

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ



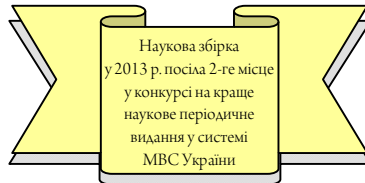
**ВІСНИК
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ**

Збірник наукових праць

Засновник і видавець –
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік
Заснований у грудні 1995 р.

№ 2 (77) 2017



Харків 2017

Збірник включено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук (наказ Міністерства освіти і науки України від 06.03.2015 № 261)

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ, протокол № 3 від 31.03.2017

Редакційна колегія:

В. В. Сокурєнко – д-р юрид. наук, доц. (Харківський національний університет внутрішніх справ) – головний редактор; **М. Ю. Бурдін** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС) – заступник головного редактора; **П. О. Білоус** (ХНУВС) – відповідальний секретар; **О. М. Бандурка** – д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України, засл. юрист України (ХНУВС); **О. П. Гетманець** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. М. Головка** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна); **В. А. Греченко** – д-р іст. наук, проф. (ХНУВС); **С. М. Гусаров** – д-р юрид. наук, член-кор. НАПрН України, засл. юрист України (ХНУВС); **К. Р. Келлі** – д-р прав. наук, доц. (Університет Арканзасу, США); **В. В. Ковальська** – д-р юрид. наук, ст. наук. співробітник (Одеський державний університет внутрішніх справ); **А. Т. Комзюк** – д-р юрид. наук, проф., засл. діяч науки і техніки України (ХНУВС); **Т. М. Кравцова** – д-р юрид. наук, проф. (Сумський національний аграрний університет); **О. М. Литвинов** – д-р юрид. наук, проф., засл. працівник освіти України (ХНУВС); **О. В. Марцеляк** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (Київський національний університет імені Тараса Шевченка); **Є. О. Мічурін** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУ ім. В. Н. Каразіна); **О. М. Музичук** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ХНУВС); **В. Д. Пчолкін** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. Ю. Синявська** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **С. В. Слінько** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **В. М. Трубников** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУ ім. В. Н. Каразіна); **О. В. Тягло** – д-р філос. наук, проф., засл. працівник освіти України (ХНУВС); **В. В. Шендрик** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ХНУВС); **Р. Б. Шишка** – д-р юрид. наук, проф., акад. АНВШ України (Київський університет права НАН України); **О. Н. Ярмиш** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України, засл. юрист України (Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ)

У статтях збірника висвітлено широке коло актуальних проблем держави і права, боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку, адміністративного права та процесу, фінансового, цивільного, господарського, трудового та екологічного права, підготовки кадрів для Національної поліції тощо.

Для науковців, правоохоронців-практиків, слухачів, курсантів та студентів юридичних вузів.

Редколегія не завжди поділяє погляди авторів публікацій.

Увага! Попередній один номер збірника (№ 1 (76) за 2017 рік) було видано під грифом секретності.

АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ

Редакційна колегія інформує, що збірник наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ»:

I. Із серпня 2015 р. **включено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International».**

Таким чином, відповідно до пунктів 2.1, 2.2 наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1112 публікації у збірнику можуть прирівнюватися до публікацій у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора або кандидата наук.

Паспорт видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

<http://journals.indexcopernicus.com/++++,p24783655,3.html>

II. Включено до рейтингу видань, що мають бібліометричні профілі в Google Академії, за версією проекту «Бібліометрика української науки».

Доступ до рейтингу видань:

http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals

Доступ до профілю видання в Google Академії:

https://scholar.google.com.ua/citations?user=mfG_xhkAAAAJ

III. Підтримується **репозитарієм Харківського національного університету внутрішніх справ** (KhNUAIR – <http://opendoar.org/id/3190/>), який має міжнародну реєстрацію. Статті університетських авторів, опубліковані у збірнику починаючи з 2015 р., автоматично розміщуються в репозитарії.

IV. У серпні 2015 р. **zareєстровано в «Polska Bibliografia Naukowa»** (PBN, Польська наукова бібліографія) – на порталі Польського міністерства науки і вищої освіти, який акумулює інформацію, що стосується польських і зарубіжних академічних наукових журналів, а також про публікації польських науковців.

Статті, опубліковані у збірнику починаючи з 2015 року, розміщено в базі.

Паспорт видання в базі даних порталу можна переглянути за посиланням:

<https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/journals/51408>

V. У серпні 2015 р. **zareєстровано в «Research Bible»**, більш відомий як «ResearchBib» – міжнародній мультидисциплінарній відкритого доступу базі даних наукових журналів, публікацій та конференцій.

Очікується, що невдовзі до бази даних буде поміщено інформацію про всі доступні у відкритому доступі публікації у збірнику.

Поточну інформацію про видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

<http://journalseeker.researchbib.com/view/issn/1999-5717>

VI. Розвиває наукометричні підходи у своїй діяльності, для чого згідно з правилами подання матеріалів для опублікування рекомендовано у відомостях про авторів публікацій **подавати профілі вчених в ORCID.**

VII. Видається з дотриманням вимог державних стандартів, зокрема **ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання»** та інших. **Приклади оформлення списку бібліографічних посилань** за чинними вимогами наведено на сайті видання за адресою: <http://visnyk.univd.edu.ua/?action=article&mid=21>.

VIII. Описано в україномовній версії **Вікіпедії** – Вільної енциклопедії за посиланням: https://uk.wikipedia.org/wiki/Вісник_Харківського_національного_університету_внутрішніх_справ. Дописувачем статті про збірник може стати кожний.



Більш детальну інформацію про збірник наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ» дивіться на сайті видання за адресою: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ	3
REFERENCES ON THE ARTICLES	8
СТАТТЯ НОМЕРА	
Бортник С. М.	
Поняття «трудові правовідносини з поліцейськими»	11
ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА	
Каленіченко Л. І.	
Стадії юридичної відповідальності: загальнотеоретична характеристика.....	19
Левада О. В.	
Правові пільги як спосіб регулювання суспільних відносин: теоретико-правова характеристика.....	26
Сопільник Р. Л.	
Забезпечення права на справедливий суд як складова предмета судового права в умовах європейської інтеграції	34
ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ	
Буржинський В. А., Кіріленко Ф. О.	
Пошук альтернативних оціночних критеріїв діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю	42
Войціховський А. В.	
Особливості договірно-правового регулювання співробітництва держав у сфері протидії злочинності на двосторонньому рівні	57
Корнієнко В. В.	
розвиток криміналістичних знань про економічну злочинність у сфері банківської діяльності	64
Петров О. С.	
Генезис запобіжного заходу у вигляді застави в зарубіжних країнах	74
Пилипів Р. М.	
Проблеми правозастосування поліцейських заходів під час нагляду за дорожнім рухом.....	82
Щербаковський М. Г.	
Використання доказів як етап доказування у кримінальному провадженні.....	89

Щербанюк Д. В.

Поняття та зміст експертної ініціативи
у кримінальному судочинстві97

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ
ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

Важинський О. С.

Особливості системи інформаційного забезпечення
Державної фіскальної служби України.....105

Волков В. А.

Компетенція Державної служби України
з лікарських засобів та контролю за наркотиками119

Ємець Л. О.

Адміністративно-правові засади діяльності органів
місцевого самоврядування щодо забезпечення
екологічної безпеки держави129

Зозуля І. В., Надьон О. В.

Практика управління проблемними активами банків
в Україні за участі держави139

Мандичев Д. В.

Юридична природа апаратів господарських судів України.....150

Проневич О. С.

Охорона здоров'я населення як сфера адаптації законодавства
України до актів *acquis communautaire*157

Світлична Ю. О.

Суб'єкти формування та реалізації інвестиційної політики
в Україні166

Шорський П. О.

Правове регулювання забезпечення виборчих прав громадян
в Україні та місце в ньому адміністративного законодавства.....174

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

Бахаєва А. С.

Воля та волевиявлення як умови дійсності правочину186

Жорнокуй В. Г.

Про сутність «майновості – немайновості»,
«особистісності – неособистісності»
й «організаційності» корпоративних відносин193

Загородній С. А.

Визнання договору неукладеним як спосіб захисту
цивільних прав та інтересів судом.....201

Морозова Ю. В.

Характеристика правового регулювання договору
оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд209

ТРУДОВЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Брусакова О. В.

Деякі аспекти діяльності правоохоронних органів США
у сфері екологічної безпеки держави216

Кирсева І. В.

Припинення існування об'єкта права користування лісами.....224

Кушнір Н. В.

Сучасні напрями вдосконалення реалізації принципу
гендерної рівності у трудовому праві України230

ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Барко В. І., Остапович В. П., Барко В. В.

Напрями підвищення ефективності професійної психологічної
підготовки поліцейських Національної поліції України240

Греченко В. А.

Підготовка кадрів для міліції в Україні у 1930–1941 рр.248

НА КНИЖКОВУ ПОЛІЦІЮ.....256

НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ256

НАШІ АВТОРИ262

ДО УВАГИ АВТОРІВ264

**ПОРЯДОК подання матеріалів для публікації у збірнику
наукових праць «Вісник Харківського національного
університету внутрішніх справ»264**

REFERENCES ON THE ARTICLES¹

Bakhaieva, A.S. (2017), "Will and expression of will as conditions for the transaction's validity" [Volia ta volevyiavlennia yak umovy diisnosti pravochynu], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 183–189.

Barko, V.I., Ostapovich, V.P. and Barko, V.V. (2017), "Directions of increasing efficiency of professional psychological training of police officers of the National Police of Ukraine" [Napriamy pidvyshchennia efektyvnosti profesiinoi psykholohichnoi pidhotovky politseyskykh Natsionalnoi politsii Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 237–244.

Bortnik, S.M. (2017), "The term «labor legal relations with the police officers»" [Poniattia "trudovi pravovidnosyny z politseyskymy"], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 11–18.

Brusakova, O.V. (2017), "Some aspects of the activities of the USA law enforcement agencies in the sphere of environmental safety" [Deiaki aspekty diialnosti pravookhoronnykh orhaniv SShA u sferi ekolohichnoi bezpeky derzhavy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 213–221.

Burzhynsky, V.A. and Kirilenko, F.A. (2017), "Search for alternative evaluation criteria of law enforcement agencies' activities in combating crime" [Poshuk alternatyvnykh otsinochnykh kryteriiv diialnosti pravookhoronnykh orhaniv u borotbi zi zlochynnistiu], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 41–56.

Grechenko, V.A. (2017), "Training of police personnel in Ukraine in 1930–1941" [Pidhotovka kadriv dlia militsii v Ukraini u 1930–1941 rr.], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 245–252.

Kalenichenko, L.I. (2017), "Stages of legal liability: general and theoretical characteristics" [Stadii yurydychnoi vidpovidalnosti: zahalnoteoretychna kharakterystyka], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 19–26.

Korniienko, V.V. (2017), "The development of knowledge in the banking crimes sphere" [Rozvytok kryminalistychnykh znan pro ekonomichnu zlochynnist u sferi bankivskoi diialnosti], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 63–73.

Kushnir, N.V. (2017), "Modern areas for improving the implementation of the principle of gender equality in the labor law of Ukraine" [Suchasni napriamy

¹ Посилання на статті подано в стандарті HARVARD reference system. На сторінці видання в базі даних «Наукова періодика України» Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (<http://nbuv.gov.ua/j-tit/VKhnvvs>) для кожного номера можна знайти опис статей згідно зі стандартами MLA (Modern Language Association) та ДСТУ ГОСТ 7.1:2006.

vdoskonalennia realizatsii pryntsyphu hendernoï rivnosti u trudovomu pravi Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 227-236.

Kyryeyeva, I.V. (2017), "Termination of the existence of the object of the right on forests usage" [Prypynennia isnuvannia obiekta korystuvannia lisamy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 221-227.

Levada, O.V. (2017), "Legal privileges as a way of regulating social relations: theoretical and legal characteristics" [Pravovi pilly yak sposib rehuliuвання suspilnykh vidnosyn], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 26-33.

Mandychev, D.V. (2017), "The legal nature of the apparatus of commercial courts in Ukraine" [Yurydychna pryroda aparativ hospodarskykh sudiv v Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 148-155.

Morozova, Yu.V. (2017), "Characteristics of legal regulation of the lease contract of non-residential premises, buildings, facilities" [Kharakterystyka pravovoho rehuliuвання dohovoru orendy nezhytlovykh prymyshchen, budivel, sporud], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 205-212.

Petrov, O.S. (2017), "Genesis of a preventive measure in the form of a bail in foreign countries" [Henezys zapobizhnoho zakhodu u vyhliadi zastavy v zarubizhnykh krainakh], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 73-80.

Pronevych, O.S. (2017), "Public health protection as the sphere of adaptation of Ukrainian legislation to the acts of *acquis communautaire*" [Okhorona zdorovia naselennia yak sfera adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do aktiv *acquis communautaire*], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 155-164.

Pylypiv, R.M. (2017), "Problems of legal-enforcement of police activities during the traffic control" [Problemy pravozastosuvannia pokitseyskykh zakhodiv pid chas nahliadu za dorozhnim rukhom], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 80-88.

Scherbanyuk, D.V. (2017), "The concept and content of the expert initiative in criminal proceedings" [Poniattia ta zmist ekspertnoi initsiatyvy u kryminalnomu sudochynstvi], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 95-102.

Shcherbakovsky, M.G. (2017), "Using evidence as a stage of proving in criminal proceedings" [Vykorystannia dokaziv yak etap dokazuvannia u kryminalnomu provadzhenni], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 88-95.

Shorskyi, P.O. (2017), "Legal regulation of guaranteeing electoral rights of citizens in Ukraine and the place of administrative legislation" [Pravove rehuliuвання zabezpechennia vyborchykh prav hromadian v Ukraini ta mistse

v nomu administratyvnoho zakonodavstva], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 172–182.

Sopilnyk, R.L. (2017), “Ensuring the right to fair trial as a component of the subject of judicial law within European integration” [Zabezpechennia prava na spravedlyvyi sud yak skladova predmeta sudovoho prava v umovakh yevropeiskoi intehratsii], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 34–40.

Svitlychna, Yu.O. (2017), “Subjects of formation and implementation of investment policy in Ukraine” [Subiekty formuvannia ta realizatsii investytsiinoi polityky v Ukraini], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 164–172.

Vazhynskyi, O.S. (2017), “Features of the information support system of the State Fiscal Service of Ukraine” [Osoblyvosti systemy informatsiinoho zabezpechennia Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 103–117.

Voitsihovsky, A.V. (2017), “Features of contractual and legal regulation of cooperation between the states in the sphere of combating crime at the bilateral level” [Osoblyvosti dohovirno-pravovoho rehuliuвання spivrobitnytstva derzhav u sferi protydyi zlochynnosti na dvostoronnomu rivni], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 56–63.

Volkov, V.A. (2017), “The competence of the State Service of Ukraine on Medicines and Control over the Drugs” [Kompetentsiia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z likarskykh zasobiv ta kontroliu za narkotukamy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 117–126.

Yemets, L.O. (2017), “Administrative and legal principles of local self-governments’ activities in ensuring the environmental safety of the state” [Administratyvno-pravovi zasady diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia shchodo zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky derzhavy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 127–137.

Zagorodniy, S.A. (2017), “Recognition of the contract not concluded as the way of protecting civil rights and interests by the court” [Vyznannia dohovoru neukladenym yak sposib zakhystu tsyvilnykh prav ta interesiv sudom], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 198–205.

Zhornokui, V.H. (2017), “On the essence of «property - non-property character» «personal - non-personal character» and «organizational character» of corporate relations” [Pro sutnist “mainovosti - nemainovosti”, “osobystisnosti - neosobystisnosti” i “orhanizatsiynosti” korporatyvnykh vidnosyn], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 190–197.

Zozulia, I.V. and Nadion, O.V. (2017), “The practice of managing troubled assets of banks in Ukraine with the state’s participation” [Praktyka upravlinnia problemnymy aktyvamy bankiv v Ukraini za uchasti derzhavy], *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho Universytetu Vnutrishnikh Sprav*, No. 2, pp. 137–148.

УДК 349.2:351.74

С. М. Бортник,

кандидат юридичних наук, декан факультету № 2 (кримінальної поліції)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5281-6007>

ПОНЯТТЯ «ТРУДОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ З ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ»

Проаналізовано наукові підходи до визначення поняття «трудові правовідносини». Розглянуто структурні елементи трудового правовідношення, проаналізовано підстави виникнення трудових правовідносин. Досліджено особливості трудових правовідносин із поліцейськими. Надано авторське визначення поняття «трудові правовідносини з поліцейськими».

Ключові слова: трудові правовідносини, поліцейський, орган поліції, працівник, роботодавець.

Постановка проблеми. Трудові правовідносини завжди привертала до себе увагу дослідників, оскільки є системоутворювальною категорією у трудовому праві. До розробки цієї категорії в різні часи доклали зусилля такі відомі вчені-трудовики, як: М. Г. Александров, Б. К. Бегічев, В. С. Венедіктов, Л. Я. Гінцбург, В. В. Жернаков, С. О. Іванов, М. І. Іншин, М. П. Карлушин, Р. З. Лівшиць, А. М. Лушніков, М. В. Лушнікова, С. П. Маврін, А. Р. Мацюк, К. Ю. Мельник, В. І. Нікітінський, Ю. П. Орловський, А. Ю. Пашерстник, О. С. Пашков, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, О. В. Смирнов, В. М. Толкунова, Є. Б. Хохлов, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та ін. Разом з тим з огляду на молодість такої державної інституції, як Національна поліція України, та достатнє молоде національне законодавство у цій сфері існує потреба у дослідженні та визначенні поняття «трудові правовідносини з поліцейськими».

Виклад основного матеріалу. У сучасній юридичній літературі можна виділити певні визначення поняття «трудові правовідносини». В. С. Венедіктов визначає трудове правовідношення як урегульований нормами трудового права добровільний юридичний зв'язок працівника з роботодавцем, за яким працівник зобов'язується виконувати визначену трудову функцію на конкретному виробництві з підпорядкуванням його внутрішньому трудовому розпорядку, а роботодавець зобов'язується оплачувати її за трудовим внеском і створювати умови праці відповідно до законодавства, колективного і трудового договору [1, с. 60–61]. З точки зору С. М. Прилипка, трудові правовідносини – це добровільні вольові відносини працівника з роботодавцем у сфері застосування і реалізації праці, що виражаються у взаємних суб'єктивних правах та обов'язках,

визначених законодавством чи договором [2, с. 151–152]. На думку К. Ю. Мельника, трудові правовідносини – це вольовий двосторонній зв'язок працівника та роботодавця через їх взаємні суб'єктивні трудові права і обов'язки, який виникає на підставі трудового договору [3, с. 16].

Отже, вищенаведене свідчить, що зазначені відносини виникають між працівником і роботодавцем. У загальному розумінні роботодавцем є та особа, яка надає роботу та оплачує її, а працівником особа, яка береться виконувати роботу, надану та оплачувану роботодавцем.

Національний законодавець надає такі визначення зазначеним сторонам трудових правовідносин: роботодавець – власник підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності, галузевої належності або уповноважений ним орган (керівник) чи фізична особа, яка відповідно до законодавства використовує найману працю; працівник – фізична особа, яка працює на підставі трудового договору на підприємстві, в установі, організації чи у фізичної особи, яка використовує найману працю [4].

Якщо йдеться про трудові правовідносини з поліцейськими, то за логікою однією зі сторін цих відносин є поліцейський. Відповідно до ч. 1 ст. 17 закону України «Про Національну поліцію» поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції [5].

У юридичній літературі зверталася увага на те, що поліцейські виконують роботу (посадові обов'язки) приблизно так само за соціально-правовою природою, як і будь-які інші працівники в суспільному виробництві. Різниця полягає в тому, що поліцейські зайняті специфічною за цілями, завданнями та функціями працею, що пов'язана з реалізацією переважно правоохоронної функції держави. У процесі такої праці безпосередньо матеріальні цінності не утворюються. Така праця сприяє створенню матеріальних цінностей шляхом здійснення охорони відповідних суспільних відносин від протиправних посягань. Праця поліцейських, як правило, інтелектуальна, пов'язана з аналізом соціальної інформації, прийняттям юридичних рішень, взаємодією з різними юридичними та фізичними особами [6, с. 12–13].

Слід також звернути увагу на значну різницю у вимогах до трудової правосуб'єктності звичайного працівника та поліцейського. Зокрема, К. Ю. Мельник доводить, що сьогодні можна говорити про наявність лише одного загального критерію трудової правосуб'єктності працівника – вікового [7, с. 134]. Дійсно, ст. 188 Кодексу законів про працю України передбачає, що не допускається прийняття на роботу осіб молодших 16 років. За згодою одного з батьків або особи, котра його замінює, можуть, як виняток, прийматись на роботу особи, які досягли 15 років. Для підготовки молоді до продуктивної праці допускається прийняття на роботу учнів загальноосвітніх

шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час після досягнення ними 14-річного віку за згодою одного з батьків або особи, яка його замінює [8]. Інших загальних для всіх працюючих вимог КЗпП не передбачає.

Для поліцейських же національне законодавство передбачило цілу низку вимог до їх трудової правосуб'єктності. Так, відповідно до ч. 1 та 2 ст. 49 закону України «Про Національну поліцію» на службу в поліції можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою. Вимоги щодо рівня фізичної підготовки для поліцейських та кандидатів, які вступають на службу в поліції, затверджує Міністерство внутрішніх справ України.

Крім того, національне законодавство чітко визначило осіб, які не можуть стати поліцейськими. Так, відповідно до ч. 3 ст. 49 та ч. 2 ст. 61 закону України «Про Національну поліцію» не може бути поліцейським: 1) особа, визнана недієздатною або обмежено дієздатною; 2) особа, засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, в тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку; 3) особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої; 4) особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження з nereабілітуючих підстав; 5) особа, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією; 6) особа, яка відмовляється від процедури спеціальної перевірки під час прийняття на службу в поліції або від процедури оформлення допуску до державної таємниці, якщо для виконання нею службових обов'язків потрібен такий допуск; 7) особа, яка має захворювання, що перешкоджає проходженню служби в поліції; 8) особа, яка втратила громадянство України та/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства; 9) особа, яка надала завідомо неправдиву інформацію під час прийняття на службу в поліції; 10) особа, яка відмовляється від взяття на себе зобов'язань дотримуватися обмежень та/або від складання Присяги поліцейського, визначених законом; 11) особа, яка звільнена або мала бути звільнена з посади на підставі закону України «Про очищення влади».

Отже, поліцейські є специфічними суб'єктами як трудового права, так і трудових правовідносин. Така специфічність обумовлюється функціями та завданнями поліції, а також характером службової діяльності.

Стосовно другої сторони трудового правовідношення з поліцейськими, то національний законодавець вирішив питання з особою

роботодавця таким чином: ст. 63 закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що контракт про проходження служби в поліції – це письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами.

Отже, національний законодавець роботодавцем у досліджуваних відносинах називає державу. На думку Є. Б. Хохлова, держава – хоча й особливий, але все-таки суб'єкт права, юридична особа. Тому вона повинна мати набір таких же умов (ознак), які характеризують наявність можливості тієї чи іншої особи бути суб'єктом права. Формальною такою ознакою є легітимність державної влади, у тому числі матеріальні ознаки – наявність майна і наявність організації. Поняття організації, крім усього іншого, містить у собі сукупність державних службовців, які перебувають у певній ієрархічній взаємозалежності. Отже, підкреслює Є. Б. Хохлов, здатність держави бути роботодавцем є найважливішою умовою й передумовою існування її як суб'єкта, здатного виконувати ті функції й вирішувати ті завдання, які на неї покладає суспільство [9, с. 526].

На думку О. М. Ярошенка, держава у трудових правовідносинах державних службовців виступає як звичайний роботодавець, а не як особливий публічний суб'єкт права. Тим більше, уточнював учений, що роботодавцем для державного службовця є не держава в цілому, а її конкретний орган [10, с. 11].

Остання позиція знайшла свій вираз і в ст. 63 закону України «Про Національну поліцію». Так, у відносинах з приводу укладання контракту від імені держави виступає поліція.

У свою чергу органи поліції здійснюють свої роботодавчі повноваження через посадових осіб, які користуються правом прийняття та звільнення службовців. Це голова Національної поліції України, начальники головних управлінь Національної поліції України в областях, м. Києві, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі тощо. Зазначені посадові особи свої дії здійснюють від імені того чи іншого органу поліції. Отже, саме через них органи поліції набувають трудових прав та обов'язків. З огляду на це дії таких посадових осіб виглядають як дії власне органу поліції.

Із цього приводу Л. О. Чиканова зазначає, що в такому правовідношенні на стороні наймача одночасно можуть виступати два суб'єкти – держава як наймач і представник наймача (керівник державного органу). З огляду на це інший суб'єкт – службовець – перебуває у правовідносинах як з державою, так і з її представником. Причому службове відношення між представником наймача і державним службовцем є особливим самостійним правовідношенням [11, с. 103].

Останню позицію не підтримував М. Г. Александров, який зазначав, що відношення між найманим працівником і завідувачем підприємства не є особливим самостійним правовідношенням, а слугує

нерозривним доповненням майнових відносин між працівником і власником підприємства (фізичною або юридичною особою). Можливою подвійністю суб'єкта на стороні «роботодавця» є лише моментом, що ускладнює єдине трудове правовідношення [12, с. 170].

З останньою позицією слід погодитися, оскільки керівник підприємства або органу поліції є представником роботодавця, здійснюючи свою діяльність у його інтересах, і самостійно від себе не може вступати у трудові правовідносини. Крім того, визнання керівника підприємства або органу поліції суб'єктом трудових правовідносин, а саме роботодавцем, означало б можливість заявлення працівниками до нього майнових претензій, що випливають із цих правовідносин. На практиці ж претензії заявляють до відповідного підприємства або органу поліції.

К. Ю. Мельник справедливо звертає увагу на те, що керівник певного структурного підрозділу правоохоронного органу, який має право прийняття та звільнення службовців, виступає ще й суб'єктом трудових правовідносин як службовець. Відмінність його від інших службовців полягає в тому, що з огляду на своє службове становище він здійснює організаційно-управлінську діяльність [7, с. 172–173].

Іншою складовою поняття «трудові правовідносини» є те, з приводу чого вони виникають. У юридичній літературі вказується, що роботодавець вступає у трудові правовідносини для того, щоб отримати необхідну для виробництва або надання послуг працю. Отже, об'єктом трудових правовідносин є передусім власне праця (жива праця). Слід зазначити, що праця не може виступати товаром, оскільки не може бути відділена від працівника та перенесена в чужу майнову сферу. Працівник у трудових правовідносинах передусім бажає отримати оплату праці. З огляду на це іншим об'єктом трудових правовідносин є оплата праці [13, с. 122–123].

Стосовно трудових правовідносин з поліцейськими з огляду на норми закону України «Про Національну поліцію» слід вести мову про службу як про те, з приводу чого виникають відповідні відносини. Так, згідно зі ст. 59 Закону служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень. Час проходження служби в поліції зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби.

За здійснення службових обов'язків, тобто за процес служби, поліцейській отримує грошове забезпечення. Так, відповідно до ст. 94 закону України «Про Національну поліцію» поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання.

Важливе значення для визначення поняття «трудові правовідносини з поліцейськими» має те, на підставі чого вони виникають.

Традиційно в юридичній літературі обстоюється позиція, що виникнення трудових правовідносин відбувається на підставі трудового договору.

Водночас були висловлені позиції щодо самостійності такої підстави виникнення трудових правовідносин, як акт призначення на посаду, тобто мова йшла про те, що на підставі саме такого акта можуть виникати трудові правовідносини. Так, О. В. Смирнов зазначав, що підставою виникнення трудового правовідношення звичайно служить трудовий договір. Однак під час прийняття на виборну посаду юридичним фактом для виникнення трудових правовідносин виступає акт про обрання на посаду, якому звичайно передують згода громадянина виставити свою кандидатуру на виборах. Виникнення трудового правовідношення з працівником, якого прийнято на посаду, що знаходиться в номенклатурі вищого органу управління, пов'язується з адміністративно-правовим актом утвердження в посаді (призначення на посаду) цим органом [14, с. 191].

К. Ю. Мельник вказує, що акти призначення мають значення самостійної підстави виникнення трудових правовідносин. Так, виходячи з важливості завдань та функцій правоохоронних органів для життєдіяльності держави, їх виконання повинно здійснюватися у повному обсязі. Тому тут немає місця компромісу між сторонами трудових правовідносин службовців правоохоронних органів при встановленні прав і обов'язків. Зміст зазначених правовідносин визначається заздалегідь у нормативному порядку. А отже, саме з моменту призначення на посаду до певного правоохоронного органу службовець наділяється визначеними в нормативному порядку правами та обов'язками за посадою, тобто по суті трудовою функцією. Іншими словами, саме з моментом прийняття зазначених актів пов'язується виникнення трудового правовідношення з цими категоріями працюючих [7, с. 212].

Ми підтримуємо останню позицію, оскільки обґрунтування її міститься в національному законодавстві. Так, відповідно до ч. 2 ст. 56 закону України «Про Національну поліцію» службові відносини особи, яка вступає на службу в поліції, розпочинаються з дня видання наказу про призначення на посаду поліцейського. Частина 5 ст. 63 закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що контракт є підставою для видання наказу про прийняття особи на службу в поліції та/або призначення її на відповідну посаду.

Висновок. Отже, наказ про призначення на посаду поліцейського слід вважати основним та самостійним правовстановлюючим юридичним фактом, оскільки саме з його виданням пов'язується виникнення трудових правовідносин з поліцейськими.

Трудові правовідносини з поліцейськими – це правовий зв'язок поліцейського і держави, від імені якої виступає поліція, з приводу проходження служби та отримання грошового забезпечення, який виникає на підставі наказу про призначення.

Список бібліографічних посилань: 1. Венедиктов В. С. Трудовое право Украины (Общая часть): учеб. пособие. Симферополь: Доля, 2004. 164 с. 2. Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Трудовое право України: підручник. Харків: Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2008. 664 с. 3. Мельник К. Ю. Трудовое право України: підручник. Харків: Діса плюс, 2014. 480 с. 4. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14> (дата звернення: 22.02.2017). 5. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 22.02.2017). 6. Худякова О. В. Правове регулювання виникнення трудових правовідносин з поліцейськими: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2016. 18 с. 7. Мельник К. Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 360 с. 8. Кодекс законів про працю України: закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 22.02.2017). 9. Курс российского трудового права: в 3 т./под ред. Хохлова Е. Б. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1996. Т. 1: Часть общая. 573 с. 10. Ярошенко О. М. Правовой статус сторін трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 1999. 18 с. 11. Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. М., 2005. 312 с. 12. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение. М.: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. 336 с. 13. Мельник К. Ю., Бабенко А. О. Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору: монографія. Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 240 с. 14. Советское трудовое право: учебник/под ред. А. С. Пашкова, О. В. Смирнова. М.: Юрид. лит., 1988. 608 с.

Надійшла до редколегії 24.02.2017



Бортник С. Н. Понятие «трудовые правоотношения с полицейскими»

Проанализированы научные подходы к определению понятия «трудовые правоотношения». Рассмотрены структурные элементы трудового правоотношения, проанализированы основания возникновения трудовых правоотношений. Исследованы особенности трудовых правоотношений с полицейскими. Дано авторское определение понятия «трудовые правоотношения с полицейскими».

Ключевые слова: трудовые правоотношения, полицейский, орган полиции, работник, работодатель.

Bortnik S. M. The term “labor legal relations with the police officers”

The author of the article has analyzed the scientific approaches to determining the concept of “labor legal relations”. Structural elements of labor legal relations have been considered, the reasons of the origin of labor legal relations have been analyzed.

The features of labor legal relations with the police officers have been studied. Special attention has been paid to the fact that the police officers are specific subjects both of labor law and labor legal relations. This specificity is due to the functions and tasks of the police and to the nature of the activities. It has been noted that the employer within the studied relations is the state, and the police acts on its behalf. The author has specified on the duality of the status of the head of a police agency: on the one hand – as a representative of the employer, i.e. the police agency, on the other – as a police officer. The object of labor legal relations with the police officers is the actual process of service and financial support that a police officer gets for it. The author argues that the order on the appointment to the police position should be regarded as the main and independent constitutive legal fact, because the origin of labor legal relations with the police officers is associated to its publication.

The author has provided own definition of the concept of labor legal relations with the police officers – that is a legal relationship of a police officer and the state, where the police acts on behalf of the state, concerning the service and salaries arising on the basis of the order about the appointment.

Keywords: labor legal relations, police officer, police agency, employee, employer.



УДК 340.0;340.1

Л. І. Каленіченко,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 (слідства) Харківського національного університету внутрішніх справ; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4068-4729>

СТАДІЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Проаналізовано основні стадії юридичної відповідальності як динамічного правового явища. Залежно від ступеня встановлення об'єктивної істини у справі виокремлено такі стадії юридичної відповідальності: 1) стадію виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності; 2) стадію притягнення до юридичної відповідальності та її встановлення; 3) стадію настання юридичної відповідальності. Надано загальнотеоретичну характеристику виокремлених стадій.

Ключові слова: юридична відповідальність, стадії юридичної відповідальності, виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності, притягнення до юридичної відповідальності та її встановлення, настання юридичної відповідальності.

Постановка проблеми. Юридична відповідальність є універсальним правовим явищем будь-якої правової системи. Вона, з одного боку, є однією з гарантій забезпечення правопорядку та законності в суспільстві, а з іншого, – обумовлює дієвість усього правового механізму держави, забезпечує реалізацію системи законодавства й системи права. Юридична відповідальність – складне багатоаспектне правове явище, яке у своїй статистиці міститься у змісті норм права, проте з моменту порушення суб'єктивних прав, вчинення правопорушення, вчинення (в окремих передбачених законом, договором випадках) об'єктивно протиправного діяння *набуває динамічного характеру*, знаходить своє відображення в реальному житті та конкретних правових відносинах.

