осіб, які беруть участь у такому обігу, митні органи України в кожному окремому випадку за домовленістю з митними та іншими відповідними органами іноземних держав або на основі міжнародних договорів України використовують метод «контрольної поставки», тобто допустимість під своїм контролем увезення в Україну, вивезення з України або транзит через її територію наркотичних засобів та психотропних речовин, включених у незаконний обіг» [9, С. 43].

Окрім Митного кодексу, в Україні питання контрольної поставки розглядається й регламентується також іншими нормативно-правовими актами: Законом України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів і зловживання ними» від 15.02.1995 р. (ст. 4 Розділ 2); Постановою Кабінету Міністрів України та Національного банку від 28 серпня 2001 р. № 1124 «Про рекомендації Групі по розробці фінансових заходів щодо боротьби з відмиванням грошей (FATE)» (рекомендації № 36); Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р.; Інструкцією «Про порядок проведення контрольованої поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 31.08.1995 р. [10, С. 14–26].

Практичний досвід закордонних та вітчизняних правоохоронних органів дозволяє зробити висновок, що цей метод є одним із найефективніших засобів під час розкриття злочинів, пов'язаних із незаконним обігом та контрабандою не тільки наркотичних речовин, але й предметів, речовини і продукції, обіг та реалізація яких заборонені або обмежені [6, С. 277–282].

На озброєнні органів, що здійснюють боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, є великий арсенал способів та засобів виявлення, розкриття та розслідування злочинів зазначеної категорії, але серед них окреме місце посідає контрольна поставка наркотичних речовин.

Вивчення й аналіз спеціальної літератури, нормативно-правових актів свідчить про різні підходи до визначення сутності та поняття контрольної поставки.

Так, наприклад, В. І. Михайлов визначає контрольну поставку як здійснювану за наявності вказаних у законі підстав та з дотриманням установлених процедур переміщення під контролем правоохоронних органів, наділених правом здійснювати оперативно-розшукову діяльність, товарів і предметів з метою виявлення й припинення злочинів та осіб, причетних до їх скоєння [8, С. 9].

В. Е. Зобов контрольну поставку розглядає як систему погоджених між собою оперативно-розшукових заходів й інших дій митних та інших компетентних органів декількох країн для запобігання міжнародному обігу предметів, увезення, вивезення чи транзит яких заборонений міжнародним або національним правом країн, що беруть участь в операції, виявленні осіб, що мають відношення до даного обігу [4, С. 325–330].

Ялбуганова А. А. та Шахматьєва А. А. зазначають, що метод контрольної поставки, передбачений в Митному кодексі, використовується як оперативно-розшуковий захід, що дозволяє виявляти й затримувати осіб, що скоїли протиправні дії [5].

З даною позицією не погоджується В. М. Шевчук, який стверджує, що даний підхід передбачає вузьке трактування поняття сутності контрольної поставки, значно обмежує її можливості у виявленні та розслідуванні контрабанди наркотиків. У практичній діяльності правоохоронних органів контрольна поставка здійснюється, як правило, у межах тактичної операції, інше кажучи, в сукупності оперативно-розшукових, організаційних заходів та слідчих дій, спрямованих на досягнення єдиної мети [10, С. 14–26].



Водночас В. М. Шевчук дає власне визначення контрольної поставки наркотичних засобів, під якою слід розглядати тактичну операцію, що є комплексом слідчих дій, оперативно-розшукових заходів, у процесі яких наркотичні засоби, виявлені оперативним шляхом, допускаються до транспортування з однієї місцевості в іншу для виявлення кінцевого пункту призначення, місця відправлення, його організатора й вантажоотримувача, а також усіх інших осіб, причетних до незаконного транспортування даного товару [10, С. 14–26].

На наш погляд, контрольована поставка і контрольована закупка є пізнавально-засвідчувальними діями, які супроводжуються застосуванням оперативно-розшукових заходів і здійснюються слідчими чи співробітниками оперативних підрозділів МВС або СБУ України у взаємодії з іншими правоохоронними органами для безпосереднього виявлення, попередження, запобігання, припинення чи повного розкриття злочину і встановлення обставин події злочину, отримання необхідних відомостей і забезпечення умов для затримання підозрюваного, якщо іншими засобами досягти цього неможливо, і проваджуються шляхом безпосереднього спостереження за певними подіями, фактами або діями окремих осіб, спостереження за вантажними перевезеннями (на залізничному, морському, річковому, автомобільному, авіаційному транспорті); спостереження за поштовими відправленнями (листи, бандеролі, посылки), а також за багажем і вантажем, що переміщуються в супроводі кур'єрів або під виглядом інших предметів та товарів і здійснення при цьому технічного документуванням й документальної фіксації доказової інформації та інших фактичних даних, що можуть мати значення для справи.

Завданнями контрольної поставки наркотичних речовин можуть бути: встановлення каналів постачання заборонених до обігу речовин і предметів; встановлення каналів транспортування та зберігання предметів, обіг яких обмежений; встановлення осіб, що здійснювали відправлення та отримання заборонених предметів; встановлення (з використанням контрольованих предметів) осіб, що підготовлюють або скоїли злочини; забезпечення доказів злочинної діяльності, тобто створення умов, за яких сліди вчинення злочину відображаються та закріплюються в кримінально-процесуальних законодавчих джерелах; встановлення корумпованих осіб державної митної служби, які сприяють переміщенню предметів і речовин, обіг яких обмежений; виявлення причин та умов скоєння злочину; установа пункту зберігання, переробки та упаковки наркотичних засобів і прекурсорів, а також інших предметів і речовин, вільний обіг яких заборонено; виявлення системи організації збуту предметів і речовин, вільний обіг яких заборонено.

Метою контрольної поставки є виявлення, попередження, припинення, розкриття злочинів і осіб, що їх готують або скоїли, забезпечення кримінального судочинства, а також здобування інформації про події або дії, що створюють загрозу державній, військовій, економічній або екологічній безпеці України.

Міжнародний досвід свідчить, що контрольовані поставки предметів, обіг яких обмежений, дозволяють установити постійне таємне спостереження за їх переміщенням до кінцевого місця призначення й установити, отримувача вантажу. Метою спостереження є виявлення та арешт керівників збуту предметів поставки, а також усієї злочинної організації [3].

Залежно від способу спостереження за «контрольованим предметом» поставки можна поділити на такі види: в яких ведеться спостереження за вантажними перевезеннями (на залізничному, морському, річковому, автомобільному, авіаційному транспорті, в тому числі у схованках); в яких здійснюється спостереження за поштовими відправленнями (листи, бандеролі, посылки, у тому числі й на підставі адреси), а також за багажем і вантажем, що переміщуються в супроводі кур'єрів або під виглядом інших предметів і товарів.



Залежно від обраної тактики виділяють контрольовані поставки «звичайні» – під час проведення яких виявлено предмети і речовини, обіг яких обмежено, не вилучаються до закінчення оперативно-розшукової операції; «чисті», коли з метою зменшення ризику втрати контрольованого предмета або виходячи з вимог безпеки на початковому етапі операції його повне або часткове вилучення з підміною на муляж «комбіновані поставки».

За видами отриманої інформації контрольовані поставки поділяються на: зовнішні та внутрішні.

За територіальними ознаками вони бувають такі: не пов'язані з перетинанням державного кордону України; пов'язані з вивезенням з України; пов'язані з увезенням в Україну; пов'язані з транзитним переміщенням через територію України.

За способом контролювання предмета поставки власником вантажу, вони поділяються на: супроводжувані, тобто контрольований правоохоронними органами предмет міститься серед речей, у вантажі або багажі, що вирушив разом із власником або іншою особою, або безпосередньо у відкритому їхньому супроводі; несупроводжувані, коли контрольований предмет міститься у вантажі, багажі або поштовому відправленні без супроводження.

Залежно від засобу переміщення контрольованих предметів контрольовані поставки поділяються на такі: у контейнерах, спеціальних ємностях, в окремому багажі, який окремо слідує; в особистих речах з використанням природних порожнин людини або тварин; у поштових відправленнях; з використанням інших засобів [6, С. 277–282].

За своєю внутрішньою будовою контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів складаються з:

- оперативно-розшукових заходів з виявлення факту незаконного транспортування або контрабанди наркотичних засобів (опитування громадян, наведення довідок, збір зразків для порівняльного дослідження, пробна закупівля, спостереження, дослідження приміщень, споруд, ділянок місцевості або транспортних засобів, контроль за поштовими відправленнями, телеграфними та іншими повідомленнями, прослуховування телефонних повідомлень, залучення оперативного працівника до злочинного угруповання тощо);

- документування факту незаконного транспортування, передбачає проведення комплексу слідчих заходів, пов'язаних з оглядом місця події, виявлення та фіксації слідів злочинної діяльності наркоділків, складання відповідної документації процесуального та криміналістичного значення;

- реалізація організаційних заходів по забезпеченню негласного контролю за переміщенням забороненого вантажу та осіб, що його супроводжують за маршрутом пересування до кінцевого адресата;

- затримання отримувача вантажу та викриття максимально повного кола осіб, причетних до протиправних дій.

Під час розгляду питання «контрольованої поставки» необхідно виділити й розмежовувати її стадії:

- *інформаційну*, на якій здійснюється вивчення слідчої ситуації, що склалася, виявлення проблем і перспектив їх вирішення;

- *цільову*, на якій виникає формування мети операції щодо контролю за переміщенням наркотиків, розгалуження на підпункти тощо;

- *організаційну*, яка включає підготовку й затвердження тактичної задумки операції, розробку та планування заходів, засобів і шляхів досягнення поставленої мети, визначення виконавців прогнозованих заходів, підготовку плану, оцінку можливостей негативних наслідків та підготовку заходів щодо їх локалізації;

- *практичну*, яка включає здійснення системи слідчих дій, оперативних та інших заходів;



– *результативну*, на якій підбиваються підсумки операції, аналізуються, оцінюються отримані результати.

Висновки. 1. Для більш ефективного використання в доказуванні матеріалів такого технічного документування необхідно розробити досконалу процесуальну форму такого документування.

2. На наш погляд, назріла необхідність концептуальних (теорія доказів) та нормативних (доказове право) змін. Створення процесуального правового поля для фіксації доказової інформації під час контрольованої поставки сприятиме тому, що результати цих дій, реально набуватимуть статусу «даних, отриманих у встановленому законом порядку», отже, даних, що можуть бути використані в процесі розслідування як докази.

3. Необхідність детального регламентування такої слідчої дії, як «контрольована поставка і контрольована закупка» обґрунтовувалась нами й раніше [1], не залишилось це питання без уваги й у новому КПК, де в ст. 271 передбачено принципово нову слідчу дію «Контроль за вчиненням злочину», яка, в свою чергу, поділяється на певні види: контрольна поставка; контрольна та оперативна закупки; спеціальний слідчий експеримент; імітування обстановки злочину.

4. На часі процесуалізація контрольованої поставки і контрольованої закупки. Адже часто відсутність процесуальної форми призводить до свавілля, а помилкові оперативні дані штовхають орган дізнання й слідчого йти хибним шляхом. Докладна регламентація в законодавстві підстав, умов і юридичного порядку здійснення **«контрольованої поставки і контрольованої закупки»** слугувала своєрідним стримуючим фактором, який би утримував співробітників правоохоронних органів від спокуси здійснювати її безпідставно в порядку «експериментів», і надійною гарантією від безпідставних втручань у сферу особистого життя, прав і свобод громадян.