Стан дослідження. Сутність, зміст, мету, функції та види юридичної відповідальності досліджували у своїх працях такі вчені, як Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова, Н. А. Берlach, В. І. Борисова, І. А. Бородін, В. К. Гришук, В. А. Гуменюк, О. В. Іваненко, В. А. Кожухар, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Д. А. Ліпінський, М. Б. Мироненко, А. Ф. Мота, Н. М. Оніщенко, Ю. А. Пономаренко, С. Н. Приступа, І. А. Сердюк, І. В. Спасибо-Фатеева, Є. В. Ткаченко, А. С. Шабуров, М. Д. Шиндяпіна, Л. С. Явич та ін. Окремо стадії юридичної відповідальності на загальнотеоретичному рівні вивчали Б. Т. Базильов, М. В. Вітрук, М. В. Задніпровська, Д. А. Ліпінський, Б. А. Назаров, О. Ф. Скакун, Р. А. Хачатуров, М. Д. Шиндяпіна та ін.

Метою цієї статті є виокремити, проаналізувати та охарактеризувати основні стадії юридичної відповідальності як динамічного правового явища.

Виклад основного матеріалу. В юридичній науковій і навчальній літературі *немає єдності поглядів щодо необхідних стадій юридичної відповідальності*. Так, М. В. Задніпровська пропонує розрізняти дві стадії: «стадію стану» прав і обов'язків суб'єктів правових відносин відповідальності та стадію реалізації прав і обов'язків суб'єктів правовідносин відповідальності [1, с. 7]. Б. Т. Базильов виокремлює три стадії юридичної відповідальності: виникнення (першопочаткового розвитку); конкретизації; здійснення [2, с. 90]. На думку Б. А. Назарова, процес реалізації юридичної відповідальності має чотири стадії: виникнення; виявлення; офіційної її оцінки в актах компетентних органів; реалізації [3, с. 296]. М. Д. Шиндяпіна залежно від співвідношення ступеня пізнання компетентними органами й посадовими особами вчиненого правопорушення та змін, що відбуваються у правовому статусі правопорушника, пропонує розрізняти такі стадії: *виникнення; конкретизації (встановлення, призначення); реалізації юридичної відповідальності* [4, с. 61–64].

На думку М. В. Вітрука, слід виокремлювати три стадії юридичної відповідальності: 1) виникнення юридичної відповідальності; 2) «розпредмечування» юридичної відповідальності; 3) реалізації правопорушником його ступеня юридичної відповідальності в контексті відповідної діяльності компетентних органів і посадових осіб [5, с. 181].

Р. А. Хачатуров і Д. А. Ліпінський пропонують розрізняти дві стадії юридичної відповідальності: виникнення та динаміки юридичної відповідальності. Вони стверджують, що стадія динаміки юридичної відповідальності починається з моменту осуду та триває аж до припинення юридичної відповідальності [6, с. 543–544].

О. Ф. Скакун у механізмі покладення юридичної відповідальності пропонує виділяти чотири стадії: 1) загального стану (попереджувальна відповідальність); 2) притягнення до відповідальності (суб'єктивна сторона); 3) встановлення юридичної відповідальності (об'єктивна сторона); 4) настання юридичної відповідальності [7, с. 480].

Аналіз зазначених позицій дає підстави стверджувати, що у класифікації стадій юридичної відповідальності *немає суттєвої різниці, хоча теорія юридичної відповідальності, на наш погляд, потребує певних уточнень в аспекті стадій її покладення*. По-перше, важливо в межах виокремлення стадій юридичної відповідальності визначити критерій (підставу, основу) поділу механізму покладення юридичної відповідальності на етапи. По-друге, перш ніж формулювати конкретні стадії юридичної відповідальності, необхідно визначити їх *відправні точки: момент виникнення правовідносин відповідальності та момент їх припинення*.

Беручи до уваги те, що «об'єктивний факт правопорушення є не лише підставою юридичної відповідальності, а й моментом виникнення

правовідносин відповідальності, незалежно від того, виявлено правопорушення компетентними органами держави чи ні, стало воно предметом розгляду чи ні» [4, с. 58–59], ми вважаємо за доцільне відправною точкою (*моментом виникнення правовідносин відповідальності*) визнати *об'єктивний момент порушення суб'єктивних прав, вчинення правопорушення, вчинення об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках)*. У свою чергу, моментом припинення відносин відповідальності, на наш погляд, слід вважати момент виконання рішення або закінчення терміну покарання, про що складається відповідний правозастосовний акт, а у випадку добровільної реалізації юридичної відповідальності – момент добровільного відшкодування шкоди.

Щодо критерія (*підстави, основи*) поділу механізму покладення юридичної відповідальності на стадії, то, спираючись на класифікації стадій юридичної відповідальності М. Д. Шиндяпіної, М. В. Вітрука, О. Ф. Скакун, вважаємо за доцільне його сформулювати так: *«залежно від ступеня встановлення об'єктивної істини у справі»*. Таким чином, моментом виникнення юридичної відповідальності є *об'єктивний момент порушення суб'єктивних прав, вчинення правопорушення, вчинення об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках)*. Стадії юридичної відповідальності є відносно самостійними етапами в механізмі її покладення залежно від ступеня встановлення об'єктивної істини у справі.

З огляду на зазначене ми вважаємо, що *першою стадією механізму покладення юридичної відповідальності слід визнати стадію виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності*. Підстави притягнення до юридичної відповідальності являють собою сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою [7, с. 479]. До цих підстав в юридичній загальнотеоретичній літературі традиційно відносять наявність складу правопорушення та наявність норми права, яка прямо передбачає склад правопорушення [7, с. 479].

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне констатувати, що *перша стадія виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності починається з моменту порушення суб'єктивних прав, вчинення правопорушення, вчинення об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках)*. При цьому слід підкреслити, що «ні констатація факту правопорушення компетентними особами, ні акт застосування до особи відповідальності, ні акт застосування юридичної санкції, ні її реалізація не можуть спричинити право держави покарати людину, крім дійсного факту скоєння правопорушення» [2, с. 9]. Тобто реалізація першої стадії юридичної відповідальності не залежить від волі тих чи інших державних органів і компетентних осіб. Юридична відповідальність виникає об'єктивно (що є початком її «стадійності») внаслідок порушення суб'єктивних

прав, вчинення правопорушення, вчинення об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках).

Щодо нормативної підстави притягнення до юридичної відповідальності як однієї з обставин, наявність якої робить юридичну відповідальність можливою, то нормативні приписи того чи іншого нормативно-правового акта вступають у дію та врегульовують суспільні відносини з моменту набрання ним юридичної сили. Наприклад, норми Кримінального кодексу України являють собою нормативну підставу кримінально-правової відповідальності з моменту набрання ним юридичної сили.

Таким чином, реалізація першої стадії юридичної відповідальності (*стадії виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності*) тісно пов'язана з моментом набрання чинності нормативно-правовим актом, в якому міститься норма права, що прямо передбачає склад правопорушення вчиненого протиправного діяння.

Другою стадією механізму покладення юридичної відповідальності, на наш погляд, слід визнати *стадію притягнення до юридичної відповідальності та її встановлення*. На цій стадії, по-перше, встановлюється *суб'єкт юридичної відповідальності*, досліджуються *обставини вчинення протиправного діяння*, по-друге, *ухвалюється рішення про вид і ступінь відповідальності щодо конкретного суб'єкта відповідальності порушення суб'єктивних прав, вчиненого правопорушення, об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках)*.

У цьому контексті звернімо увагу на те, що суб'єкт правопорушення та суб'єкт юридичної відповідальності можуть не збігатися в тих випадках, які безпосередньо передбачені правовим регулюванням суспільних відносин [8, с. 96]. Наприклад, Цивільний кодекс України допускає відсутність збігу таких суб'єктів. У зв'язку з цим під час характеристики змісту другої стадії юридичної відповідальності коректніше використовувати термін «суб'єкт юридичної відповідальності» замість терміна «суб'єкт правопорушення».

Друга стадія покладення юридичної відповідальності реалізується через владну діяльність компетентних органів і посадових осіб. Як правило, вона тісно пов'язана з такою правовою формою держави, як правозастосування. На цій стадії встановлюється фактична основа (факти й обставини, передбачені правом, тобто юридично значущі), юридична основа справи (здійснюється юридична кваліфікація протиправного діяння), ухвалюється владне рішення та створюється правозастосовний акт, в якому закріплюються вид і ступінь юридичної відповідальності.

Однак таким чином юридична відповідальність розвивається лише за умови, коли порушення суб'єктивних прав, правопорушення або вчинення об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках) було виявлено уповноваженими особами (у випадку порушення суб'єктивних прав – зацікавленими особами).

Факт виявлення порушення суб'єктивних прав, правопорушення, вчинення об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках) не впливає на факт його існування як об'єктивної реальності, а відповідно і на факт існування юридичної відповідальності. У цьому випадку йдеться про латентне порушення суб'єктивних прав, правопорушення, об'єктивно протиправне діяння (у визначених законом, договором випадках), а отже, і про латентну юридичну відповідальність. Юридична відповідальність як правове явище, що є наслідком порушення суб'єктивних прав, правопорушення, об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках), існує об'єктивно та припиняє своє існування після збігу строків давнини притягнення до неї.

Звернемо увагу на те, що друга стадія юридичної відповідальності не охоплює особливості окремих проявів цивільно-правової відповідальності. Наприклад, у випадку добровільної реалізації юридичної відповідальності (згідно із цивільним законодавством) необхідності у встановленні суб'єкта юридичної відповідальності, дослідженні обставин вчинення протиправного діяння, ухваленні рішення про вид і ступінь відповідальності немає, а тому немає потреби у другій стадії юридичної відповідальності.

У підсумку аналізу стадії притягнення до юридичної відповідальності та її встановлення вважаємо за необхідне підкреслити, що в юридичній науковій літературі цю стадію механізму покладення юридичної відповідальності деякі вчені-правознавці визначають як «стадію розпредмечування юридичної відповідальності» [5, с. 181] або «стадію конкретизації юридичної відповідальності» [4, с. 63].

Третьою стадією механізму покладення юридичної відповідальності, на нашу думку, слід визнати стадію настання юридичної відповідальності. Одразу звернемо увагу на те, що в юридичній літературі деякі вчені формулюють її як «стадію реалізації ступеня юридичної відповідальності» [5, с. 179–181; 9, с. 379]. На наш погляд, таке формулювання є цілком логічним та етимологічно обґрунтованим у зв'язку з тим, що реалізація – «це здійснення якогось плану, проекту, програми тощо» [10, с. 581–582]. Однак, формулюючи назву третьої стадії юридичної відповідальності як «настання юридичної відповідальності», ми виходили з того, що саме на цьому етапі реалізації досліджуваного правового явища юридична відповідальність «розпочинається, замінює один правовий стан суб'єкта права на інший, поширюється на відповідні правові відносини» [11, с. 737].

Підстави настання юридичної відповідальності – це сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність об'єктивно необхідною [7, с. 479]. До необхідних підстав належать: фактична підстава; нормативна підстава; відсутність підстав для звільнення від відповідальності; наявність правозастосовного (процесуального) акта, що набрав чинності [7, с. 479]. Із зазначеного випливає, що для реалізації третьої стадії юридичної відповідальності, як правило (у цьому

контексті йдеться лише про юридичну відповідальність, яка настає за правопорушення), необхідні не лише фактичні (вчинення правопорушення) та юридичні підстави притягнення до юридичної відповідальності, а й відсутність підстав для звільнення від відповідальності та наявність правозастосовного (процесуального) акта, що набрав чинності.

Таким чином, *третья стадія юридичної відповідальності, за загальним правилом, починається з моменту набрання чинності правозастосовним актом, який визначає вид і ступінь відповідальності щодо конкретного суб'єкта відповідальності, порушення суб'єктивних прав, вчиненого правопорушення, об'єктивно протиправного діяння (у визначених законом, договором випадках). При цьому слід враховувати особливості цивільно-правової відповідальності. Так, наприклад, у випадку добровільної реалізації юридичної відповідальності (цивільно-правової) процесуальна підстава останньої відсутня. Отже, третя стадія юридичної відповідальності у такому випадку буде починатися з моменту взяття на себе суб'єктом відповідальності обов'язку відшкодувати завдану шкоду.*

Стадія настання юридичної відповідальності характеризується реалізацією спеціального правового статусу суб'єкта відповідальності, визначеного на підставі виду і ступеня юридичної відповідальності. Дотримання обмежень прав і свобод, законних інтересів суб'єктом відповідальності є його юридичним обов'язком. При цьому ступінь обмеження загального правового статусу може бути різним, він залежить від характеру й виду правопорушення, відповідного виду та ступеня юридичної відповідальності [9, с. 379].

З огляду на зазначене та беручи до уваги те, що юридична відповідальність як явище суб'єктивного права є обов'язком суб'єкта порушення суб'єктивних прав (правопорушення) зазнати позбавлення особистого, майнового, організаційного характеру у правовідносинах, які виникають з факту порушення суб'єктивних прав (правопорушення), маємо підстави наголосити, що вид і ступінь юридичної відповідальності певною мірою обумовлюють спеціальний правовий статус суб'єкта відповідальності. Тобто юридична відповідальність як додатковий обов'язок втілюється в життя в конкретних правових відносинах, що є наслідком порушення суб'єктивних прав (правопорушення), саме на третій стадії.

Момент закінчення третьої стадії юридичної відповідальності тісно пов'язаний із накладанням стягнення, виконанням покарання або в окремих випадках цивільно-правової відповідальності добровільним відшкодуванням шкоди тощо. При цьому в межах кримінальної відповідальності виконання покарання є основною, але не єдиною формою її реалізації. Можлива кримінальна відповідальність без покарання (наприклад, застосування примусових заходів виховного значення) або без реального відбування покарання (умовне засудження) [7, с. 479].

Підсумовуючи викладене, маємо підстави констатувати, що стадії юридичної відповідальності є відносно самостійними етапами в механізмі її покладення. Залежно від ступеня встановлення об'єктивної істини у справі основними стадіями юридичної відповідальності є: 1) стадія виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності; 2) стадія притягнення до юридичної відповідальності та її встановлення; 3) стадія настання юридичної відповідальності. Кожна з них характеризується відповідними моментами виникнення правовідносин відповідальності та моментами їх припинення.

Список бібліографічних посилань: 1. Заднепровская М. В. Осуществление юридической ответственности и социалистическая законность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1984. 17 с. 2. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск: Изд-во Красноярск. ун-та, 1985. 120 с. 3. Назаров Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М.: Юрид. лит., 1976. 312 с. 4. Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1996. 210 с. 5. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. 259 с. 6. Липинский Д. А., Хачатуров Р. Л. Общая теория юридической ответственности. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2007. 950 с. 7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. 4-ге вид., допов. і перероб. Київ: Алерта, 2014. 524 с. 8. Шульга А. М. Загальнотеоретичні аспекти правомірної поведінки особи: монографія. Харків: Майдан, 2013. 412 с. 9. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія: монографія/ І. Безклубий, І. Гриценко та ін.; за заг ред. І. Безклубого. Київ: Грамота, 2014. 448 с. 10. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень/уклад. О. І. Скопенко, Т. В. Цимбалюк. Київ: Довіра, 2006. 789 с. 11. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)/уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

Надійшла до редколегії 16.01.2017



Калениченко Л. И. Стадии юридической ответственности: общетеоретическая характеристика

Проанализированы основные стадии юридической ответственности как динамического правового явления. В зависимости от меры установления объективной истины по делу выделены такие стадии юридической ответственности: 1) стадия возникновения оснований для привлечения к юридической ответственности; 2) стадия привлечения к юридической ответственности и её установления; 3) стадия наступления юридической ответственности. Дана общетеоретическая характеристика выделенных стадий.

Ключевые слова: юридическая ответственность, стадии юридической ответственности, возникновение оснований для привлечения к юридической ответ-

ственности, привлечение к юридической ответственности и её установление, наступление юридической ответственности.

Kalenichenko L. I. Stages of legal liability: general and theoretical characteristics

It has been established that stages of legal liability as a dynamic legal phenomenon are relatively independent points in the mechanism of its imposition. It has been proved that depending on the degree of establishing the objective truth in the case by the main stages of legal liability are: 1) the stage of the genesis of reasons for bringing to legal liability; 2) the stage of bringing to legal liability and its establishment; 3) the stage of attachment of legal liability. General and theoretical characteristics of the allocated stages have been provided; it has been noted that each of them is characterized with the relevant points of the genesis of legal relations of the liability and the points of their termination.

Keywords: liability, legal liability, stages of legal liability, genesis of reasons for bringing to legal liability, bringing to legal liability and its establishment, attachment of legal liability.



УДК 340.114:364-25

О. В. Левада,

здобувач науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України; ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0086-5050>

ПРАВОВІ ПІЛЬГИ ЯК СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Проведено загальнотеоретичний аналіз сутності та характерних властивостей пільг як специфічного способу правового регулювання суспільних відносин. Наведено авторський перелік найважливіших юридичних характеристик пільг, розкрито їх особливості.

Наголошено, що пільгування в державі має бути соціально виправданим і носити аполітичний характер. Зроблено висновок, що соціальна роль пільг на сьогодні залишається надзвичайно важливою, а питання оптимального правового забезпечення реалізації ними регуляторного потенціалу ще тривалий час залишатиметься важливим аспектом діяльності законодавчої та виконавчої влади.

Ключові слова: правове регулювання суспільних відносин, способи правового регулювання, пільги, пільгування, соціальна підтримка, правовий статус особи, права і свободи людини, законність і правопорядок.

Постановка проблеми. Питання, які характеризують різноманітні аспекти правового регулювання суспільних відносин, традиційно залишаються в центрі уваги юридичної науки як одна з найбільш важливих загальнотеоретичних проблематик. Це пояснюється тим,

що суспільство та держава постійно перебувають у пошуку найбільш оптимальних моделей, способів і засобів нормативного впорядкування соціальних процесів з метою забезпечення належного рівня їх юридичного гарантування та досягнення стану законності і правопорядку. Звертаючись до змісту категорії «правове регулювання», слід зазначити, що в юридичній науці розуміння цього терміна є переважно сталим. У своєму дослідженні за основу беремо визначення, яке пропонує С. С. Алексєєв: «Правове регулювання являє собою результативний, нормативно-організаційний вплив за допомогою юридичних засобів на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб і вимог розвитку економічної системи» [1, с. 211]. За своєю сутністю правове регулювання є складним явищем соціально-юридичної дійсності, що має особливі структурно-функціональні характеристики. Так, правове регулювання реалізується посередництвом взаємодії системи таких елементів, як правотворчість, правові норми, акти застосування права, правові відносини, правова культура тощо. У функціональному вимірі правове регулювання, на відміну від інших форм соціального впливу на поведінку суб'єктів (духовного, впливу морального авторитета, естетичного), проявляє себе через застосування системи специфічних способів впливу на суспільні відносини. Такі способи відрізняються один від одного юридичним змістом, особливостями практичного застосування та регуляторною спрямованістю.

У сучасній юридичній науці способи правового регулювання суспільних відносин класифікуються на основні та допоміжні (додаткові). До основних відносять дозвіл, зобов'язання та заборону, до допоміжних – примус, заохочення, покарання, надання пільг, виключення з переліку обов'язків і пом'якшення юридичної відповідальності [2, с. 215]. Кожен зі способів має власні особливості нормативного закріплення, регуляторного потенціалу та може бути самостійним предметом наукової розробки. У зазначеному аспекті беремо до уваги актуальне для юридичної науки та практики регулювання суспільних відносин питання про сутність і характеристики пільг, встановлюючи які держава реалізує політику у сфері соціального забезпечення та державної підтримки різних категорій населення.

Стан дослідження. Розробкою різноманітних аспектів, що стосуються пільг займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як С. С. Алексєєв, С. Г. Дробязко, С. А. Калінін, Л. В. Кулачок-Тітова, О. В. Малько, О. В. Мурза, О. В. Петришин, Г. Г. Пашкова, О. Ф. Скакун, М. А. Смолярова та інші. Їх наукові позиції стали ідейно-теоретичним підґрунтям статті. Разом із тим, роль і значення пільг у системі правового регулювання суспільних відносин залишаються на сьогодні не досить недослідженими, а тому потребують подальшого доктринального вдосконалення.

Відповідно, **метою** статті є встановлення сутності пільг як способу регулювання суспільних відносин, визначення їх характерних особливостей і з'ясування специфіки реалізації в процесі регулювання суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. У загальній теорії держави і права пільга визначається як передбачена в законодавстві можливість полегшення становища суб'єкта права через надання йому будь-яких переваг або часткового звільнення від виконання встановлених правил і обов'язків [3, с. 259]. Пільги виражаються у звільненні від виконання деяких обов'язків або наданні додаткових юридичних можливостей вчиняти певним чином. На доктринальному рівні пільги традиційно класифікуються за різними критеріями: суб'єктивним складом, змістом, порядком надання, терміном дії, джерелами фінансового забезпечення, сферами дії тощо. Зазначені аспекти знайшли досить широке висвітлення у працях з різних галузей юридичної науки (право соціального забезпечення, трудове право, адміністративне право) і не потребують, на наш погляд, окремого висвітлення. Разом із тим, проведення сутнісної характеристики пільг як способу правового регулювання суспільних відносин передбачає розкриття їх основних юридичних характеристик. Це дозволить не лише глибше пізнати зміст інституту пільг, а й з'ясувати особливості їх нормативно-правової регламентації, практичної реалізації та сформулювати пропозиції щодо оптимізації їх юридичного оформлення. Відповідно, доцільним є виокремлення найважливіших характеристик пільг як способу правового регулювання суспільних відносин.

Першою характеристикою пільг у системі правового регулювання є те, що **пільги є інструментом реалізації соціальної функції держави**. Враховуючи те, що для визначеної категорії учасників суспільних відносин (ветеранів праці, учасників бойових дій, державних службовців) у більшості випадків встановлюється кілька різновидів взаємодоповнюючих пільг, це вказує на їх системність. У свою чергу, системність пільг дозволяє виокремити наявність окремого напрямку державної політики, який С. Г. Дробязко та С. А. Калінін називають пільгуванням [4, с. 355]. Зауважимо, що для України такий напрям державної політики є на сьогодні одним із найважливіших. Це пояснюється наявністю численних кризових тенденцій у національній економіці, зниженням купівельної спроможності доходів більшості населення та, як наслідок, збільшенням кількості громадян, які потребують соціальної підтримки і захисту з боку держави. Так, за офіційними даними Міністерства соціальної політики України, кількість громадян, для яких передбачено пільги, неспинно зростає останніми роками щоквартально. На кінець 2016 – початок 2017 рр. кожен четвертий громадянин України – пільговик. За рахунок учасників бойових дій у 2016 р. реєстр звільнених від тих чи інших виплат на умовах пільгування зріс на 200 тисяч осіб порівня-

но з 2015 р. [5]. Незважаючи на те, що політика пільгування вимагає значних фінансових витрат і є обтяжливою для державного бюджету, пільги були і залишаються важливим засобом регулювання відносин у сфері соціальної підтримки населення.

Наступною важливою особливістю пільг є те, що **інститут пільг призначений для полегшення соціального становища суб'єктів права та створення сприятливих умов для задоволення їх потреб і реалізації законних інтересів**. Таким чином держава сприяє формуванню оптимальних умов для повноцінної життєдіяльності окремих категорій громадян. У практичному аспекті шляхом закріплення в законодавстві пільг держава надає особі додаткових законодавчо передбачених можливостей діяти певним чином (вступати до вищого навчального закладу на особливих умовах), звільняє (частково звільняє) від виконання обов'язків (сплати комунальних послуг, сплати за проїзд у громадському транспорті), надає додаткові особливі права (переваги), компенсацію за державний рахунок витрат та інших суміжних дій. При цьому обов'язковою умовою встановлення пільг є попереднє обтяження особи певним соціально значущим навантаженням (виконанням службових обов'язків певного виду за рахунок особистого часу, здійсненням діяльності особливої суспільної значущості, несенням збитків від подій надзвичайного характеру). Для прикладу можна навести положення ст. 95 закону України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію», яка гарантує поліцейському право на пільгове реабілітаційне, санаторно-курортне лікування, оздоровлення та відпочинок у медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах Міністерства внутрішніх справ України за рахунок бюджетних коштів [6]. Зміст передбачених пільг вказує на їх **компенсаторний характер**, що обумовлюється особливим професійним чи іншим соціальним статусом осіб (особи), для яких (якої) вони встановлені. Завдяки компенсаторному потенціалу пільг, як відзначає Г. Г. Пашкова, в суспільстві досягається підвищення рівня «життєіснування» особи як учасника суспільних відносин [7, с. 10].

Третя особливість пільг як способу регулювання суспільних відносин полягає в тому, що **завдяки пільгам реалізується диференційований підхід у правовому регулюванні** [8, с. 33]. Здебільшого це виявляється у визначенні особливого правового статусу різних категорій осіб, які користуються пільгами. Наприклад, пільги, встановлені для працівників правоохоронних органів, учасників бойових дій і ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС, є різними за змістом і обсягом. Це вказує на те, що держава застосовує принцип особистісного підходу до різних категорій громадян-пільговиків залежно від їх внеску в розвиток держави та забезпечення її обороноздатності, спеціфіки професійної діяльності, фізичних, вікових та інших характеристик.

Четверта характерна ознака пільг виявляється в тому, що **в процесі правового регулювання суспільних відносин пільги сприяють розширенню правового статусу особи і громадянина** специфічними можливостями юридичного характеру [9, с. 235]. Це підтверджується тим, що пільги встановлюються для категорій громадян, які в межах стандартної моделі правового регулювання режиму реалізації соціальних можливостей не мають змоги через соціально-економічні чи організаційні причини реалізувати законні права або інтереси (діти, які позбавлені батьківського піклування, особи з обмеженими можливостями). Встановлюючи пільги, законодавець створює умови для переведення процесу задоволення їх інтересів у найбільш сприятливий режим на рівні із загальноновстановленим для інших членів соціуму. Характеризуючи пільги як спосіб регулювання суспільних відносин, доцільно відзначити, що пільгування здійснюється не лише для полегшення правового становища конкретної категорії фізичних осіб, а й для стимулювання розвитку певної сфери господарювання. Так, світовою практикою доведено, що найбільш ефективним інструментом функціонування спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного ровику (ТПР) є застосування фіскальних пільг, пов'язаних із податковим стимулюванням конкретних видів діяльності. Пільги можуть охоплювати податкову базу (прибуток або дохід, вартість майна), окремі її компоненти (амортизаційні відрахування, витрати на зарплату, транспорт тощо), рівень податкових ставок, деякі питання постійного або тимчасового звільнення від оподаткування [10, с. 155]. В Україні до 2005 р. функціонували 12 СЕЗ та 9 ТПР, правовий режим яких регламентувався значною кількістю законодавчих і нормативних актів, ухвалених, починаючи з 1992 р. Базовим законом, що містив правові основи пільгування юридичних осіб, які вели свою діяльність у межах СЕЗ, став закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 [11]. Практика пільгування юридичних осіб, які працюють у межах СЕЗ, доводить, що воно сприяє пошкваленню соціально-економічних процесів розвитку окремого регіону та, як наслідок, економічному зростанню країни. Також на сьогодні в Україні розповсюджена практика встановлення пільг під час розмитнення окремих видів товарів (наприклад, сільськогосподарських машин, що працюють на біопаливі), податкових пільг для інших категорій суб'єктів господарювання тощо.

Наступна сутнісна характеристика пільг стосується їх правової регламентації та полягає в тому, що **пільги фіксуються на рівні нормативних**, а не правозастосовних **актів**. Це обумовлено тим, що держава намагається запобігати випадкам, коли пільга може надаватися в індивідуальному порядку на рівні владного розсуду суб'єкта правозастосування конкретній особі чи групі осіб. Визначення системи пільг на рівні закону дозволяє звести до мінімуму

вільний корисливий розсуд у цьому процесі [12, с. 48]. Разом із тим слід відзначити, що на сучасному етапі державного розвитку України є певна проблема з розрізненістю та великим масивом нормативних актів, які регламентують перелік і порядок користування пільгами. Законодавчі основи політики пільгування в Україні закріплені в положеннях статей 1, 24, 53 Конституції України [13]. Поряд із цим зауважимо, що лише на офіційному веб-сайті Міністерства соціальної політики України в розділі «Пільги» перелік нормативних документів різної юридичної сили, положення яких містять пільги для забезпечення соціального захисту різноманітних верств населення, складається з 53 позицій [14]. Перелік представлений законодавчими та підзаконними актами, які мають різний предмет правового регулювання, різну структуру, а їх положення відрізняються різноманітними варіаціями формулювання як самих різновидів пільг, так і підстав їх надання (одержання). Такий стан речей є чинником ускладнення обробки цього значного масиву нормативних актів, що може негативно позначитися на практичній площині реалізації пільгами свого регуляторного потенціалу. Відповідно зменшення кількості нормативних актів, що регламентують пільги, й уніфікація їх змісту є передумовами для вироблення чіткого переліку універсальних засад державної політики пільгування різних категорій громадян.

Шоста сутнісна характеристика пільг випливає з того, що **пільга як спосіб правового регулювання справляє стимулюючий ефект на поведінку особи**, для якої вона встановлена (передбачена). Так, надання пільг учасникам бойових дій не лише демонструє повагу суспільства та держави до захисників Вітчизни, підвищує авторитет військової служби, має позитивний патріотичний виховний вплив на молоде покоління, а й стимулює останніх до зразкового виконання службових обов'язків у подальшому, до намагання досягти максимально корисного для суспільства результату. Значною мірою це є результатом свідомих вольових дій особи-пільговика. У такому контексті є підстави погодитися з точкою зору М. Л. Смолярової, яка зазначає, що правове стимулювання викликає в особи певні мотиви для цілеспрямованих соціально корисних дій [15, с. 271].

На додаток до наведеного відзначимо, що **встановлення державою пільг у процесі правового регулювання суспільних відносин певним чином має політичний характер**, тому що пільгування пов'язане з політичною складовою діяльності державного механізму. Соціально немотивоване встановлення пільг і нераціональність механізму їх реального втілення в умовах політичної кон'юнктури можуть призвести до непередбачуваних правових і соціально-економічних наслідків. Світова практика доводить, що пільги можуть застосовуватись, але їх обсяги мають бути оптимальними [16, с. 307]. Тому пільгування завжди має бути обґрунтованим і підтвердженим соціальною необхідністю, об'єктивною потребою соціуму в цьому, а ніяк не популістськими мотивами певних політичних груп. Більше того,

вироблена державою система пільг не повинна встановлювати привілеї для окремих осіб і закріплювати їх виключне становище як учасників суспільних відносин. На відміну від привілеїв пільги виступають правомірними винятками, що встановлюються відповідно до правових і демократичних засад державності.

Беручи до уваги викладене, є підстави зробити **висновок**, що як спосіб правового регулювання суспільних відносин пільги покликані юридично гарантувати досягнення цілей правової політики держави. Головні з цих цілей – створення організаційно-правових можливостей для забезпечення комфортних умов життєдіяльності окремих категорій громадян, підвищення соціальних стандартів їх життя, сприяння повноцінній реалізації ними прав і законних інтересів, сприяння розвитку певних сфер господарювання, зміцнення основ законності та правопорядку в суспільстві. З огляду на сучасні тенденції становлення правової, соціальної держави в Україні соціальна роль пільг на сьогодні залишається надзвичайно важливою, а питання оптимального правового забезпечення реалізації ними регуляторного потенціалу ще тривалий час залишатиметься важливим аспектом діяльності законодавчої та виконавчої влади.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень слід визначити теоретичні та практичні аспекти дії пільг у процесі регулювання суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності соціуму.

Список бібліографічних посилань: 1. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. М.: Велби; Проспект, 2008. 576 с. 2. Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів/М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с. 3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с. 4. Общая теория права: пособие/В. А. Абрамович, Г. А. Василевич, И. Л. Вершок и др.; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. Минск: БГУ; Четыре четверти, 2014. 416 с. 5. Кожен четвертий українець користується пільгами – Рева від // Міністерство соціальної політики України: офіц. сайт. 13.12.2016. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/12107.html> (дата звернення: 23.03.2017). 6. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075. 7. Пашкова Г. Г. Льготы в праве социального обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Томск, 2004. 27 с. 8. Мурза О. В. Співвідношення понять «правові пільги» та «привілеї». *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1 (56). С. 32–39. 9. Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие. М.: Юристь, 2007. 297 с. 10. Редько К. Ю. Аналіз системи пільг і стимулів, що впроваджувались для суб'єктів СЕЗ і ТПР. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 11 (137). С. 154–160. 11. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: закон України від 13.10.1992 № 2673-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 676. 12. Малько А. В. Льготы: политико-правовой анализ. *Общественные науки и современность*. 1996. № 3. С. 47–55. 13. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. 14. Нормативні документи щодо гара-

нтування соціального захисту // Міністерство соціальної політики України: офіс. сайт. URL: <http://www.msp.gov.ua/content/pilgi.html> (дата звернення: 23.03.2017).
15. Смолярова М. Л. Правові пільги та заохочення як правові стимули // Актуальні проблеми трудового права і соціального забезпечення: тези доп. та наук. повідомл. учасників V Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 27–28 верес. 2013 р.)/за ред. В. В. Жернакова. Харків: Право, 2013. С. 270–273. **16.** Кулачок-Тіготва Л. В. Деякі питання державних пільг в Україні // Трудове законодавство: шляхи реформування: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 квіт. 2013 р.)/за заг. ред. К. Ю. Мельника; МВС України; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2013. С. 303–307.

Надійшла до редакції 23.03.2017



Левада Е. В. Правовые льготы как способ регулирования общественных отношений: теоретико-правовая характеристика

Проведён общетеоретический анализ сущности и характерных свойств льгот как специфического способа правового регулирования общественных отношений. Приведён авторский перечень наиболее важных юридических характеристик льгот, раскрыты их особенности.

Отмечено, что льготирование в государстве должно быть социально оправданным и носить аполитичный характер. Сделан вывод, что социальная роль льгот сегодня остаётся чрезвычайно важной, а вопрос оптимального правового обеспечения реализации ими регуляторного потенциала ещё длительное время будет оставаться важным аспектом деятельности законодательной и исполнительной власти.

Ключевые слова: правовое регулирование общественных отношений, способы правового регулирования, льготы, льготирование, социальная поддержка, правовой статус лица, права и свободы человека, законность и правопорядок.

Levada O. V. Legal privileges as a way of regulating social relations: theoretical and legal characteristics

General theoretical analysis of the nature and characteristic properties of privileges as a specific method of legal regulation of social relations has been accomplished. The author has provided own list of the most important legal characteristics of privileges, in particular the author has revealed their following characteristics: privileges are a tool to implement the social function of the state; the institution of privileges is assigned to facilitate social status of legal subjects and enabling environment to meet their needs and implementation of legal interests; privileges provide a differentiated approach to legal regulation; privileges in the process of legal regulation of social relations contribute to the expansion of the legal status of a person and citizen; privileges are fixed only at the level of regulations; privileges as a way of legal regulation produces a stimulating effect on the behavior of individuals.

It has been emphasized that privileges in the state have to be socially justified and be apolitical. It has been concluded that, considering the current tendencies in the development of legal and social state in Ukraine, social role of privileges remains crucial, and the issues of optimal legal provision of the implementation of regulatory capacity by them will remain for a long time an important aspect of the legislative and executive powers.

Keywords: legal regulation of social relations, ways of legal regulation, incentives, privileges, social support, legal status of individuals, human rights and freedoms, law and order.



УДК 347.95

Р. Л. Сопільник,

кандидат юридичних наук, доцент,

докторант Львівського університету бізнесу та права;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9942-6682>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД ЯК СКЛАДОВА ПРЕДМЕТА СУДОВОГО ПРАВА В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Досліджено забезпечення права на справедливий суд крізь призму процесу формування судового права як науки, навчальної дисципліни та нової галузі права. Охарактеризовано ключові особливості судових правовідносин і встановлено місце забезпечення права на справедливий суд в їх системі. Доведено, що судове право може бути методологічною основою вирішення проблеми забезпечення права на справедливий суд.

Ключові слова: судова реформа, судове право, предмет судового права, судова влада, правосуддя, право на справедливий суд.

Постановка проблеми. Суспільно-політичні процеси, що відбувалися в Україні від моменту здобуття незалежності, зумовили необхідність пошуку нових оптимальних шляхів захисту прав і законних інтересів громадян на якісно новому рівні. Євроінтеграційна парадигма зумовила нову динаміку та якість судової реформи. Сьогоднішній етап правової реформи є сприятливим для пошуку нових шляхів її проведення, зокрема для пошуку концептуальних рішень доктринального характеру, одним з яких може стати формування та закріплення на науковому і законодавчому рівнях нової галузі – судового права. Процес виокремлення судового права як окремої галузі права передбачає визначення його предмета. Закономірним у рамках євроінтеграційної парадигми є дослідження забезпечення права на справедливий суд як складової предмета судового права України.

Стан дослідження. Проблеми судової реформи на різних етапах досліджували Р. Куйбіда, С. Ю. Обрусна, Н. О. Рязанцева, М. Д. Савенко, О. Ю. Татаров, О. З. Хотинська-Нор, А. В. Шевчишин, І. П. Шимон та ін. Окремі аспекти формування судового права вивчали В. І. Барилюк, П. Д. Біленчук, І. Є. Марочкін, А. М. Москвич, І. В. Назаров, Я. М. Падох, С. В. Прилуцький, А. О. Селіванов. У наукових працях досліджено загальнотеоретичні підстави судової реформи та форму-

вання судового права як науки, навчальної дисципліни та галузі права. Однак малодослідженим залишається питання визначення місця забезпечення права на справедливий суд у системі складових предмета судового права, чому і присвячена наша стаття.

Метою статті є визначення місця забезпечення права на справедливий суд у системі складових предмета судового права в умовах євроінтеграції. Об'єктом статті є процес формування судового права України, а предметом – забезпечення права на справедливий суд як складова предмета судового права в умовах європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Питання формування судового права України є досить актуальним для сучасної юридичної науки. Це пов'язано як із перманентними процесами реформування основ судової влади в Україні, так і з очікуваннями європейського співтовариства рішучих кроків від України щодо покращення судочинства, захисту прав людини і громадянина. Таким чином, актуальності набувають окремі методологічні питання, наприклад, визначення поняття, змісту, елементів і видів судово-правових відносин як предмета правового регулювання судового права.

Зазначимо, що визначення предмета судового права вимагає встановлення ознак. О. Є. Гольцова наголошує, що предметом правового регулювання є суспільні відносини, які характеризуються такими ознаками:

1) право регулює відносини, що виникають між людьми та їх об'єднаннями. Не є предметом правового регулювання явища об'єктивної дійсності, що розвиваються за законами природи (фізичні, хімічні, біологічні процеси), а також стихійні явища (землетруси, повені тощо). Однак деякі з цих явищ або їх наслідки можуть враховуватись як юридичні факти (наприклад, порядок виплати страхових сум за збитки, завдані землетрусом чи іншими стихійними явищами);

2) право регулює відносини, суб'єкти яких є свідомими та вольовими їх учасниками. Воно не може регулювати дії, що не залежать від свідомої волі людини (психічно хворої або людини, яка знаходиться під гіпнозом);

3) право регламентує найважливіші суспільні відносини, які мають принципове значення для держави, об'єднань людей або конкретних осіб. Коло таких людей не постійне, воно змінюється залежно від конкретних умов того чи іншого етапу розвитку суспільства;

4) право регулює ті відносини, які об'єктивно потребують юридичної регламентації та піддаються їй. Дружба, любов, особисті почуття, що виникають між людьми, не можуть підлягати правовому регулюванню, але вони підпадають під дію інших соціальних норм – моралі або звичаїв [1, с. 54–55].

Таким чином, як стверджує О. Є. Гольцова, предметом правового регулювання є найважливіші для держави, об'єднань людей і конкретних осіб суспільні відносини, які об'єктивно потребують юридич-

ного регулювання та піддаються йому і сторони яких виступають їх свідомими та вольовими учасниками [1, с. 55].

Суттєвим для визначення предмета судового права, а отже і місця в ньому забезпечення права на справедливий суд, є характеристика змісту судово-правових відносин (або судових правовідносин). А. М. Москвич підкреслює, що поняття судових правовідносин повинно спиратися на загальнотеоретичне поняття правовідносин і визначатися як врегульовані правом суспільні відносини, що являють собою єдність юридичної форми та фактичного змісту [2, с. 21]. А. В. Лапкін доводить, що «судово-правові відносини – це врегульовані нормами судового права суспільні відносини, які складаються у сфері організації і здійснення судової влади, одна сторона яких виступає носієм прав і вимагає від іншої сторони виконання покладених на неї юридичних обов'язків – вчинення певних дій або утримання від них, а інша сторона (носій обов'язків) повинна виконати ці вимоги під загрозою застосування державного примусу та юридичної відповідальності за їх невиконання» [3, с. 13].

Доцільно також визначити структурні елементи предмета судового права. До них належать: а) суб'єкти; б) об'єкти; в) зміст правовідносин. У теорії права під об'єктом правовідносин зазвичай розуміють об'єктивну реальність, загальноправові явища та процеси, які існують у контексті конкретних правовідносин [2, с. 21–23]. Об'єктами судово-правових відносин А. В. Лапкін пропонує вважати все те, задля чого виникають права й обов'язки учасників судово-правових відносин: очікуваний результат реалізації функцій судової влади, матеріальні або нематеріальні блага, пов'язані із забезпеченням судової владою права особи на судовий захист, тощо [3, с. 13]. На нашу думку, з таким визначенням цілком можна погодитися.

Зміст судових правовідносин утворюється з декількох специфічних характеристик.

Обов'язковим учасником судових правовідносин є судова влада та її органи (суд і судді); правовідносини виникають, розвиваються та припиняються відповідно до передбачених законом підстав, тобто мають форму правових; правовідносини мають конкретну мету – реалізацію функцій судової влади; правовідносини мають «подвійну» юридичну природу, оскільки їх зміст може утворювати процес реалізації як матеріального, так і процесуального права; за своєю природою є публічними правовідносинами [2, с. 21–23].

Виходячи з основної ознаки, можна визначити коло суб'єктів судово-правових відносин – це учасники врегульованих нормами судового права суспільних відносин, які виступають носіями юридичних прав і обов'язків, пов'язаних із відправленням правосуддя [3, с. 13]. У світі забезпечення права на справедливий суд досить чітко можна встановити відповідне коло суб'єктів.

А. В. Лапкін стверджує, що судово-правові відносини мають низку характерних ознак, що відрізняють їх від інших видів правовідносин, а саме вони:

а) виникають, змінюються та припиняються на основі норм судового права, являючи собою предмет його нормативного регулювання;

б) передбачають судову владу як обов'язкового учасника, а також складаються у сфері організації судової влади або реалізації її функцій;

в) мають публічний характер;

г) допускають застосування як матеріального, так і процесуального законодавства;

ґ) спираються на силу державного примусу [3, с. 13].

Серед основних видів судово-правових відносин А. В. Лапкін виділяє такі:

а) інституційні – судово-правові відносини, що складаються у зв'язку з утвердженням судової влади як незалежної гілки державної влади, паритетної із законодавчою та виконавчою, визначенням її місця в державному механізмі та взаємодії судової влади з іншими державними органами і суспільними інститутами;

б) організаційні – складаються у зв'язку з побудовою судової системи (створенням або ліквідацією судів), кадровим забезпеченням судової влади (призначенням, звільненням, притягненням до відповідальності суддів), організацією роботи судів тощо;

в) функціональні – судово-правові відносини, що складаються у зв'язку з реалізацією функцій судової влади в певній визначеній процесуальним законодавством формі судочинства;

г) управлінські – судово-правові відносини, що складаються у зв'язку з здійсненням судовою владою владно-керівного впливу на суспільні відносини за наслідками вирішення конкретних справ та в результаті судової правотворчості.

Забезпечення права на справедливий суд можна розглядати в різних випадках як прояв судово-правових відносин різного виду. Так, досягнення незалежності судової влади сприяє забезпеченню однієї з найважливіших складових права на справедливий суд – права на незалежний суд, що є проявом інституційних судово-правових відносин. Ефективне забезпечення права на справедливий суд неможливе без дієвої взаємодії судової та інших гілок влади, а також елементів державного механізму, зокрема правоохоронних і виконавчих органів тощо. Організаційні судові правовідносини визначають ефективність правосуддя через належну організацію корпусу суддів, доступність суду за рахунок створення ефективної судової системи тощо. Функціональні судово-правові відносини є актуальними у світі додержання всіх засад судової процедури, що становлять складові забезпечення права на справедливий суд. Управлінські правовідносини дають змогу досягнути остаточності та

виконання судових рішень як елемента забезпечення права на справедливий суд.

М. П. Курило стверджує: «Одним з актуальних питань, яке обговорюється дослідниками різних галузей процесуального права, є питання визначення суб'єктного складу процесуальних правовідносин. Необхідність всебічного аналізу суб'єктів різних галузей процесуального права науковці вбачають у тому, що категорія “суб'єкт процесуального права” належить до провідних категорій юридичної науки й посідає визначне місце в її понятійному апараті, виступає своєрідним інструментом наукового аналізу функціонування процесуальних правовідносин. Досліджуючи суб'єкти процесуальних правовідносин не можна не зауважити, що кожний суб'єкт наділений своєю специфічною правосуб'єктністю, правами, обов'язками, а також компетенцією та повноваженнями. При цьому треба зазначити, що всі суб'єкти процесуальних правовідносин пов'язані між собою, тобто участь у судовому процесі одних неможлива без участі інших» [4, с. 1]. А ось Л. М. Москвич обстоює іншу позицію: «На нашу думку, найбільш повно охоплює зміст і організаційних, і процесуальних, і управлінських правовідносин, які виникають у процесі функціонування судової влади, саме термін “судове право”» [2, с. 21–23].

А. О. Селіванов наголошує, що науковий аналіз дає нам упевненість у тому, що виявляє предмет судового права не завдяки своєму власному значенню, а завдяки тому, що його не можна протиставити адміністративному, цивільному, кримінальному та іншим галузям матеріального та процесуального правового регулювання. Судове право не конкурує з ними, оскільки стосується правосуддя як організації судового порядку в державі з національною системою права та законодавства. Доктрина визначає судову владу із власним предметом, організаційною структурою, принципами судочинства тощо [5, с. 9].

Слід зауважити, що судове право на сьогодні найчастіше розглядається як наукова доктрина (або концепція) та навчальна дисципліна. Досить рідко приділяється належна увага питанню формування судового права саме як галузі права. Досвід спроб кодифікації основних положень судового права виявився невдалим у зв'язку з відсутністю методологічної основи, якою на сьогодні слід вважати, з одного боку, активізацію євроінтеграційної парадигми судової реформи, з іншого – актуалізацію та невідворотність стратегічного завдання забезпечення права на справедливий суд, що є умовою наближення вітчизняного судоустрою до європейських стандартів.

Отже, можемо зробити **висновок**, що на сьогодні теорія права та судової влади і судоустрою дає достатню методологічну базу для виокремлення судово-правових відносин як предмета регулювання судового права. Окремі дискусії, що тривають довкола доцільності формування судового права, одержують новий розвиток, що позначається не так сумнівом у можливості виокремлення галузі судового

права, як суперечками довкола визначення предмета, методу й інших складових елементів судового права. Тому перспективними напрямками подальших досліджень є обґрунтування предмета і методу судового права, кола суб'єктів судового права, а також аналіз джерел і системи судового права України. Таким чином уможливиться формування методологічних підстав виокремлення галузі судового права, що може сприяти остаточному завершенню судової реформи в Україні.

Предметом правового регулювання судового права вбачаємо судово-правові відносини, що являють собою суспільні відносини, які виникають, розвиваються та припиняються у сфері організації та здійснення судової влади відповідно до передбачених законом підстав з метою судового захисту права. Судово-правові відносини передбачають наявність обов'язкового учасника (судової влади та її органів), а тому є публічно-правовими, допускають застосування матеріального та процесуального законодавства, для досягнення своєї мети спираються на силу державного примусу. Забезпечення права на справедливий суд як складова предмета судового права проявляється таким чином:

а) в інституційних судово-правових відносинах під час утвердження незалежності судової гілки влади;

б) в організаційних судово-правових відносинах під час побудови судової системи, що покращує доступність правосуддя, а також під час кадрової комплектації судової влади, ефективність якої прямо (якщо йдеться про суддівські кадри) й опосередковано (у рамках кадрового забезпечення Вищої ради правосуддя, Державної судової адміністрації, Національної школи суддів та ін.) впливає практично на всі аспекти забезпечення права на справедливий суд;

в) у функціональних судово-правових відносинах під час реалізації права на судовий захист і додержання розумного строку розгляду справ, виконання етичних вимог до суддів, вирішення питання щодо можливості (необхідності) застосування до особи заходів, що обмежують конституційні права та свободи людини, розгляду та вирішення скарг на дії (або бездіяльність) прокурора, слідчого, особи, яка здійснює дізнання, тощо;

г) у управлінських судово-правових відносинах під час здійснення судовою владою владно-керівного впливу в рамках забезпечення обов'язкового й остаточного характеру судового рішення;

ґ) у судово-правових відносинах, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням права на справедливий суд, що виникають у рамках справ, які розглядаються Європейським судом з прав людини, де предметом заяви стало порушення права на справедливий суд.

Список бібліографічних посилань: 1. Гольцова О. Є. Соціальне регулювання та правове регулювання – співвідношення понять. *Часопис Київського*

університету права. 2013. № 2. С. 53–57. 2. Москвич Л. Судове право: крок від теорії до галузі права. *Право України*. 2015. № 3. С. 18–25. 3. Лапкін А. В. Судове право України: навч. посіб. у схемах. Харків: Право, 2016. 148 с. 4. Курило М. П. Судове процесуальне право як складова частина судового права. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 3. С. 15–19. 5. Селіванов А. Судове право як самостійна галузь системи сучасного українського права. *Право України*. 2015. № 3. С. 9–18.

Надійшла до редколегії 29.03.2017



Сопильнык Р. Л. Обеспечение права на справедливый суд как составляющая предмета судебного права в условиях европейской интеграции

Исследовано обеспечение права на справедливый суд через призму процесса формирования судебного права как науки, учебной дисциплины и новой отрасли права. Охарактеризованы ключевые особенности судебных правоотношений и установлено место обеспечения права на справедливый суд в их системе. Доказано, что судебное право может быть методологической основой решения проблемы обеспечения права на справедливый суд.

Ключевые слова: судебная реформа, судебное право, предмет судебного права, судебная власть, правосудие, право на справедливый суд.

Sopilnyk R. L. Ensuring the right to fair trial as a component of the subject of judicial law within European integration

It has been demonstrated that the present stage of legal reform is conducive to finding new ways of its implementation, including conceptual solutions of doctrinal nature, where one of them may be the formation and consolidation of a new branch – judicial law on the scientific and legislative levels.

It has been determined that the content of court legal relations is formed out of several specific characteristics, such as the judicial power and its agencies. Ensuring the right to fair trial can be viewed in different cases as a manifestation of judicial and legal relations of various types.

It has been emphasized that the experience of the attempts to codify the basic provisions of judicial law was unsuccessful due to the lack of methodological basis, which should be considered nowadays, on the one hand, activation of European integration paradigm of the judicial reform, on the other – activation and the inevitability of updating the strategic task of ensuring the right to fair trial that is a condition for approaching the national judicial system to European standards. It has been established that the subject of legal regulation of judicial law is judicial and legal relations, which are social relations arising, developed and terminated in the sphere of organization and implementation of judicial power in accordance with statutory grounds for the purpose of court protection of law. Judicial and legal relations provide the existence of a mandatory participant – the judicial power and its agencies, and, therefore, it is public and legal.

Keywords: judicial reform, judicial law, object of the judicial law, judicial power, justice, right to fair trial.



ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

УДК 343.9:351.74

В. А. Буржинський,

*кандидат юридичних наук, директор Департаменту інформаційних технологій
Міністерства внутрішніх справ України;*

Ф. О. Кіріленко,

*кандидат юридичних наук, заступник начальника управління міжвідомчої
і міждержавної інформаційної взаємодії Департаменту інформаційних
технологій Міністерства внутрішніх справ України*

**ПОШУК АЛЬТЕРНАТИВНИХ ОЦІНОЧНИХ КРИТЕРІЇВ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ**

Досліджено проблеми використання та здійснено пошук оціночних критеріїв діяльності органів внутрішніх справ при розслідуванні та розкритті злочинів у різні періоди розвитку української держави. На підставі наявних статистичних показників за період 1960–2015 років здійснено спробу виявити наявні проблеми в діяльності органів поліції у цьому напрямку. Робота містить системно-структурний аналіз показників розкриття злочинів та критерії оцінки роботи органів поліції окремих країн.

Ключові слова: статистичні дані, аналіз стану злочинності, кримінальне провадження, розкриття злочину, обліково-статистична система.

Постановка проблеми. Розкриття злочинів є одним з основних криміналістичних понять, яке, у свою чергу, тісно пов'язане із процесом розслідування злочину, а саме прийняття того чи іншого процесуального рішення у зв'язку з виявленням особи, яка вчинила злочин, пред'явлення їй обвинувачення (оголошення підозри), складення обвинувального висновку та скерування справи (провадження) до суду, постановлення вироку судом і набрання ним чинності.

Оскільки розкриття злочинів безпосередньо пов'язане з розшуковою діяльністю і в значній мірі залежить від ефективності розшукових дій слідчого та оперативно-розшукових заходів, що здійснюються органами дізнання за його дорученням, визначення поняття розкриття злочину, його складових має істотне значення для побудови об'єктивної системи статистики боротьби зі злочинністю.

Метою роботи є дослідження на різних етапах функціонування органів внутрішніх справ методики, за якою здійснювалася оцінка діяльності оперативних підрозділів ОВС, вплив об'єктивних та суб'єктивних факторів на її об'єктивність і достовірність, пошук нових оціночних критеріїв, вивчення даної практики в окремих західних країнах.

Виклад основного матеріалу. Аналіз статистичних даних розкритих та нерозкритих злочинів за 1960–2015 роки свідчить про їх

пряму залежність від методики обліку зазначених категорій злочинів, а також порядку розрахунку відсотка розкриття. Якщо у 1960-ті роки середньостатистичний показник розкриття злочинів становив 98,4 %, а тяжких та особливо тяжких чи, відповідно до діючого на той час поняття, «найбільш небезпечних злочинів» – 97,1 %, то у 1990-ті роки ці показники становили відповідно 56,2 % та 57,3 % (рис. 1, 2).

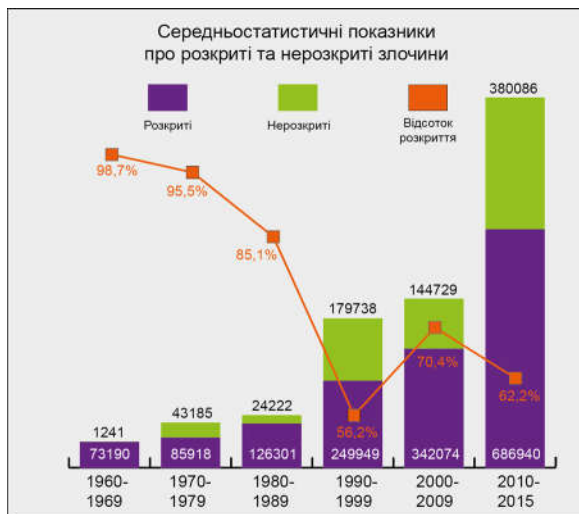


Рис. 1

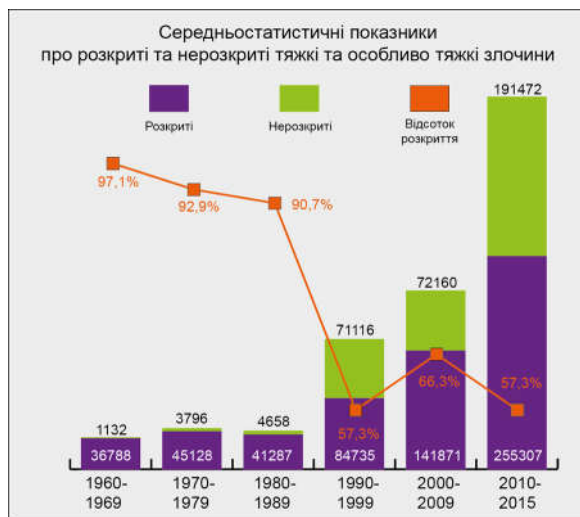


Рис. 2

Проведене в 2002 році реформування облікової системи сприяло тому, що в порівнянні з 1990-ми роками відсоток розкриття скоєних злочинів у цьому десятиріччі значно підвищився. Це підтверджується середньостатистичними показниками розкриття окремих видів злочинів (рис. 3–7).

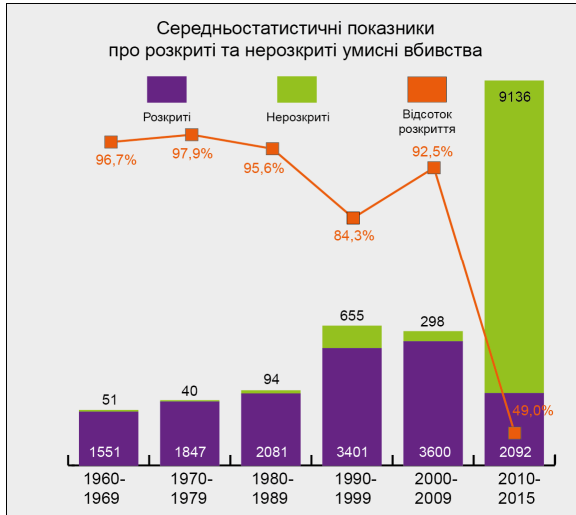


Рис. 3



Рис. 4

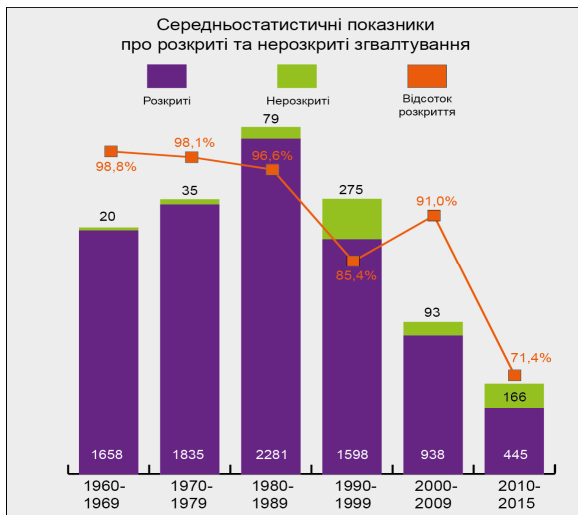


Рис. 5

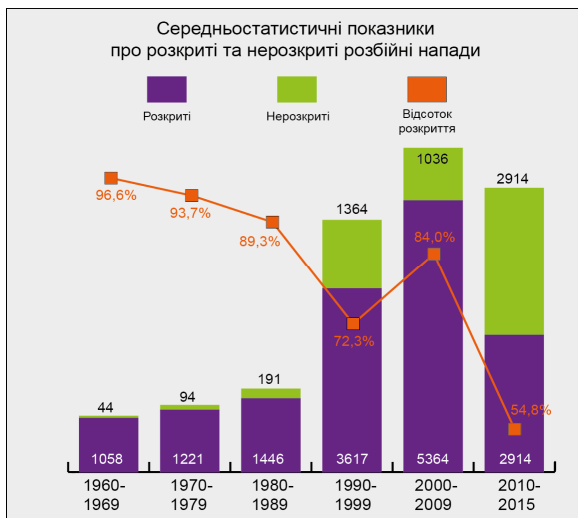


Рис. 6

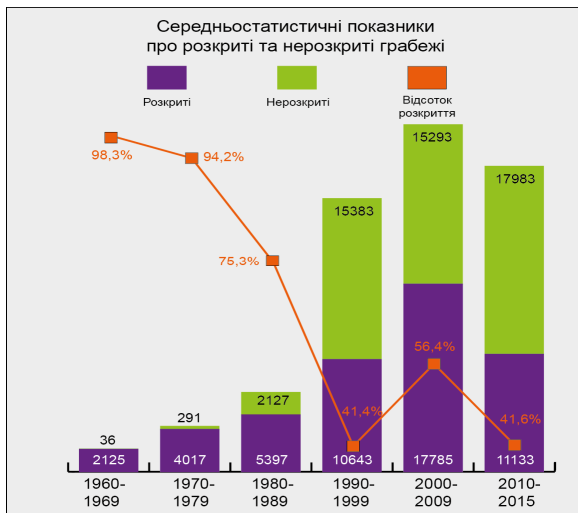


Рис. 7

Так, відсоток розкриття умисних вбивств склав 92,5 % проти 84,3 %, тяжких тілесних ушкоджень – відповідно 85,7 % проти 70,9 %, зґвалтувань – 91,0 % проти 85,4 %, розбоїв – 84,0 % проти 72,3 %, грабежів – 56,4 % проти 41,4 %.

Вивчення нормативно-правових актів за останні 50 років, які встановлювали порядок обліку злочинів, осіб, які їх учинили, рух кримінальних справ, дозволяє зробити висновок, що як у радянські часи, так і в період незалежності обліково-статистичній системі притаманні чітке визначення розкритого, нерозкритого злочину, а також формула розрахунку «відсотка розкриття» – як основної оцінки діяльності правоохоронних органів. При цьому, залежно від порядку обліку злочинів у звітному періоді, в окремі роки вносилися зміни до визначення понять розкритого або нерозкритого злочину, а також до методики розрахунку відсотка їх розкриття.

Так, до 1987 року включно відсоток розкритих та нерозкритих злочинів, а відповідно й відсоток їх розкриття, визначався з числа злочинів, зареєстрованих у звітному періоді. Починаючи з 1988 року, розрахунки здійснювалися з урахуванням перехідного залишку (за кількістю злочинів, кримінальні справи щодо яких знаходились у провадженні у звітному періоді). До 2010 року формула розрахунку «відсотка розкриття» була незмінною впродовж усього періоду використання цього оціночного показника в діяльності органів внутрішніх справ і визначалася як відношення розкритих злочинів до суми розкритих і нерозкритих, помножене на 100 (рис. 8).



Рис. 8

Довідково: за Кримінально-процесуальним кодексом України в редакції 1961 року (далі – КПКУ) злочин вважався розкритим тоді, коли кримінальну справу щодо нього було закінчено провадженням та у справі прийнято одне з таких рішень:

- прокурором затверджено обвинувальний висновок і кримінальну справу направлено до суду (ст. 232 КПКУ);

- особа, яка скоїла злочин, встановлена, але за згодою прокурора кримінальну справу закрито, особу звільнено від кримінальної відповідальності із застосуванням до неї заходів адміністративного стягнення: передачі матеріалів справи на розгляд товариського суду, передачі особи на поруки громадській організації, трудовому колективу чи направлення прокурором справи до суду для застосування до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру (ст. 7-2, 8, 9, 10 КПКУ);

- особа, яка вчинила злочин, відома, наявні докази, які вказують на вчинення злочинів цією особою, але кримінальна справа щодо цієї особи закрита у зв'язку із закінченням строків давності, внаслідок акту амністії, якщо він усуває застосування покарання за вчинене діяння, чи за смертю винного (п. 3, 4, 8 ст. 6 КПКУ);

- кримінальна справа за згодою прокурора закрита із звільненням особи від кримінальної відповідальності внаслідок зміни обставин (ст. 7 КПКУ);

- особа, яка вчинила злочин, встановлена в процесі протокольної форми досудової підготовки матеріалів, і згідно із санкцією прокурора протокол разом із матеріалами надіслано до суду (ст. 426 КПКУ).

Отже, затримання чи арешт особи, підозрюваної у злочині, застосування до неї інших запобіжних засобів, а також пред'явлення особи обвинувачення у вчиненні злочині не давало підстав для обліку злочину як розкритого. При цьому нерозкритим вважався злочин, справа щодо якого зупинена за нерозшуком або за невстановленням особи, яка підлягає притягненню як обвинувачена (п. 1, 3 ст. 206 КПКУ).

Слід зазначити, що до числа розкритих злочинів зараховувався злочин, стосовно якого у звітному періоді, незалежно від року порушення кримінальної справи, були представлені заповнені документи первинного обліку про наслідки розслідування злочину (статистична

картка форми 1.1) і на особу, яка вчинила злочин (статистична картка форми 2), підписані відповідним прокурором чи його заступником.

З 1991 року до нерозкритих включаються також злочини, у справах яких з часу порушення пройшло більше двох місяців, але не було надано документів первинного обліку про зупинення слідства за нерозшуком обвинувачених чи невстановленням осіб, які вчинили злочини, або про пред'явлення обвинувачення (факти так званої тяганини). До підрахунку включалися злочини, справи щодо яких були порушені у звітному періоді (поточному році), а також перехідний залишок злочинів минулого року у справах, порушених після першого листопада.

Із 2002 року до числа нерозкритих почали відносити злочини, у кримінальних справах за якими з часу порушення або після пред'явлення обвинувачення пройшло понад два місяці, а облікові документи про інші процесуальні рішення (закінчення, продовження або зупинення слідства) до облікових підрозділів не надійшли (факти «тяганини» та «прихованої тяганини») (рис. 9).

Формула розрахунку відсотка розкриття за Інструкцією 2002 року

$$\text{ВІДСОТК РОЗКРИТТЯ} = \frac{\text{ф.1.1. ф.2}}{\text{ф.1.1. ф.2} + \text{п.п.1.3 ст.206} + >2 \text{ міс.} + \text{ф.4} > 2 \text{ міс.}} \times 100\%$$

Рис. 9

Довідково:

– ф.1.1., ф.2 – кількість злочинів, справи щодо яких закінчені розслідуванням у звітному періоді (розкриті злочини);

– п.п.1.3 ст.206 – кількість злочинів, слідство щодо яких у звітному періоді вперше зупинено (незалежно від часу вчинення і реєстрації злочину) за п. 1 ст. 206 (ст. 207), п. 3 ст. 206 (ст. 209) КПКУ (коли місце знаходження обвинуваченого не відоме або коли не встановлена особа, яка вчинила злочин);

– >2 міс. – кількість злочинів, з часу порушення кримінальних справ за якими пройшло понад 2 місяці, а інформація про пред'явлення обвинувачення або продовження чи зупинення слідства не надана (факти «тяганини»);

– ф.4 > 2 міс. – кількість злочинів, щодо яких з часу пред'явлення обвинувачення пройшло більше двох місяців, а рішення у справі не прийнято у зв'язку із закінченням, продовженням чи зупиненням слідства (факти «прихованої тяганини»).

Система обліку злочинів, що діяла у радянські часи, та й у період незалежності, дозволяла штучно регулювати показники розкриття злочинів шляхом переносу реєстрації злочинів з одного звітного періоду на інший, приховання злочинів від реєстрації, фальсифікації

облікових документів. Їх мета – забезпечити зростання у порівнянні з аналогічним періодом минулого року відсотка розкриття – як основного критерію оцінки діяльності органів внутрішніх справ.