Список використаних джерел:

1. Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Сачка О. В. / Верховна Рада України. Комітет з питань правосуддя. – № 04-30/18-3465 (180437), від 18 жовтня 2011 р.
2. Ведомости СССР. – 1990. – № 42. – Ст. 842.
3. За матеріалами слідчого відділу УСБУ в Харківській обл. за 2004 р.
4. Зобов В. Е. Контролируемые поставки / В. Е. Зобов // Таможенное право : учебник ; под. ред. Б. Н. Габричидзе. – М. : БЕК, 1995. – С. 338–342 ; Контролируемые поставки // Российское таможенное право : учебник ; под. ред. Б. Н. Габричидзе. – М., НОРМА-ИНФА-М., 1997. – С. 325–330.
5. Коментарий к Таможенному кодексу РФ. – 1999. – С. 166.
6. Костенко К. Г. Контрольна поставка – ефективний метод боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин / К. Г. Костенко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2003. – Спеціальний випуск № 1 (13). – С. 277–282.
7. Методические указания по проведению контролируемых поставок. – М., 2000
8. Михайлов В. И. Контрабандная поставка как оперативно-розыскная операция : учебно-практическое пособие / В. И. Михайлов. – М., 1998. – С. 9.
9. Митний кодекс України : Закон / Кодекси України. – К., 1997. – № 6. – С. 43.
10. Шевчук В. М. Формирование и использование тактической операции «Контрольная поставка» при расследовании контрабанды наркотиков / В. М. Шевчук // Митна справа. Науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньої діяльності. – 2003. –



липень–серпень № 4 – С. 14–26.

11. Drug Itnforcement handbook – U.S. Departament of Justice Drug Enfocement Administration. – 2000.

ДОБРОВОЛЬСЬКА О. Г.,
здобувач кафедри кримінального
права, процесу та криміналістики
(Міжнародний гуманітарний
університет)

УДК 343.14

ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОД

Аналізуються проблеми розвитку нової форми кримінального провадження – провадження на підставі угод про примирення.

Ключові слова: *процесуальна форма, угода, визнання вини, судочинство.*

Анализируются проблемы становления и развития новой формы уголовного производства – производство на основании соглашения о примирении. Раскрываются недостатки процессуальной формы данного производства и пути ее совершенствования.

Ключевые слова: *процессуальная форма, сделка, признание вини, судопроизводство.*

Olga G. Dobrovolskaya. Problem of the criminal proceedings on the basis of agreements. This article analyses the problems of formation and development of a new form of criminal proceedings, the proceedings on the basis of agreements on recognition of culpability. Procedural shortcomings are a form of proceedings and ways of its improvement.

Key words: *procedural form, agreement, acknowledgment of guilt, litigation.*

Вступ. Поява і вдосконалення інституту судового компромісу, який у новому КПК України отримав назву «провадження на підставі угод», став результатом спроб вирішення кримінальних конфліктів за допомогою взаємних поступок. Практика застосування нових положень КПК України показує наявність багатьох проблем, що обумовлюють необхідність глибокого дослідження даного інституту.

Закладена в новому КПК України модель закриття кримінального провадження за примиренням підозрюваного з потерпілим відкриває широкі можливості для запровадження ідей відновлювального правосуддя, його гуманізації та спрощення судочинства. Проте новели законодавства ще не досить активно застосовуються на практиці, однією з причин чого є як недосконалість законодавчого регламентування, так і відсутність наукових і методичних рекомендацій щодо застосування даного інституту.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання



даної проблеми, показує як на увагу дослідників до питання звільнення особи від кримінальної відповідальності як одне з найскладніших у теорії та практиці кримінального процесу, так і на розмаїття думок учених, та на багато нерозв'язаних проблем правосуддя [1–15].

Постановка завдання. Мета дослідження – розкриття й розв'язання проблем удосконалення процесуальної форми реалізації інституту провадження на підставі угод.

Результати дослідження. На витoki появи інституту судового компромісу (отже, провадження на підставі угод) можна натрапити в багатьох давніх правових документах.

Слов'янам здавна було притаманне *розуміння необхідності досягнення примирення у вирішенні будь-яких конфліктів. Процедура примирення відбувалась із обов'язковою участю старших, «добрих», кращих» людей – хранителів дідівських законів. На його радах – «вічах» брав участь увесь рід. Таким чином, у слов'ян на заміну кровної помсти прийшло примирення* [2, с. 105].

Згідно з п. 3 ст. 16 Статуту кримінального судочинства 1864 р. «судове переслідування щодо кримінальної відповідальності обвинуваченого не може бути порушено, а почате має бути припинено за примиренням обвинуваченого з ображеним, у випадках які передбачені законом». Крім того, цікаве положення щодо відшкодування шкоди закріплювалося у ст. 20 Статуту кримінального судочинства, згідно з яким «примирення у такій справі, яке за законом може бути припинено миром, звільняє обвинуваченого від особистої відповідальності та відмову від винагородження, якщо не залишили за собою права на позов».

Процесуальному праву зарубіжних країн відомі різні заходи розв'язання конфліктів, які виникають у зв'язку з учиненням злочину, зокрема такі, як трансакція (лат. *transactio*) – угода, яка супроводжується взаємними поступками, та медіація – процес, за допомогою якого незалежна третя сторона допомагає двом конфліктуючим сторонам подолати їх незгоду у будь-якому питанні.

Медіація застосовується як засіб розв'язання конфлікту між особою, що вчинила злочин, і потерпілим за допомогою примирення між ними й надає можливість більш активно застосовувати начала відновлювального правосуддя, знизити завантаженість слідчих органів, забезпечити інтереси потерпілого у кримінальному процесі.

Поняття медіації надається Рамковим рішенням Ради Європейського Союзу «Про становище жертв злочинів у кримінальному судочинстві» від 15 березня 2001 р., де зазначається, що «медіація у кримінальних справах» – це процес пошуку до або під час кримінального процесу взаємоприйнятого рішення між потерпілим та правопорушником за посередництвом компетентної особи – медіатора.

Медіація успішно діє у Великій Британії, Норвегії, Фінляндії, Австрії, Німеччині, Франції і закріплена на рівні національного законодавства цих країн.

Витoki появи спрощеної моделі судового розгляду справи трапляються в міжнародних правових актах: Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою (прийнятою резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р.), Віденській декларації про злочинність і правосуддя: відповіді на виклики XXI ст. (прийнятій резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 4 грудня 2000 р.), Рекомендації № R (85) 11 «Відносно положення потерпілого в рамках кримінального права та кримінального процесу» (прийнятою Комітетом Міністрів Ради Європи від 28 червня 1985 р.), Рекомендації № R (87) 18 «Відносно спрощення кримінального судочинства» (прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи від 17 вересня 1987 р.).

Рекомендація № R(87)18 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно спрощення кримінального правосуддя, зокрема, розглядає угоди як принципи та способи процесуальної економії, що мають такі загальні засади та риси:

– можливість дискреційного обвинувачення, тобто відмови чи одностороннього



припинення кримінального переслідування, що поєднується з винесенням попередження або за умови вчинення підозрюваним певних дій;

- необхідність застосування спрощених процедур щодо кримінальних правопорушень невеликої тяжкості та адміністративних проступків, що призводить до застосування матеріальних санкцій, певного обмеження чи позбавлення прав і не передбачає позбавлення волі;

- можливість вирішення справ на основі так званого «позасудового урегулювання» (зокрема, шляхом мирових угод або угод щодо примирення без участі суду, укладених за участі відповідних спеціально створених органів кримінальної юстиції) як альтернатива можливому обвинуваченню у кримінальних справах та повному судовому розгляду цих справ;

- обов'язок застосування спрощених процедур у «простих» справах. Зокрема, це стосується справ, де порушника визначено, чітко відомі факти справи та санкції, що застосовуватимуться. Справу може бути вирішено шляхом письмової процедури без проведення повного судового розгляду та з винесенням рішення, що матиме силу вироку або постанови про накладення певної санкції (прикладом теж може слугувати «карний наказ» або угоди, як-от *transactie*, що набули поширення в країнах Бенілюксу). Особа, до якої застосовуватиметься спрощена процедура, погоджується на неї добровільно, розуміє її правові наслідки (за наявності правової допомоги), які мають стосуватися виключно матеріальних санкцій або позбавлення певних прав;

- зобов'язання спрощення звичайних судових процедур шляхом розслідування до судового розгляду кримінальної справи або після судового розгляду, що включає в себе практику розгляду справ через процедуру клопотання про визнання винуватості, спрощення процедур у ході судового слухання справ (об'єднання кримінальних справ, слухання за відсутності обвинуваченого тощо), спрощення ведення судового засідання, посилення спеціалізації судових органів тощо.

З прийняттям у 2001 р. Кримінального кодексу України у вітчизняному законодавстві намітилися певні тенденції до реалізації зазначеного підходу в урегулюванні кримінальної політики держави. Так, до підстав звільнення особи від кримінальної відповідальності належить положення ст. 46 КК України «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим». Згодом даний підхід був розширений уже в новому КПК України.

Гл. 35 Розділу VI «Особливі порядки кримінального провадження» нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК) вводить ще одну новелу в кримінальний процес України, а саме: кримінальне провадження на підставі угод. При цьому виділяються два види угод – про визнання винуватості та про примирення.

Угоди – це інститут кримінального процесу, спрямований на спрощення та скорочення процедури розгляду кримінальних справ, зменшення строків перебування осіб під вартою, заощадження коштів та часу, що витрачаються на розгляд кримінальної справи, позасудове вирішення конфліктних ситуацій, зменшення навантаження на суд та суддю [6, с. 967].

Угоду про примирення може бути укладено у провадженні щодо кримінальних проступків, злочинів невеликої та середньої тяжкості, а також у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення.

Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винуватого з потерпілим, що передбачено ст. 46 КК України, можна зарахувати до різновиду судового компромісу, як альтернативного шляху вирішення кримінально-правових конфліктів, що забезпечує реалізацію ідеї гуманізації кримінального законодавства. Альтернатива застосовується як виважена заміна покарання особи іншими заходами – відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди, примирення.

Водночас запровадження процесуальної форми застосування даного інституту кримінального права має забезпечити також процесуальну економію. Україні потрібна



виважена процесуально-правова технологія, яка визначала б допустимі форми, чіткі умови й межі можливого закриття кримінального провадження.

У листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 223-1679/0/4-12 від 15 листопада 2012 р. «Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угоди» дано такі роз'яснення. Якщо угоди (незалежно від її виду) досягнуто під час досудового розслідування, після виконання процесуальних дій, передбачених ст. 290 КПК, складений слідчим та затверджений прокурором обвинувальний акт разом із підписаною сторонами угодою невідкладно надсилається до суду (відповідно до ч. 1 ст. 474 КПК відкласти направлення цих документів до суду вправі лише прокурор). Ініціювати укладення угоди про примирення має право лише потерпілий чи підозрюваний, обвинувачений. Вести переговори (домовлятися) стосовно укладення угоди про примирення можуть, крім цих осіб, захисник, представник (законний представник) та інша особа, погоджена сторонами (за винятком слідчого, прокурора або судді).