У 1990-ті роки та наступне десятиріччя до цих порушень долучалася корупційна складова, коли облікові документи про те чи інше процесуальне рішення, що дозволяло облікувати злочин розкритим, в окремих випадках стали предметом купівлі-продажу. Масштаби порушень обліково-реєстраційної дисципліни в кінці 1990-х – на початку 2000-х років набули значних розмірів, деякі з них отримали широке розголошення в засобах масової інформації і використовувалися для дискредитації органів внутрішніх справ. Під сумнів ставилися статистичні показники, що характеризували розслідування злочинів, оперативно-розшукову, слідчу та профілактичну роботу міліції.

У зв'язку з тим Міністерством внутрішніх справ України були напрацьовані матеріали щодо реформування системи обліку та реєстрації злочинів та інших правопорушень, розробки нових критеріїв оцінки діяльності ОВС. Однією із пропозицій стала відмова від «відсотка розкриття» як основної оцінки діяльності органів внутрішніх справ із виявлення та розслідування злочинів. Ця пропозиція була реалізована лише у 2010 році, коли було затверджено Інструкцію про єдиний облік у новій редакції, в якій було відсутнє визначення відсотка розкриття як критерію оцінки діяльності ОВС, а також методики (формули) його розрахунку. Поряд з тим продовжувалися пошуки нової системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ, яка б не спонукала до фальсифікації та маніпуляції статистичними показниками і відображала реальний стан справ у боротьбі зі злочинністю.

За кілька років до цього наказом МВС України від 12.07.2000 № 459 було затверджено Положення про критерії оцінки результатів діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України та запроваджено статистичну звітність «Основні показники діяльності органів внутрішніх справ. Формалізовані дані». До цієї звітності було включено окремі показники, що характеризували роботу оперативного блоку, слідства, підрозділів охорони громадського порядку, за якими за певною методикою здійснювалася оцінка діяльності ОВС України в цілому.

Залежно від кількості населення та заяв і повідомлень про злочини регіони було поділено на дві групи. До окремої групи включено УМВСТ. Кожен показник у своїй підгрупі оцінювався за бальною системою. Сума балів ранжувалася у підсумковій таблиці (табл. 1) та визначалося місце регіону в загальному рейтингу. Для міста Києва, як виняток, існував додатковий поправочний коефіцієнт 1,25. Ця методика проіснувала до 2002 року.

Загальний розрахунок оцінки результатів оперативно-службової діяльності ГУМВС, УМВС, УМВСТ

У наведеній нижче таблиці 1 відображено як зразок розрахунок оцінки результатів оперативно-службової діяльності ОВС відповідно

до наказу МВС України від 12.07.2000 № 459. Звітний період становить 12 місяців 2000 року. Щодо м. Києва – див. попередній абзац.

Таблиця 1

Місце	Назва регіону	Оцінка за сумою балів
Регіони з населенням більше 1,5 млн		
1.	Полтавська область	1544
2.	Луганська область	1488
3.	Запорізька область	1466
4.	Одеська область	1380
5.	Дніпропетровська область	1372
6.	Харківська область	1309
7.	Вінницька область	1288
8.	АР Крим	1264
9.	місто Київ	1259*
10.	Львівська область	1227
11.	Донецька область	1194
12.	Київська область	1085
Регіони з населенням менше 1,5 млн		
1.	Івано-Франківська область	1350
2.	Житомирська область	1304
3.	Кіровоградська область	1259
4.	Херсонська область	1253
5.	Миколаївська область	1250
6.	Рівненська область	1244
7.	Волинська область	1240
8.	Хмельницька область	1226
9.	Тернопільська область	1190
10.	Черкаська область	1134
11.	Чернігівська область	1125
12.	Сумська область	1116
13.	Чернівецька область	1116
14.	місто Севастополь	1047
15.	Закарпатська область	1002
Залізничні магістри		
1.	Придніпровське УМВСТ	1532
2.	Південне УМВСТ	1485
3.	Львівське УМВСТ	1468
4.	Одеське УМВСТ	1428
5.	Південно-Західне УМВСТ	1400
6.	Донецьке УМВСТ	1392

Для вдосконалення аналізу та прогнозування розвитку оперативної обстановки в державі у 2004 році в порядку експерименту було введено в дію Методику оцінки ефективності оперативно-службової діяльності ГУМВС, УМВС, УМВСТ (наказ МВС від 05.11.2004 № 1329), яка проіснувала до кінця року. Суть цієї методики полягала в тому, що визначалося ряд статистичних показників, які характеризували оперативно-службову діяльність головних підрозділів МВС і за якими здійснювалася оцінка результатів роботи органів внутрішніх справ у цілому.

У 2007 році було здійснено спробу запровадити нову форму оцінки діяльності органів внутрішніх справ, яка базувалася на розрахунках навантаження на одиницю особового складу підрозділів кримінальної міліції за окремими напрямками діяльності, а також ранжування цих показників (наказ МВС України від 05.07.2007 № 227).

Використання цієї оцінки не привело до переорієнтації діяльності правоохоронних органів на реальне забезпечення прав і свобод громадян та викоренення хибної практики приховування злочинів від обліку, фальсифікації статистичних показників про результати оперативно-службової діяльності.

Враховуючи це, на основі нових критеріїв наказом МВС України від 25.05.2010 № 197 [1] була запроваджена принципово нова система оцінки діяльності ОВС, яка базувалася на розрахунках окремих показників, а також коефіцієнтів значення кожного індикатора та оцінки зростання індикатора. Однак використання цієї динаміки призводило до неритмічної роботи підрозділів органів внутрішніх справ, особливо в кінці кожного кварталу, коли спостерігалася різке збільшення окремих статистичних показників.

Із метою забезпечення стабільної та динамічної діяльності всіх служб ОВС у 2011 році наказом МВС України від 20.01.2011 № 17 [2] запроваджується система оцінки їх діяльності з використанням сучасних технологій аналізу та прогнозування. Аналіз стану злочинності в державі відтепер здійснювалося шляхом розрахунку середньомісячних результатів роботи за останні 24 місяці без порівняння з аналогічними показниками минулого року та відстеженням за цими результатами позитивних чи негативних тенденцій в роботі міліції. Важливо, що оціночні показники формувалися виключно на підставі автоматизованих баз даних та показників державних статистичних звітів. Використання такої оцінки діяльності ОВС дозволяло аналізувати реальне середньомісячне навантаження на працівників і стабільність роботи кожного підрозділу; приймати управлінські рішення за напрямками роботи, за якими показники мають тенденцію зниження; здійснювати контроль на центральному рівні за оперативністю реагування на вчинені злочини та прийняття за ними законних рішень.

При проведенні аналізу за новими критеріями оцінки всі регіони було поділено на чотири групи з урахуванням кількості зареєстрованих заяв та повідомлень про злочини на 10 тис. населення. З метою

подаьшого вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності підрозділів ОВС, здійснення комплексного аналізу результатів їх роботи за певний звітний період, підготовки проектв управлінських рішень до засідань колегії МВС, нарад керівництва Міністерства та інших організаційних заходів за участю керівництва Міністерства, аналітичних довідок та доповідних записок з актуальних проблем їх діяльності, пропозицій щодо вдосконалення їх роботи, а також у зв'язку із набранням чинності КПК України, упровадженням Єдиного реєстру досудових розслідувань і розробленням нових підходів щодо об'єктивності оцінки ефективності та законності їх діяльності наказом МВС України від 02.04.2013 № 334 затверджено та з 01.04.2013 введено в дію Методику визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України, а також Перелік показників та індикаторів для визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів ОВС України [3]. Кожен включений до Переліку показник мав позитивне або негативне значення. Сума негативних балів ранжувалася у підсумковій таблиці.

У таблиці 2 наводимо зразок підсумкового аркуша збірника з оцінки діяльності ОВС відповідно до наказу МВС України № 334 від 02.04.2013. При цьому кожен показник, за яким здійснювалася оцінка, мав позитивне чи негативне значення, яке оцінювалося певною кількістю балів. Розрахунки зроблено за підсумками роботи ОВС за 4 місяців 2014 року. Показники по АР Крим та місту Севастополь відсутні у зв'язку з їх анексією.

Таблиця 2

Найменування регіонів та залізниць	Загальна сума негативних балів	Місце у групі
1	2	3
Одеська область	21	1
Харківська область	23	2
Дніпропетровська область	39	3
Запорізька область	44	4
місто Київ	61	5
Луганська область	67	6
Донецька область	76	7
Вінницька область	26	1
Херсонська область	26	1
Черкаська область	34	2
Кіровоградська область	36	3
Миколаївська область	46	4
Житомирська область	47	5
Сумська область	48	6

Продовження табл. 2

1	2	3
Полтавська область	53	7
Львівська область	53	7
Київська область	66	8
Чернівецька область		
Чернівецька область	23	1
Хмельницька область	23	1
Івано-Франківська область	41	2
Тернопільська область	47	3
Закарпатська область	51	4
Волинська область	52	5
Рівненська область	52	5
Чернігівська область	56	6
Залізничні магістралі		
Південно-Західна залізниця	17	1
Одеська залізниця	24	2
Придніпровська залізниця	29	3
Львівська залізниця	36	4
Південна залізниця	41	5
Донецька залізниця	55	6

Дана методика використовувалася до 2015 року – початку реформування органів внутрішніх справ. У цей період єдиною оцінкою роботи правоохоронної системи стала громадська думка, яка визначалася шляхом незалежного соціального опитування. Початок роботи нової патрульної поліції, переатестація особового складу органів внутрішніх справ, оновлення кадрового складу, створення Національної поліції України вплинуло на громадську думку щодо роботи нової поліції (рис. 10).



Рис. 10

У квітні 2016 року на Київському безпековому форумі міністр внутрішніх справ України А. Б. Аваков повідомив, що за результатами опитування громадської думки рівень довіри до поліції становив 44 %. Останнє опитування, яке проводив у травні 2016 року Київський міжнародний інститут соціології, засвідчило, що поліції довіряють 46 % населення України. А ще рік тому довіра до міліції становила 2–3 відсотки.

Поряд із тим аналіз оцінки роботи органів поліції окремих країн свідчить про таке. У **Великобританії** оцінку ефективності роботи поліцейських підрозділів включено до системи оцінки послуг, наданих населенню органами публічної влади, що базується на концепції «кращої вартості», запровадженій з середини 1990-х років. Таким чином, основним критерієм ефективності роботи поліції є максимальне ефективне використання коштів платників податків, витрачених на її утримання. При цьому використовується метод постановки цілей, виконання яких згодом відображається в індикаторах діяльності.

Крім того, поліцейським органам Великобританії притаманний високий рівень децентралізації, відповідно більшість критеріїв оцінюють діяльність поліції на місцевому рівні. Дані показники застосовуються передусім для оцінки та порівняння ефективності роботи територіальних підрозділів поліції (констеблів) і лише потім – для оцінки роботи поліцейських органів у цілому.

Для оцінювання ефективності роботи поліції **Шотландія** використовує Шотландську систему оцінки ефективності поліцейської роботи Scottish Policing Performance Framework – SPPF (набір показників, який ще більш орієнтований на постановку та подальше виконання цілей), яка включає чотири напрями оцінки: якість наданих послуг; відчуття захищеності та безпеку громади; кримінальне правосуддя та боротьбу зі злочинністю; ефективність управління та діяльності.

Для кожної групи показників визначені стратегічні цілі (High Level Objectives), а їх виконання оцінюється за трьома групами показників: затратені ресурси (Inputs), заходи, що були вжиті (Activities), та їх результати (Outputs). Заявлені поліцейськими органами показники підлягають аудиторській перевірці спеціально уповноваженим державним органом. Напрямом оцінки роботи поліцейських підрозділів є дослідження громадської думки про їх діяльність. Основним завданням таких обстежень є доповнення офіційної статистики поліції шляхом опитування громадян про злочини, що їм відомі або жертвами яких вони стали протягом звітного періоду.

Критерії, що застосовуються у **Канаді**, відображають її більш централізовану структуру порівняно з поліцейськими органами Великобританії. Однак для оцінки діяльності поліції також використовується підхід, оснований на визначенні ступеня досягнення поставлених цілей. При цьому цілі, які висувуються, мають загальний

характер та визначаються відповідно до пріоритетів діяльності правоохоронних органів. У зв'язку з тим порівняно з системою оцінки роботи поліції у Великобританії кількість індикаторів відносно невелика. Іншою характерною рисою є значна роль соціологічних опитувань у визначенні ефективності діяльності поліції.

У **Франції** показники діяльності поліції визначаються зниженням небезпеки, оптимізацією використання мобільних сил, підвищенням ефективності забезпечення безпеки дорожнього руху, підвищенням рівня виявлення злочинів та правопорушень, оптимізацією використання ресурсів. Загальні показники оцінки поліції не охоплюють всі сфери її діяльності, а стосуються лише тих, які визначені найбільш пріоритетними.

Крім того, ефективність діяльності поліцейських підрозділів за різними напрямками періодично оцінюється в рамках тематичних доповідей Генеральної інспекції адміністрації, які, як правило, фокусуються не на діяльності окремого органу державної влади, а на ефективності діяльності за визначеним напрямом у цілому. Зазначені критерії оцінки діяльності застосовуються передусім в системі бюджетного контролю з метою визначення ефективності використання фінансових коштів (завдання та індикатори їх виміру визначаються під час підготовки проекту бюджету, їх вимір здійснюється у процесі звітування про виконання бюджету).

Отже, аналіз досвіду оцінки діяльності поліції в розвинених країнах дозволяє виділити певні тенденції, що домінують у цій сфері: для визначення ефективності діяльності поліцейських підрозділів – використання методу планування та оцінки досягнення цілей; замість спроб охопити всі сфери діяльності поліцейських підрозділів – приділення уваги напрямам діяльності поліції, які у даній країні визнані пріоритетними; підхід до діяльності поліції як до надання певних послуг населенню; при оцінці роботи поліції врахування наданого їй фінансування та доцільності використання; у процесі оцінки діяльності поліцейських органів використання даних відомчої статистики та соціологічних опитувань.

Висновки. На нашу думку, при створенні системи оцінки роботи органів внутрішніх справ насамперед було б доцільно враховувати думку особового складу низових ланок системи МВС шляхом проведення анонімного незалежного опитування стосовно наявних проблем у діяльності, що безпосередньо впливає на ефективність роботи конкретної служби. Підсумкова комплексна оцінка діяльності органів МВС повинна базуватися на статистичних показниках, а також внутрішній та зовнішній оцінці діяльності ОВС, що будуть визначатися на підставі незалежних соціологічних опитувань. Вона має бути динамічною, оптимізація ж повинна бути орієнтована на пропозиції представників органів і підрозділів ОВС, органів державної влади і місцевого самоврядування, а також громадян та їх об'єднання.

Список бібліографічних посилань: 1. Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв: наказ МВС України від 25.05.2010 № 197 // Експертна група «Поліція під контролем»: сайт/Асоц. укр. моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохорон. органів. URL: <http://police-experts.info/orders/nakaz-mvs-vid-25-05-2010-197-pro-zatverdzhennya-systemu-otsinky-diyalnosti-ovs-na-osnovi-novyh-kryterijiv/> (дата звернення: 05.01.2017). 2. Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України з використанням сучасних технологій аналізу та прогнозування: наказ МВС України від 20.01.2011 № 17 // Експертна група «Поліція під контролем»: сайт/Асоц. укр. моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохорон. органів. <http://police-experts.info/orders/nakaz-mvs-vid-20-01-2011-17-pro-zatverdzhennya-systemu-otsinky-diyalnosti-orhaniv-vnutrishnih-sprav-ukrajiny-z-vykorystannyam-suchasnyh-tehnolohij-analizu-ta-prohnozuvannya> (дата звернення: 05.01.2017). 3. Про подальше вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності підрозділів органів внутрішніх справ: наказ МВС України від 02.04.2013 № 334 // document.UA: сайт. URL: <http://document.ua/pro-podalshe-vdoskonalennja-analitichnogo-zabezpechennja-dij-doc152388.html> (дата звернення: 05.01.2017).

Надійшла до редколегії 13.01.2017



Буржинский В. А., Кириленко Ф. А. Поиск альтернативных оценочных критериев деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью

Исследованы проблемы использования и осуществлён поиск оценочных критериев деятельности органов внутренних дел при расследовании и раскрытии преступлений в разные периоды развития украинского государства. На основании имеющихся статистических показателей за период 1960–2015 годов предпринята попытка выявить имеющиеся проблемы в деятельности органов полиции в этом направлении. Работа содержит системно-структурный анализ показателей раскрытия преступлений и критерии оценки работы органов полиции отдельных стран.

Ключевые слова: статистические данные, анализ состояния преступности, уголовное производство, раскрытие преступления, учетно-статистическая система.

Burzhynsky V. A., Kirilenko F. A. Search for alternative evaluation criteria of law enforcement agencies' activities in combating crime

The authors have studied existing problems of using current and implemented the search of new evaluation criteria of the police activities while investigating and solving crimes in different periods of development of our country.

It has been emphasized that the efficiency of the functioning of operating units of internal affairs agencies (National Police) directly depends not only on what tasks will be assigned to the relevant departments, but also on using the criteria that will evaluate the quality of work. Due to this fact, the system of evaluating the efficiency must be flexible

and should be changed, as public safety and the effectiveness of law enforcement agencies depends on how the police work is estimated.

The authors of the article have analyzed the methods of evaluation of the police operational units in various stages of the functioning, the influence of objective and subjective factors on its objectivity and accuracy, the search of new evaluation criteria. Based on available statistics for the period of 1960–2015 the authors made an attempt to identify issues related to the accounting of solved and unsolved crimes, have considered the feasibility of using these categories to measure the police activities and effectiveness of using new evaluation criteria that are based on the latest information technologies.

The paper includes the system and structural analysis of indicators of solving crimes and other (alternative) criteria for the evaluation of internal affairs agencies' activities on detection and investigation of crimes and selective comparison of existing criteria for evaluating the police work of some EU countries.

The relevance of this paper during the reform period of law enforcement system is due to its focus on the optimization of the activities of the units of the National Police of Ukraine on detection and investigation of crimes, on the implementation of new evaluation criteria in practice, first of all using public opinion poll that will quickly take necessary management decisions.

Keywords: statistics, crime situation analysis, criminal proceeding, crime detection, accounting and statistical system.



УДК 341.45

А. В. Войціховський,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 (кіберполіції)

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5629-8852>

ОСОБЛИВОСТІ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ НА ДВОСТОРОННЬОМУ РІВНІ

Досліджено питання співробітництва держав у сфері протидії злочинності шляхом укладання двосторонніх міжнародних договорів. Визначено особливості, переваги та недоліки двостороннього договірно-правового регулювання такого співробітництва.

Ключові слова: міжнародне співробітництво, протидія злочинності, двосторонній рівень міжнародного співробітництва, двосторонній міжнародний договір.

Постановка проблеми. У зв'язку зі здійсненням в Україні правової реформи, зміст якої можна визначити як поступовий рух до демократичної та правової держави, проблема протидії злочинності набуває особливої актуальності. У сучасних умовах вона є предметом широкого нормативного регулювання, зокрема міжнародно-

правового регулювання співробітництва держав у сфері протидії цьому негативному явищу. Безумовно, лише скоординовані дії держав, пов'язаних між собою багатьма ланками політичного, економічного, фінансового та культурного життя, можуть дати позитивні результати у справі міжнародного співробітництва у сфері протидії злочинності.

Міжнародне співробітництво у сфері протидії злочинності реалізується на певних рівнях (двосторонньому, регіональному, універсальному), у певних формах (укладення міжнародних договорів і створення міжнародних організацій) та напрямках (визнання небезпечними для держав певних кримінальних діянь і застосування спільних заходів щодо протидії їм; надання допомоги у кримінальних справах, міжнародному розшуку правопорушників і видачі їх зацікавленій державі; вивчення проблем злочинності та питань протидії їй; надання практичної допомоги окремим державам у вирішенні проблем злочинності; обмін інформацією тощо) [1, с. 107–108].

Дослідження наукових праць свідчить про відсутність єдиного узгодженого підходу до висвітлення рівнів, форм і напрямів міжнародного співробітництва у сфері протидії злочинності. Відкритим залишається питання врегулювання двосторонніх відносин між державами у сфері протидії злочинності, що заслуговують на особливу увагу через свою специфіку. Тому вважаємо доцільним у межах цієї наукової статті висловити свій погляд на особливості співробітництва держав у сфері протидії злочинності шляхом укладання двосторонніх міжнародних договорів.

Стан дослідження. Слід відзначити, що певні теоретико-правові питання, пов'язані з міжнародним співробітництвом у сфері протидії злочинності, розглянуто у працях деяких науковців, однак цілісної, завершеної концепції щодо договірно-правового регулювання співробітництва держав на двосторонньому рівні нині бракує. Деякі аспекти цієї проблематики досліджували П. Д. Біленчук, О. Г. Волеводз, В. М. Волженкіна, О. І. Виногорова, В. С. Гуславський, Є. В. Зозуля, В. П. Панов, М. І. Смирнов, В. М. Тertiшник, Ю. М. Черноус, О. Ю. Шостко та інші. Їх праці є методологічним підґрунтям подальшого розкриття й теоретичного уточнення розуміння сучасних рівнів, форм і напрямів міжнародного співробітництва держав у сфері протидії злочинності.

Метою цієї статті є дослідження співробітництва держав у сфері протидії злочинності шляхом укладання двосторонніх міжнародних договорів, визначення особливостей, переваг і недоліків двостороннього договірно-правового регулювання такого співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Міжнародне співробітництво у сфері протидії злочинності має значне історичне підґрунтя. Його становлення починається в ті давні часи, коли ще не було системи норм міжнародного права, але вже з'явилися перші ознаки дипломатії [2, с. 4].

Принцип співробітництва держав є нормою «*jus cogens*», що згідно зі ст. 53 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. визнається світовою спільнотою держав у цілому як норма, відхилення від якої є неприпустимим та яка може бути змінена лише наступною нормою загального міжнародного права, що має такий самий характер [3]. Обов'язок співробітництва держав безпосередньо випливає зі Статуту ООН, зокрема ч. 3 ст. 1, ст. 55 і 56 закріпили положення про зобов'язання держав здійснювати співробітництво з метою вирішення соціальних проблем [4].

Принцип міжнародного співробітництва держав знайшов своє втілення в Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р. [5], Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. (розділ IX) [6], та інших міжнародно-правових документах, де зазначається, що співробітництво є не стільки правом, скільки обов'язком держав у таких сферах міжнародних відносин: підтримка міжнародного миру та безпеки; загальна повага прав людини; здійснення міжнародних відносин в економічній, соціальній, культурній, технічній і торговій сферах; співробітництво з ООН і вжиття заходів, передбачених її Статутом, тощо. Будь-яка злочинність (національна, транснаціональна) є явищем соціальним, тому співробітництво держав у сфері протидії злочинності є однією зі спеціальних форм соціального співробітництва, що має свої особливості.

У спеціальній літературі питання міжнародного співробітництва у сфері протидії злочинності, зумовленого спільними потребами підтримання правопорядку, розглядаються досить широко. Водночас загальне визначення цього поняття досі є дискусійним. Слід звернути увагу, що для формулювання відповідних дефініцій доволі часто користуються категорією «міжнародне співробітництво в боротьбі зі злочинністю» [7, с. 15]. Цілком слушною є думка О. Ю. Шостко, що таку форму міжнародного співробітництва держав більш точно позначає категорія «міжнародне співробітництво у протидії злочинності». Вона більше відповідає європейському підходу до цього виду діяльності, оскільки дозволяє охопити як мінімізацію протиріч і факторів, що породжують злочинність і сприяють їй, так і скорочення окремих видів злочинів, а також адекватні заходи реагування на вже вчинені злочини [8, с. 163].

Відповідно, міжнародне співробітництво у сфері протидії злочинності можна визначити як діяльність держав, їх компетентних органів, міжнародних організацій, що ґрунтується на нормах міжнародних договорів і національного законодавства та спрямована на розслідування, кримінальне переслідування, судовий розгляд і запобігання злочинам.

Багатогранний характер сучасних міжнародних відносин так чи інакше спричиняє розширення сфер взаємодії держав у сфері протидії

злочинності, що вимагає універсальної, регіональної та двосторонньої міжнародно-правової договірної регламентації. Цілком очевидно, що універсальні міжнародні договори не можуть (через свій здебільшого базисний характер) охопити всі аспекти співпраці держав. Регіональні міжнародні договори заповнюють прогалини в тій мірі, в якій це стосується двосторонніх відносин між державами, що знаходяться в одному географічному регіоні. А. С. Гавердовський вірно зазначає, що «існують численні питання і сфери міжнародного спілкування, врегулювання яких на універсальній основі недоцільне або неможливе» [9, с. 27]. Таким чином, двосторонні міжнародні договори стають основою реалізації співробітництва держав у сфері протидії злочинності.

Двосторонній рівень міжнародного співробітництва у сфері протидії злочинності сягає своїм корінням у давнину. За сучасних умов він не тільки не втратив свого значення, а, навпаки, його роль неупинно зростає. Двосторонні міжнародні договори дозволяють більш повно врахувати характер відносин між двома державами, їхні інтереси у кожній конкретній проблемі. У зв'язку з цим, найбільш поширеними є двосторонні міжнародні договори з таких питань, як надання правової допомоги у кримінальних справах, видача осіб (екстрадиція), перейняття кримінального провадження, передача засуджених осіб для відбування покарання в країні, громадянами якої вони є, тощо.

Згідно з п. 1 «а» ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року під міжнародним договором слід розуміти міжнародну угоду, що укладена між державами в письмовій формі та регулюється міжнародним правом, незалежно від того, чи міститься така угода в одному, двох або декількох пов'язаних між собою документах, а також незалежно від його конкретного найменування [3].

Досліджуючи двосторонні договори щодо налагодження та розвитку міжнародного співробітництва у сфері протидії злочинності, варто розуміти, що це такі договори, які укладаються між двома державами для детального міжнародно-правового регулювання певних відносин «inter se» (на базі загальних правовідносин виникають правовідносини між конкретними державами з набуттям суб'єктивних прав за цим договірним актом). У такому випадку, як слушно зауважує В. М. Шуршалов, суб'єктивні права держав завжди існують у контексті міжнародних правовідносин. Створені на базі універсальних договорів правовідносини загального порядку утворюють основу для виникнення локальних правовідносин у рамках системи локальних договорів [10, с. 19].

Співвідношення універсальних і двосторонніх міжнародних договорів у сфері протидії злочинності, власне, і визначає роль останніх у регламентації двосторонніх міждержавних відносин. Основна увага в цьому питанні приділяється тому, що саме двосторонні договори відносно до договорів універсальних виконують функцію деталізації регулювання двосторонніх міждержавних відносин, оскільки саме

вони конкретизують нормативні приписи універсальних міжнародних договорів для певної категорії двосторонніх відносин між державами, враховуючи при цьому ті аспекти взаємовідносин, що не охоплюються загальним міжнародним правом. При цьому очевидно перевагою двосторонніх міжнародних договорів у регламентації двосторонніх відносин між державами є те, що такі договори укладаються, змінюються та припиняються набагато простіше, ніж договори універсальні. Це, безперечно, дозволяє державам регулювати свої двосторонні відносини за допомогою більш гнучкого механізму, сприяючи прогресивному розвитку сучасного міжнародного права. Саме таким шляхом реально відображається одна з основних рис сучасного міжнародного права – його динамізм.

Особливістю будь-яких двосторонніх міжнародних договорів є неприпустимість внесення до них застережень, оскільки в такому випадку втрачається сам сенс укладення договору, спрямованого на максимальне погодження позицій двох держав, їх інтересів і намірів.

Ще однією перевагою двосторонніх міжнародних договорів порівняно з договорами універсальними видається також те, що такі договори, які укладаються державами з метою врегулювання відносин «*inter se*», найчастіше тлумачення не потребують, оскільки укладаються двома державами, що попередньо з'ясували всі можливі неоднозначні аспекти у врегулюванні конкретної сфери міждержавних відносин. У цьому плані двосторонні міжнародні договори є більш довершеними, оскільки, як зазначає І. І. Лукашук, вони найчастіше містять як нормативні так і правозастосовчі приписи, що спрощує процес правового регулювання двосторонніх міждержавних відносин і робить його більш ефективним з самого початку дії того чи іншого двостороннього договору [11, с. 115].

Такі характеристики двосторонніх міжнародних договорів у сфері протидії злочинності свідчать про неодмінне розширення предметної сфери їх застосування. На підтвердження цієї тези існує думка, що коло питань, які можуть бути врегульовані між державами на двосторонньому рівні, є набагато ширшим, ніж коло питань, які будуть врегульовані державами в їхніх відносинах за допомогою універсальних міжнародно-правових норм. Разом із тим, двосторонній рівень міжнародного співробітництва держав у сфері протидії злочинності має певні недоліки, зокрема він має нерегулярний характер, що, у свою чергу, призводить до низької ефективності співробітництва, поганій координації та дублювання зусиль, якщо розглядати всю діяльність у цілому. Також потрібно відзначити, що двостороннє співробітництво держав припускає додаткову затрату часу та ресурсів. Однак, незважаючи на певні недоліки, вважаємо, що систему міжнародного двостороннього співробітництва у сфері протидії злочинності потрібно й надалі розвивати й удосконалювати.

Для України участь у міжнародній роботі у сфері протидії злочинності має велике значення як у світі інтеграції у світове співтовариство

цивілізованих держав, так і для ефективного протистояння тероризму, сепаратизму й іншим проявам транснаціональної злочинності, які нині активно проникають в усі сфери суспільно-економічного та політичного життя держави.

З метою налагодження та розвитку ефективного міжнародного співробітництва у сфері протидії злочинності Україною була створена розгалужена двостороння договірно-правова основа безпосереднього співробітництва з більшістю потенційних партнерів близького та далекого зарубіжжя. Однак пріоритетом було і залишається договірно-правове регулювання та реалізація спільних заходів у сфері протидії злочинності, перш за все, на теренах колишнього СРСР. У договірній практиці України на сьогодні налічується кілька десятків двосторонніх міжнародних договорів у сфері протидії злочинності, здебільшого це договори про правову допомогу у цивільних і кримінальних справах. Стосовно кримінально-процесуальної сфери у цих договорах регулюється порядок взаємодії судово-слідчих органів двох держав у процесі здійснення кримінального переслідування осіб, які перебувають поза межами тієї держави, на території якої скоєно злочини. Міждержавні та міжурядові двосторонні договори зазвичай супроводжуються міжвідомчими, в яких конкретизується співробітництво окремих відомств, наприклад, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України, більш детально визначаються їхні завдання та порядок вирішення питань, що належать до їхньої компетенції.

Висновки. Досліджуючи питання співробітництва держав у сфері протидії злочинності, хочемо підкреслити важливе значення двосторонніх міжнародних договорів у врегулюванні цієї сфери міждержавних відносин. По-перше, положення двосторонніх міжнародних договорів дозволяють більш повно врахувати інтереси держав щодо конкретної проблеми і впливати в такий спосіб на конкретні міждержавні відносини. По-друге, вони деталізують приписи універсальних міжнародних договорів для цієї категорії міждержавних відносин. По-третє, процедура створення двосторонніх міжнародних договірно-правових норм набагато простіша. По-четверте, коло питань, які можуть бути врегульовані між державами шляхом укладання двосторонніх міжнародних договорів, є набагато ширшим. Таким чином, можна вважати, що міжнародно-правове регулювання співробітництва держав у сфері протидії злочинності шляхом укладання двосторонніх міжнародних договорів є ефективною основою практичної реалізації поставлених завдань і застосування взаємовигідних для держав заходів. Розвиток зазначеного двостороннього нормативно-правового регулювання співробітництва держав може суттєво вплинути на вдосконалення міжнародно-правового механізму протидії злочинності, що дозволить зменшити масштаби злочинності й ефективно протистояти новим викликам.

Список бібліографічних посилань: 1. Черноус Ю. М. Міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю. *Право та державне управління*. 2013. № 4 (13). С. 106–111. 2. Натуга А. И. Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства: организационно-правовые основы, процессуальный порядок и формы взаимодействия: учеб.-практ. пособие. М.: Юрлитинформ, 2007. 136 с. 3. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: прийнята Конференцією ООН по праву договорів 23.05.1969 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118 (дата звернення: 15.03.2017). 4. Устав ООН: прийнятий по завершенню Конференції ООН з міжнар. організації і набрав чинності 24.10.1945 // Організація Об'єднаних Націй: офіц. сайт. URL: <http://un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата звернення: 15.03.2017). 5. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: прин. резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24.10.1970 // Организация Объединенных Наций: офіц. сайт. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles (дата звернення: 15.03.2017). 6. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе: заключительный акт. Хельсинки, 1975 // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: офіц. сайт. URL: <http://osce.org/ru/mc/39505?download=true> (дата звернення: 15.03.2017). 7. Житний О. О. Міжнародне «антикримінальне» співробітництво України та протидія злочинності. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2014. № 8. С. 13–23. 8. Шостко О. Ю. Протидія організованим злочинностям в європейських країнах: монографія. Харків: Право, 2009. 400 с. 9. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев: Вища шк., 1980. 318 с. 10. Шуршалов В. М. Международные правоотношения. М.: Международ. отношения, 1971. 240 с. 11. Лукашук И. И. Суд в системе государственных органов, реализующих нормы международного права. *Государство и право*. 1992. № 11. С. 115–121.

Надійшла до редколегії 17.03.2017



Войциховский А. В. Особенности договорно-правового регулирования сотрудничества государств в сфере противодействия преступности на двустороннем уровне

Исследованы вопросы сотрудничества государств в сфере противодействия преступности путём заключения двусторонних международных договоров. Определены особенности, преимущества и недостатки двустороннего договорно-правового регулирования такого сотрудничества.

Ключевые слова: международное сотрудничество, противодействие преступности, двусторонний уровень международного сотрудничества, двусторонний международный договор.

Voitsihovsky A. V. Features of contractual and legal regulation of cooperation between the states in the sphere of combating crime at the bilateral level

In regard to the implementation of legal reform in Ukraine, the content of which can be defined as a gradual movement towards democratic and the rule of law state, combating crime problem is of particular relevance. In modern terms, it is the object to contractual and legal regulation of cooperation between the states in combating this negative phenomenon.

International cooperation in the sphere of combating crime is implemented at certain levels in definite forms and directions. Research of scientific papers indicates a lack of a single coherent approach in highlighting the levels (bilateral, regional and universal) of international cooperation in the sphere of combating crime. The issue of regulating bilateral relations between the states in the sphere of combating crime remains unsolved; and it deserves special attention because of its specificity. The objective of this article was to research the cooperation of the states in combating crime by concluding bilateral agreements, defining characteristics, advantages and disadvantages of bilateral contractual and legal regulation of the states' cooperation.

The importance of bilateral agreements on cooperation of the states in combating crime has been emphasized. First, the provisions of bilateral international agreements allow more fully consider the interests of the states on specific issues and thus, influence on specific interstate relations. Secondly, they detail the provisions of universal international treaties for this category of international relations. Thirdly, the procedure for the establishment of international bilateral legal regulations is much easier. Fourth, the range of issues that can be resolved between the states on a bilateral level is much broader. Thus, we can assume that international and legal regulation of cooperation of the states in the sphere of combating crime by concluding bilateral international agreements is the effective basis for practical implementation of the tasks and application of mutually beneficial measures for the states.

Keywords: international cooperation, combating crime, bilateral level of international cooperation, bilateral treaty.



УДК 343.98.06

В. В. Корнієнко,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри криміналістики та судової експертології факультету № 1 (слідства)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
<http://orcid.org/0000-0002-7682-1281>*

РОЗВИТОК КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ЗНАТЬ ПРО ЕКОНОМІЧНУ ЗЛОЧИННІСТЬ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто етапи розвитку криміналістичного забезпечення протидії економічній злочинності в банківській сфері. Проаналізовано взаємозв'язок між злочинною діяльністю в цій сфері та рівнем розвитку криміналістичних знань.

Ключові слова: криміналістичні знання, злочинна діяльність, банківська сфера, економічна злочинність, наукові дослідження.

Постановка проблеми. Злочинність завжди віддзеркалює певні процеси, які відбуваються в суспільстві. Зміни в суспільному житті викликають відповідні зміни і в структурі злочинної поведінки та механізмі вчинення окремих видів злочинів. У зв'язку з цим завданням науки є розробка ефективних та адекватних заходів протидії конкретному злочинному прояву. Для захисту банківської діяльності можливості застосування криміналістичних знань завжди залежали від стану досліджень цього виду злочинності, які, у свою чергу, доволі часто відставали від вимог практики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розвиток криміналістичних знань у досліджуваній сфері має свою історію. До початку 50-х років ХХ століття у вітчизняній науці не існувало криміналістичних досліджень, присвячених питанням боротьби зі злочинністю в банківській сфері. Проте історії відомі випадки протиправних дій окремих осіб, які призводили навіть до банкрутств банківських установ. Перші спроби дослідити економічну злочинність, до структури якої входять злочини в банківській сфері, ґрунтувалися на працях Э. Сатерленда (1939 р.), М. Полянського, С. О. Голунського та І. Б. Шавера, якими були закладені основи спеціальних знань про так звану професійну (посадову) злочинність. У працях цих учених, насамперед, було звернено увагу на те, що сліди таких злочинів містяться в різній документації (бухгалтерських документах, платіжних засобах тощо).

Метою цієї статті є простежити етапи розвитку знань про злочини у банківській сфері та визначити закономірності, які впливають на стан протидії таким злочинам.

Виклад основного матеріалу. Друга половина ХХ століття характеризується значним збільшенням обсягу наукових досліджень із криміналістики. Серед іншого набувають розвитку вчення про криміналістичну характеристику та методика розслідування окремих видів посадових злочинів (сільське господарство, видобуткові галузі тощо). Не оминуло і кредитно-фінансову сферу. В умовах післявоєнних часів банки отримали надзвичайні повноваження щодо обліку та контролю за грошовими потоками всієї держави. За таких умов діяльність фінансових установ теж мала бути захищеною від протиправних зазіхань, що стало причиною появи нових досліджень з цієї проблематики.

На початку 1950-х років злочинна діяльність у банківській сфері вперше стає об'єктом окремого наукового дослідження. У ті часи ревізійні органи виявили великі недостачі в ощадних касах колишнього Ощадбанку СРСР. Вивчивши матеріали перевірок, В. Я. Осенін і О. М. Поздняков у своїй праці «Расследование хищений в системе сберегательных касс» уперше систематизували способи розкрадань

залежно від виду та виконавця банківської операції. На думку дослідників, найбільш поширеними серед них були такі: 1) розкрадання внесків вкладників шляхом повного або часткового неоприбуткування сум, що приймаються в ощадкасу; 2) підробка бланків акредитивів та отримання грошових сум за ними (при цьому гроші вилучалися в ощадкасі, розташованій в іншому місті або районі); 3) розкрадання шляхом внесення фіктивних записів в операційні щоденники та контрольні відомості щодо облігацій державних позик; 4) розкрадання грошових цінностей шляхом часткового оприбуткування або неоприбуткування платіжних засобів, що поступають із Держбанку СРСР [1, с. 63].

Не дивлячись на те, що вказана праця була написана в 1951 році, більшість з описаних у ній способів і дотепер зустрічається в практиці розслідування розкрадань, здійснюваних працівниками банків. Деякі з них модернізовані, але суть залишилася тією самою.

Наведені положення знайшли подальший розвиток у дослідженнях Я. М. Козіцина. Розглядаючи корисливі зловживання, що здійснюються з використанням банківських операцій, він висловив думку, що їх об'єднує наявність підробок у різних документах, тому як підставу для класифікації способів запропонував вид документа, в який вноситься фальсифікація. За даними дослідника, в переважній більшості випадків (95 %) незаконні дії з грошовими коштами, що вчиняються за допомогою банківських операцій (тим більше, коли суб'єктом розкрадання є працівник банку), супроводжуються фальсифікацією документів. Залежно від цього Я. М. Козіцин виділяв такі групи способів (крім перерахованих у праці О. М. Позднякова та В. Я. Осеніна розкрадань за допомогою акредитивів, платіжних доручень і чеків): 1) розкрадання з використанням розрахунків через особові рахунки; 2) розкрадання з використанням супровідних відомостей; 3) розкрадання з використанням оголошень про здачу грошей в банк; 4) розкрадання за допомогою використання помилкових записів банку в особових рахунках [2, с. 8].

Зазначимо, що в умовах тотального контролю установами Держбанку СРСР за господарськими процесами вчинити фінансовий злочин було практично не можливо без участі зацікавлених осіб із банківського персоналу. Так, В. Г. Танасевич у своєму дослідженні підкреслював, що основною ланкою в ланцюзі злочинної діяльності з використанням банків обов'язково був працівник банківської установи [3, с. 173].

Кінець 80-х років ХХ ст. ознаменувався значними змінами в суспільно-політичному житті країни. Лібералізація економіки, поява приватного сектора, кооперація, розпад СРСР та інші процеси знайшли своє відображення в якісних і кількісних показниках корисливої злочинності у кредитно-фінансовому секторі. У 1989 році розпочалася масштабна перебудова банківської системи, стали з'являтися перші кооперативні банки. Кредитно-фінансова сфера в результаті реформ

1989–1991 років стала принципово відрізнятися від колишньої, заснованої на монопольному положенні Державного банку СРСР. Спеціалізовані банки (Житлобудбанк СРСР, Промбудбанк СРСР та ін.) поступово один за одним перетворювалися на комерційні. Разом із тим, зміни у структурі банківської системи та принципах взаємовідносин банків з клієнтами не спричинили відповідного перегляду нормативно-правової бази. Комерціалізація банківської сфери та позиціонування її як самостійного учасника на фінансовому ринку активно використовувалися для проникнення в економіку капіталів злочинного походження. Загальновідомо, що з розпадом СРСР почалася епоха первісного накопичення капіталу. А цей період, як відомо, в країнах колишнього Радянського Союзу характеризувався всеохоплюючою криміналізацією економіки, в якій керівництво банків зіграло далеко не останню роль.

Деякі дослідники вважають, що тіньові схеми економічних відносин між банками та господарськими структурами були закладені ще за часів перебудови в СРСР. Такі схеми використовувалися в кооперативах, що створювалися при державних підприємствах. Наприкінці 1980-х років з'являються так звані цеховики – особи, які за рахунок державних коштів і наявних виробничих ресурсів займалися тіньовою діяльністю, налагоджуючи при цьому корупційні зв'язки з представниками влади та банківських установ. З їх допомогою зі сфери офіційного грошового обігу вилучалися величезні суми, які потім переказувалися за кордон. Отримання кредитів було надто прибутковою справою в умовах швидкого знецінення національної грошової одиниці (гіперінфляції), тому значного поширення набули випадки корисливої злочинної поведінки посадових осіб банківських установ.

У період із 1993 по 1996 роки в Україні найбільша кількість злочинів була зареєстрована саме в банківській сфері. Вона найчастіше ставала об'єктом шахрайських дій щодо кредитних ресурсів, активно використовувалася для ухилення від сплати податків, легалізації злочинного капіталу та неврахованого витоку грошових коштів за кордон [4, с. 68].

Необхідно відзначити, що правоохоронним органам практично не вдавалося на достатньому рівні контролювати банківську систему. Серед основних причин була відсутність методики розслідування злочинів у кредитно-банківській сфері в ринкових умовах. Це вимагало активізації наукового пошуку, метою якого повинно було бути комплексне поєднання знань із криміналістики, бухгалтерського та фінансового обліку, банківської справи й підприємництва. Згодом результатом такого пошуку стала перша монографічна праця В. Д. Ларичева «Предупреждение и раскрытие преступлений в сфере кредитно-денежных отношений». Учений провів комплексний, у тому числі криміналістичний, аналіз стану злочинності у сфері кредитно-грошових відносин і запропонував основні алгоритми дій щодо їх розслідування. Залежно від стадії діяльності банку та операції, в

процесі якої здійснено злочин, він виділив злочинні посягання, що здійснюються: на стадії створення комерційного банку; у ході розрахунково-касових операцій; у процесі здійснення кредитних операцій; у зв'язку з використанням іноземних валютних засобів [5, с. 5]. Ця праця для багатьох практичних працівників ОВС та прокуратури того періоду була «настільним довідником слідчого».

В Україні в період із 1996 по 2000 роки також проводилися дослідження корисливої злочинності в банківській сфері. З'явилися дві монографічні праці О. П. Буцана та В. М. Поповича. Монографія В. М. Поповича «Правові основи банківської справи та її захист від злочинних посягань» була досить корисною та практично спрямованою працею, оскільки розглядалися як питання організаційно-правового характеру діяльності банків за нових умов функціонування, так і способи вчинення різного роду зловживань у цій сфері [6]. Хоча вказана праця є кримінологічним дослідженням, багато її аспектів торкалися криміналістичної науки, зокрема розгляд обставин, які сприяють скоєнню корисливих злочинів у сфері банківської діяльності, способів вчинення розкрадань і зловживань, типові ознаки незаконних банківських операцій. Було вперше наведено характеристику дій посадових осіб, співучасників злочинного утворення, «відмивання» та використання фіктивних грошових коштів. І це не дивлячись на те, що тоді ще не була передбачена кримінальна відповідальність за незаконні дії з доходами, отриманими злочинним шляхом. Цінність праці В. М. Поповича також у тому, що він комплексно підійшов до вирішення завдань захисту банківської сфери, розглянувши її не тільки в юридичному аспекті, а й використавши знання банківської справи та фінансів, бухгалтерського обліку та звітності.

Разом із тим, злочинність у кредитно-банківській сфері продовжувала набирати обертів. Вона видозмінювалася в бік інтелектуально прорахованих схем злочинної поведінки. Банківська система використовувалася не тільки як середовище для вчинення шахрайських дій і зловживань, а й як механізм приховування слідів організованої злочинної діяльності. На противагу зниженню кількості шахрайств із кредитними ресурсами поширення набули випадки розкрадань з використанням банківських і міжбанківських платіжних операцій. Умовами вчинення таких злочинів була відсутність розробленої НБУ нової системи міжбанківських розрахунків. Новостворені комерційні банки розраховувалися між собою та за дорученнями своїх клієнтів за існуючою в СРСР системою міжфіліальних оборотів (МФО), ніби всі вони філії одного центрального банку. Захищеність цієї системи виявилася слабкою, а отже, цими обставинами почали користуватися винахідливі зловмисники з метою злочинного збагачення.

Так, наприкінці 1990-х років було викрито добре організовану злочинну групу, до складу якої входили високоосвічені особи з наукових кіл і посадовці державного рівня. Протягом 1993–1995 років

створивши мережу із 34 фіктивних фірм по всій території України та ближнього зарубіжжя, вони займалися розкраданням коштів за допомогою підроблених банківських кредитових авізо. Авізо – офіційне письмове повідомлення одного контрагента іншому про здійснення певних грошових операцій або про зміни у взаєморозрахунках чи відправці товарів; повідомлення про перерахунки грошей (зняття з рахунку тощо) [7]. Авізо, до речі, використовувалося в системі міжбанківських розрахунків у період існування розрахунково-касових центрів (РКЦ). Інструментарієм здійснення таких взаєморозрахунків між банками за ще радянської системи МФО були телетайпограми. Звірки та підтвердження дійсності авізо-платежів мав проводити розрахунково-касовий центр при НБУ.

Протягом 1993–1994 років багато українських банків було заповнено фіктивними телеграфними авізо. У київській фіктивній фірмі, де офіційно працювали члени злочинної групи, було розміщено 2 телеграфні апарати (телетайпи), на яких друкувалися фальшиві авізо та підтвердження до них. Основним у цій простій, на перший погляд, схемі було наагодження зв'язків зі спеціалістами, які давали потрібну інформацію про ключі автоматичного кодування позивних та автовідповідей телетайпів банків України, ключі криптографічних кодів. Такі цінні дані злочинці дізнавалися у працівників банків за винагороду. Злочинні зв'язки зі «своїми» банками дозволяли злочинцям легалізувати кошти незаконного походження на суму близько 250 млрд доларів США. За вказаними фактами Головним слідчим управлінням МВС України було порушено понад 100 кримінальних справ, проведено 1200 різних експертиз [8].

Брак практичного досвіду та наукових розробок за цим напрямком зумовив проведення додаткових досліджень серед учених-криміналістів щодо можливостей застосування криміналістичних знань для захисту банківської діяльності від злочинних посягань. У зв'язку з цим В. Д. Ларичев запропонував проводити в кредитних організаціях техніко-криміналістичний аналіз документів на предмет благонадійності позичальників, надаючи можливість перевіряти їх за базами даних криміналістичного обліку [5, с. 109–121]. В. А. Гамза й І. Б. Ткачук рекомендували банківським службам безпеки: застосовувати засоби криміналістичної техніки; здійснювати міжбанківський обмін інформацією про новий вигляд фінансового шахрайства; виявляти ознаки злочинів, що готуються або маскуються за допомогою банківської сфери; тісніше співпрацювати із правоохоронними органами; надавати інформацію, що має доказове значення; вживати заходів щодо відшкодування заподіяної від злочину шкоди [9, с. 20–55].

У цих пропозиціях учених підтримав М. П. Яблоков, але з деякими зауваженнями. Вважаючи неприпустимим розширювати предмет криміналістичної науки та формувати так звану банківську криміналістику, він обґрунтовано вважає можливим ширше використовувати в банківській діяльності техніко-криміналістичні засоби,

знання про криміналістичні характеристики корисливих і корисливо-насильницьких злочинів. Взагалі він схвально оцінив запозичення наукового криміналістичного досвіду з метою профілактики правопорушень, зокрема в банківській сфері [10].

Вважаємо, що виявлена фахівцями банківської справи цікавість до науки, яка вивчає закономірності злочинної діяльності та дає рекомендації щодо ефективного розслідування й запобігання злочинам, не випадкова. Вона є результатом усвідомлення ступеня небезпеки, що виникає через зростаючу криміналізацію цієї сфери підприємницької діяльності.

Для українських учених-криміналістів цей період розвитку криміналістичних знань у досліджуваній сфері ознаменувався деякими значними подіями. У 1999 році була опублікована монографія відомого вченого-криміналіста, професора Г. А. Матусовського «Экономические преступления: криминалистический анализ» [11]. На тлі наявної невизначеності в наукових колах щодо окремих аспектів протидії корисливій злочинності у сфері економічних відносин його висновки отримують фундаментальне значення. Професор доктринально проаналізував економічну злочинність, запропонувавши при цьому нові концептуальні підходи. Зокрема, цінність праці визначається значним внеском у теоретичне осмислення системи корисливої злочинності у сфері економіки, тобто економічної злочинності. Також Г. А. Матусовський висловив ідею про існування комплексу економічних злочинів у відповідній сфері як системи їх груп і видів, які взаємозалежні та обумовлені структурою злочинної поведінки. Він вказує, що комплексний характер економічної злочинності вимагає створення комплексних (поза видових) методик розслідування [11, с. 131–132].

Дослідження Г. А. Матусовського одразу підтримали та розвинули відомі науковці, які досліджували проблеми економічної злочинності, зокрема А. Ф. Волобуєва [12], В. П. Корж [13], В. В. Лисенка [14], Р. А. Степанюка [15] та ін. У працях названих учених відмічалось, що розвиток підприємництва в Україні та набуття ним кримінального відтінку закономірним чином позначилися на структурі злочинності, визначивши її якісно новий характер. Заволодіння майном банків і пов'язані з цим злочини почали відбуватись, як правило, за допомогою шахрайства та супутніх злочинів, значно розширилася сфера їх вчинення, урізноманітнилися способи та засоби. Одним із результатів проникнення злочинності в законну господарчу діяльність є виникнення зв'язків між різними видами економічних і службових злочинів, що становлять елементи єдиної злочинної діяльності. Враховуючи наведене, можна стверджувати, що наукові праці названих вище дослідників зробили істотний внесок у розвиток теорії криміналістичної методики, створили міцну основу для подальших досліджень.

Разом із тим, на початку 2000-х років банківська сфера відчула неабиякий вплив організованої злочинності. Розкрадання та зловживання отримали системний і надто латентний характер. Окремі

організовані кримінальні структури отримували повний контроль за діяльністю фінансових установ. Більш того, ними створювалися власні, так звані кишенькові банки, які діяли в структурі фінансово-промислових груп та обслуговували відповідні кримінальні структури. Масштаби криміналізації фінансової сфери проявилися в результаті гучних банкрутств двох крупних банків – АКПБ «Україна» й АКБ «Слов'янський». Проведена перевірка цих фінустанов виявила численні факти зловживань із використанням сучасної системи електронних комунікацій і корумпованих зв'язків з окремими посадовими особами високого рівня.

Враховуючи ці факти, на державному рівні були зроблені висновки, що протидія не зможе впоратися зі злочинністю до тих пір, поки не матиме тієї ж швидкості, що і злочинність. Серед головних завдань захисту банківської сфери від злочинних посягань було вдосконалення нормативно-правової бази в країні. У новій редакції був ухвалений Кримінальний кодекс України, в якому очікуваної кримінально-правової оцінки набули діяння, пов'язані з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом (ст. 209 та 209-1 КК України), незаконні дії з використанням електронно-обчислювальної техніки (ст. 361–363-1) тощо. Було ухвалено низку законів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом.

Наведене зумовило й розвиток криміналістичних досліджень з відповідної тематики. Так, професор А. Ф. Волобуєв висловив ідею про існування в діях злочинців, які вчиняють економічні (посадові) злочини, певних алгоритмів поведінки, спрямованих на злочинне збагачення. Під час досудового розслідування слідчі стикаються з проблемами кваліфікації дій зловмисників за декількома статтями КК України. При цьому одні злочини є необхідною передумовою скоєння інших, основних злочинів, кінцевою метою яких є збагачення з використанням статусу підприємництва. Завданням розслідування є встановити зв'язок між злочинами, який являє собою єдину картину злочинної діяльності [12]. Його висновки були нами підтримані й розвинуті автором цієї статті при підготовці у практичних рекомендаціях щодо розслідування злочинів, що вчиняються з використанням банків [4]. В. П. Корж поряд з іншим приділила увагу вирішенню проблем проведення дослідчої перевірки матеріалів про економічні злочини, вчинені організованими групами осіб [13]. В. В. Лисенко у своїх працях здійснив криміналістичний аналіз питання використання банків у структурі фіктивного підприємництва з метою ухилення від сплати податків та інших обов'язкових платежів [14]. Вирішення питань розслідування злочинів у сфері банківського кредитування стало предметом окремого дослідження в монографічній праці С. С. Чернявського [16]. Протидії використанню кредитно-банківської системи в організованій злочинній діяльності також присвятили свої праці А. М. Стрельбицька з М. П. Стрельбицьким [17] та В. П. Головіна [18].

Дослідження цих учених стали чималим поштовхом до розвитку науки криміналістики, створення практичних рекомендацій для слідчих щодо розслідування економічних злочинів з використанням банківської системи. Однак, не дивлячись на це, злочинна діяльність продовжує видозмінюватися. Сьогодні фінансова злочинність із затишних кабінетів і паперів переміщується у віртуальне середовище (наприклад, web-banking), зловмисники активно опановують комп'ютерні програми та мережу Інтернет як способи вчинення злочинних зазіхань на банківські рахунки. Тому сформульовані висновки та пропозиції потребують доповнень з урахуванням сучасного стану науки та практики. Вважаємо, що сьогодні перед криміналістичною наукою постають нові завдання комплексного системного вивчення сутності кримінальних процесів в економіці України, їх генезису, пізнання загальних та індивідуальних закономірностей елементів криміналістичної характеристики економічних злочинів у сфері банківської діяльності.

Висновки. Як бачимо, розвиток криміналістичних знань про економічну злочинність у банківській сфері мав певні відставання від крокуючої вперед злочинної діяльності. Причинами були як об'єктивні явища (соціально-економічні реформи, неврегульованість банківської сфери), так і суб'єктивні фактори (брак досвіду, спеціальних знань тощо). На жаль, корислива організована злочинність завжди була краще озброєна (технічно та інтелектуально), ніж правоохоронні органи, оскільки оперувала величезними коштами, отриманими незаконним шляхом. Злочинні акції в кредитно-фінансовій сфері на разі є вкрай латентними з огляду на банківську таємницю, корупційні зв'язки та електронні засоби розрахунків. Вважаємо за доцільне й надалі розвивати криміналістичні знання, використовуючи комплексне поєднання досягнень наук кримінально-правового циклу, економіки, інженерії, комп'ютерного програмування тощо. Практика свідчить, що найефективніший спосіб протидії злочинності в банківській сфері – це дія на упередження. Отже, активніше слід розвивати вчення про криміналістичне прогнозування та профілактику. Це значно заощадить процесуальні засоби реагування на злочинну діяльність, а також дозволить попередити масштабні збитки, які завдає злочинність.

Список бібліографічних посилань: 1. Осенин В. Я., Поздняков А. Н. Расследование хищений в системе сберегательных касс: метод. пособие. М.: Госюриздат, 1951. 134 с. 2. Козицин Я. М. Расследование хищений государственного и общественного имущества, совершенных с использованием банковских операций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Саратов, 1965. 20 с. 3. Танаевич В. Г. Проблемы борьбы с хищениями государственного и общественного имущества: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. М., 1967. 440с. 4. Корнієнко В. В. Поняття технології злочинного збагачення з використанням банків. *Право і Безпека*. 2005. Т. 4, № 1. С. 67–70. 5. Ларичев В. Д. Предупреждение и раскрытие преступлений в сфере кредитно-денежных отношений. М.: Изд-во УМЦ ГУК МВД РФ, 1993. 243 с. 6. Попович В. М. Правові основи банківської справи та її

захист від злочинних посягань: Настольна книга з питань банківської та підприємницької економічної безпеки. Київ: Дія-плюс; Прав. джерела, 1995. 325 с.

7. Виявлена ще одна схема злочинної діяльності керівництва АКБ «Україна»: прес-реліз/Прес-центр СБ України // Служба безпеки України: офіц. сайт. 23.09.2003. URL: <http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?a=23092003> (дата звернення: 10.10.2010).

8. Репіч А. Афера століття. *Іменем Закону*. 2010. № 5. С. 5.

9. Гамза В. А., Ткачук И. Б. Безопасность коммерческого банка: организационно-правовые и криминалистические проблемы: учеб. пособие. М.: Изд. Шумилова И. И., 2000. 302 с.

10. Яблоков Н. П. Основы методики расследования финансовых преступлений. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 1999. № 2. С. 3–17.

11. Магусовский Г. А. Экономические преступления: криминалистический анализ. Харьков: Консум, 1999. 480 с.

12. Волобуев А. Ф. Проблеми методики розслідування розкрадань майна в сфері підприємництва. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 426 с.

13. Корж В. П. Методика расследования экономических преступлений, совершаемых организованными группами, преступными организациями: монография. Харьков: Лицей, 2002. 387 с.

14. Лысенко В. Криминалистическая характеристика преступной деятельности фиктивных субъектов предпринимательства посредством банковских учреждений. *Підприємництво, господарство і право*. 2000. № 7. С. 108–111.

15. Степанюк Р. Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України: монографія/за заг. ред. А. Ф. Волобуєва; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: НікаНова, 2012. 382 с.

16. Чернявський С. С. Злочини у сфері банківського кредитування (проблеми розслідування та попередження): навч. посіб./за заг.ред. О. М. Джужи. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 264 с.

17. Стрельбицька Л. М., Стрельбицький М. П. Основи безпеки банківської системи України та банківської діяльності: монографія/за заг. ред. М. П. Стрельбицького. Київ: Кондор, 2004. 600 с.

18. Головіна В. П. Основи методики розслідування легалізації (відмивання) грошових коштів, здобутих злочинним шляхом, з використанням кредитно-банківської системи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2004. 19 с.

Надійшла до редколегії 11.01.2017



Корниенко В. В. Развитие криминалистических знаний об экономической преступности в сфере банковской деятельности

Рассмотрены этапы развития криминалистического обеспечения противодействия экономической преступности в банковской сфере. Проанализирована взаимосвязь между преступной деятельностью в этой сфере и уровнем развития криминалистических знаний.

Ключевые слова: криминалистические знания, преступная деятельность, банковская сфера, экономическая преступность, научные исследования

Korniienko V. V. The development of knowledge in the banking crimes sphere

The article analyzes knowledge about criminal investigation of crimes in the banking sector. Author divided these special knowledge into several stages from ap-

pearance of the first studies about investigation malfeasance in the economic sphere (50th of the XX c.) and up to nowadays.

It was observed that the progress of knowledge significantly lagged behind degree of criminality in the banking sphere. This gap is can be explained due primarily to the lack of an integrated approach in studying of economic crimes. The state of countering these crimes objectively has such challenges as: legislation, current reforms, lack of experience and specialized trainings, etc. It's mean lack of special knowledge in the field of economics, accounting, financial analysis and banking.

The criminalistics science need in the predictive function today. It will help in developing methods for a timely response to the new challenges of crime in the banking business and in other spheres. This will prevent large-scale damage caused by criminal activity as well as greatly saves procedural costs in late responding to crimes.

Keywords: special knowledge in criminal investigation, criminal activity, banking sector, economic crime, scientific research.



УДК 343.125(477)

О. С. Петров,

ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5052-2355>

ГЕНЕЗИС ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ У ВИГЛЯДІ ЗАСТАВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Проаналізовано правове регулювання застосування запобіжного заходу у вигляді застави відповідно до кримінального процесуального законодавства США, Франції, Австрії та Німеччини. Висвітлено позитивні та негативні особливості нормативної регламентації процесуального порядку застосування застави в національному законодавстві, запропоновано її удосконалення шляхом внесення змін до КПК України.

Ключові слова: досудове розслідування, запобіжні заходи, застава, застава-давець, застава сума.

Постановка проблеми. Процес глобалізації є невід'ємною рисою сучасного світу. Останнім часом спостерігається тенденція, за якою інтереси різних держав у політичній, соціальній, економічній та інших сферах життя в основному співпадають. Україна разом з іншими прогресивними державами активно співпрацює з багатьма країнами світу та бере участь у вирішенні правових і правозастосовних проблем. Відповідно, зовнішньо-політичні відноси України суттєво впливають на формування національного законодавства із урахуванням міжнародних правових стандартів і досвіду зарубіжних країн.

Стан дослідження. Питанням, які пов'язані із застосуванням інституту запобіжних заходів, приділяли увагу у своїх дослідженнях такі науковці, як Г. С. Герасименко, Ю. М. Грошевий, З. Д. Єнікєєв, Ю. Д. Лівшиц, М. С. Строгович, І. М. Янченко та інші. Однак, не-

зважаючи на теоретичні напрацювання, на практиці деякі аспекти застосування застави як одного з гуманних видів запобіжних заходів потребують удосконалення.

Метою статті є аналіз практики застосування застави та виявлення позитивних рис правозастосовної практики, що можуть бути закріплені в чинному Кримінальному процесуальному кодексі України.

Виклад основного матеріалу. Згідно з генезисом запобіжних заходів звільнення під заставу є традиційним для англосаксонської системи. Інститут застави має тривалу історію розвитку та становлення, яка бере свій початок ще з норм загального права Великобританії. Доречно почати аналіз із появи застави в американському кримінальному процесі, який існує та часто застосовується до сьогодні у формі письмової угоди між судом і підозрюваним. На підставі цієї угоди підозрюваний до моменту винесення обвинувального вироку може знаходитися на свободі за умов дотримання порядку досудового розслідування, зокрема участі у всіх необхідних слідчих діях. Наприклад, за результатами дослідження С. О. Боярова встановлено, що рішення про звільнення заарештованого з-під варти під заставу або на поруки у кримінальному процесі США приймається на стадії попереднього слухання справи в суді після пред'явлення обвинувачення, а підсудного – після винесення вироку. За умови наявності необхідних обставин приймається рішення про звільнення особи, яка перебуває під вартою, під грошову заставу. Невиконання умов звільнення під заставу тягне за собою конфіскацію самої застави.

У разі, якщо умови звільнення виконані, суд зобов'язується своїм рішенням повернути заставу. Існують різні способи внесення застави:

1) повна гарантована застава – в залі суду підозрюваний особисто сплачує повну суму застави шляхом поміщення грошей у спеціальний сейф;

2) закрыта гарантована застава – поручитель підписує зобов'язання суду під суму застави та поручається за нагляд, а підозрюваний сплачує гонорар поручителю, який зазвичай складає приблизно 10 % від суми застави. У разі, якщо підозрюваний переховується від суду, поручитель повинен сплатити суду повну суму застави, а тому має право вимагати в підозрюваного паралельну сплату в додаток до гонорару;

3) застava – завдаток – суддя дозволяє підозрюваному залишити в суді на зберігання відсоток від загальної суми застави (зазвичай 10 %). Повну суму застави необхідно сплатити у разі, якщо підозрюваний переховується від суду. Такий відсоток повертається після розгляду справи, але суд має право залишити собі 1–2 % на процесуальні витрати;

4) негарантована заставa – підозрюваний не сплачує суду грошей, але зобов'язується на повну суму застави з'явитися для участі у слідчих діях.

Уперше свого законодавчого закріплення в США застава знайшла в VIII-й поправці до Конституції США, яка передбачає умову, що «не можна вимагати надмірно високу заставу, призначати надмірно високий штраф, застосовувати незвичайне та жорстке покарання» [1, с. 70]. Тобто вона передбачає заборону призначення надмірно високої суми застави, а тому підозрюваний має право оскаржувати рішення суду стосовно суми застави. Однак отримати рішення суду на свою користь можливо лише за умови, якщо сума була призначена дійсно із завищенням.

Довгий час інститут застави існував лише як додаткова санкція, а не як різновид запобіжного заходу. Американські судді були схильні призначати крупні суми застави. У справах, яким приділялась особлива увага з боку влади, сума застави перевищувала 50 тисяч доларів. Історії американської юстиції відомі випадки призначення застави навіть у десятках і сотнях тисяч доларів [2]. Іноді судді умисно завищували суму застави з метою поставити підозрюваного в таку ситуацію, щоб він не зміг забрати необхідної суми [3, с. 49].

Вивчаючи законодавство США, С. В. Богданчиков зазначив, що поширення грошової застави призвело до появи «заставних поручителів», які за гонорар у розмірі 10 % від суми застави забезпечували нагляд за підозрюваним. При цьому законодавчо не було врегульовано, яким саме способом поручитель здійснював нагляд. Поручителі дозволяли собі переслідувати, погрожувати, викрадати підозрюваних з метою забезпечення умов письмового договору із судом. Така поведінка обурювала людей, а тому інститут застави потребував нормативного доопрацювання [4, с. 54].

Наступним важливим етапом у реформуванні інституту застави став ухвалений у 1984 р. Акт про реформу порядку звільнення під заставу і поручительство, який увійшов у збір законів США. Відповідно до цього нормативного акта підозрюваний міг бути звільнений під заставу, крім випадків засудження у справах, що передбачають покарання у вигляді смертної кари. Крім того, суддя мав право особисто вирішувати, чи можна довіряти підозрюваному, призначаючи заставу, та чи буде він виконувати свої обов'язки. Також суддя мав право накладати на підозрюваного додаткові зобов'язання, наприклад, щодо пересування та вибору місця проживання. Порушення цих умов тягло за собою арешт, не зважаючи на те, чи передбачений такий запобіжний захід щодо злочину, який вчинила особа. Важливим моментом в Акті про реформу порядку звільнення під заставу і поручительство було те, що в разі, якщо особа, яка сплачувала заставу, не з'являлася на виклики суду без поважних причин, то їй призначалося покарання у вигляді позбавлення волі строком на 5 років за неповагу до суду.