Укладення угоди про примирення або про визнання винуватості може ініціюватися у будь-який момент після повідомлення особі про підозру й до виходу суду до нарадчої кімнати для ухвалення вироку. Якщо обвинувачений до проголошення ним останнього слова дійде згоди з прокурором чи потерпілим щодо укладення угоди (її змісту), він може перед останнім словом або під час своєї промови заявити про це суду. У такому випадку суд, надаючи можливість обвинуваченому закінчити свій виступ, згідно з ч. 3 ст. 474 КПК невідкладно зупиняє проведення процесуальних дій і переходить до розгляду угоди.

Вважаємо, що дані та інші положення, викладені в зазначеному листі Вищого спеціалізованого суду України, доцільно закріпити в КПК України. Водночас для забезпечення подальшої процесуальної економії та спрощення судочинства в Україні доцільно запровадити модель діяльності мирових суддів, яка існувала за часів Статуту кримінального судочинства 1864 р.

Інститут мирових суддів було запроваджено в містах і повітах, в тому числі й на території українських губерній відповідно до Судових статутів 1864 р. На підставі цих Статутів створювались мирові округи, які поділялись на мирові дільниці, де й працювали мирові судді [7, с. 10–16].

Мирові судді в Росії обирались на три роки повітовими земськими зборами, а в містах – міськими думами з наступним їх затвердженням сенатом імперії. Мирові судді розглядали дрібні кримінальні та цивільні справи. Вони мали право оголошувати зауваження, догану, накладати грошові стягнення не більше як 300 рублів, карати арештом на строк до 3 місяців тощо. Мирові судді розглядали справи одноособово за скороченою (спрощеною) процедурою їх судового розгляду, фіксуючи обставини справи в протоколі засідання.

Ідея мирових суддів уже давно пробиває собі шлях до визнання. На думку деяких авторів, відсутність, наприклад, відповідальності суддів перед територіальними громадами – це головна причина неефективності діючих місцевих судів [3, с. 4]. Ця відповідальність – один із елементів інституту мирових суддів. Нині інститут мирових суддів існує в багатьох країнах і виконує функції примирення та правосуддя на основі законів та права справедливості.

Висновки. На даному етапі становлення інституту провадження на підставі угод слід удосконалювати та розширювати застосування процесуальної форми провадження за примиренням підозрюваного (обвинувачуваного) з потерпілим, як один із перспективних процесуальних інститутів.

Для реалізації провадження на підставі угоди про примирення між обвинуваченим і потерпілим мировий суд – краща модель правосуддя

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці пропозицій



щодо вдосконалення процесуальної форми провадження на підставі угоди про примирення. Слід повернутись до розгляду проблем запровадження та регулювання діяльності мирових суддів.

Список використаних джерел:

1. Верещак В. М. Судовий компроміс у кримінальному судочинстві / В. М. Верещак // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 41–43.
2. Гайворонська І. Історичний розвиток мирного і компромісного вирішення кримінально-правових конфліктів на українських землях // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 105.
3. Гриневецький С. Парадокси місцевого самоврядування / С. Гриневецький // Дзеркало тижня. – № 38 (617). – 7 жовтня 2006 р. – С. 4.
4. Житний О. О. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям : монографія / О. О. Житний. – Харків, 2004.
5. Костін М. Щодо реалізації принципу з'ясування істини у кримінальному судочинстві / М. Костін // Право України. – 2004. – № 7. – С. 48–50.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар ; за заг. ред. Проф. В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.
7. Настольная книга мирового судьи, рассматривающего гражданские дела : практическое пособие ; под ред. А. Ф. Ефремова, И. К. Пискарева. – М. : ЗАО «КноРус», 2002. – С. 10–16.
8. Нескороджена Л. Л. Мирова угода та угода про визнання вини : можливість їх застосування в кримінальному процесі України / Л. Л. Нескороджена // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 58–60.
9. Парфило О. А. Кримінально-процесуальний компроміс – необхідність продиктована часом / О. А. Парфило // Теорія та практика криміналістичного забезпечення розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах : тези доповідей Міжнар. нук.-практ. конференції. – Ч. 1. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – С. 53–56.
10. Тертишник В. Компроміс у кримінальному процесі / В. М. Тертишник // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 11. – С. 107–112.
11. Тертишник В. М. Концептуальні проблеми реформи кримінального судочинства / В. М. Тертишник // Право і суспільство. – 2013. – № 1. – С. 136–144.
12. Тертышник В. М. Уголовный процесс / Тертышник В. М. – Изд. 3-е дополненное и переработанное. – Харьков, 2000. – С. 500–501.
13. Туркота С. Виникнення та розвиток правового компромісу: історичні передумови / С. Туркота // Право України. – 2002. – № 5. – С. 46–51.
14. Туркота С. Правовий компроміс у кримінальному судочинстві / С. Туркота // Право України. – 2001. – № 12. – С. 69–71.
15. Усатий Г. О. Кримінально-правовий компроміс / Усатий Г. О. – К., 2001. – С. 3–128.
16. Верещак В. М. Судовий компроміс у кримінальному судочинстві / В. М. Верещак // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 41–43.



МАКАРЕНКО І. С.,
аспірант кафедри кримінально-
правових дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.14

ДІЯЛЬНІСТЬ СЛІДЧОГО СУДДІ ПІД ЧАС ОБРАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ

Аналізуються проблеми запровадження інституту слідчого судді у кримінальному процесі за новим КПК України.

Ключові слова: судовий контроль, слідчий суддя, запобіжні заходи, взяття під варту, застава.

Анализируются проблемы внедрения института следственного судьи в уголовном процессе по новому УПК Украины.

Ключевые слова: судебный контроль, следственный судья, меры пресечения, содержание под стражей, залог.

The article is devoted to the analysis the problem of the introduction of an investigating judge in a criminal trial for a new Code of Ukraine.

Key words: judicial control, the investigating judge, preventive measures, detention, bail.

Вступ. Інститут запобіжних заходів пов'язаний з обмеженням прав і свобод особи. Обов'язок держави, захищати права і свободи своїх громадян. Ст. 5 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. передбачає, що кожна людина має право на свободу й особисту недоторканність. Ніхто не може бути позбавлений свободи інакше як у випадках і в порядку, встановлених законом. Аналогічні положення містить також Конституція України.

Запобіжні заходи – важлива складова частина, невід'ємний елемент механізму забезпечення успішної реалізації завдань кримінального судочинства. Але використання будь-яких із цих заходів завжди пов'язано з утиском певних прав громадян, незважаючи на те, що вони прагнуть дотримання належної поведінки обвинуваченого (підозрюваного). Розглядаючи такий процесуальний інститут, як запобіжні заходи, ми виходимо, по-перше, з того, що вони на досить тривалий період обмежують права і свободи особи (свободу пересування, спілкування, здійснення певних дій), причому ще не визнаної судом винною в скоєнні злочину. Тому велике значення має правомірність обмеження прав особи щодо застосування зазначених заходів. І тільки правильне застосування того або іншого запобіжного заходу, дозволить пропорційно обмежити права і свободу учасників кримінального судочинства. Це багато в чому залежить від законності й обґрунтованості приведення норм права в дію, від того, наскільки досконале законодавство, що регулює процедуру застосування запобіжних заходів.

Актуальність теми дослідження пояснюється введенням в дію нового Кримінального процесуального кодексу яким визначено як нові види запобіжних заходів, так і новий порядок застосування зазначених запобіжних заходів. З моменту вступу в силу нового Кримінального процесуального кодексу України саме слідчого суддю наділено повноваженнями щодо



застосування запобіжних заходів на стадії досудового розслідування. За період нетривалої дії кодексу виникло ряд проблемних питань, з якими стикаються учасники процесу, в тому числі, слідчі судді при обранні та застосуванні запобіжних заходів. Нещодавно Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ видано ряд листів направлених на роз'яснення деяких положень КПК України, а саме лист від 05.04.2013р. № 223-558/0/4-13 «Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження», лист від 04.04.2013 № 511-550/0/4-13 «Про деякі питання порядку застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України».

Питання судового контролю на досудовому провадженні є предметом досліджень уже давно. Останнім часом все активніше досліджуються проблеми застосування нового КПК України [1–6; 11,12]. Однак процесуальний статус слідчого судді у контексті нового КПК України, зважаючи на його нещодавнє прийняття, практично не аналізувався вченими.

Постановка завдання. Мета статті – визначення місця й ролі слідчого судді як суб'єкта реалізації судового контролю під час застосування запобіжних заходів та аналіз його повноважень у даній сфері.

Результати дослідження. Ст. 176 КПК України передбачено перелік запобіжних заходів у порядку від менш суворого до більш суворого, а саме: особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт, тримання під вартою. Законодавець відмовився від підписки про невивід, поруки громадської організації або трудового колективу, нагляду командування військової частини, які надавав право застосовувати КПК України 1960 р. Тимчасовим запобіжним заходом залишено затримання особи, яке, як і раніше, не може перевищувати сімдесяти двох годин з моменту затримання.

Як зазначено вище, під час досудового розслідування запобіжні заходи застосовує слідчий суддя за клопотанням слідчого, погодженим із прокурором, або за клопотанням прокурора, а під час судового провадження – суд за клопотанням прокурора.

Новий КПК України визначає запобіжний захід у вигляді взяття під варту як такий, що має винятковий характер, для його застосування прокурор повинен довести в суді, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе відвернути ризики, зазначені у ст. 177 КПК. Можна дійти висновку, що взяття під варту дискредитувало себе внаслідок його використання з метою примушування особи до визнання вини, тому законодавець передбачив низку альтернативних запобіжних заходів не пов'язаних з триманням під вартою.

За даними Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ за I півріччя 2013 р. до місцевих загальних судів надійшло 212,1 тис. клопотань, скарг, заяв, які розглядаються слідчим суддею під час досудового розслідування, з них найбільшу кількість становлять клопотання про застосування запобіжних заходів – 29,7 тис. [7].

За повідомленням виконуючого обов'язки Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ з набуттям чинності новим кодексом кількість випадків обрання такого запобіжного заходу, як взяття під варту, значно зменшилася – більш ніж наполовину, судді дедалі частіше обирають альтернативні йому заходи. [1, с. 8].

У I півріччі 2013 р. кількість осіб, звільнених судами під заставу, значно зросла у порівнянні з I півріччям 2012 р. (190 осіб) і становила 295 осіб. Крім згаданого запобіжного заходу, відповідно до КПК, місцевими загальними судами у I півріччі 2013 р. застосовано такі види запобіжних заходів: задоволено 14,5 тис. клопотань (скарг, заяв) про особисте зобов'язання або 94,7 % від кількості розглянутих клопотань (скарг, заяв); 258 – про особисту поруку (91,8 %); 2 899 – про домашній арешт (91,3 %) [7].



Також, за даними статистики, тримання під вартою застосовується у 84, 8 % розглянутих подань про обрання зазначеного виду запобіжного заходу [7]. Для порівняння протягом 2012 р. суди розглянули 28,5 тис. подань про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, із них задоволено 24,2 тис. подань або майже 85 % від кількості розглянутих [8]; протягом 2011 р. – розглянуто 45,7 тис. подань про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, з них задоволено 39,7 тис. подань або 87 % від кількості розглянутих [10].

Наведене дає підстави стверджувати про наявність тенденції до гуманізації кримінального процесу, проте, незважаючи на загальне зменшення застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під вар, залишається досить поширеним явищем.