На сьогодні інститут застави врегульовано федеральними правилами кримінального процесу в судах, а також законодавчою базою округів і штатів.

Суддям США під час прийняття рішення про призначення підозрюваному застави допомагають працівники Служби вирішення досудових питань. Так, уповноважена особа проводить співбесіду з підозрюваним, за результатами якої готує звіт для судді. Зміст звіту включає в себе інформацію про його родинні зв'язки в місцевій громаді, наявність родичів за кордоном, психічний і фізичний стан, характеристики з місця проживання та роботи. Крім цього, працівник служби вирішення досудових питань дає рекомендацію про можливість застосування застави, яка не є обов'язковою, однак судді частіше прислухаються до думки спеціаліста. Якщо рішення приймається на користь підозрюваного, тобто його звільняють під заставу, нагляд за такою особою здійснюють працівники Служби вирішення досудових питань, які є державними службовцями та працюють у кожному штаті США.

У разі, якщо до підозрюваного неможливо застосувати заставу як запобіжний захід, судом приймається рішення про тримання особи під вартою до суду та під час судового слухання. На клопотання про ухвалення такого рішення має право прокурор із посиланням на небезпечність перебування підозрюваного в суспільстві або на можливість його подальшого переховування від суду.

Проведене нами дослідження дозволило встановити, що заставу активно застосовується протягом тривалого часу також у Великобританії. Не зважаючи на те, що, як і США, Великобританія належить до англосаксонської родини, кримінальний процес у цій країні кардинально відрізняється. Він побудований таким чином, що від початку та до кінця проходить у формі змагальності сторін, при цьому роль судді є пасивною. Офіційних органів досудового розслідування, як у континентальних державах, немає, як немає і офіційних етапів досудового розслідування. Історія появи застави у Великобританії бере свій початок із загальновідомого Habeas Corpus Act 1679 року, який дав право підозрюваному вимагати свого звільнення під заставу. Цей нормативний акт діє до сьогодні, надаючи можливість підозрюваним скористатися своїм правом на звільнення під заставу, крім осіб, які скоїли тяжкий або особливо тяжкий злочин [5].

У Сполученому Королівстві будь-яке залишення на свободі особи, стосовно якої є підстави для затримання, трактується як застосування інституту bail (застави). У межах цього інституту існують 2 види звільнення особи з-під варті:

1) unconditional (безумовна) bail, коли поліція чи суд звільняють особу без будь-яких додаткових умов звільнення;

2) conditional (умовна) bail, коли поліція чи суд звільняють особу за умови сплати застави, а також підписання зобов'язання не залишати місце проживання. Однак цей вид застави є доволі складним, тому застосовується на практиці рідше, ніж безумовна застава.

На сьогодні інститут bail регулюється чиним Законом 1976 року, в який постійно вносяться зміни та доповнення [6, р. 4]. Основною

ідеєю закону є те, що особа має право на свободу, крім випадків, прямо вказаних у чинному законодавстві. Особливої уваги заслуговує врегулювання інституту застави щодо малолітніх і неповнолітніх осіб, які скоїли злочин. Відповідно до Children and Young Persons (Protection from Tobacco) Act 1991 року у разі скоєння злочину невеликої або середньої тяжкості звільнення під заставу є обов'язковим. Таку заставу підписують батьки або опікуни на мінімальну суму, що забезпечить вчасне прибуття підозрюваного до суду [7].

Отже, за визначенням О. В. Медведєвої, під заставою в Англії слід розуміти звільнення особи з-під варті без будь-яких умов, крім появи на виклики суду, або за умови сплати певної грошової суми до казни держави. Приймати рішення про застосування застави може не тільки суддя, а й поліція. Офіцер поліції може приймати рішення про звільнення особи під заставу, враховуючи тяжкість скоєного злочину, практичної можливості транспортування особи до суду й інші об'єктивні фактори [8; с. 52].

Результати проведеного нами дослідження показали, що інститут застави в Німеччині має свої особливості. Наприклад, відповідно до КПК ФРН застава є відстрочкою виконання наказу про арешт за умови заходів забезпечення явки. Суддя приймає рішення про призначення застави стосовно особи, яка підозрюється у вчиненні злочину. Так, підозрюваний може вносити суму застави грошовим еквівалентом або цінними паперами. Крім того, необхідна наявність поручителя, який забезпечуватиме явку підозрюваного до суду в разі, якщо той переховується. У своїй праці Б. О. Філімонов зазначав, що практика застосування застави в Німеччині вказує на те, що цей запобіжний захід є необхідним. На думку німецьких юристів, відстрочка виконання наказу про арешт за умови заходів забезпечення явки застосовується доволі рідко тому, що сучасна мобільність населення не дозволяє органам суду та прокуратури змінювати арешт на заставу [9, с. 49].

Певні особливості щодо застосування застави має також законодавство Франції. Відповідно до Закону № 70-643 від 17.07.1970 застава є частиною судового контролю. Цей контроль замінює заставою тримання під вартою, вимагаючи від особи виконання вимог судді на етапі досудового розслідування. О. В. Медведєва зазначає, що у Франції відсутня межа суми, що може бути призначена для застави, а також відсутня регламентація, що саме у грошовому еквіваленті вона повинна бути сплачена. Так, наприклад, застава може бути сплачена банківськими білетами, цінними паперами, чеками тощо. Вона повинна бути внесена у спеціально створений державний орган «Каса вкладів і поручительств», який отримує гроші на свій рахунок та в подальшому розподіляє їх між уповноваженими особами [8, с. 54].

Відповідно до КПК Франції сума застави поділяється на 2 частини. Перша частина повертається підозрюваному в разі, якщо він виконав усі законні вимоги судді на досудовому розслідування. У разі, якщо підозрюваний не з'являвся на вимогу судді до суду, гроші переходять до бюджету держави. Друга частина застави завжди повертається в разі завершення кримінальної справи, винесення вироку зі звільненням від покарання чи виправданого вироку. При цьому в разі засудження друга частина переходить у казну держави на покриття розтрат на досудовому розслідуванні та судовому слуханні. Органом, що здійснює контроль за своєчасністю та повнотою сплати застав, є податкова адміністрація. Також працівники податкової адміністрації мають право у примусовому порядку отримувати гроші шляхом накладання арешту на майно боржника.

В. М. Бутов, досліджуючи заставу в Австрії, зазначив, що вона активно застосовується на території країни, як альтернатива триманню під вартою у формі письмової згоди між судом і підозрюваним. На підставі цієї згоди підозрюваний до моменту винесення обвинувального вироку може знаходитися на свободі за умови дотримання порядку досудового розслідування, зокрема участі у всіх необхідних слідчих діях. У випадках, коли підозрюваний не з'являється до суду, через три календарних дні повна сума застави переходить на рахунок державної казни [10, с. 47].

Отже, аналізуючи генезис законодавства зарубіжних країн щодо застосування запобіжних заходів у вигляді застави, можна зробити деякі **ВИСНОВКИ**.

1. Застава як захід процесуального забезпечення має давню історію та відома всім існуючим системам кримінального судочинства світу. Незважаючи на постійне вдосконалення форм кримінальної юстиції в державах світу, застава зберігає свою значущість.

2. Кримінальному процесу багатьох зарубіжних країн, особливо з англо-американською системою права, відомі лише 2 запобіжні заходи – тримання під вартою та застава (майнове поручительство). Однак на прикладі США й Австрії можна зробити висновок, що останнє десятиліття спостерігається тенденція до розвитку інституту запобіжних заходів з використанням засобів немайнового забезпечення явки підозрюваного до органів кримінального судочинства.

3. У багатьох країнах запобіжний захід у вигляді застави передбачений як різновид звільнення з-під варті, його застосування можливе лише за наявності юридичного рішення про арешт підозрюваного або про його фактичне затримання. У зв'язку з цим у США та Великобританії право бути звільненим під заставу має характер конституційної гарантії недоторканності особи.

4. Характерною для законодавств деяких країн є спроба обґрунтувати обрання запобіжного заходу у вигляді застави будь-яким юридично значущим фактором, вказати на їх залежність від обста-

вин, що характеризують особистість, можливого кримінального покарання за вчинений злочин тощо. На підставі цього законодавець передбачає пряму заборону, необхідність або можливість застосування запобіжного заходу у вигляді застави.

5. Кримінальне процесуальне законодавство зарубіжних країн вказує на відсутність чіткої мінімальної та максимальної суми застави, що забезпечує, з одного боку, врахування всіх обставин під час призначення заставної суми, а з іншого, – можливість застосування цього запобіжного заходу до осіб з різним статком. Виключенням є КПК Франції, який вимагає включення до залогової суми коштів для забезпечення компенсації матеріального збитку від злочину, судових витрат та інших коштів, що, з точки зору українського кримінального процесу, не відповідає основним цілям застосування запобіжних заходів і наділяє заставу виключними якостями, не притаманними іншим запобіжним заходам примусу.

Аналізуючи багаторічну практику застосування застави як різновиду запобіжних заходів в різних країнах, можемо виділити позитивні особливості, які в перспективі можна застосовувати у кримінальному процесуальному законодавстві України. Так, заслуговує на увагу практика Великобританії щодо врегулювання інституту застави стосовно малолітніх і неповнолітніх осіб, які скоїли злочин, за якої відповідно до Children and Young Persons (Protection from Tobacco) Act 1991 року у разі вчинення злочину невеликої або середньої тяжкості звільнення під заставу є обов'язковим. Таку заставу підписують батьки або опікуни на мінімальну суму, що забезпечить вчасне прибуття підозрюваного до суду. На нашу думку, доречним було б внесення подібного доповнення до чинного законодавства України, адже відповідно до Сімейного кодексу України держава піклується про дітей і ставить як найвищу цінність їх інтереси.

Список бібліографічних посилань: 1. Бояров С. А. Арест, залог и досудебное расследование в уголовном судопроизводстве США. *Российская юстиция*. 2006. № 2. С. 70–74. 2. Уголовное право России: учебник для вузов: в 2 т. Т. 1: Общая часть/А. Э. Жалинский, А. Н. Игнатов, Т. А. Костарева и др. М.: Норма, 1997. URL: <http://www.bibliotekar.ru/ugolovnoe-pravo-4/296.htm> (дата звернення 29.03.2017). 3. Пешков М. В. Мера пресечения – залог (правовой опыт судов США). *Законность*. 1998. № 12. С. 47–53. 4. Богданчиков С. В. Залог в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2009. 160 с. 5. Habeas Corpus Act 1679 // Wikipedia: The Free Encyclopedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Habeas_Corpus_Act_1679 (дата звернення: 29.03.2017). 6. The Law Commission (Law Com. No. 177). Criminal. Law. A Criminal Code for England and Wales. Vol. 1. Report and Draft Criminal Code Bill. L.: H.M. S.O., 1989. 238 p. 7. Children and Young Persons (Protection from Tobacco) Act 1991 (с. 23) // UK Laws: Legal Portal. URL: http://uklaws.org/acts_uk/text172.htm (дата звернення: 29.03.2017). 8. Медведева О. В. Залог и поручительство в системе мер уголовно-процессуального принуждения по законодательству Российской Федерации: дис. ...

канд. юрид. наук: 12.00.09. Волгоград, 1998. 219 с. 9. Филимонов Б. А. Основы уголовного процесса Германии: монография. М.: Моск. гос. ун-т, 1994. 104 с. 10. Бутов В. Н. Уголовный процесс Австрии: монография. Красноярск: Краснояр. ун-т, 1988. 200 с.

Надійшла до редколегії 29.03.2017



Петров А. С. Генезис меры пресечения в виде залога в зарубежных странах

Проанализировано правовое регулирование применения меры пресечения в виде залога в соответствии с криминальным процессуальным законодательством США, Франции, Австрии и Германии. Освещены позитивные и негативные особенности нормативной регламентации процессуального порядка применения залога в национальном законодательстве, предложено их совершенствование путём внесения изменений в КПК Украины.

Ключевые слова: досудебное расследование, меры пресечения, залог, залогодатель, залоговая сумма.

Petrov O. S. Genesis of a preventive measure in the form of a bail in foreign countries

The author has analyzed legal regulation of using preventive measures in the form of a bail under the criminal procedural law of the USA, France, Austria and Germany. Positive and negative features of the regulatory procedure of applying a bail in the national legislation have been highlighted; their improvement by amending the Criminal Procedural Code of Ukraine has been offered.

The findings have indicated that a bail as a measure of procedural provision has a long history, known to all existing criminal justice systems in the world; to criminal procedure in many countries, especially to the Anglo-American legal system; there are only 2 preventive measures – detention and a bail (collateral guarantee); in many countries a preventive measure as a form of a bail is provided as a type of the release from custody, while in the US and UK the right to be released on bail has the nature of constitutional guarantee of a person's immunity; the characteristic feature of the legislation of some countries is the attempt to justify a preventive measure in the form of a bail with any legally significant factor, to point out their dependence on the circumstances that characterize the personality, possible criminal punishment for a committed crime, etc. On this basis, the legislator provides a direct prohibition, the need or opportunity to use a preventive measure in the form of a bail.

Criminal procedural law of foreign countries indicates on a lack of clear minimum and maximum sum of a bail that ensures, on the one hand, taking into account all circumstances while setting the mortgage sum, on the other – the possibility to use this preventive measure to people with different incomes. The exception is the Criminal Procedural Code of France, which requires the inclusion into the mortgage sum the funds to provide compensation for material damage from a crime, court costs and other funds that in terms of Ukrainian criminal procedure does not meet the main goals of a preven-

tive measure and provides exclusive properties to a bail not typical for other preventive measures of compulsion.

Keywords: pre-trial investigation, preventive measures, bail, bailor, mortgage sum.



УДК 342.9

Р. М. Пилипів,

начальник сектору реагування патрульної поліції № 2

Рожнятівського відділення Калуського відділу поліції

Головного управління Національної поліції в Івано-Франківській області;

ад'юнкт Львівського державного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ ПІД ЧАС НАГЛЯДУ ЗА ДОРОЖНІМ РУХОМ

Розглянуто особливості застосування поліцейських заходів у діяльності патрульної поліції під час нагляду за дорожнім рухом. На підставі аналізу національного законодавства та закордонного досвіду окреслено наявні вади у правовому регулюванні застосування поліцейських заходів, сформульовано пропозиції щодо їх законодавчого усунення.

Ключові слова: поліція, поліцейські заходи, превентивні заходи, заходи примусу, безпека дорожнього руху, нагляд за дорожнім рухом.

Постановка проблеми. Серед основних завдань, які сьогодні суспільство та держава покладають на новостворені підрозділи патрульної поліції, є забезпечення публічної безпеки та порядку, безпеки дорожнього руху. Поряд з іншими не менш важливими завданнями поліції ці функції привертають увагу найбільшим набором правових та інших допоміжних засобів їхнього забезпечення, масштабістю, ресурсомісткістю і частотою застосування. Наприклад, в одній із країн Європейського Союзу (а колись республіки Радянського Союзу), Естонії, поліція для попередження небезпек у дорожньому русі здійснює роботу за трьома основними напрямками: а) підвищення ефективності профілактичної діяльності; б) посилення нагляду за дорожнім рухом; в) вплив на порушників правил дорожнього руху (далі – ПДР) [1]. Такі ж напрямки можна простежити й у діяльності сучасної поліції України.

Під час забезпечення безпеки дорожнього руху (далі – БДР) та інших пов'язаних із використанням транспортних засобів (далі – ТЗ) правовідносин, крім виявлення порушень ПДР, на патрульних поліцейських покладається низка інших завдань, наприклад, оперативне реагування на повідомлення про злочини, надання допомоги учасникам дорожнього руху тощо. Із метою вирішення цих завдань національне законодавство надає поліції низку повноважень, які з набранням чинності нового закону України «Про Національну полі-

цію» здобули назву «поліцейські заходи». Утім, як свідчать критичні публікації науковців, правозахисників, політиків, журналістів, а також аналіз судової практики, правозастосування визначених у законодавстві положень не позбавлено недоліків, що обумовлює актуальність обраної теми.

Стан дослідження. Проблеми адміністративного примусу в діяльності правоохоронних органів висвітлюватися в наукових працях А. В. Гаркуши, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, М. М. Долгополової, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. Ю. Микитюка, А. М. Подоляки, В. Й. Развадовського, Х. П. Ярмакі та інших учених. Однак, враховуючи зміни в законодавстві, зокрема ухвалення нового закону України «Про Національну поліцію», їх погляди та пропозиції можуть бути враховані лише в загальному вигляді. На сьогодні вже наявні праці, в яких об'єктом дослідження є діяльність новоствореної поліції, наприклад, публікації В. В. Гаркуши, Є. О. Крапивіна, А. В. Стаценка тощо. Проте навіть сучасні дослідження не дають вичерпних відповідей на всі наявні суперечності, що вкотре свідчить про необхідність подальших досліджень.

Метою статті є аналіз сучасного правового регулювання застосування поліцейських заходів під час нагляду за дорожнім рухом. Для досягнення поставленої мети планується виконати такі завдання: визначити поняття та встановити особливості поліцейських заходів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; виявити вади правового регулювання та правозастосування цих заходів; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Законодавець дає таке визначення поліцейському заходу – це дія або комплекс дій превентивного чи примусового характеру, що обмежує певні права та свободи людини й застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень (ч. 1 ст. 29 закону України «Про Національну поліцію»). При цьому слід звернути увагу на такий припис-застереження: поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції.

Обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним. Саме на цьому постійно акцентують увагу судді під час розгляду адміністративних справ з приводу злісної непокорі законному розпорядженню або вимозі поліцейського під час виконання ним службових обов'язків (ст. 185 КУпАП), наприклад, у постановах Придніпровського районного суду м. Черкас у справі № 711/8808/16-п від 19.10.2016 [2] або Широківського районного суду Дніпропетровської області у справі № 197/712/16-п від 16.06.2016 [3]. Обраний поліцейський захід є законним, якщо він визначений законом. При цьому поліція для виконання покладених на неї завдань вживає заходи реагування на правопорушення, окреслені в розділі V закону України «Про Національну поліцію», а

також визначені КУпАП і Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом.

Поліцейські заходи в Законі поділяються на превентивні заходи та заходи примусу. До превентивних заходів належать: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка й огляд; 4) зупинення ТЗ; 5) вимога залишити місце й обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, ТЗ або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи ОВС; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- та кінозйомки, відеозапису, засобів фото- та кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування (ст. 31 закону України «Про Національну поліцію»). До заходів примусу (ми пропонуємо називати їх «поліцейські заходи примусу (припинення) спеціального призначення») Закон відносить: 1) фізичний вплив (силу); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї (ч. 1 ст. 42). Як свідчить практика та змістове наповнення застосування вказаних поліцейських заходів, практично всі з них можуть бути використані поліцейськими під час забезпечення БДР. Винятком є лише перевірка дотримання вимог дозвільної системи ОВС та перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб.

Під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особу про причини застосування до неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються такі заходи. Доведення до відома особи нормативно-правового акта, на підставі якого застосовується такий захід, є ні чим іншим, як посиланням на норму закону, яким цей захід передбачений, а в деяких випадках додатково й орієнтування стосовно особи або ТЗ, рішення уповноваженого органу державної влади, який, наприклад, ухвалив таке рішення про обмеження чи заборону руху тощо.

Вдавання до крайнощів під час коментування вимог закону України «Про Національну поліцію», як це робить у своєму «експрес-аналізі» цього нормативно-правового акта журналіст І. Синєпалов [4], безумовно, не можна назвати розумною критикою. Проте й надто розширене трактування законодавства, а саме вихід за межі окресленого, особливо з боку посадових осіб органів публічного адміністрування, також призводить до незаконних дій. Прикладом може слугувати постанова Приморського районного суду м. Одеси у справі № 522/6083/16-п від 29.07.2016. У мотивувальній частині постанови суд навів зміст ч. 2 ст. 31 закону України «Про Національну поліцію» (під час проведення превентивних поліцейських заходів

поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування до неї превентивних заходів ..., яким є перевірка документів) та ст. 32 Закону, в якій наведені випадки, коли поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу. Виходячи з обставин справи, яка розглядалася, суд жодної з причин у ситуації, яка склалася між поліцейськими та Особою 1, не побачив. У постанові суд зазначив, що в протоколі про адміністративне правопорушення повинна бути вказана об'єктивна сторона, однак в порушення вимог не зазначив, якими діями Особа 1 вчинила злісну непокору, а також, якими правовими підставами керувався поліцейський під час здійснення вимоги, яку не виконала Особа 1 [5].

Серед превентивних заходів, які застосовуються поліцейськими з метою забезпечення БДР, учасникам дорожнього руху найчастіше доводиться стикатися із зупиненням ТЗ, перевіркою документів та опитуванням особи. Набирає обертів такий новий захід, як поліцейське піклування.

Концепція законодавчих змін щодо розширення повноважень правоохоронців (лобіюється МВС України та Національною поліцією України) містить пропозицію ввести додаткову підставу для зупинення ТЗ (у зв'язку з підозрою, що водій знаходиться в стані сп'яніння або під впливом лікарських препаратів) [6]. Однак, чи обґрунтована така пропозиція та чи не буде така підстава черговим суб'єктивним приводом з боку поліцейських для, фактично, «безпідставної» зупинки ТЗ? Адже поняття «підозра» – це ймовірне припущення, яке ґрунтується на аналізі певних ознак. Перелік таких ознак ініціатори законодавчих змін не пропонують.

Утім доречно згадати про те, що профілактика скоєння ДТП через керування у стані сп'яніння або особами, які не мають права керування, повинна бути справою загальногромадською. Кожен небайдужий громадянин може попередити поліцію про відомий йому факт керування водієм автомобілем у стані сп'яніння (у цьому контексті слід згадати про досвід Німеччини, де кожний свідомий громадян вважає своїм обов'язком повідомити про відомий факт порушення норм безпеки). У цьому випадку законодавцю слід надати поліцейським право зупиняти ТЗ. Отже, новий пункт 3-1 у ч. 1 ст. 31 закону України «Про Національну поліцію» повинен встановлювати таку підставу для зупинки: «якщо є інформація, що свідчить про керування ТЗ водієм у стані алкогольного, наркотичного сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, або особою, яка не має права керувати ТЗ відповідної категорії». У цьому контексті Герхард Штібінг цілком слушно пояснює: «У широкому сенсі до сфери постановки пріоритетів відноситься не тільки ступінь активності нагляду (з боку поліції), а і його поєднання із заходами щодо припинення порушень. Тотальний нагляд (контроль) за дорожнім рухом наскільки неможливий, настільки і небажаний. Неможливий тому, що недостатньо людських ресурсів

поліції; небажаний тому, що безліч вимог, які пред'являються сучасним дорожнім рухом, можуть правослухняного учасника дорожнього руху зробити порушником. Під час здійснення поліцейського нагляду перевагу слід віддати системі з високим ступенем контролю (спостереження) і з помірним припиненням і використанням репресивних заходів» [7, с. 152].

Отже, співпраця з населенням, яке має активну громадську позицію щодо повідомлення та реагування на факти правопорушень, є компромісом між частотою втручання правоохоронців в особисте життя громадян (у нашому випадку – учасників дорожнього руху) й ефективністю виявлення та своєчасного припинення порушень ПДР, зокрема керування у стані сп'яніння. Внесення відповідних доповнень до причин для зупинки ТЗ є лише частиною (правовстановляючим елементом) на шляху до дієвості такого механізму.

Наступним питанням нашого дослідження є правовий аналіз «достатності» поліцейських заходів для виконання покладених на патрульну поліцію завдань у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та «завершеності» їх правового врегулювання. Як було зазначено вище, у вирішенні проблем дотримання учасниками дорожнього руху правил, норм і стандартів у цій сфері багато сподівань покладається на заходи переконання, виховання та заохочення. Однак трапляються ситуації, коли метод переконання не дозволяє вплинути на ситуацію та забезпечити публічну безпеку й порядок без застосування більш радикальних превентивних і спеціальних примусових заходів.

Безумовно, в питання реформування діяльності Національної поліції втручається політика, яка будь-які факти може перекрутити собі на користь залежно від обставин. Очевидно, що не позбавлені певного популізму й заяви або ініціативи керівництва МВС України. Не зважаючи на це, якщо тверезо оцінити ситуацію, яка на сьогодні існує в країні, то стає зрозуміло, що деякі питання потребують негайного законодавчого врегулювання. Головне з них це права (обов'язки) водія та інших осіб, які знаходяться у ТЗ, і, безумовно, безпека поліцейського й інших пересічних громадян під час взаємовідносин із цими водіями. До речі, ті відносини, на яких ми збираємося далі зупинити нашу увагу, мають також гарантувати й певні права водіїв.

Дослідження аспекту взаємних дій водія та поліцейських у випадку зупинки ТЗ ми бажасмо почати з досвіду США. У Сполучених Штатах права офіцера поліції та обов'язки водія чітко регламентовані на законодавчому рівні. Як і в Україні, це підстави зупинки, порядок огляду та обшуку водія й автомашини, застосування за необхідності спеціальних засобів. Будь-яка особа в США, яка складала іспит на право управління ТЗ, усвідомлює, як поводитися в разі зупинки автомобіля представником правоохоронного органу, що потрібно робити і чого робити не треба. Українське законодавство (норма-

тивно-правові акти) має приклад окреслення чіткого алгоритму дій водія у випадку причетності до ДТП. Відповідно до п. 2.10 ПДР України в разі причетності до ДТП водій зобов'язаний: а) негайно зупинити ТЗ і залишатися на місці пригоди; б) увімкнути аварійну сигналізацію та встановити знак аварійної зупинки відповідно до вимог п. 9.10 цих Правил; в) не переміщати ТЗ і предмети, що мають причетність до пригоди тощо. Отже, хіба не варто законодавчо розставити всі крапки над «і» в діях водія під час зупинки його ТЗ поліцією? У США існують такі рекомендації: 1) заглушити двигун і поставити машину на ручне гальмо; 2) за будь-яких обставин залишатися в автомобілі, якщо поліцейський не пропонує Вам вийти із ТЗ; 3) увімкнути світло в салоні (якщо на вулиці темрява), не робити зайвих рухів; 4) відкрити вікно водія; 5) тримати руки на кермі так, щоб їх бачив правоохоронець [8, с. 189].

Запровадження таких доповнень до обов'язків водія (ст. 16 закону України «Про дорожній рух» та п. 2.10 ПДР України) має гарантувати взаємне дотримання прав і виконання обов'язків у відносинах водія з поліцією. Відповідно, до превентивних заходів закону України «Про Національну поліцію» необхідно додати кореспондуюче повноваження – вимагати від водія зупиненого на законних підставах ТЗ відкрити вікно не менше, ніж на дві третини, ввімкнути світло в салоні автомобіля та не залишати ТЗ без конкретної команди поліцейського. Гіпотезу ст. 35-1 закону України «Про Національну поліцію» пропонуємо назвати «Вимога залишатися у ТЗ після його зупинки поліцейським». Крім того, п. 2 ч. 3 ст. 45 цього ж Закону необхідно доповнити інформацією, що гумові та пластикові кийки застосовуються для «примусового розбиття скла ТЗ, якщо водій або інша особа, яка знаходиться в салоні цього ТЗ, відмовляється виконувати законну вимогу поліцейського вийти із ТЗ або відчинити вікно». Статтю 46 Закону пропонуємо доповнити частиною, яка дозволятиме поліції застосовувати вогнепальну зброю як спеціальний засіб (руків'я пістолета або приклад автомата) без застосування кінетичної енергії набоїв для примусового розбиття скла ТЗ, якщо водій або інша особа, яка знаходиться в салоні цього ТЗ, відмовляється виконувати законну вимогу поліцейського вийти із ТЗ або відчинити вікно.

Можна зробити **висновок**, що українська система поліцейських (превентивних і спеціальних примусових) заходів на сьогодні має цілком сформований вигляд, який увібрав достатньо повноважень для виконання покладених на Національну поліцію завдань, зокрема у сфері БДР. Перебільшення у форматі запровадження надмірного розширення прав поліції може, навпаки, призвести до негативних соціальних наслідків. Проте поглиблений аналіз основних поліцейських заходів у сфері забезпечення БДР свідчить про необхідність певного вдосконалення вже існуючого законодавства та окреслення одного з важливих питань законодавчого гарантування прав водіїв і

безпеки поліцейських після зупинки (у передбачених законом випадках) транспортного засобу.

Однак наведені у статті аргументи та пропозиції також не охоплюють усього кола правовідносин поліцейських із водієм, які виникають під час нагляду за дорожнім рухом. Логічним продовженням дослідження цієї тематики є аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у сфері забезпечення БДР, з'ясування проблемних питань та окреслення можливих шляхів їх правового вирішення.

Список бібліографічних посилань: 1. Ennetustegevus // Siseministeerium: офіц. сайт МВС Республіки Естонія. URL: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvavalisuse-valdkond/ennetustegevus> (дата звернення: 19.01.2017). 2. Постанова Придніпровського районного суду м. Черкас у справі № 711/8808/16-п від 19 жовт. 2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень: сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62112148> (дата звернення: 19.01.2017). 3. Постанова Широківського районного суду Дніпропетровської області у справі № 197/712/16-п від 16 черв. 2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень: сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58344695> (дата звернення: 19.01.2017). 4. Синепалов І. Експрес-аналіз Закону «Про Національну поліцію» // Остров: сайт. URL: <http://www.ostro.org/blogs/syniepalov/161283/> (дата звернення: 19.01.2017). 5. Постанова Приморського районного суду м. Одеси у справі № 522/6083/16-п від 29 лип. 2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень: сайт. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59720867> (дата звернення: 19.01.2017). 6. У МВС підготували концепцію законодавчих змін щодо розширення повноважень поліції // 112 Україна: сайт новин. 05.11.2016. URL: <http://ua.112.ua/polityka/u-mvs-pidhotuvaly-kontseptsiu-zakonodavchikh-zmin-shchodo-rozshyrennia-povnovazhen-politsii-350661.html> (дата звернення: 19.01.2017). 7. Штибінг Г. Правовые и организационные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в Федеративной Республике Германии: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1996. 168 с. 8. Стаценко А. В. Реформа української поліції: американський досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 3. С. 188–190. URL: http://lsej.org.ua/3_2016/3_2016.pdf (дата звернення: 19.01.2017).

Надійшла до редколегії 02.02.2017



Пылыпив Р. М. Проблемы правоприменения полицейских мер в ходе надзора за дорожным движением

Рассмотрены особенности применения полицейских мер в деятельности патрульной полиции во время надзора за дорожным движением. На основе анализа национального законодательства и зарубежного опыта установлены имеющиеся недостатки в правовом регулировании применения полицейских мер, сформулированы предложения по их законодательному устранению.

Ключевые слова: полиция, полицейские меры, превентивные меры, меры принуждения, безопасность дорожного движения, надзор за дорожным движением.

Pylypiv R. M. Problems of legal-enforcement of police activities during the traffic control

The subject of the study is the regulatory basis and procedures of using administrative compulsion in the law enforcement activities of the modern Ukrainian police. The objective of the paper to analyze contemporary legal regulation of using police measures during the traffic control.

The relevance and scientific novelty of the generated results in the article are due to the presence of a number of inconsistencies and contradictions in the practice of using police measures that significantly affect the efficiency of the police activities and the state of guaranteeing basic human rights in the country, because nowadays there is an approbation of innovations of the legislation governing policing in Ukraine. The problems of imperfection of certain provisions of the law are mostly manifested in the relations between patrol police officers and drivers during the traffic control.

The author has stated that the Ukrainian system of police (preventive and special compulsory) measures is well-established that incorporate the necessary authorities to carry out the tasks of the National Police, in particular in the field of road safety. And exaggeration in the form of the implementation of excessive expansion of police rights can conversely lead to negative social consequences. However, in-depth analysis of certain legal relations in this area demonstrates the need for some improvement of the existing legislation and to outline one of the important issues of legal guaranteeing the rights of drivers and safety of police officers after the stopping (in certain cases under the law) the vehicle.

The author of the article has grounded in the conclusions the expediency of the balanced approach to the expansion of existing compulsory police powers and priorities for further improvement of legislation. The obtained results of the paper should contribute to the improvement of preventive policing in the sphere of road safety and combating offenses.

Keywords: police, police measures, preventive measures, compulsory measures, road safety and traffic control.



УДК 343.14

М. Г. Щербаковський,

*доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінально-правових дисциплін факультету № 6 (права та масових комунікацій) Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8413-9311>*

ВИКОРИСТАННЯ ДОКАЗІВ ЯК ЕТАП ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Розглянуто зміст етапів доказування у кримінальному провадженні. Показано, що заключним його етапом є використання доказів, яке являє собою розумове та праксеологічне оперування доказовою або орієнтуючою інформацією з метою вирішення кримінально-правових, процесуальних, криміналістичних і кримінологічних завдань.

Ключові слова: кримінальне провадження, доказування, етапи доказування, використання доказів.

Постановка проблеми. Доказування, яке здійснюється у встановленій законом формі сторонами кримінального провадження, є основним змістом кримінально-процесуальної діяльності. Поняття кримінально-процесуального доказування, його зміст і структура є предметом тривалої дискусії вчених. Аналіз висловлених точок зору правників дає підстави для висновку, що доказування у кримінальному судочинстві розглядається як пізнавальна діяльність, що здійснюється в установленій законом процесуальній формі, спрямованій на отримання сукупності доказів та обґрунтування ними відповідних процесуальних рішень у кримінальному судочинстві. Проте структурні елементи цього процесу вчені визначають по-різному.