Необхідно звернути увагу на ті обставини, що новим кодексом значно розширено порівняно з КПК 1960 р. перелік обставин, які слідчий суддя зобов'язані враховувати під час вирішення питання про обрання того чи іншого запобіжного заходу.

Однак слідчі судді не завжди правильно оцінюють наявність ризиків, визначених ст. 177 КПК України, та наявність певних обставин, які необхідно враховувати в обранні запобіжного заходу, передбачених ст. 178 КПК України, що призводить необґрунтованого застосування як більш суворого запобіжного заходу, так і навпаки, занадто м'якого, що не здатний забезпечити належну поведінку підозрюваного. До того трапляється, що обставини, покладені в обґрунтування, не підтверджені доказами.

Окрім того, за посиланнями суддів, сприяють допущенню помилок під час застосування запобіжних заходів і дії органів досудового розслідування, які не завжди обґрунтовують клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту відповідно до вимог КПК України. Основними їх недоліками є неповні дані про підозрюваного чи обвинуваченого, відомості про судимість, про злочин/кримінальне правопорушення, часто відсутні протоколи затримання особи, дата й час затримання. Поширені випадки, коли клопотання про обрання запобіжних заходів надходять до суду безпосередньо перед закінченням установленого законом строку, що позбавляє слідчих суддів можливості ретельно вивчити матеріал, перевірити наявність підстав для обрання підозрюваному (обвинуваченому) запобіжного заходу у вигляді саме тримання під вартою. Крім того, не завжди конкретизуються підстави, за наявності яких є необхідність у продовженні строку тримання під вартою, не обґрунтовується винятковість цього запобіжного заходу. У клопотаннях про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту не зазначається початок строку тримання осіб під вартою, через що виникають певні проблеми у подальшому винесенні слідчими суддями ухвал [2, с. 10].

З аналізу судової практики видно, що слідчі судді під час винесення ухвал про застосування запобіжного заходу допускають такі порушення, як неправильне визначення дати закінчення дії таких запобіжних заходів, як тримання під вартою або домашнього арешту; неправильно визначають чи взагалі не визначають розмір застави у визначених законом випадках під час застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; в ухвалі про застосування запобіжного заходу, не пов'язаного з триманням під вартою, не вказують обов'язки, передбачені ч. 5 ст. 194 цього Кодексу, що покладаються на підозрюваного, обвинуваченого, та у випадках, установлених цим Кодексом, строк, на який їх покладено. Наведені порушення норм процесуального законодавства є частими підставами для скасування ухвал слідчих суддів апеляційною інстанцією.

Також часто підставами для скасування ухвали слідчого судді є недостатнє обґрунтування обрання певного запобіжного заходу та відсутність доказів, що підтверджують обставини, покладені в основу обґрунтування.

Так, відповідно до вимог ч. 1 ст. 196 КПК України в ухвалі про застосування запобіжного заходу слідчий суддя, суд зазначає відомості, зокрема, про обставини, які свідчать



про існування ризиків, передбачених ст. 177 цього Кодексу; обставини, які свідчать про недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризикам, передбаченим ст. 177 цього Кодексу; посилення на докази, які обґрунтовують ці обставини.

Слідчі судді, виносячи ухвалу про застосування запобіжного заходу, інколи використовують той самий і шаблонний набір слів, не наводячи ніяких конкретних підстав. Такий підхід слідчих суддів означає просто механічне затвердження рішення з подачі посадових осіб правоохоронних органів та незабезпечення незалежної критичної оцінки обставин справи, що не може відповідати основному завданню слідчого судді забезпечувати дотримання прав особи на досудовому провадженні.

В своїй ухвалі слідчий суддя повинен посперечатися також на обставини про недостатність застосування більш м'якого запобіжного заходу для гарантії забезпечення виконання підозрюваним процесуальних обов'язків, оскільки сама по собі тяжкість покарання, що загрожує особі у разі визнання її винною у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого вона підозрюється, і наявність зазначених ризиків, не можуть бути безумовною підставою для обрання більш суворого запобіжного заходу. Викладені в ухвалі слідчого судді ризики, за відсутності їх належного обґрунтування, є припущеннями, що не можуть бути покладені в основу судового рішення. У першу чергу, слідчим суддям необхідно брати до уваги дані про особу підозрюваного та його характеристику, а не формальні підстави, враховуючи, що новим КПК України значно розширено можливості застосування інших запобіжних заходів, окрім найсуворішого – взяття під варту.

Не зважаючи на думку скептиків, застосування запобіжних заходів, не пов'язаних з триманням під вартою не мало наслідком масового ухилення підозрюваних від виконання покладених на них процесуальних обов'язків. Перебування ж таких осіб на свободі, крім значної економії бюджетних коштів на їх утримання, призводить до реальної змагальності у судовому процесі, оскільки такі особи мають повноцінну можливість збирання доказів, не перебувають під тиском кримінального оточення та не отримують у стінах слідчих ізоляторів негативного досвіду [3, с. 27].

Окремо зупинимося на позитивних моментах запровадження застави, яка застосовується як самостійний запобіжний захід і визначається у певних випадках під час постановлення ухвали про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Кодексом надано можливість слідчому судді також індивідуалізувати для підозрюваного розмір застави з урахуванням обставин кримінального правопорушення, майнового та сімейного стану підозрюваного, обвинуваченого, інших даних про його особу та ризиків, передбачених ст. 177 цього Кодексу. Розмір застави повинен достатньою мірою гарантувати виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього обов'язків і не може бути завідомо непомірним для нього.

Зауважимо, що з моменту надання чинності новому кодексу на казначейський депозитний рахунок Шевченківського районного суду м. Києва надійшло близько 30 млн грн від внесеної застави. При цьому в усіх судах України ця цифра коливається в межах 45 млн грн [3, с. 27].

Викликають певні труднощі положення ст. 309 КПК України згідно з якою не всі ухвали слідчого судді під час досудового розслідування можуть бути оскаржені в апеляційному порядку, а лише ті, що зазначені в цій статті. Скарги на інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді. Не зважаючи на чіткий перелік, вказаний у ст. 309 КПК України, траплялися випадки перегляду в апеляційному порядку ухвал слідчого судді, які не підлягають оскарженню, зокрема, такі як застосування запобіжного заходу у вигляді застави або відмова щодо її



застосування, зміна запобіжного заходу та ін. Слід зауважити, що апеляційні скарги на застосування запобіжного заходу у вигляді застави або на відмову в її застосуванні досить численні, при цьому підставою для їх оскарження, як правило, є занадто великий, непомірний розмір призначеної застави. Апеляційна інстанція правомірно відмовляє у відкритті провадження за наведеними апеляційними скаргами, однак враховуючи ті обставини, що визначення розміру застави є досить оцінним поняттям, а, як вказано вище, слідчі судді інколи визначають її розмір не об'єктивно, доцільно було б надання можливості оскарження таких ухвал.

Висновки. Отже, за новим КПК України питання застосування запобіжних заходів належить до виключної компетенції слідчого судді та суду, воно вирішується в судовому засіданні в режимі змагальності сторін за участю прокурора, обвинуваченого та його захисника, що дасть можливість значно підвищити рівень захисту учасників процесу. Вже сьогодні простежується зменшення практики обрання такого запобіжного заходу, як взяття під варту. Спираючись на закордонну практику, законодавці внесли чимало гуманістичних нововведень, однак не до всіх нововведень готові учасники процесу, в тому числі й слідчі судді. Не зважаючи на чітку регламентацію заходів забезпечення кримінального провадження кодексом, можливість максимально індивідуалізувати підхід до визначення заходу забезпечення для конкретної особи у конкретному випадку, встановлювати наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, досліджувати докази та допитувати свідків під час обрання запобіжного заходу, слідчі судді не в повній мірі використовують закладені у новому кодексі повноваження для захисту підозрюваного, обвинувачуваного та діють досить консервативно. З іншого боку, хоч у новому КПК України визначено значну кількість положень, що сприяють захисту прав особи, наявність багатьох норм, які під час застосування мають оцінний характер, суттєво ускладнює їх дієве втілення на практиці з боку слідчих суддів та сприяє формуванню неоднакової практики їх застосування. Відсутність контролю з боку апеляційної та касаційної інстанцій у певних випадках також не завжди є позитивним явищем, оскільки за відсутності сформованої практики слідчі судді допускають помилки під час застосування процесуальних норм. Подальша уніфікація та стандартизація практики застосування положень кодексу з часом дадуть змогу зробити суттєві кроки до утвердження ефективного судового захисту прав і свобод людини та громадянина у кримінальному процесі й набути слідчим суддею статусу однієї з дієвих та ключових фігур у кримінальному процесі.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення процесуального статусу слідчого судді під час здійснення ним повноважень під час обрання запобіжного заходу.

Список використаних джерел:

1. Бойко М. Адаптація до новацій КПК вже відбулася, він працює / М. Бойко // Закон і бізнес. – 2013. – № 9 (1099). – С. 8.
2. Керівники суддів обговорили проблеми застосування КПК // Закон і бізнес. – 2013. – № 35 (1125). – С. 10.
3. Кириєнко О. Прогресс пошел / О. Кириєнко // Юридическая практика. – 2013. – № 24 (807). – С. 27.
4. Міщенко С. М. Слідчий суддя як суб'єкт реалізації судового контролю під час здійснення досудового розслідування: окремі аспекти / С. М. Міщенко // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2012. – № 6 (9). – С. 88–96.



5. Попелюшко В. О. Запобіжні заходи в новому КПК України: поняття, мета, підстави, порядок та суб'єкти застосування / В. О. Попелюшко // Адвокат. – 2012. – № 9 (144). – С. 4–6.
6. Тарасова С. Следственные в действии / С. Тарасова // Юридическая практика. – 2013. – № 7 (790). – С. 22.
7. Інформація щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами з розгляду цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення та Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ у I півріччі 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sc.gov.ua/ua/sudova:statistika.html>.
8. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sc.gov.ua/ua/sudova:statistika.html>.
9. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у I півріччі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.
10. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у 2011 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.
11. Тертишник В. М. Концептуальні проблеми реформи кримінального судочинства / В. М. Тертишник // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – №1(5). – С. 70–74.
12. Тертишник В. М. Концептуальні проблеми реформи кримінального судочинства / В. М. Тертишник // Право і суспільство. – 2013. – №1. – С. 136–144.



СОЦІАЛЬНО-ФІЛОСОФСЬКІ АСПЕКТИ ПРАВА

ТОРЯНИК В. М.,

доктор політичних наук,
професор кафедри загально-правових
дисциплін

(Дніпропетровський гуманітарний
університет)

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ТА ПОЛІТИЧНА МЕНТАЛЬНІСТЬ ЯК КОМПОНЕНТИ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СУСПІЛЬСТВА

З'ясовано зміст поняття «громадська думка» та «політична ментальність». Висвітлено деякі їх характерні риси та аспекти виникнення як складових політичної культури суспільства.

Ключові слова: політична культура, політична свідомість, політична поведінка, громадська думка, рівні політичної свідомості, ментальність.

Обосновано содержание понятия «общественное мнение» и «политическая ментальность». Освещены некоторые их характерные свойства и аспекты происхождения как составляющие политической культуры общества.

Ключевые слова: политическая культура, политическое сознание, политическое поведение, общественное мнение, уровни политического сознания, политическая ментальность.

The meaning of concepts "public opinion" and "political mentality" is grounded. Some of its characteristics and aspects of its genesis as constituents of political culture of society are outlined.

Key words: political culture, political consciousness, political behavior, public opinion, levels of political consciousness, political mentality.

Вступ. У загальному розумінні політична культура – це культура політичного мислення і політичної діяльності, рівень цивілізованості функціонування політичних інститутів, організації всього політичного життя в суспільстві.

При цьому політична культура значно впливає на засоби та методи здійснення влади.

У зв'язку з цим уважного ставлення дослідників потребує питання уточнення структури політичної культури, характерні риси та аспекти виникнення її складових, що й обумовлює актуальність дослідження.

Теоретичним підґрунтям проведеного дослідження стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема М. Слюсаревського, М. Михальченко, В. Бубевицького, К. Маркса, Г. Алмонда, Л. Пай та ін.

Постановка завдання: Мета дослідження – з'ясувати зміст понять «громадська думка» і «політична ментальність», висвітлити деякі їх характерні риси та аспекти виникнення як складових політичної культури суспільства.

Результати дослідження. Зі структурного погляду політична культура – це єдність політичної свідомості та політичних знань, а також політичної поведінки й політичних дій.

У свою чергу, політична свідомість та політична поведінка громадян теж мають свою



внутрішню структуру.

Так, до політичної свідомості як одного з найважливіших компонентів політичної культури, належать політичні цінності, традиції, норми, звичаї, уявлення, переконання та настанови.

До компонента політичної поведінки та діяльності входять функціонування політичних структур, що складається з електоральної поведінки (формування керівних органів), сприйняття та врегулювання соціально-політичних конфліктів, ухвалення й реалізації політичних рішень.

Другою складовою політико-культурного аспекту політичної поведінки виступають індивідуальні політичні відносини, групові політичні відносини, міждержавні політичні відносини та ієрархічні відносини (індивід–група–держава).

Останньою складовою слугують бюрократична політична діяльність, депутатська (представницька) діяльність, партійна та загально-громадська діяльності.

Хоча на перший погляд неможливо обмежити певними рамками політичні дії та поведінку учасника політичного процесу, деякі найважливіші елементи поведінки та дій політично активної людини нині обов'язкові. Це стосується участі в роботі вищих і місцевих органів державної влади, роботи в різних громадських комісіях, комітетах, в експертних групах при органах влади, а також участі в діяльності політичних партій і громадських організацій; у референдумах, виборах, участь у мітингах, страйках, пікетах тощо, участь у конкретній діяльності для здійснення політики держави в різноманітних сферах; засвоєння навичок і вміння вести політичну боротьбу, політичні дискусії цивілізованими методами (особливо щодо таких проблем, як демократія, громадянське суспільство, соціальна справедливість, права людини тощо); обговорення й активна участь у створенні конституції держави, різних програм економічного, політичного та духовного розвитку, від яких залежить життя й добробут кожної людини, кожного громадянина держави.

Важливим компонентом політичної поведінки є політичні стереотипи, тобто певні зразки та інститути політичної системи суспільства, що історично склалися. Відбиває політичну поведінку суспільства та його культуру політичний режим як певний підсумок політико-культурного розвитку суспільства (як відомо, він може бути або демократичним, або авторитарним, або тоталітарним). Існування в суспільстві того чи іншого політичного режиму є показником міри політичної зрілості суспільства, відображенням пануючих у ньому суспільних сил, їхніх уявлень про те, як має бути організована і як має здійснюватися політична влада, як ухвалюються й утілюються в життя рішення, як розв'язуються суперечності, які принципи добору й висування кадрів, що в суспільстві вважається законним, а що протиправним тощо.

Важливою частиною, своєрідними знаками політичної культури виступають політичні символи, що сприяють згуртуванню великих мас людей, чіткій орієнтації їхньої політичної поведінки. Політична символіка – це надзвичайно могутній засіб соціалізації особи, акцентування соціальної уваги на найважливіших для суспільства цінностях. Символи стають у суспільно-політичному житті певними образами найвищих політичних ідеалів, важливими засобами їх пропаганди й реалізації, свідчать про ставлення до певної політичної позиції. Саме завдяки цьому надзвичайно велике смислове навантаження несуть герби, емблеми політичних партій, колір національних прапорів, ордени й гімни.

На переконання польського політолога А. Боднара [3, с. 11–37], важливе значення в структурі політичної культури має розуміння національного характеру. Іншими невід'ємними феноменами політичної культури є міфи, біологічний, географічний, антропологічний та інші фони. Політичні міфи, що осіли в суспільній свідомості, слід трактувати як набір потенційно важливих уявлень, що спираються, головним чином, на емоційний ґрунт. Це своєрідний колективний сон, темний бік суспільної свідомості. У виняткових ситуаціях міф організує свідомість навколо однієї події, одного героя, однієї ідеї, цінності. Вульгарне розуміння міфів (як, доречі, й стереотипів) спирається на їх ототожнення з фальшу. Однак розкриття неправдивості міфу зовсім не означає його невизнання, він продовжує жити в свідомості



людей.

Крім того, у структурі політичної культури можна чітко виокремити рівень розвитку та співвідношення усталених правових, соціальних, моральних та психологічних норм – регуляторів суспільно-політичних відносин, та когнітивні, емоційно-комунікативні й практичні компоненти формування суспільної свідомості та засвоєння їх окремою особистістю чи соціальними групами.

Одне з найважливіших місць у структурі політичної культури займає феномен політичної свідомості. Від розвитку політичної свідомості суб'єкта, реального чи ілюзорного відображення в людській свідомості політичного буття залежить і рівень його політичної культури.

Під політичною свідомістю розуміється опосередковане віддзеркалення політичного життя, формування, розвиток, задоволення інтересів та потреб політичних суб'єктів, а також сукупність поглядів, оцінок, установок, які відображають політико-владні відносини. До мотиваційної складової політичної свідомості належать політичні потреби та інтереси, політичні цілі й цінності, психологічні установки та ідеологічні настанови, політичні переконання. Зазначені елементи обумовлюють одне одного та спонукають людей до певної політичної поведінки. Цей процес супроводжується емоціями, почуттями, психологічними реакціями. Пізнавальна складова включає в себе політичні знання, політичну інформованість, теорії, уявлення, ідеологію носіїв політичної свідомості.

Глибина розвитку компонентів політичної свідомості соціального суб'єкта визначає рівень його політичної освіченості та зрілість політичної культури в цілому. Звичайно, політичні знання, уявлення досить відносні, нерідко вони мають різний ступінь адекватності реальному стану речей, оскільки ґрунтуються не лише на об'єктивних фактах, що мають потенціал верифікації, але й на забобонах, домислах, неперевірених інформації, ортодоксальних ідеологемах чи релігійних табу, необґрунтованих, упереджених теоріях тощо. Це зумовлює також незрілість політичної культури в суспільстві. Система компонентів політичної свідомості відіграє провідну роль у формуванні світогляду учасників політичного процесу – їхнього розуміння світу, бачення місця й ролі в ньому людини. Світогляд може бути матеріалістичним, ідеалістичним, позитивістським, релігійним тощо.

Відповідно до соціологічного підходу розрізняють такі рівні політичної свідомості:

- політична свідомість суспільства;
- політична свідомість соціальної спільноти (клас, нація, професійна, вікова, релігійна, соціальна група);
- політична свідомість особи.

Слід зауважити, що політична свідомість групи і суспільства не є простою сумою політичних уявлень індивідів, що їх становлять. Кожна соціальна група, як і суспільство в цілому, що є суб'єктами політики, виробляють свої власні політичні уявлення. Використовуючи ґносеологічний підхід, можна виділити буденний, емпіричний і теоретичний рівні політичної свідомості.

Буденний рівень політичної свідомості – це поєднання політичних ідей і поглядів суспільства, класу, соціального шару, групи або окремого індивіда, що виникають з безпосереднього сприйняття щоденного суспільного життя. Характерною особливістю цього рівня є емоційно-розумова домінанта осмислення дійсності, коли політичні процеси і явища віддзеркалюються поверхово, без глибокого проникнення в їх сутнісні характеристики. Йому властиві спрощеність оцінок, емоційність, імпульсивність, гострота сприймання політичного життя, обожнювання кумирів чи граничне невдоволення політичними лідерами. Однак його проста логіка, заснована на «здоровому глузді», досить надійний орієнтир у політичних подіях, що відбуваються. Буденна свідомість відіграє в політиці надто істотну роль, оскільки її якісним станом визначаються важливі рішення. Виявляючись первинним засобом ідеального відбивання дійсності, вона є джерелом накопичування реалістичних елементів знання, виконує особливу функцію в структурі суспільної свідомості – відтворює в формах повсякденного



знання все багатство життя суспільства і відносин, що складаються в ньому

Відносно розвинуеною формою буденної свідомості є такий феномен, як громадська думка. Суспільна думка – історично зумовлений стан суспільної свідомості великих груп людей, що постійно змінюється й висловлюється публічно з проблем, важливих для суспільно-політичного життя. Як форма свідомості громадська думка більшою мірою є продуктом більше емоційної, ніж раціонально-пізнавальної діяльності, через те, що вона виникає в результаті цілеспрямованого впливу, головним чином, засобів масової інформації на емоційну сферу людей. Тому громадська думка дуже часто спотворено тлумачить політичні явища або просто виступає як упередження людей, які непохитно впевнені в своїй правоті. Незважаючи на цю особливість громадської думки, саме вона є політичним змістом колективної волі й необхідним елементом функціонування політичної системи. Саме тому в усіх країнах політичні сили зацікавлені впливати на установи, що формують громадську думку: пресу, радіо, телебачення, електронні комунікації.

Засоби масової інформації називають четвертою владою через те, що їм належить вирішальна роль у формуванні громадської думки (чи маніпулюванні нею), що дуже важливо для забезпечення успіху тієї або іншої політичної сили. Буденну свідомість великої маси людей називають масовою свідомістю, а свідомість групи людей – груповою. Нерідко її експлуатують різні політичні сили для досягнення своєї мети. Емпіричний рівень політичної свідомості – це більш-менш усвідомлена система уявлень про явища і процеси політичного життя, що виникають в її учасників. Він формується на ґрунті практичного повсякденного досвіду людей. На відміну від буденного, емпіричний рівень свідомості характеризується більшою визначеністю та предметністю уявлень про соціально-політичні процеси.

Теоретичний рівень політичної свідомості є найбільш високим східцем у пізнанні та розумінні політичної дійсності. Це система поглядів та ідей, вироблених на основі наукового осмислення всієї сукупності соціально-політичних відносин. Теоретичний рівень містить у собі більш-менш цілісне уявлення про закономірні, істотні зв'язки і відносини соціально-політичної дійсності. Теоретична свідомість вважається стрижнем політичної ідеології. Нею володіє обмежена група людей – учені, ідеологи, політичні діячі. Надзвичайно важливим для розуміння проблем політичної свідомості виступає поняття ментальності, що характеризує глибинний рівень колективної та індивідуальної свідомості й включає в себе підсвідомий компонент.