Стан дослідження. У науці кримінального процесу поширилася думка, що процес доказування – це діяльність, пов'язана зі збиранням, перевіркою й оцінюванням доказів. Кожну з названих складових одні автори вважають окремими етапами доказування [1, с. 28–29; 2, с. 8–9; 3, с. 23], інші – взаємозалежними елементами цієї діяльності [4, с. 298–300]. В. І. Галаган стверджує, що збирання доказів є одним із завдань кримінально-процесуальної діяльності й здійснюється на всіх її етапах [5, с. 83]. Р. С. Белкін вважає, що збирання, дослідження й оцінювання доказів не є різночасовими етапами, які змінюють один одного, це різні сторони процесу доказування. Учений зазначає, що на різних стадіях цього процесу та чи інша сторона може виступати на перший план, але інші сторони залишаються [1, с. 9].

Метою статті є розгляд етапів доказування та доведення, що наступним, логічним і завершальним його етапом є використання доказів для вирішення певних завдань.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 91 Кримінального процесуального кодексу України процес доказування «полягає у збиранні, перевірці й оцінці доказів». Однак щодо структурних елементів доказування у процесуалістів не склалося однастайності думок. У літературі неодноразово зазначалося, що схема доказування, яка складається лише з трьох традиційних компонентів, не має універсального характеру. Тричленну структуру процесу доказування дослідники нерідко доповнюють такими компонентами, як висування версій [6, с. 210–211], винесення висновків у кримінальному провадженні [7, с. 220], пошук, виявлення та закріплення (фіксація) [8, с. 43] або процесуальне оформлення доказів [4, с. 298], використання доказів [9, с. 367–374], формування доказів [10, с. 10], дослідження доказів (розуміючи під ним перевірку) [11, с. 7] тощо. Пропонується структура доказування, яка містить такі основні елементи: збирання (формування), перевірка, оцінювання доказів, обґрунтування висновків у кримінальному провадженні з метою встановлення істини

та вирішення завдань кримінального судочинства [10, с. 4]; збирання, формування й використання доказів [12, с. 38]; виявлення, збирання, закріплення, перевірка й оцінювання доказів, застосування відповідних кримінально-процесуальних норм [13, с. 43]; закріплення фактичних даних, їх перевірка, оцінювання доказів та обґрунтування висновків у кримінальному провадженні [14, с. 15]; збирання (формування) доказів та їх процесуальних джерел; перевірка цих доказів і джерел; оцінювання доказів та їх процесуальних джерел; прийняття процесуального рішення та його аргументація (мотивація) [15, с. 42].

На нашу думку, сутність доказування полягає не тільки у збиранні, дослідженні й оцінюванні доказів, які умовно можна визначити відповідно як початкові етапи доказування. Як слушно зазначає В. Д. Берназ, після виявлення фактичних даних, їх фіксації й виділення вони використовуються для виявлення нових даних [16, с. 258]. Наступним і логічним етапом, як пише А. Р. Белкін, є використання доказів з метою доказування [9, с. 367]. Цей етап є логічним тому, що сам сенс доказування полягає в тому, щоб якимось використати зібрані, досліджені й оцінені докази. З одного боку, це – саме останній етап, відірваний у часі від попередніх, адже є очевидним, що не можна використати доказ, не отримавши, не дослідивши та не оцінивши його. З іншого боку, процес роботи з доказами – явище комплексне, один доказ може перебувати тільки на стадії дослідження, інший – уже на стадії використання, причому не виключено, що наступний доказ може з'явитися лише після використання попереднього.

Висловлені точки зору щодо структури процесу доказування зумовлюють на необхідність пошуку її уніфікації, надання їй якомога більш загального вигляду, що ілюструє рух як окремо взятого доказу, так і всієї сукупності доказів, що фігурують у кримінальному провадженні. Такою універсальною структурою доказування, на погляд М. А. Погорецького, міг би стати поділ його на два етапи, що становлять його як єдиний процес: перший – отримання доказів, другий – використання доказів для обґрунтування процесуальних рішень у кримінальному провадженні [17, с. 21]. Аналогічну думку висловлює М. П. Кузнецов, який робить висновок, що «доказування складається із збирання, перевірки, оцінювання доказів і їх використання під час встановлення обставин, що мають значення у кримінальному провадженні, а також обґрунтування висновків, які випливають із них» [18, с. 10]. Дещо іншу позицію займає В. М. Стратонов, який вважає, що використання доказів є заключним етапом роботи з доказами у структурі слідчої дії, оскільки після їх збирання, дослідження й оцінювання суб'єкт доказування оперує ними, застосовує з певною практичною метою, за допомогою чого вирішує завдання встановлення істини у кримінальному провадженні [19, с. 149]. На

нашу думку, використання здобутих під час провадження слідчої дії доказів виходить за її межі й здійснюється з різними цілями, зокрема під час проведення інших слідчих (розшукових) дій. Ми приєднуємося до думки тих учених, які обґрунтовують виділення в процесі доказування окремого етапу «використання доказів» як такого елемента, який би вказував на цільове призначення всієї попередньої доказової діяльності, оскільки збирання, перевірка й оцінювання доказів здійснюються для того, щоб згодом оперувати доказами, використовувати їх як засіб доказування. Таким чином, використання доказів являє собою заключний етап роботи з доказами, який настає після їх збирання, перевірки та оцінювання. Сутність цього етапу процесу доказування полягає в тому, що використання доказів – це робота з доказами щодо їх застосування, оперування ними в певних цілях кримінального провадження. Підтримуючи в цілому пропозицію щодо виокремлення використання доказів від процесу їх збирання (формування), перевірки та оцінювання, додамо, що цілі використання наявних доказів є більш різноманітними. Розглянемо мету і зміст цього етапу доказування.

«Використання» визначається як «уживання чого-небудь з користю» [20, с. 412]. Використання доказів – досить неоднозначне та складне поняття, яке в літературі визначається по-різному. Так, Л. Ю. Ароцкер пише, що використовувати докази – означає збирати, застосовуючи для цього відповідні процесуальні й криміналістичні прийоми, дані, які підтверджують або спростовують висновок про факти [21, с. 36]. На нашу думку, вказані завдання вирішуються під час перевірки доказів. Р. С. Белкін розглядає використання доказів як оперування ними під час доказування обставин, які треба дослідити у кримінальному провадженні, при цьому використання доказів, оперування ними і є, власне, доказуванням [22, с. 25]. Таким чином, учений ототожнює процес доказування й використання доказів, із чим не можна погодитись. В. М. Тertiшник і С. В. Слінько визначають використання доказів як побудову висновків у кримінальному провадженні й обґрунтування рішень [23, с. 68]. На нашу думку, вказана трактовка використання доказів обмежується лише розумовою діяльністю. Із точки зору Б. О. Матійченка, використання доказів – етап їх оцінювання [24, с. 98]. І таке визначення викликає заперечення, по-перше, тому, що оцінювання – розумова діяльність, а використання доказів може втілюватися в практичні дії, по-друге, коли доказ у результаті оцінювання визнається непридатним до використання, то його оцінювання не буде завершеним, що не логічно. Г. Ш. Берлянд звертає увагу на те, що використання доказів є психічною діяльністю, тобто «внутрішньою», невидимою дією, яка здійснюється в розумі й реалізується в діях «зовнішніх» – у збиранні, дослідженні й оцінюванні нових доказів [25, с. 24]. Вважаємо, що у «внутрішній» діяльності слідчого більшою мірою превалюють не психічні процеси, а логічні процедури, зовнішній прояв яких виявляєть-

ся у постановці тактичних завдань і шляхів їх вирішення під час кримінального провадження.

Проведений аналіз свідчить про те, що «використання доказів» розглядається дослідниками, виходячи із сутності процедури доказування, при цьому під «використанням» розуміються або окремих етап доказування, або ж увесь процес у цілому. У такому підході лишається незрозумілою процедура використання доказів. У визначенні сутності використання доказів удалим видається термін «оперування», використаний Р. С. Белкіним, оскільки цей термін повною мірою відбиває всю широту можливостей, яка відкривається перед сторонами та судом стосовно застосування доказів. Схожої думки дотримується М. А. Погорецький, який під використанням доказів розуміє логічну й практичну діяльність, яка полягає в оперуванні ними з метою доказування [17, с. 22]. Ця дефініція потребує, на нашу думку, уточнення. Як відзначалося вище, термін «використання доказів» не є тотожним «доказуванню». Очевидно, що поняття доказування є більш широким, ніж поняття використання доказів, оскільки охоплює також стадії збирання, дослідження, оцінювання та перевірки доказів і, очевидно, доказування може здійснюватись навіть тоді, коли немає жодного доказу, а є лише інформація, яка вимагає перевірки, та фіксації й тільки згодом може перетворитись на доказ. Водночас використання доказів може відбуватись лише за наявності хоча б одного належним чином отриманого й оціненого доказу.

Ураховуючи викладене вище, вважаємо, що використання доказів доцільно визначити як окремих етап доказування, який являє собою розумове (логічне) та праксеологічне (діяльнісне) оперування доказами з метою встановлення обставин, що підлягають доказуванню, а також вирішення інших завдань, які мають значення у кримінальному провадженні. Розумове (логічне) оперування доказами здійснюється завдяки внутрішньому процесу у свідомості суб'єкта доказування, а практичне – зовнішнім діям, їх реалізації під час розслідування.

Використання наявних доказів може бути передумовою збирання, дослідження, оцінювання та перевірки нових доказів [26, с. 195]. Як слушно відзначає Г. Ш. Берлянд, процес пізнання обставин злочину починається лише остільки, оскільки в уже відомих обставинах виявляються ознаки злочину [25, с. 24]. Під час розслідування злочину можна говорити про первинну кримінально-релевантну інформацію, яку ще слід перевірити, оскільки лише перевірена та підтверджена згідно з кримінальним процесуальним законом інформація може вважатись достовірною й придатною для подальшого використання [27, с. 27].

Загальні цілі використання доказів під час розслідування злочинів були розглянуті А. Р. Белкіним і містять такі складові: 1) перевірка: версій, інших доказів, орієнтуючої та розшукової інформації з метою їх оцінювання; 2) обґрунтування: прийнятих рішень, обвинувального висновку; 3) моделювання: слідчої ситуації, механізму зло-

чину, психологічного портрету та зовнішності злочинця; 4) отримання нових доказів, нової оперативної та розшукової інформації, формування комплексів доказів; 5) демонстрація доказів учасникам процесу на предмет: усунення наявних суперечностей між доказами, викриття в наданні неправдивих свідчень та отримання нових доказів, переконання у безглузді протидії розслідуванню, подолання кругової поруки співучасників [9, с. 370].

На підставі аналізу слідчо-експертної практики С. П. Лапта розглядає такі вектори використання експертиз під час розслідування злочинів: у доказуванні, тактичному й організаційному плані, у профілактиці злочинів [28, с. 16–17].

Вважаємо, що позначені науковцями положення вимагають більш чіткого логічного підґрунтя та подальшої деталізації й розробки. На нашу думку, можна виділити чотири загальні напрями використання доказів та окремі цілі під час розслідування злочинів, що їм відповідають [29, с. 422–447]: 1) кримінально-правовий – кваліфікація злочинних дій (установлення ознак, елементів складу злочину); 2) кримінально-процесуальний – отримання нових доказів, перевірка інших доказів, формування комплексів доказів, обґрунтування процесуальних рішень; 3) криміналістичний – висунення й перевірка версій, моделювання механізму злочину та його складових (невідомого злочинця, знаряддя та ін.), ідентифікація осіб і предметів; подолання протидії розслідуванню; обґрунтування тактичних рішень тощо; 4) кримінологічний – установлення причин та умов, які сприяли вчиненню злочинів. Характеризуючи ці напрями, наголосимо, що вони є взаємопов'язаними й взаємно обумовлюють один одного. Це пояснюється головною метою діяльності суб'єктів їх використання у межах кримінального судочинства – повним, об'єктивним розслідуванням злочинів.

Висновок. На підставі викладеного вище можна сформулювати таку дефініцію: використання доказів у кримінальному провадженні є наступним після їх збирання, перевірки та оцінювання етапом доказування, зміст якого становить розумове (логічне) та праксеологічне (діяльнісне) оперування встановленою доказовою або орієнтуючою інформацією з метою вирішення кримінально-правових, процесуальних, криміналістичних і кримінологічних завдань.

Список бібліографічних посилань: 1. Белкин Р. С. Собираение, исследование и оценка доказательств: сущность и методы: монография. М.: Наука, 1966. 293 с. 2. Арсеньев В. Д. Вопросы общей теории судебных доказательств в советском уголовном процессе: монография. М.: Юрид. лит., 1964. 179 с. 3. Орлов Ю. К. Основы теории доказательств в уголовном процессе: науч.-практ. пособие. М.: Проспект, 2000. 192 с. 4. Теория доказательств в советском уголовном процессе/отв. ред. Н. В. Жогин. М.: Юрид. лит., 1973. 736 с. 5. Галаган В. І. Правові та криміналістичні проблеми вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності (на матеріалах органів внутрішніх справ України): дис.

- ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2003. 526 с. **6.** Горский Г. Ф., Кокорев Л. Д., Элькин П. С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 1978. 303 с. **7.** Кокорев Л. Д., Кузнецов В. П. Уголовный процесс: доказательства и доказывание. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 1995. 272 с.
- 8.** Ларин А. М. Работа следователя с доказательствами: монография. М.: Юрид. лит., 1966. 156 с. **9.** Белкин А. Р. Теория доказывания: пособие. М.: Норма, 2007. 528 с. **10.** Михеенко М. М. Доказывание в советском уголовном судопроизводстве. Київ: Вища шк., 1984. 133 с. **11.** Каз Ц. М. Субъекты доказывания в советском уголовном процессе. Саратов: Саратов. гос. ун-т, 1968. 68 с. **12.** Дегтярь Т. С. Собирающие и формирование доказательств в процессе расследования преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2001. 179 с. **13.** Москалькова Т. В. Этика уголовно-процессуального доказывания (стадия предварительного расследования). М.: Спарк, 1996. 125 с. **14.** Сиблева Н. В. Допустимость доказательств в советском уголовном процессе. Киев: УМК ВО, 1990. 68 с. **15.** Стахівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування: монографія. Київ; Тернопіль: Терно-граф, 2005. 272 с. **16.** Берназ В. Д. Доказування за новим КПК України: поняття, структурні елементи // Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики: матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 95-річчю з дня народження проф. М. В. Салтєвського (м. Одеса, 2 листоп. 2012 р.). Одеса: Фенікс, 2012. С. 255–259. **17.** Погорєцький М. А. Актуальні питання теорії доказів // Докази і доказування за новим Кримінальним процесуальним кодексом України (до 75-річчя з дня народження проф. М. М. Михеєнка): матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 6–7 груд. 2012 р.). Харків: Вид. Строков Д. В., 2013. С. 15–22. **18.** Кузнецов Н. П. Доказывание и его особенности на стадиях уголовного процесса России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Воронеж, 1998. 36 с. **19.** Сратонов В. М. Завдання слідчих (розшукових) дій у процесі розслідування злочинів // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2014. № 2. С. 143–155. **20.** Словник української мови: в 11 т. Т. 1. Київ: Наук. думка, 1970. 800 с. **21.** Ароцкер Л. Е. Использование данных криминалистики в судебном разбирательстве уголовных дел. М.: Юрид. лит., 1964. 223 с. **22.** Белкин Р. С. Ленинская теория отражения и методологические проблемы советской криминалистики. М.: ВШ МВД СССР, 1970. 130 с. **23.** Тертышник В. М., Слинко С. В. Теория доказательств. Харьков: Арсис, 1998. 256 с. **24.** Матийченко Б. А. Вопросы оценки заключения эксперта следователем и судом // Общетеоретические, правовые и организационные основы судебной экспертизы: сб. науч. тр. ВНИИСЭ. М., 1987. С. 96–100. **25.** Берлянд Г. Ш. Понятие использования доказательств в советском уголовном процессе // Экспертиза при расследовании преступлений: информ. материалы. Вып. 9. Вильнюс, 1971. С. 22–32. **26.** Кримінальний процес: підручник/за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Харків: Право, 2013. 824 с. **27.** Кручинина Н. В. Основы учения о досудебной проверке уголовно-релевантной информации. М.: Моск. гос. юрид. акад., 2008. 323 с. **28.** Лапта С. П. Правові та наукові основи використання судових експертиз при розслідуванні злочинів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2006. 227 с. **29.** Щербаковський М. Г. Проведення та викорис-

тання судових експертиз у кримінальному провадженні: монографія. Харків: В деле, 2015. 560 с.

Надійшла до редколегії 16.03.2017



Щербаковский М. Г. Использование доказательств как этап доказывания в уголовном производстве

Рассмотрено содержание этапов доказывания в уголовном производстве. Показано, что его заключительным этапом является использование доказательств, представляющее собой мыслительное и праксеологическое оперирование доказательственной или ориентирующей информацией с целью решения уголовно-правовых, процессуальных, криминалистических и криминологических задач.

Ключевые слова: уголовное производство, доказывание, этапы доказывания, использование доказательств.

Shcherbakovsky M. G. Using evidence as a stage of proving in criminal proceedings

We distinguish from three to nine stages of proving in criminal proceedings within the special literature. The author argues that the collection, research and evaluation of evidence are initial stages of proving. Its final stage is the usage of evidence obtained during the investigation of a crime.

The author has allocated four common directions of using evidence and specific objectives during the investigation of crimes that relate to them. The purpose of using evidence in criminal and legal direction is the qualification of criminal acts, setting features and elements of corpus delicti. Evidence is used in criminal and procedural direction in order to obtain new evidence, verification of other evidence, forming complexes of evidence, grounding procedural decisions. The evidence in forensic direction is used to nominate and verify leads, modeling mechanism of a crime and its components (unknown perpetrator, tools, etc.), identifying persons and objects; overcoming the counteraction to investigation; grounding tactical decisions, etc. Evidence is used in criminological direction to establish the causes and conditions that contributed to the commission of crimes.

The usage of evidence in criminal proceedings is the next stage of proving after the collection, verification and evaluation of evidence, the content of which is rational (logical) and praxeological (of activity) operating of the established proving or directing information to address criminal and legal, procedural, forensic and criminological tasks.

Keywords: criminal proceedings, evidence, stages of proving, usage of evidence.



УДК 343.98

Д. В. Щербанюк,

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЕКСПЕРТНОЇ ІНІЦІАТИВИ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

На основі аналізу наукових джерел та нормативно-правових актів запропоновано поняття експертної ініціативи в кримінальному судочинстві. Обґрунтовано, що вона може розглядатись у вузькому (процесуально-правовому) значенні та у широкому (теоретико-прикладному) значеннях. Проаналізовано зміст експертної ініціативи. Доведено, що він виражається не лише в передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України праві окремого експерта викладати у висновку експертизи виявлені в ході її проведення відомості, які мають значення для кримінального провадження і з приводу яких йому не були поставлені запитання, а й в низці інших починань суб'єкта судово-експертної діяльності, які здійснюються у зв'язку з реалізацією відповідних функцій у кримінальному провадженні.

Ключові слова: судова експертиза, експерт, експертна ініціатива, кримінальне провадження, зміст експертної ініціативи.

Постановка проблеми. Реформування кримінального процесуального права України в напрямку відходу від пострадянського розшукового процесу та формування сучасної європейської моделі змагального судочинства вимагають переосмислення теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо судово-експертної діяльності. Одним із важливих положень чинного кримінального процесуального законодавства України є право експерта викладати у висновку експертизи виявлені в ході її проведення відомості, які мають значення для кримінального провадження та з приводу яких йому не були поставлені запитання (п. 4 ч. 3 ст. 69 КПК України; п. 2 ч. 1 ст. 13 закону України «Про судову експертизу»). Така діяльність судового експерта, спрямована на пошук додаткової вагомості для кримінального провадження матеріальної інформації, що виходить за межі доручення суб'єкта, який призначив експертизу, у теорії кримінального процесу та криміналістики одержала назву експертної ініціативи. Відповідно на сьогодні особливої актуальності набуває вдосконалення теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо реалізації зазначеного напряму судово-експертної діяльності в кримінальному процесі.

Стан дослідження. У цілому теорія судової експертизи розвинута в наукових працях В. В. Бірюкова, В. Г. Гончаренка, Н. І. Клименко, В. К. Лисиченка, І. В. Пирога, І. А. Петрової, М. В. Салтевського, І. Я. Фрідмана, М. Г. Щербаковського та інших вітчизняних науковців. Певна увага була приділена також дослідженню поняття та сутності експертної ініціативи, зокрема у працях Г. І. Грамовича, О. П. Гришиної, О. Р. Росинської, А. Н. Петрухіної, А. В. Дудича, С. А. Мельник та інших науковців. Однак загалом зазначена проблема потребує вдосконалення з метою усунення дискусійних положень і суперечностей у ствердженнях науковців, а також з метою врахування специфіки кримінального процесуального законодавства

та реалій здійснення кримінального судочинства і судово-експертної діяльності в Україні.

Метою нашої статті є дослідження поняття та визначення змісту експертної ініціативи у кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Феномен експертної ініціативи у кримінальному провадженні завжди був предметом досить жвавої дискусії в наукових дослідженнях і правозастосовній практиці. Думки вчених, незалежно від того, чи визнають вони факт допустимості прояву експертної ініціативи, сходяться в одному – експертна ініціатива існує, а тому існує назріла нагальна потреба перегляду існуючих концептуальних положень і реформування чинних нормативно-правових актів [1, с. 606]. При цьому спостерігаються різні підходи до визначення сутності зазначеної категорії. Зокрема, в більшості досліджень експертна ініціатива розуміється у вузькому сенсі як право експерта виходити за межі отриманого доручення на проведення експертизи та викладати у висновку відомості, з приводу яких йому не було поставлене запитання [2]. Очевидно, що в такому разі поза увагою залишаються інші прояви активної діяльності судових експертів, у тому числі ініціатива, спрямована на реалізацію інших процесуальних прав, наприклад, права заявляти клопотання про надання додаткових матеріалів і зразків, права на участь у провадженні процесуальних дій тощо.

С. А. Мельник, комплексно дослідивши теоретичні та практичні питання експертної ініціативи, дійшла висновку, що це кримінально-процесуальна категорія, згідно з якою експерт під час дослідження конкретних об'єктів переконується в наявності можливості вийти за межі сформульованого слідчим (судом) завдання та реалізує цю можливість шляхом формулювання додаткових відомостей, що стосуються предмета доказування [3, с. 6]. Таким чином, сфера реалізації експертної ініціативи обмежується лише дослідженням об'єктів, наданих експертові, що уявляється не зовсім правильним, адже відображено лише процесуальний аспект зазначеного явища. На думку Р. С. Белкіна, експертну ініціативу слід розуміти як встановлення експертом за власним розсудом фактів і обставин, що не передбачені експертним завданням, але мають значення для справи. Водночас учений наголошує, що обставини, які ініціативно встановлює експерт, згодом можуть стати об'єктом узагальнення для внесення експертною установою тих чи інших пропозицій до компетентних органів [4, с. 176]. Отже, спостерігається тенденція до певного розширення зазначеного поняття шляхом його віднесення не тільки до окремої судової експертизи, а й до науково-дослідної діяльності експертних установ.

У науковій юридичній літературі наявні також інші, широкі, підходи до розуміння ініціативної діяльності судового експерта. Наприклад, Д. Г. Шумаєв наголошує на необхідності формування активної процесуальної позиції експерта, проявом якої під час провадження

експертизи є ініціативне застосування спеціальних знань. Причому експертові рекомендується не лише під час експертного дослідження, а й після його проведення проявляти свою активну позицію й ініціативним чином повідомляти суд про завершення експертизи [5, с. 494–495]. Із такою позицією ми можемо погодитися лише частково. Дійсно, з одного боку, активна позиція експерта може сприяти забезпеченню повноти та якості вирішення завдань кримінального провадження. Однак, з іншого, конкретними проявами експертної ініціативи як засобу реалізації активної процесуальної позиції експерта мають бути не ініціативне повідомлення суду про завершення експертизи, а його активна участь у забезпеченні належного вирішення питань, що потребують спеціальних знань. Тобто слід говорити про якісне виконання експертом своїх обов'язків, встановлених ч. 5 ст. 69 КПК України, якщо для цього необхідно проявити ініціативу. Наприклад, належно виконати свій обов'язок провести повне дослідження, дати обґрунтований та об'єктивний висновок на поставлені запитання та роз'яснити його за необхідності не завжди можливо, якщо стороною не надано всі необхідні об'єкти, неповно чи некоректно поставлені запитання тощо. У такому випадку доцільно здійснити активні заходи для реалізації процесуальних прав експерта, передбачених п. 1–5 ч. 3 ст. 69 КПК України.

Так, п. 3 ч. 3 ст. 69 КПК України надає експерту право бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предметів та об'єктів дослідження. У зв'язку з цим М. Г. Щербаковський цілком слушно підкреслює, що у випадку присутності експерта під час провадження слідчих (розшукових) дій, якщо така участь є продовженням його експертної діяльності, тобто здійснюється в межах експертизи, він цілеспрямовано реалізує свою ініціативу в конкретних умовах процесуальної дії [6, с. 241].

На нашу думку, широке поняття експертної ініціативи не повинно обмежуватися лише реалізацією права, закріпленого п. 4 ч. 3 ст. 69 КПК України, а має враховувати всі прояви активності судового експерта, які він здійснює з власної ініціативи під час виконання своїх функцій у кримінальному провадженні. Такий підхід дозволяє вирішити також питання щодо належної термінології кримінальної процесуальної діяльності судового експерта. Вважаємо, що застосування терміна «активна процесуальна позиція експерта» є не зовсім вдалим для теорії кримінального процесу та криміналістики. Процесуальна активність повинна знаходити прояв, передусім, у збиранні, поданні, оцінці та використанні доказів. Вона, у першу чергу, стосується сторін кримінального провадження, суду та потерпілого. Саме їх активність є необхідною умовою забезпечення дотримання прав людини у кримінальному процесі, реальної змагальності сторін, а також справедливого судового розгляду. Водночас експерт як незалежний учасник процесу самостійно збирати докази не може, тому що в такому випадку він стає представником однієї зі сторін – обвинувачення або захисту.

Більше того, у класичній моделі змагального судочинства наявна пасивна модель суду, який спостерігає за змаганням активних сторін процесу. Однак, абсолютна пасивність суду неможлива, в будь-якій конструкції кримінального процесу спостерігається співвідношення елементів активності та пасивності, обумовлених цілями кримінального провадження і призначенням судових органів [7, с. 292]. Таким чином, вважаємо недоцільним говорити про повноцінну процесуальну активність інших учасників кримінального процесу (свідків, спеціалістів, експертів тощо). Слід говорити лише про окремі елементи активності, які обмежені обсягом прав і обов'язків конкретного учасника кримінального провадження, цілями їхньої участі в процесі. У свою чергу щодо судового експерта уявляється більш вірним розширити обсяг поняття експертної ініціативи як єдиного елемента його процесуальної активності.

Застосування вузького підходу до розуміння експертної ініціативи лише як права експерта вийти за межі поставлених запитань призводить до суперечностей у трактуванні цієї категорії. Наприклад, О. П. Гришина, аналізуючи помилки експертної ініціативи, цілком слушно вказує, що однією з них є змішування її процесуальних і непроцесуальних форм. До перших відносяться розширення предмета дослідження та закріплення отриманих результатів у висновку, а до других – надання допомоги в одержанні зразків для експертного дослідження, а також діяльність, спрямована на припинення та попередження злочинів, виявлення причин і умов їх учинення [8, с. 10]. Отже, доцільно розрізняти експертну ініціативу як правову категорію, яка має певні межі, та як явище судово-експертної діяльності (широкий підхід). У зв'язку з цим, ми не можемо повністю погодитися з науковцями, які вважають вираження експертної ініціативи в непередбачених законом формах типовою процесуальною експертною помилкою [9, с. 212; 10, с. 299]. Прояви ініціативи експерта, виражені ним у формі, наприклад, усної консультації, цілком можна вважати прийнятними.

Як відомо, слово *ініціатива* означає «перший крок у якій-небудь справі, почин» [11]. Тобто це різновид активної діяльності певного суб'єкта щодо початку якоїсь справи. Безперечно, що словосполучення *експертна ініціатива*, яке застосовується щодо кримінального провадження, можна застосувати також щодо діяльності експерта як учасника кримінального провадження. Проте, на нашу думку, це буде лише одне, вузьке, розуміння цієї категорії, тому що суб'єктний склад судово-експертної діяльності є дещо ширшим.

Так, ст. 7 закону України «Про судову експертизу» визначає суб'єктами судово-експертної діяльності державні спеціалізовані установи та, у визначених законом випадках і умовах, судових експертів, які не є працівниками цих установ [12]. Тому уявляється, що ініціатива в конкретному кримінальному провадженні може реалізовуватись експертом, а експертну ініціативу як категорію криміна-

лістичної науки та судово-експертної практики слід розглядати також як відповідну діяльність експертних установ.

Таким чином, на наш погляд, поняття експертної ініціативи в кримінальному судочинстві може розглядатися в кількох значеннях. У процесуально-правовому (вузькому) сенсі це – процесуальне право експерта викладати у висновку експертизи виявлені в ході її проведення відомості, які мають значення для кримінального провадження і з приводу яких йому не були поставлені запитання (п. 4 ч. 3 ст. 69 КПК України). У широкому розумінні експертна ініціатива – це будь-який почин суб'єкта судово-експертної діяльності, який здійснюється у зв'язку з реалізацією відповідних функцій у кримінальному провадженні.

Враховуючи це, вважаємо, що зміст експертної ініціативи можна значно розширити. Вона виражається не лише у використанні передбаченого кримінальним процесуальним законом права окремого експерта, а й враховує інші починання суб'єктів судово-експертної діяльності. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає *зміст* як сукупність елементів, процесів, зв'язків, які становлять предмет чи явище [11]. Однак, як було зазначено вище, експертна ініціатива виражається у процесі здійснення судово-експертної діяльності. Таким чином, зміст експертної ініціативи – це сукупність відповідних напрямків судово-експертної діяльності, в процесі яких реалізується експертна ініціатива.

На нашу думку, слід визначити такі напрями реалізації експертної ініціативи у кримінальному провадженні, які потребують ґрунтовного теоретичного осмислення та формування конкретних пропозицій щодо практичного втілення в судово-експертній діяльності:

- реалізація експертної ініціативи в розширенні кола об'єктів експертного дослідження, враховуючи потреби конкретного кримінального провадження та можливості застосування методики проведення судової експертизи. Йдеться як про затребування експертом додаткових об'єктів, які підлягають вилученню слідчим, так і про відібрання додаткових експериментальних зразків для експертного дослідження, що здійснюється переважно шляхом клопотання перед стороною кримінального провадження про проведення слідчих (розшукових) дій, заходів забезпечення кримінального провадження;

- реалізація експертної ініціативи шляхом розширення предмета експертного дослідження, тобто постановки додаткових питань, які не були сформульовані слідчим;

- реалізація експертної ініціативи шляхом уточнення питань, поставлених стороною кримінального провадження;

- реалізація експертної ініціативи у формі участі експерта у провадженні слідчих (розшукових) дій, що проводяться з метою збирання матеріальних слідів злочину, проведення дослідів і випробувань;

– реалізація експертної ініціативи шляхом вирішення питання щодо залучення до проведення експертизи інших експертів (призначення комплексних і комісійних судових експертів);

– реалізація експертної ініціативи шляхом застосування нових нестандартних методів проведення судової експертизи;

– реалізація експертної ініціативи шляхом виявлення під час проведення експертного дослідження обставин, які сприяли (могли сприяти) вчиненню кримінального правопорушення і визначенню змісту заходів щодо їх усунення (експертна профілактика);

– реалізація експертної ініціативи шляхом пропозицій щодо тематики науково-дослідної роботи експертних установ у напрямку вирішення проблемних питань судово-експертної діяльності, в тому числі вдосконалення методик проведення експертиз, вирішення організаційних і нормативно-правових проблем у забезпеченні професійної діяльності.

Урахування зазначених напрямів сприятиме комплексному дослідженню проблеми реалізації права на експертну ініціативу у кримінальному процесі України.

Висновки. Таким чином, поняття експертної ініціативи у кримінальному судочинстві може розглядатись у вузькому (процесуально-правовому) та широкому (теоретико-прикладному) значеннях. Зміст експертної ініціативи виражається не лише в передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом праві України окремого експерта викладати у висновку експертизи виявлені в ході її проведення відомості, які мають значення для кримінального провадження і з приводу яких йому не були поставлені запитання, а й у низці інших починань суб'єкта судово-експертної діяльності, які здійснюються у зв'язку з реалізацією відповідних функцій у кримінальному провадженні.

Список бібліографічних посилань: 1. Гришина Е. П. Экспертная инициатива: проблемы реформирования уголовно-процессуального права России // Криміналістика ХХІ століття: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 листоп. 2010 р. Харків: Право, 2010. С. 605–608. 2. Дудич А. В. Экспертна ініціатива у кримінальному провадженні України. *Пріоритети національного реформування держави і права: теорія та практика: матеріали наук.-практ. Інтернет-конф. 8 жовт. 2014 р.* // LEGAL ACTIVITY: сайт. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=900%3A041014-10&catid=107%3A5-1014&Itemid=132 (дата звернення: 14.03.2017). 3. Мельник С. Л. Актуальные вопросы экспертной инициативы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Челябинск, 2005. 22 с. 4. Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия. М.: Мегатрон ХХІ, 2000. 334 с. 5. Шумаев Д. Г. Активная процессуальная позиция эксперта. *Актуальні проблеми держави і права.* 2014. Вип. 72. С. 489–497. 6. Щербаківський М. Г. Проведення та використання судових експертиз у кримінальному провадженні: монографія. Харків: В деле, 2015. 560 с. 7. Шевчук М. І. Межі активності суду: теоретичний і практичний аспекти. *Право і суспільство.* 2014. № 1–2.