Під політичною ментальністю слід розуміти соціально-психологічні характеристики суб'єкта політики, що проявляються у способі й характері мислення, світовідчутті, соціальних і психологічних настановах та поведінці. Ментальність формується під впливом соціокультурних чинників: традицій, культури, соціально-політичних структур та інститутів суспільства. Однак і сама ментальність є чинником формування суспільної свідомості та джерелом культурно-історичної динаміки. Якщо політична свідомість є регулятором політичної поведінки суб'єктів суспільного життя, то ментальність є внутрішньою характеристикою суб'єкта політики – нації, соціальної чи демографічної групи.

Так, наприклад, особливістю політичної ментальності пересічного громадянина Сполучених Штатів є голосування на виборах, передовсім за особу кандидата, а не за його партійну належність. Для американця головне голосувати за конкретну людину, за яскраву постать, за «нашого хлопця». У Великобританії ж політичній ментальності відповідає голосування за політичну партію, а не за конкретних осіб.

Висновки. Таким чином, за своїм змістом громадська думка є розвинуеною формою буденної політичної свідомості, яка виникає в результаті цілеспрямованого впливу на емоційну сферу людей.

Громадській думці властиві спрощеність оцінок, емоційність, імпульсивність, обожнювання кумирів, сприймання політичного життя поверхово без глибокого проникнення в його сутнісні характеристики.

Слід підсумувати, що під політичною ментальністю необхідно розуміти соціально-психологічні характеристики суб'єкта політики, які виникають під впливом традицій культури,



соціально-політичних структур. Їй притаманний глибинний рівень колективної та індивідуальної свідомості, який включає в себе підсвідомий компонент.

Список використаних джерел:

1. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – 2010. – № 4. – С. 122 – 134.
2. Баталов Э. Я. Политическая культура: понятие и феномен / Э. Я. Баталов // Политика: проблемы теории и практики. – 2012. – Вип. 7. – Ч. 2. – С. 127–133.
3. Бондар А. Наша політична культура / А. Бондар // Політологічні читання. – 2002. – № 1. – С. 11–37.
4. Буцєвицький В. Проблеми політичної культури в Україні в процесі державотворення / В. Буцєвицький // Нова політика. – 2009. – № 1. – С. 48–51.
5. Гаджиев К. С. Политическая культура: концептуальный аспект / К. С. Гаджиев // Полис. – 2011. – № 6. – С. 69–83.
6. Гаджиев К. С. Политическое сознание или политическая культура? / К. С. Гаджиев // Кентавр. – 2010. – № 12. – С. 14–25.
7. Ильин М. В. Личность в политике: «Кто играет короля?» / М. В. Ильин, Б. И. Коваль // Полис. – 2011. – № 6. – С. 17–26.
8. Кейзеров Н. М. Политическая и правовая культура: Методологические проблемы / Кейзеров Н. М. – М. : Юрид. лит., 2009. – 362 с.
9. Михальченко М. І. Чи пододала Україна роздоріжжя раціонального вибору? / М. І. Михальченко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2011. – Вип. 42 (підсерія «Кусарівські читання»). – С. 7–15.
10. Політична культура демократичного суспільства: стан і перспективи в Україні : матеріали Всеукраїнської наук-практ. конф., 26–27 лютого 1998 р. / М. Слюсаревський та ін. – К. : Гнозис, 2012. – 410 с.



ТРИБУНА ЗАРУБІЖНОГО АВТОРА

АМИР АЛИЕВ,

доктор юридических наук,
профессор,
декан юридического факультета
(Бакинский государственный
университет)

БАХРУЗ МАГЕРРАМОВ,

аспирант
(Бакинский государственный
университет)

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРЕДЕЛЫ ВЛИЯНИЯ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
НА ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ АЗЕРБАЙДЖАНА**

На основе существующего в правовой литературе плюрализма мнений и международной практики, в том числе на основе национального законодательства различных государств, широко анализируются правовые основы и пределы влияния решений Европейского суда по правам человека на правовую систему Азербайджана. Отмечается, что вынесенное Европейским судом юридическое решение обязательно только для государства-ответчика по делу. Однако значение соответствующего решения, выходя за границы конкретного государства, также влияет на национальные правовые системы и правоприменительную практику других государств. Таким образом, решение по конкретному делу, участником которого является Азербайджан, обладает в целом обязательной юридической силой для нашей республики. А вынесенные по делам без участия Азербайджана решения приобретают юридическую значимость для нашей республики только в части, где отображены толкования Конвенции и ее Протоколов, а также правовая позиция.

***Ключевые слова.** Европейский суд, правовая система Азербайджана, государственное право, Конституция АР,*

The article analyses grounds and limits of influences of decisions of the European Court on Human Rights on the Azerbaijani legal system by means of already existing pluralism and clashes of views in legal literature and international practice, including domestic legislation of various states. It is noted that, judgment of the ECHR is binding only for the respondent state in the particular case. Although, particular decision of the ECHR going beyond the borders of one state affects legal systems and legislation and practice of other states. Hence, judgment of a case to which Azerbaijan is a party entails legal binding force for our country. Those cases to which Azerbaijan is not a party play an important role to our country only in interpretation of the Convention and its Protocols.

***Key words:** European Court, law-implementing practice, domestic legislation, international practice, legal issues, legal system, international law, jurisdiction of a state.*



Введение. Присоединение европейских стран к Уставу Европейского Совета и ратификация Конвенции о правах и основных свободах человека сделало актуальным приведение правовых систем этих стран в соответствие с правовыми стандартами ЕС [1]. В ходе данного процесса возник ряд теоретических и практических проблем, связанных с внедрением прецедентов ЕСПЧ в правовую систему ратифицировавших Конвенцию государств, в том числе и Azerbaijan. Прежде чем перейти напрямую к юридическим основам и границам влияния решений Европейского суда на правовую систему Azerbaijan, надо отметить, что подобное влияние связано с целями создания ЕСПЧ. А цели Европейского суда связаны с целями Конвенции. Это, в первую очередь, обеспечение установленных Конвенцией и Протоколами прав и свобод человека для каждой личности, находящейся под юрисдикцией стран-участниц Конвенции. Эта цель соответствует закреплённой в Конституции нашей республики ст. 12.1. В этой статье отмечается, что обеспечение гражданских прав и свобод является высшей целью государства [2]. Эта связь между Конвенцией и Конституцией вытекает из необходимости решения вопроса защиты прав человека, являющегося единой целью международного и внутригосударственного права.

Постановка задачи. Цель исследования – проанализировать правовые основы и пределы влияния решений Европейского суда по правам человека на правовую систему Azerbaijan.

Результаты исследования. В современную эпоху индивиды более активно внедряются в международно-правовые отношения и иногда участвуют в процессе обеспечения международных стандартов в сфере прав человека. В качестве примера можно указать деятельность ЕСПЧ. В результате судебного процесса являвшийся участником процесса индивид превращается в непосредственного субъекта международного права. В современной научной литературе активно обосновывается именно подобный подход. В соответствии с Конституцией АР, Azerbaijan является демократической, правовой, светской, унитарной республикой. Высшей целью этой республики является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а реализация этой цели составляет суть деятельности ряда внутригосударственных и международных институтов. Являющиеся составной частью правовой системы Azerbaijan Конвенция и Протоколы предусматривают обязательство государства по обеспечению гражданских и политических прав. Конкретное толкование провозглашенных в Конвенции прав предоставляется в вердиктах Европейского суда. Вообще нормы Европейской Конвенции являются субсидиарным правовым средством, обеспечивающим реализацию главного обязательства государств по защите прав и свобод человека государствами-участниками [3].

Характеризуя правовой статус Европейской Конвенции и дополнительных протоколов к ней в правовой системе Azerbaijan, надо отметить, что почти все закреплённые в Конвенции основные права и свободы закреплёны в той или иной форме в тексте Конституции. В Конституции АР есть статья, напрямую гарантирующая защиту прав человека. В ст. 26-2 Конституции отмечается, что государство гарантирует защиту прав и свобод каждого. Таким образом, и в Конвенции, и в Конституции в общей иерархии правовых по норм правам человека предоставляется превалирующая позиция. В. Л. Толстых отмечает, что Конституция и международный договор закрепляют связанные между собой нормы, здесь нормы международного права выступают в роли первичной основы для норм внутригосударственных правовых правил [4].

Правовые основы влияния решений Европейского суда на внутригосударственную правовую систему отражены также и в нормах Конвенции. В ст. 32 Конвенции отмечается, что



при условиях, предусмотренных ст. 33, 34, 47, юрисдикция Суда охватывает все направленные дела о толковании и применении Конвенции и его Протоколов. Согласно ст. 44 вердикт Суда окончателен, а в ст. 46 отмечается, что заключившие соглашение Высокие Стороны обязуются соблюдать заключительное решение Суда по делу, в котором они выступают в качестве стороны. Как независимый акт Конвенция, являющаяся составной частью правовой системы Азербайджана, сохраняет свои международно-правовые качества. Многие нормы Конвенции отражают схожие с положениями Всемирной Декларации прав человека и международных пактов о правах человека международно-правовые стандарты. Положения отмеченных актов составляют систему международно-правовых норм по защите прав человека. По своим основным параметрам, европейские стандарты по защите прав человека не имеют принципиальных отличий от признанных в Азербайджане общих международных стандартов. Нормы Европейской Конвенции как регионального международного договора по своему содержанию схожи с универсальными принципами и нормами международного права в сфере защиты прав человека. Одновременно эти нормы соответствуют и положениям Конституции и других законодательных актов АР.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что нормы Конституции АР и Европейской Конвенции во многом схожи и выполняют в правовой системе одинаковые функции. Конституционные положения создали во внутреннем праве капитальную правовую базу для применения международных правовых норм. В азербайджанской правовой системе есть правило о том, что в своей деятельности суды обязаны подчиняться закону. Нормативную основу этого правила составляет ст. 127.1 Конституции АР. Единство судебной системы обеспечивается путем применения всеми судами законодательства и международно-правовых норм. Согласно ст. 1.1 Гражданско-процессуального Кодекса АР порядок судебного исполнения в судах АР по гражданским делам и экономическим спорам определяется Конституцией АР, Законом АР «О судах и судьях», этим Кодексом, другими законами, а также международными договорами, поддержанными АР. Наряду с этим в ст. 2.1.4 Уголовно-процессуального Кодекса АР отмечается, что поддержанные АР международные договора являются составной частью уголовно-процессуального законодательства АР. Высшие судебные органы Азербайджана подходят к применению вердиктов Европейского Суда по-разному. Особое значение в данной сфере приобретает деятельность Конституционного суда АР. Своей деятельностью Конституционный суд ориентирует национального правоприменителя на правильное применение норм в области прав человека, а также создает ниву для будущего нормотворчества.

Роль судов общей юрисдикции в сфере применения европейских стандартов нашло свое отражение в решении Пленума Верховного суда от 2006 г. о применении положений Европейской Конвенции «О защите прав и основных свобод человека» и прецедентов Европейского суда по правам человека. Согласно этому решению суды, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина, наряду с национальным законодательством должны руководствоваться также и положениями Конвенции, опираясь при этом на опыт Европейского суда по правам человека. При осуществлении правосудия суды обязаны обеспечивать выполнение взятых на себя государством обязательств на основе Конвенции.

Защита указанных в Европейской Конвенции и прилагаемых к ней протоколах прав и свобод человека составляет цель деятельности Европейского суда. Эта цель идентична с конечной целью и задачами правосудия в Азербайджане. Соответствие целей и задач не случайно, так как защищаемые Европейским судом и азербайджанскими судами социально-правовые ценности согласованы друг с другом. Как известно, правосудие осуществляется судами. Европейская Конвенция и прилагаемые к ней протоколы отражают и материальные, и



процессуальные нормы. По нашему мнению, правильность, прозрачность и обоснованность судебного процесса, где реализуется правосудие, крайне важный фактор в восстановлении лицом, права которого нарушены, своих прав через суд. Вопрос о месте Европейской Конвенции, особенно решений Европейского суда в системе источников национального процессуального права (уголовного, гражданского, административного) нуждается в исследовании.

Вообще в азербайджанской правовой доктрине связанный с источниками права вопрос является дискуссионным. В ст. 2 Уголовно-процессуального Кодекса АР перечисляются источники уголовно-процессуального законодательства. Схожие положения закреплены также и в ст. 1 Гражданско-процессуального Кодекса АР. Однако в этих Кодексах нет прямого указания на утверждение решений Европейского суда в качестве источников. Как правило, источники рассматриваются с нескольких точек зрения: в материальном аспекте – при этом в качестве источника права понимается творческая сила права, а также составляет материальную основу его норм. Некоторые авторы воспринимают понятия «источник права» и «форма права» в качестве синонимов. Теоретическую основу данного вопроса составляет теория формально-правового понятия. Именно это понятие обладает большими возможностями в плане рационального применения и практического значения [5]. Под источником процессуального права подразумевается необходимая для реализации судебной власти внешняя форма выражения процессуальных норм. Вообще для решения отмеченного выше вопроса необходимо обратить внимание и на вопрос связи международного и внутригосударственного права. Споры в этой сфере продолжаются вот уже больше века. Проблема связи международного и национального законодательств имеет разветвленный характер. В теории права в соответствующей сфере имеет место широкое разночтение. Международное право и национальное законодательство являются элементами разных правовых систем. Необходимо учитывать тот факт, что международное право не имеет единой формы и состоит из не связанных между собой многочисленных национальных правовых норм.

Все эти системы независимы и, чаще всего, противоречат друг другу. Поэтому в научной литературе вопрос применения норм международного права применительно к каждой правовой системе рассматривается в отдельности [6].

В азербайджанской правовой системе признается примат норм международного права, но в законодательстве используется понятие «в случае присоединения». Отметим и то, что Конституция и принятые на референдумах акты обладают большей силой, чем нормы поддержанных нашей республикой международных договоров. Применение норм международного права к нашему национальному законодательству не всегда могут привести к положительным результатам. Для устранения таких проблем существует внутригосударственный конституционный механизм. Защищая национальную систему права от негативных влияний норм международного права, этот механизм придерживается соблюдения национальных интересов. Объектами конституционного контроля являются, в основном, не ратифицированные нашей республикой договоры. Однако в случае выявления нарушения ратифицированным международным договором прав и свобод граждан такие случаи можно предотвратить путем совершенствования законодательной системы. В отношении соответствия международного и внутригосударственного права исторически сформировались два концептуальных подхода: теории монизма и дуализма. Сторонники дуалистического подхода, в первую очередь, более всего обращали внимание не на связи между международными и внутригосударственными системами права, а на отличающиеся их особенности и независимость. Являющиеся сторонниками дуалистической концепции современные юристы-международники в вопросе деления правовых систем как



международной, так и внутригосударственной, обращали внимание на их взаимное влияние и взаимосвязь.

Наряду с дуалистической теорией в научной литературе широко распространено также и монистическое направление. Среди сторонников данной концепции также нет единого мнения. Большинство сторонников монистической концепции защищают мысль о примате международного права над внутригосударственным правом. Подобная позиция этих авторов связана с их отказом от государственного суверенитета и выдвижением идеи о мировом государстве и праве. А действующие в сфере конституционного права специалисты считают, что закрепляющие права и свободы человека и гражданина международные договоры большей, чем конституции стран, юридической силой. По мнению М. Н. Марченко, мысль о превалировании правовой силы закрепляющих права и свободы человека и гражданина международных договоров над конституцией страны не соответствует действительности и противоречит законодательству [7].

К понятию правовой силы международных правовых норм в плане их применения к сфере прав и свобод человека есть и другие подходы на доктринальном уровне. И. И. Лукашук отмечает, что между полностью признанными государством нормами международного договорного права, закрепляющего права и свободы человека и гражданина, и нормами Конституции (Конституции РФ) существует статус идентичности [8]. Другой автор Б. Н. Топорин отмечает, что в российском праве, где конституционные нормы превыше всего, международное право является источником внутригосударственного права [9]. В отношении нашего национального законодательства хотелось бы отметить две конституционные нормы, связанные с соответствующим вопросом. Первое, обеспечение прав и свобод человека и гражданина является высшей целью государства. Второе, перечисленные в Конституции права и свободы человека и гражданина применяются в соответствии с поддерживаемыми АР международными договорами. Можно сделать вывод о том, что в вопросе применения норм, связанных с защитой прав и свобод человека, основными считаются международно-правовые нормы. Есть и защищающие эту мысль авторы.

В правовой литературе есть мнение, что международное право и внутригосударственное являются независимыми нормативно-правовыми системами, не имеющими примата друг над другом и находящиеся в постоянной взаимосвязи. Независимость отмеченных систем объектом, субъектным составом правового регулирования, способом создания норм права и методом принуждения. Исходя из данной позиции, можно прийти к выводу: соглашаясь со всей отраженной в принципе *pacta sunt servanda* международной правовой концепцией, считаем, что отнесение данного принципа к Конституции страны невозможно. В соответствии со ст. 148.2 Конституции поддержанные нашей республикой международные договоры являются составной частью правовой системы, а высшее место в этой системе занимает Конституция.

Определяя пределы влияния решений Европейского суда на национальную правовую систему, надо отметить, что в юрисдикцию ЕСПЧ входят все государства-участники Конвенции. Согласно ст. 9 Конвенции в целях обеспечения соблюдения взятых на себя обязательств этой Конвенцией и Протоколами к нему, пришедшие к соглашению Высокие Стороны учредили Европейский суд прав человека. Такие критерии, как признание юрисдикции Европейского суда и обязательности его решений, контроль за исполнением решений со стороны Комитета Министров ЕС, составляют основу механизма Конвенции и демонстрируют главное отличие этого договора от других международно-правовых актов. В связи с этим решение вопроса обязательности всех решений Европейского суда для Азербайджана считается одной из достаточно спорных проблем. Конкретно, речь о вопросе



значения для национальной системы права судебной практики, сформированной Европейским судом без участия Азербайджана.

Ратифицировав Европейскую Конвенцию, а также в соответствии со ст. 60 Конституции, Азербайджан признал юрисдикцию ЕСПЧ и принудительный характер его решений. В решении Верховного Суда АР от 2006 г. указывается, что соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе исполнение направленных на обеспечение этих прав решений Европейского суда является обязанностью органов законодательной, исполнительной судебных властей. Связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина суды, наряду с национальным законодательством, обязаны руководствоваться и положениями Конвенции, опираясь при этом на опыт Европейского суда по правам человека. При толковании норм международных договоров, в том числе Европейской Конвенции «О защите основных прав и свобод человека», наряду с его контекстом, необходимо исходить также и из опыта последующего применения договора.

В п. 2 Решения Верховного суда АР признается юрисдикция ЕСПЧ по вопросам толкования и применения Конвенции. В этом пункте отмечается, что как участник Европейской Конвенции «О защите основных прав и свобод человека» и как ратифицировавшее эту Конвенцию 5 апреля 2002 г. государство Азербайджанская Республика признает обязательность юрисдикции Европейского суда в вопросах толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Это означает, что для проводящего процесс по уголовному суду обязательна обосновательная часть решения ЕСПЧ, где отражена его правовая позиция. Однако использование подобных актов на практике должно осуществляться с серьезным соблюдением Конвенции. Обосновательная часть решения ЕСПЧ считается судебным прецедентом.

В правовой литературе существует мнение, что для не участвующих в судебном процессе государств решения Европейского суда не обязательны [10]. Однако, фактически, государства придерживаются сформированной Судом практики. Сам Европейский суд также признает, что иногда сформировавшаяся практика не отвечает современным требованиям, в силу чего обновление прецедентов также считается приемлемым. По мнению бывшего председателя ЕСПЧ Л. Бильдбахера, нормы Конвенции являются конструкцией программного характера, устремленными в будущее, которые можно подвергнуть широкому толкованию в соответствии с меняющейся обстановкой [11]. Исследуя связанный с полномочиями Европейского суда вопрос, надо учитывать, что полномочия Суда приобретают двойственный характер. Решение вопроса значения постановления Европейского суда для государства, не участвовавшего в конкретном деле, предусматривает разъяснение специфики правового статуса Суда. Европейский суд реализует две функции, связанные с контролем за исполнением Конвенции: 1) определение нарушения/соблюдения государствами-участниками Конвенции (функция правоприменения); 2) толкование норм Конвенции в рамках каждого конкретного дела. Это требует учета разной правовой природы актов Европейского суда. Во-первых, решение находящегося в сфере юрисдикции Европейского суда дела, во-вторых, официальное толкование предусмотренных в этих решениях норм Конвенции.

Вынесенное Европейским судом правовое решение обязательно только для государства-ответчика по делу. Но значение соответствующего решения, преодолев границы конкретного государства, влияет и на национальные правовые системы и практику применения права и других государств.

Выводы. Таким образом, решение по конкретному делу с участием Азербайджана обладает обязательной правовой силой для нашей республики в целом, а решения по делу, где



Азербайджан не является участником, приобретают для нашей республики значение только в части, где отражены толкование Конвенции и его Протоколов и правовая позиция.

Другой важный момент, связанный с влиянием решений Европейского суда на национальные правовые системы государств-участниц Конвенции состоит в том, что любое решение Европейского суда, как правило, предусматривает многочисленные ссылки на его прецедентную практику. Многочисленная практика воплощает в себе общий подход Суда в отношении разных государств. Современный уровень интеграции устанавливает схожее правовое развитие, то есть поданная одним государством-участником жалоба может быть поддержана представителем другого государства-участника. Можно отметить такое мнение, что применение практики Европейского суда важно для всех членов ЕС, признающих нормы Конвенции на своей территории.

Список использованных источников:

1. Права человека в условиях глобализации : материалы науч. конфер. – Рос. акад. наук, Институт государства и права ; отв. ред. Е. А. Лукашева, Н. В. Кологола. – М., 2006.
2. Конституция Азербайджанской Республики : Закон. – Баку, 2012. – С. 4.
3. Омаркадиева М. Х. Международно-правовые аспекты реализации права граждан на судебную защиту / М. Х. Омаркадиева // «Черные дыры» российским законодательстве. – 2007. – № 4. – С. 170.
4. Толстых В. Л. Конституция и международный договор / В. Л. Толстых // Российский юридический журнал. – 2004. – № 2. – С. 49–55.
5. Марченко М. Н. Источники российского права; вопросы теории и истории : учебное пособие / Марченко М. Н. – М., Норма, 2005. – С. 51.
6. Белянская О. В. Условия имплементации международно-правовых норм к российское законодательство / О. В. Белянская, О. А. Пугина // Право и политика. – 2005. – С. 10.
7. Марченко М. Н. Источники российского права: вопросы теории : учебное пособие / Марченко М. Н. ; отв. ред. М. Н. Марченко. – М., Норма, 2005. – С. 24.
8. Лукашук И. И. Нормы международного права в правовой системе России / Лукашук И. И. – М., 1997. – С. 39–40.
9. Интервью с Б. Н. Топорниным, д.ю.н., профессором, членом Президиума РАН, директором ИГП РАН // Законодательство. – 2003. – № 6. – С. 8–9.
10. Гомьен Д. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и политика / Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. – М., 1998. – С. 29.
11. Бильдхабер Л. Отношения между Европейским Судом по правам человека и национальными судами органами / Л. Бильдхабер // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1. – 87–89.
1. Mower A.G. Regional Human Rights: A Comparative Study of the West-European and Inter-American Systems. New York, 1991. 196 p.



НАУКОВЕ ЖИТТЯ: РЕЦЕНЗІЇ

Рецензія

**доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського та цивільного права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара І.Г. Алексєєнко на
монографію В.М. Торяника, П.В. Макушева «ВЗАЄМНА ПОЛІТИЧНА
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНИНА В СУЧАСНІЙ
ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ»**

Монографію «Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі», автори якої доктор політичних наук, професор кафедри загально-правових дисциплін Дніпропетровського гуманітарного університету В. М. Торяник і кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Дніпропетровського гуманітарного університету П. В. Макушев, присвячено розв'язанню важливої проблеми сучасної політичної науки. І дійсно, звернення до проблеми взаємної політичної відповідальності державної влади і громадянина покликано сприяти подоланню сформованої однобічності та формуванню системного уявлення про природу й принципи функціонування правової держави.

Сучасна політична ситуація в Україні поставила проблему політичної відповідальності в центр суспільної уваги. Гострота дослідження, якому присвячується монографія, обумовлюється високою динамічністю політичних комунікаційних процесів саме на стику взаємодії між правовою державою і громадянським суспільством, пошуком нових комунікативних зв'язків і методів політичного управління в Україні, що сприяють забезпеченню ефективної взаємодії між владою і суспільством, з метою виявлення та реалізації інтересів і потреб різних соціальних груп.

Автори рецензованої монографії на основі аналізу як вітчизняних, так і зарубіжних наукових джерел визначили своїм науковим завданням розкрити теоретико-методологічні передумови постановки проблеми взаємної політичної відповідальності державної влади і громадян у контексті осмислення процесів становлення правової державності, визначити сутність поняття «політична відповідальність» у співвідношенні з іншими видами соціальної відповідальності, проаналізувати природу, форми і механізми політичної відповідальності державної влади перед громадянами в умовах сучасної правової держави, розкрити природу, підстави та форми здійснення політичної відповідальності громадян у сучасній правовій державі, проаналізувати специфіку права народу на опір державній владі та способи його реалізації в умовах сучасної правової держави.

Виходячи зі змісту монографії та її структури, слід наголосити, що автори за методологічну основу дослідження застосували політико-інституціональний підхід, орієнтований на вивчення політичних інститутів, за допомогою яких здійснюється політична діяльність (держава, партії, право, інші регулятори політичної діяльності). Застосування політико-інституціонального підходу доповнюється зверненням до використання загальнонаукових методів аналізу, синтезу, індукції, дедукції, деструктивного та порівняльного методів.

У рецензованому монографічному дослідженні автори концептуально уточнюють поняття політичної відповідальності, під якою розуміється вид соціальної відповідальності, що полягає у легітимному застосуванні політичних норм, домовленостей, узятих на себе політичних зобов'язань, а також доведено, що політична відповідальність є специфічним функціональним політичним інститутом, у якому розкривається нормативно-регулятивна спрямованість політичної діяльності соціальних суб'єктів. Показано, що взаємний характер



політичної відповідальності державної влади і громадянина – це необхідна підвалина ефективного регулювання політичних комунікацій в умовах правової держави, де взаємність цієї відповідальності забезпечується засадами конституційного ладу. Встановлено, що політична відповідальність державної влади перед громадянами, що являє собою сукупність легітимних політичних заходів, які забезпечують примушення влади до виконання прийнятих зобов'язань, обіцянок і схвалених суспільством програм, у поєднанні з політичною відповідальністю громадян стає в сучасній правовій державі важливим інструментом стабілізації політичних відносин та попередження суспільних конфліктів. Доведено, що конституційна відповідальність не може розглядатись як суто юридична відповідальність, що за суттю вона є правовою формою політичної відповідальності, яка регулює відносини припинення повноважень політично-відповідальної посадової особи чи органу державної влади й передачу влади, у тому числі без юридичних на те підстав, за суто політичними мотивами.

Обгрунтовано, що в сучасній правовій державі діє презумпція політичної відповідальності народу, тому що він не існує поза державно-організованим порядком, є джерелом і безпосереднім носієм влади в державі; при цьому показано, що політична відповідальність народу має тенденцію до зростання в процесі історичної еволюції цивілізації, що реалізація права народу на опір неправовим діям державної влади може бути легітимним способом здійснення народом своєї політичної відповідальності, але водночас імплементація норм цього права у загальну систему правових і політичних норм може сприяти дестабілізації правової держави окремими політичними меншинами.

Безперечно, слід погодитись з авторами, що в практичній площині відповідальність органів публічної влади, не будучи підкріпленою відповідною законодавчою базою, постійно знаходить своє втілення в основному поза рамками «правового поля». В Україні на нинішньому етапі політичного процесу це питання, викликаючи бурхливі політичні дискусії, стало одним із основних вузлів протиріч між владою й опозицією. Усе очевиднішим стає той факт, що курс на побудову в Україні демократичної правової держави настійливо потребує переоцінки багатьох традиційних поглядів, у тому числі на сутність і роль інституту конституційної відповідальності, а також формування якісно нових концепцій удосконалювання її законодавчої бази.

Відзначаючи актуальність проведеного авторами дослідження, наукову новизну, високий теоретичний рівень, слід зазначити, що матеріали монографії є спеціальним науковим пошуком у політологічній науці й можуть бути корисними як для подальших досліджень принципів і механізмів функціонування сучасної правової держави, так і для розробки політико-правових актів, що регулюють процедури політичної відповідальності в українських умовах. Крім того, рецензована монографія може бути використана для забезпечення навчального процесу в системі професійної підготовки політологів.

В цілому слід зауважити, що монографія «Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі» відповідає вимогам щодо оформлення таких робіт, є завершеним дослідженням і може бути рекомендована до друку.



З М І С Т

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

ЗАРУБА В.М. ЗЕМЛЕВЛАСНИКИ КАТЕРИНОСЛАВСЬКОГО ПОВІТУ ДВОРЯНИ САВИЦЬКІ.....	3
ФІЛОНОВ О. В. ВИМОГИ ДО МОРАЛЬНО-ДІЛОВИХ ЯКОСТЕЙ КАНДИДАТІВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНИ ЖАНДАРМЕРІЇ І СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ЯК ОРГАНІВ ПО БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ У КІНЦІ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.....	10
НЕСТЕРОВИЧ В.Ф. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....	15
ЛЯСКОВЕЦЬ О. В. ПОЗИТИВІСТСЬКА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВА У ПРАЦЯХ М. І. ПАЛІЄНКА ТА Ф. В. ТАРАНОВСЬКОГО.....	22
ЯНКОВСЬКА Г. В. ПРИНЦИПИ МОВНОЇ РІВНОСТІ ТА НЕДИСКРИМІНАЦІЇ.....	25
ХОМЕНКО О. В. ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЗА УМОВ ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ	29

ЦИВІЛІСТИКА. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

БЛІНОВА Г.О. УКЛАДЕННЯ ШЛЮБУ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СІМЕЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ТУРЕЧЧИНИ.....	40
СЛІСАРЕНКО Я. А. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОБОТИ КОМІСІЇ ПО ТРУДОВИХ СПОРАХ	46
УРАЛОВА Ю. П. ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПОСЕРЕДНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ	52
БЄЛІК І.Б. ПРИНЦИПИ РЕЗИДЕНТСТВА ТА ВИЗНАЧЕННЯ ДЖЕРЕЛ ДОХОДУ ЯК ПІДСТАВИ ДЛЯ ОПОДАТКУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ В УКРАЇНІ	57

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

ПОДОЛЯКА А.М. ДО ПИТАННЯ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ	64
ПРИЙМАЧЕНКО Д.В., МИРОНЮК Р.В. ОКРЕМІ НАПРЯМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ	69
ФРОЛОВ Ю.М. ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА УЧАСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ	75
БОРКО А. Л. ПОНЯТТЯ І МЕХАНІЗМ ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В СУДАХ	82
ДАБІЖУК В.І. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	88
ОСТРІВНА Л.В. СПЕЦІАЛЬНО ВИЗНАЧЕНІ СУБ'ЄКТИ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В АУДИТОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС	93



ЗЕЛЕНИНА С.М. ПРАВОВІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	99
ПОТІП М.М. ЩОДО ЯКОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	105
БІЛИК В.О. ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ДСБЕЗ УКРАЇНИ	110
ШАПТАЛО С.М. ЩОДО АНАЛІЗУ МЕХАНІЗМУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	116

ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНАЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА

НЕГОДЧЕНКО В.О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ І ТУРЕЧЧИНИ У БОРОТБІ ІЗ НЕЗАКОННОЮ МІГРАЦІЄЮ	124
ЧУС О.В. СТАН РОЗРОБКИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРИВЛАСНЕННЯ ОСОБОЮ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ В НЕЇ, АБО СКАРБУ	129

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

МАКАРЕНКО Є.І. ДЕЯКІ ВИСНОВКИ ЩОДО РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ЗАТРИМАННЯ ПІДОЗРЮВАНОГО У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ.....	137
САЧКО О. В. КОНТРОЛЬНА ПОСТАВКА ТА КОНТРОЛЬНА ЗАКУПКА ЯК ЕФЕКТИВНІ МЕТОДИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ.....	144
ДОБРОВОЛЬСЬКА О.Г. ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ НА ПІДСТАВІ УГОД	150
МАКАРЕНКО І.С. ДІЯЛЬНІСТЬ СЛІДЧОГО СУДДІ ПІД ЧАС ОБРАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ	155

СОЦІАЛЬНО-ФІЛОСОФСЬКІ АСПЕКТИ ПРАВА

ТОРЯНИК В.М. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ТА ПОЛІТИЧНА МЕНТАЛЬНІСТЬ ЯК КОМПОНЕНТИ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СУСПІЛЬСТВА.....	161
---	-----

ТРИБУНА ЗАРУБІЖНОГО АВТОРА

АМИР АЛИЕВ, БАХРУЗ МАГЕРРАМОВ. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРЕДЕЛЫ ВЛИЯНИЯ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ АЗЕРБАЙДЖАНА	166
---	-----



НАУКОВЕ ЖИТТЯ: РЕЦЕНЗІЇ

АЛЕКСЄЄНКО І.Г. РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ В.М. ТОРЯНИКА, П.В. МАКУШЕВА «ВЗАЄМНА ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНИНА В СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ»	173
---	-----



ПРАВО
І СУСПІЛЬСТВО

5 • 2013

Науковий
журнал

Науковий журнал

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Підписано до друку 23.02.2013 р. Формат 70х100/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 24,00 Ум. друк. арк. 24,25. Наклад 120 прим. Ціна договірна.

ВНПЗ «Дніпропетровський гуманітарний університет»
49046, м. Дніпропетровськ, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42