С. 291–297. **8.** Гришина Е. П. Ошибки экспертной инициативы. *Эксперт-криминалист*. 2012. № 2. С. 9–10. **9.** Сорокотягин И. Н. Экспертные ошибки и их классификация. *Российский юридический журнал*. 2009. № 5. С. 209–215. **10.** Россинская Е. Р., Галышина Е. И., Зинин А. М. Теория судебной экспертизы: учебник/под ред. Е. Р. Россинской. М.: Норма, 2009. 384 с. **11.** Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD)/уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с. **12.** Про судову експертизу: закон України від 25.02.1994 № 4038-ХІІ // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12> (дата звернення: 14.03.2017).

Надійшла до редколегії 15.03.2017



Щербанюк Д. В. Понятие и содержание экспертной инициативы в уголовном судопроизводстве

На основе анализа научных источников и нормативно-правовых актов предложено понятие экспертной инициативы в уголовном судопроизводстве. Обосновано, что она может рассматриваться в узком (процессуально-правовом) смысле и в широком (теоретико-прикладном) значениях. Проанализировано содержание экспертной инициативы. Доказано, что она выражается не только в предусмотренном Уголовным процессуальным кодексом Украины праве отдельного эксперта излагать в выводе экспертизы выявленные в ходе её проведения сведения, имеющие значение для уголовного производства и по поводу которых ему не были поставлены вопросы, но и в ряде других начинаний субъекта судебно-экспертной деятельности, которые осуществляются в связи с реализацией соответствующих функций в уголовном производстве.

Ключевые слова: судебная экспертиза, эксперт, экспертная инициатива, уголовное производство, содержание экспертной инициативы.

Scherbanyuk D. V. The concept and content of the expert initiative in criminal proceedings

In the article, based on the analysis of scientific literature and legal acts, there is proposed a definition of the concept of expert initiative in criminal proceedings. It is substantiated that it can be considered in a narrow (legal-procedural) and broad (theoretical-applied) understanding. It is proved that it is expressed not only in the right of an individual expert to state in the conclusion of the examination the information that is revealed during the course of the examination, which is important for criminal proceedings and on which he was not asked questions, but also in a number of other initiatives of the subject of forensic expert activity, which are carried out in connection with the implementation of relevant functions in criminal proceedings. In this regard, it is proposed to expand the content of the expert initiative. In particular, it should include such areas of implementation of the expert initiative as an expansion of the range of research objects; expansion of the subject of a specific forensic examination; clarification of issues raised by the party to criminal proceedings; involvement of other experts in the examination; use of new non-standard methods of conducting the examination; detec-

tion during the research of of the circumstances that contributed to the commission of the crime and decision of measures that are necessary to eliminate them; initiative in determining the subject of research in the field of forensic examination, improving the methods of conducting expert examinations. This approach allows us to consider comprehensively the category of the expert initiative, emphasizing not only the practical aspect of its implementation in conducting forensic expertise on a specific criminal case, but also the relevant direction of forensic activity in criminal proceedings in general.

Keywords: forensic examination, expert, expert initiative, criminal proceedings, content of expert initiative.



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.713

О. С. Важинський,

ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9288-2490>

**ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Охарактеризовано систему інформаційного забезпечення органів Державної фіскальної служби України та розглянуто підходи до побудови відповідних систем інших країн світу. Надано пропозиції щодо вдосконалення інформаційної системи Державної фіскальної служби України, що дозволить підвищити ефективність роботи фіскальних органів за критерієм часу відпрацювання її обробки інформації.

Ключові слова: інформація, інформаційне забезпечення, інформаційна система, Державна фіскальна служба України, податкова інформація, Податковий кодекс України, податковий контроль, електронний документ, Інформаційний кодекс України.

Постановка проблеми. З ухваленням Національної програми інформатизації [1] актуальними стали питання розвитку та вдосконалення інформаційної системи Державної фіскальної служби України (далі – ДФСУ), а ефективне управління структурою фіскальних органів України можливе за умови використання цільової інформації щодо повноважень, покладених на систему управління ДФСУ. Сфера оподаткування є надзвичайно важливим об'єктом правового регулювання та основним інструментом державного управління економікою країни та суспільством у цілому. Постійні зміни у фінансово-господарській діяльності призвели до того, що стан нормативно-правового регулювання та рівень ефективності управління об'єктами господарювання відстають від розвитку економічних відносин у суспільстві.

Стан дослідження. Дослідженню сфери інформаційного забезпечення органів ДФСУ присвячено багато наукових праць вітчизняних учених, зокрема І. В. Арістової, О. О. Бандурки, А. В. Головача, А. В. Дегтяра, О. В. Пабата, С. М. Попової, В. І. Теремецького та інших. Однак питання розвитку та вдосконалення інформаційної системи органів ДФСУ є досі актуальними і потребують додаткових досліджень, що обґрунтовано технічним прогресом та швидким розвитком інформаційних технологій і систем.

Тому **метою** нашої статті є аналіз системи інформаційного забезпечення фіскальних органів України, надання пропозицій щодо вдосконалення інформаційної системи ДФСУ та нормативно-правових

актів, які дозволяють підвищити ефективність роботи фіскальних органів за критерієм часу відпрацювання й обробки інформації.

Виклад основного матеріалу. Робота інформаційної системи ДФСУ пов'язана з обміном інформацією між її компонентами та навколишнім середовищем. Відповідно до ст. 1 закону України «Про інформацію» «інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [2]. Окремим видом інформації є податкова інформація. Згідно зі ст. 16 указанного закону податкова інформація являє собою «сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами податкових відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України» [2]. Податковий кодекс України містить поняття податкової інформації, що використовується для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ДФСУ. До податкової інформації належить не лише та інформація, що надається платниками, а й та, що надходить від органів виконавчої влади, Національного банку України, банків, міжнародних організацій або нерезидентів тощо. Податкова інформація – це інформація, що подається до контролюючих органів у вигляді податкових декларацій, розрахунків та інших звітних документів. Також це інформація про фінансово-господарські операції платників податків, про застосування реєстрів розрахункових операцій, інші документи та відомості, що в них містяться, які безпосередньо пов'язані з обчисленням і сплатою податків, зборів тощо [3, ст. 72].

Податкова інформація може бути поділена на види за такими критеріями:

- за джерелами: інформація, що надходить від платників податків і податкових агентів; інформація, що надходить від органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів;

- за порядком подання: інформація, що подається періодично; інформація, що подається за окремими запитами.

Положення про збір податкової інформації врегульовані ст. 72 та 73 Податкового кодексу України, а порядок реалізації зазначених норм міститься в підзаконних нормативних актах. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 року № 1245 затверджено порядок отримання інформації контролюючими органами за письмовим запитом.

Варто зазначити, що основною метою системи інформаційного забезпечення суб'єкта контролю є надання достовірної та своєчасної інформації, оптимальної за об'ємом. Згідно зі ст. 71 Податкового кодексу України під інформаційно-аналітичним забезпеченням діяльності контролюючих органів розуміється «комплекс заходів, що координується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для

виконання покладених на контролюючі органи функцій» [3]. У ст. 72 Податкового кодексу України визначено, що основними джерелами податкової інформації для органів ДФСУ є:

- платники податків або податкові агенти. Отримання інформації від безпосереднього виконавця оподаткованої операції забезпечує її оперативність і змістовність. Достовірність цієї інформації буде обумовлена прагненням платника податків дотримуватися норм чинного податкового законодавства та сумлінно виконувати свої обов'язки щодо сплати податків і зборів;

- підрозділи аудиту ДФСУ;

- органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та Національний банк України, який надає інформацію на запит фіскальної служби в порядку й обсягах, визначених нормами закону України «Про банки і банківську діяльність»;

- треті особи. Цей вид інформаційного забезпечення обмежується отриманням від комерційних банків та інших фінансових установ інформації про наявність і рух коштів на рахунках платника податків;

- органи влади інших держав, міжнародні організації та нерезиденти. Можливість отримання цього виду інформації передбачена нормами міжнародних угод щодо співпраці з іншими країнами у сфері оподаткування та обміну податковою інформацією. Така співпраця належить до різних напрямів діяльності у сфері податкового адміністрування, починаючи від методів удосконалення роботи щодо обслуговування платників податків, боротьби з ухиленнями від сплати податків та податковим шахрайством і закінчуючи впровадженням найсучасніших інформаційних технологій у процесі прийняття й обробки податкової інформації, аудиту та обліку [3; 4, с. 470].

У ст. 72 Податкового кодексу України визначено виключний перелік інформації, яка надається податковими агентами та платниками податків, обробляється, зберігається та може використовуватися в діяльності ДФСУ. Основним документом, матеріальним носієм податкової інформації, що надається платниками податків до органів ДФСУ, є податкова декларація (розрахунок) [3, ст. 46], на підставі якої здійснюється нарахування та/або сплата податкового зобов'язання.

Слід зазначити, що форма податкової декларації встановлюється центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Вона повинна містити необхідні обов'язкові реквізити та відповідати нормам і змісту відповідних податку або збору. До обов'язкових реквізитів належить інформація, яку повинні містити всі форми податкових декларацій та за відсутності якої документ втрачає статус податкової інформації з настанням передбачених законом юридичних наслідків. Зокрема, податкові декларації (розрахунки) повинні містити таку обов'язкову інформацію:

- тип документа (звітний, уточнюючий, новий звітний);

- звітний (податковий) період;
- повне найменування платника податків згідно з реєстраційними документами;
- код платника податків;
- реєстраційний номер облікової картки платника податків, місце знаходження (місце проживання) платника податків;
- найменування органу ДФСУ, до якого подається звітність;
- дата подання звіту;
- інформація про додатки, що додаються до податкової декларації та є її невід’ємною частиною;
- ініціали, прізвища та реєстраційні номери облікових карток посадових осіб платника податків;
- підписи платника податку – фізичної особи та/або посадових осіб платника податку (керівника або уповноваженої особи та особи, яка відповідає за ведення бухгалтерського обліку та подання податкової декларації), засвідчені печаткою (за наявності) [3, ст. 48.3].

В окремих випадках, коли це відповідає сутності податку або збору та є необхідним для його адміністрування, форма податкової декларації може містити такі додаткові обов’язкові реквізити: відмітку про звітування за спеціальним режимом; код виду економічної діяльності; код органу місцевого самоврядування; індивідуальний податковий номер згідно з даними реєстру платників податку на додану вартість за звітний (податковий) період; дату та номер рішення про включення неприбуткової організації до Реєстру неприбуткових установ та організацій; ознаку неприбутковості організації; повне найменування нерезидента; місцезнаходження нерезидента; назву та код держави резиденції нерезидента [3, ст. 48.4].

Основою системи інформаційного забезпечення Державної фіскальної служби України є величезний обсяг вхідної інформації (безпосередньо платники податків подають, як правило, об’ємні декларації з необхідними додатками), внутрішньої інформації самого контролюючого органу, вихідних даних (органи фіскальної служби регулярно обмінюються інформацією близько з 20 іншими центральними органами виконавчої влади), значної кількості джерел інформації [5, с. 161]. Обсяг інформації давно перейшов межу, коли звичайні засоби обробки інформації дозволяють оперативню та якісно її обробити, зростає кількість документів, що потребують негайного реагування. Це можна здійснити лише за умови функціонування інформаційних систем із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Однією з найважливіших складових, які забезпечують діяльність органів ДФСУ, є інформаційне забезпечення. Воно спрямоване на створення, організацію, функціонування та вдосконалення інформаційних систем, які забезпечують успішне досягнення мети управління. Практика діяльності ДФСУ підтверджує пріоритетне значення системи інформаційного забезпечення як ланки, що зумовлює

ефективність роботи всієї податкової системи. Система інформаційного забезпечення здійснює інформаційну підтримку органів ДФСУ у всіх напрямках службової діяльності, надаючи багатоцільову статистичну, аналітичну та довідкову інформацію. Інформаційне забезпечення управління – комплекс організаційних, правових, технічних, технологічних заходів, засобів і методів, що забезпечують у процесі управління та функціонування системи інформаційні зв'язки її елементів шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних.

Недостатній рівень правового регулювання питань використання інформаційних технологій у процесі звітування платниками податків призводить до відсутності єдиного підходу щодо подання електронної звітності та до неуніфікованості правил її подання до органів ДФСУ. Зазначені обставини зумовлюють значний обсяг звітності в паперовій формі, що призводить до надмірних операційних витрат і витрат часу на підготовку, подання, приймання й оброблення звітності; невиправданих матеріальних витрат на придбання бланків, впливу людського фактора – наявності помилок у звітності, суб'єктивізму, корупційних проявів [6].

Позитивний іноземний досвід свідчить, що вже давно необхідно перейти від традиційної паперової технології зберігання та передачі даних до електронної й удосконалити програмно-технічні засоби автоматизованої обробки інформації, що значно полегшить складання й обробку податкової звітності. Відсутність єдиних уніфікованих стандартів і механізмів електронної інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади та суб'єктів подання звітності зумовила необхідність регулювання цього питання на законодавчому рівні. Для вирішення цієї проблеми була розроблена та ухвалена Концепція створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» [6]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 року № 809-р був затверджений План заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності». Зазначеним документом було визначено порядок реалізації Концепції з визначенням суб'єктів учинення певних заходів. У рамках реалізації було вказано дев'ять основних пунктів, які були виконані до березня 2015 року [7].

Податковим кодексом України встановлена обов'язковість подання за допомогою мережі Інтернет в електронному вигляді звітності для надання послуг відповідно до Концепції національної програми інформатизації України. Центральні органи виконавчої влади, відповідальні за процеси інформатизації, впровадили та повинні утримувати автоматизовану систему «Єдине вікно подання електронної звітності», при цьому мережа такої системи повинна розповсюджуватися на всі органи ДФСУ, до яких подається звітність платників податків.

Враховуючи норми, які регулюють порядок отримання контролюючими органами податкової інформації, можна стверджувати про постійне впровадження правових інновацій, що регулюють інформаційний обмін між органами доходів і зборів та платниками податків. Поступове правове вдосконалення взаємодії органів ДФСУ з платниками податків свідчить про перехід від виконання функцій виключно фіскального органу до виконання функцій органів надання послуг з обслуговування платників податків, супроводження їх діяльності шляхом постійного моніторингу діяльності платника податків. Однак правове вдосконалення цього процесу відбувається вкрай повільно. Перші інноваційні ідеї щодо електронної перевірки були наведені в Методичних рекомендаціях з організації кабінетного аудиту (для юридичних осіб), затверджених наказом Державної податкової адміністрації України від 25.11.2002 № 567 (зараз не чинні), але момент повного впровадження системи надання послуг обслуговування платників податків взагалі не визначено досі.

Із 22 липня 2015 року ДФСУ входить до підпорядкування Міністерства фінансів України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 року № 548 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Діяльність ДФСУ регламентують також постанови Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 311 «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» та від 21 травня 2014 року № 236 «Про Державну фіскальну службу України». Із червня 2015 року Міністерство фінансів України здійснює системну реформу ДФСУ, яка була узгоджена з Міжнародним валютним фондом і ухвалена урядом України. Незавершеність цієї реформи негативно впливає як на ефективність роботи державного органу й адміністрування податкових надходжень, так і на якість роботи з платниками податків, діловий клімат у цілому. ДФСУ потребує подальшої оптимізації своєї структури, мінімізації контактів між податківцями та платниками податків, підвищення ефективності аналітичної роботи державного органу.

Істотною перешкодою для надійної та об'єктивної роботи системи державного фінансового контролю в Україні є незадовільний рівень інформаційного та програмного забезпечення під час виконання обов'язків фіскальних органів, що викликано такими недоліками:

- відсутністю єдиного інформаційного центру органів ДФСУ та організаційною розпорошеністю наявних інформаційних ресурсів в органах ДФСУ;
- невідповідністю складу та наповнення інформаційних ресурсів існуючій організації роботи органів ДФСУ;
- наявністю міжвідомчого бар'єру щодо обміну інформацією як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- відсутністю нормативно-правового забезпечення та методологічною неузгодженістю процесів обміну інформацією;

- постійними технічними проблемами з поданням електронної звітності та реєстрацією податкових накладних;
- системою електронного адміністрування ПДВ, яка замість ефективного адміністрування сприяє вилученню оборотних коштів і різноманітним маніпуляціям;
- систематичним втручанням посадових осіб ДФСУ в діяльність системи електронного адміністрування ПДВ;
- відверто протиправною практикою незаконного відшкодування ПДВ;
- невиконанням ДФСУ вимог Податкового кодексу України й інших нормативних актів з інформації, яка повинна публікуватися ДФСУ відносно реєстрів заявок про відшкодування ПДВ;
- порушенням хронологічного порядку відшкодування ПДВ;
- торгівлею базами даних контролюючих органів.

Органи ДФСУ нераціонально використовують наявні інформаційні ресурси в процесі планування та здійснення відповідних контрольних заходів. На сьогодні організація інформаційних систем (баз), пов'язаних із нарахуванням і сплатою податків та зборів, у розпорядженні ДФСУ призводить до неможливості оперативного моніторингу діяльності податкової служби та її ефективності.

Перше завдання, яке потребує вирішення, – це обмеження прав на доступ працівників ДФСУ до інформаційних баз даних і відповідно надання їм прав виключно користувачів, а не адміністраторів. Адміністрування баз даних – досить витратний процес, який передбачає вкладення значних коштів в обладнання та програмне забезпечення, а також вимагає забезпечення державного контролю за станом технічного захисту інформації, що міститься в базах даних.

Захист інформації повинен забезпечуватися протягом усього періоду її існування, всі запити на доступ до неї, особливо в комп'ютерних системах, повинні контролюватися комплексами засобів захисту. Вирішити цю проблему можна шляхом передачі спеціалізованому державному підприємству функції щодо впровадження, адміністрування та підтримки відповідних інформаційно-аналітичних систем. Зокрема, йому повинні бути передані всі бази даних ДФСУ, на нього ж покладається порядок адміністрування податків, бюджетне відшкодування ПДВ, процедури технічного супроводу баз даних, порядок обліку платників податків. Крім того, обов'язковим стає опублікування плану-графіка документальних планових перевірок на сайті та в офіційному виданні ДФСУ, а також впровадження повноцінного електронного кабінету платника податків (доступ до всієї податкової інформації про платника, проведення звірки розрахунків із бюджетом, заповнення та подання податкової звітності, управління надмірно сплаченими коштами, реєстрація податкових і акцизних накладних, інформування про перевірки та надання актів або довідок перевірок, листування з контролюючим органом). Усе «спілкування» платника податків, який подає звітність в електронній

формі, з контролюючим органом буде відбуватися виключно в електронній формі, а рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу більш ніж за один бюджетний рік ухвалюватиметься Міністерством фінансів України. Потрібно делегувати Міністерству фінансів функцію загального контролю та моніторингу діяльності контролюючих органів, повноваження затвердження процедур і регламентів, методології та інструкцій, а також обмежити право ДФСУ на трактування податкового законодавства, тому що державний орган часто зловживає цим правом. Такий крок забезпечить конфіденційність інформації, надійність її зберігання та суттєво зменшить прояви корупції.

Створенню ефективної системи електронного обміну інформацією між спеціалізованими органами ДФСУ й іншими органами виконавчої влади перешкоджає те, що деякі з них використовують різні програмні продукти, не адаптовані один до одного. Міністерство фінансів України, ДФСУ, а також Державна казначейська служба (далі – ДКСУ) з метою ефективного відшкодування ПДВ повинні бути користувачами одних і тих же ресурсів і систем. За нинішніх методів управління ДФСУ цього не відбувається. Необхідно створити єдину інформаційну платформу, на якій розмістити інтегровані бази даних усіх державних органів (відомств), які реалізують державну податкову політику (Міністерства фінансів України, ДФСУ, ДКСУ) та обмежити доступ ДФСУ до цих баз даних (тільки перегляд на рівні користувача, без можливості вносити різного роду зміни), створити комплексну систему захисту інформації (КСЗІ), яка б унеможливила зовнішнє проникнення, та правову основу інформаційного забезпечення діяльності фіскальних органів України. Інтеграція баз даних ДФСУ, Міністерства фінансів України, ДКСУ підвищить ефективність їх роботи та дозволить запобігти порушенню вимог законодавства. Інтеграція інформаційних систем податкової та митної служб підвищить ефективність аналітичної роботи ДФСУ, зменшить навантаження на сумлінних платників. Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо перенесення частини митних перевірок на етап після митного оформлення, тобто перенесення частини митних перевірок з етапу митного контролю на етап «пост-аудиту» (протягом трьох років з моменту митного оформлення), та вирішення проблеми відхилення в цінах значно скоротять час на здійснення митних процедур. Результатом створення та функціонування єдиної інформаційної платформи має бути спрощення процедури формування і подачі звітності в електронній формі, оперативний зворотній зв'язок, оптимізація та систематизація процесів подання звітності, скорочення часу опрацювання звітності, зменшення впливу людського фактора, поступове зменшення витрат, пов'язаних з адмініструванням процесу подання звітності.

Вважаємо за необхідне розробити та впровадити низку змін до податкового законодавства, відштовхуючись від необхідності

реформування фіскальної служби як одного з найважливіших кроків до успіху в реалізації всіх запланованих інформаційних, програмних і податкових змін. Із розвитком технологій, зокрема інформаційних, і науково-технічного прогресу неможливо ігнорувати процеси автоматизації як одного з основних чинників підвищення ефективності практично будь-якої діяльності, тим паче з великими обсягами різних даних. Прикладом такого вдалого розвитку є інформаційне забезпечення підрозділів Національної дирекції податкових розслідувань Франції, яке складається з двох інформаційних систем, що працюють в інформаційній взаємодії та дозволяють завчасно реагувати на порушення податкового законодавства [8]. Перша – система реєстрації й обліку інформації про платника податку (SPI), що забезпечує автоматичне накопичення інформації про фізичних та юридичних осіб. У банку даних системи зберігаються відомості про 48 млн фізичних осіб та їх адреси. Протягом року виконується близько 216 млн запитів. Система дозволяє спростити процедуру оподаткування й отримати необхідну інформацію під час перевірки платників податків.

Важливим елементом інформаційного забезпечення податкових органів Франції є друга система FICOVA, що веде облік і обробку інформації про банківські рахунки, яка надходить від банківських установ. Система працює цілодобово 5 днів на тиждень. У день виконується 20 тис. запитів, строк виконання яких – 24 години. Користувачами системи є Генеральна дирекція податків (DGI), митниця, юридична поліція, суди, прокуратура. Завдяки використанню цієї системи забезпечується надходження до бюджету майже 12 % від усіх виявлених податковими органами сум серед прихованих від оподаткування [9].

У США дієвість та ефективність податкової системи базується на широкому використанні інформаційних технологій. Це стосується вільного доступу податкових органів до інформаційних баз даних інших установ, які мають дані про доходи, витрати, фінансові зобов'язання та фінансовий стан платників податків [10, с. 33]. Джерелами інформації служать матеріали аудиторів і податкових інспекторів, громадських організацій, правоохоронних органів зарубіжних країн, банківських та інших фінансових установ США, а також пересічні громадяни. Платники податків США зобов'язані надавати органам податкового адміністрування всі відомості, що можуть бути використані для визначення бази оподаткування, навіть якщо вони містять інформацію не на користь платника. При цьому органи податкової служби мають право перевіряти приватне житло й листування, що не дозволяється жодній іншій державній службі [11, с. 75].

Податкові органи Німеччини мають право отримувати будь-яку інформацію (навіть ту, що яка відноситься до комерційної таємниці) від комерційних банків та інших компаній, які обслуговують платника податків, якщо тільки існують суттєві підстави підозрювати, що цим платником податків здійснено податкове правопорушення.

Важливою та необхідною складовою ефективною податковою роботою в розвинутих країнах світу є потужне інформаційне забезпечення. Повна інформаційна взаємодія між інформаційними системами контролюючих органів і вільний доступ податкових органів до інформаційних баз даних інших установ, які мають дані про матеріальні, фінансові активи платників податків, дозволяють оперативного отримати необхідну інформацію під час перевірки платників податків, завчасно вжити необхідних заходів. Законодавство демократичних країн передбачає активну інформаційну діяльність, обов'язкову звітність влади перед населенням незалежно від наявності звернень або запитів щодо надання тієї чи іншої інформації, обов'язкове інформування громадян про поточну діяльність податкових органів. Інформаційна прозорість і відкритість функціонування контролюючих органів у прогресивних країнах світу викликає довіру з боку населення (платників податків) та не дає приводу сумніватися в їх сумлінній роботі.

В Україні сформовано певну законодавчу базу забезпечення відкритості функціонування органів виконавчої влади. Насамперед йдеться про Конституцію України (ст. 3, 32, 57 тощо), закони України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про державну службу» тощо. Аналіз відповідних статей Конституції України дозволяє зробити висновок про намагання вітчизняного законодавця побудувати інформаційну політику на основі демократичних і ліберальних норм та принципів, одночасно забезпечивши їхню адаптацію до українських реалій. Положення Конституції України розвиваються та конкретизуються в понад 200 документах, які встановлюють правові норми в інформаційній сфері. Серед них базовими, крім зазначених вище, є закони України «Про державну таємницю», «Про зв'язок», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про рекламу», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», «Про науково-технічну інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг» та інші.

Головним недоліком чинного законодавства є його пасивний характер, тобто декларовано лише необхідність забезпечення відкритості органів державної влади у відповідь на звернення громадян або засобів масової інформації. Громадянин для отримання певної інформації має підготувати та подати до відповідної установи запит і протягом місяця очікувати відповідь. Фіскальні органи залишаються фактично відсутніми в інформаційному просторі. Значним недоліком чинного українського законодавства, зокрема в інформаційній сфері, є його неконкретність, певна розмитість формулювань. Фактично відсутні визначення конкретних механізмів оприлюднення

інформації, конкретних документів, що мають публікуватися. Більша частина інформаційних відносин регулюється підзаконними, а подекуди й відомчими нормативними актами. Характерним прикладом останнього є відсутність законодавчого визначення режимів обмеження доступу до інформації, крім державної таємниці. Незважаючи на те, що в законодавстві існують поняття комерційної, лікарської, банківської службової таємниці, інформації «не для друку» тощо, їхнє чітке визначення відсутнє. Режим доступу до інформації, що належить державі, встановлюється постановами Кабінету Міністрів України.

Нормативно-правове забезпечення інформаційної сфери, зокрема системи інформаційного забезпечення ДФСУ, потребує суттєвого вдосконалення. Одним із напрямків удосконалення системи інформаційного законодавства України може стати розроблення й ухвалення Інформаційного кодексу, що дозволить виділити проблему подолання протиріч у законодавчих та інших нормативно-правових актах, забезпечити єдність і нефрагментованість нормативно-правового поля. Інформаційний кодекс України має складатися з Преамбули, двох частин (Загальної та Особливої) та Прикінцевих положень. *Загальна частина* охоплюватиме 6 розділів, що розподіляються на відповідні глави.

Перший розділ «Основні положення» має розкривати зміст основних понять (інформація, інформаційне законодавство, інформаційні ресурси, інформаційна безпека, інформаційні відносини, документ, інформаційна інфраструктура, інформаційні технології, інформаційно-комунікаційні технології, доступ до інформації, режими доступу до інформації, інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація, державна таємниця, банківська таємниця, персональна інформація (інформація про особу), інформаційні права і свободи, право на інформацію тощо).

Другий розділ «Основи інформаційного законодавства» має бути присвячено визначенню особливостей інформаційного законодавства, місця Інформаційного кодексу України в інформаційному законодавстві, структури, завдань і принципів інформаційного законодавства, сфери дії.

Третій розділ «Об'єкти інформаційних відносин» має характеризувати специфіку та багатоаспектність об'єктів інформаційних відносин і складатися з декількох підрозділів:

- підрозділ 3.1 «Галузі та види інформації»;
- підрозділ 3.2 «Джерела інформації»;
- підрозділ 3.3 «Правовий режим інформації»;
- підрозділ 3.4 «Кругообіг інформації».

Підрозділ 3.4 буде який розподіляється на глави:

- глава 3.4.1 «Створення інформації»;
- глава 3.4.2 «Поширення інформації»;
- глава 3.4.3 «Зберігання інформації»;

– глава 3.4.4 «Знищення інформації».

Четвертий розділ «Суб'єкти інформаційних відносин та їх права й обов'язки» також складатиметься з підрозділів:

– підрозділ 4.1 «Суб'єкти інформаційних відносин»;

– підрозділ 4.2 «Права й обов'язки людини та громадянина в інформаційній сфері»;

– підрозділ 4.3 «Напрями державної політики в інформаційній сфері»;

– підрозділ 4.4 «Повноваження органів державної влади в інформаційній сфері»;

– підрозділ 4.5 «Повноваження органів місцевого самоврядування в інформаційній сфері»;

– підрозділ 4.6 «Права й обов'язки приватних юридичних осіб в інформаційній сфері»;

– підрозділ 4.7 «Гарантії реалізації інформаційних прав і свобод людини та громадянина».

П'ятий розділ «Міжнародне співробітництво в інформаційній сфері» потрібно присвятити міжнародно-правовим засадам співробітництва України з іншими державами та міжнародними організаціями в інформаційній сфері. Він має складатися з таких підрозділів:

– підрозділ 5.1 «Міжнародна інформаційна діяльність»;

– підрозділ 5.2 «Правові й організаційні засади співробітництва з іншими державами в інформаційній сфері»;

– підрозділ 5.3 «Взаємодія України з міжнародними організаціями в інформаційній сфері».

Шостий розділ «Відповідальність за порушення інформаційного законодавства України» складатиметься з декількох підрозділів:

– підрозділ 6.1 «Відповідальність за порушення інформаційного законодавства»;

– підрозділ 6.2 «Звільнення від відповідальності за порушення інформаційного законодавства»;

– підрозділ 6.3 «Вирішення спорів і конфліктів, що виникають в інформаційній сфері»;

– підрозділ 6.4 «Контроль за дотриманням інформаційного законодавства».

Особлива частина Інформаційного кодексу України повинна відповідати основним галузям інформаційного права України, тобто складатися, наприклад, з таких розділів.

Сьомий розділ «Правове регулювання діяльності засобів масової інформації» охоплюватиме такі підрозділи:

– підрозділ 7.1 «Діяльність друкованих засобів масової інформації»;

– підрозділ 7.2 «Правові засади функціонування телебачення та радіомовлення»;

– підрозділ 7.3 «Діяльність мережі Інтернет в Україні»;

– підрозділ 7.4 «Діяльність інформаційних агентств»;

– підрозділ 7.5 «Телекомунікаційна діяльність».

Восьмий розділ – «Правове регулювання бібліотечної діяльності».
Дев'ятий розділ – «Правове регулювання архівної діяльності».
Десятий розділ – «Правове регулювання рекламної діяльності».
Одинадцятий розділ – «Правове регулювання телемедицини».
Дванадцятий розділ – «Правове регулювання електронної торгівлі».
Тринадцятий розділ – «Правове регулювання дистанційного навчання».

Чотирнадцятий розділ – «Правове регулювання кінематографії».

П'ятнадцятий розділ – «Правове регулювання інтелектуальної власності».

Шістнадцятий розділ – «Інформаційна безпека України», складається з таких підрозділів:

- підрозділ 16.1 «Основні засади інформаційної безпеки України»;
- підрозділ 16.2 «Національні інтереси в інформаційній сфері»;
- підрозділ 16.3 «Загрози інформаційній безпеці України»;
- підрозділ 16.4 «Система забезпечення інформаційної безпеки України»;
- підрозділ 16.5 «Напрями державної політики у сфері інформаційної безпеки України».

Висновок. Таким чином, удосконалення інформаційної системи органів ДФСУ передбачає проведення заходів, спрямованих на делегування повноважень ДФСУ одній з діючих державних структур, на яку необхідно покласти функції щодо створення, впровадження, адміністрування та підтримки державних інформаційно-аналітичних систем. У подальшому спеціалізована державна структура повинна забезпечити створення, зберігання, доступ до централізованої бази даних ДФСУ відповідно до визначеного порядку адміністрування податків, процедури технічного супроводу баз даних, порядку обліку платників податків. Метою такого заходу є обмеження права на доступ працівників ДФСУ до інформаційних баз даних і надання їм права виключно користувачів, а не адміністраторів.

Ще одним напрямком покращення системи інформаційного забезпечення органів державного фінансового контролю є надання повноважень Міністерству фінансів України щодо загального контролю та моніторингу діяльності, затвердження процедур і регламентів, методології та інструкцій, із позбавленням цих функцій ДФСУ.

Для забезпечення прозорості роботи органів (відомств), які реалізують державну податкову політику (Міністерства фінансів України, ДФСУ, ДКСУ), необхідно створити єдину державну інформаційну платформу (операційну систему), на якій розмістити інтегровані бази даних усіх державних податкових органів та обмежити доступ ДФСУ до цих баз даних (тільки перегляд на рівні користувача, без можливості вносити різного роду зміни). Також необхідно створити КСЗІ, яка б унеможливила зовнішнє проникнення та правову основу інформаційного забезпечення діяльності фіскальних органів України.

Наостанок варто зазначити, що під час створення та функціонування єдиної інформаційної платформи будуть спрощені процедури формування та подачі звітності в електронній формі. Виникнуть умови для оптимізації та систематизації процесів подання звітності, скорочення часу опрацювання звітності, зменшення впливу людського фактору, поступового зменшення видатків, пов'язаних з адмініструванням процесу подання звітності. Такі кроки будуть забезпечувати конфіденційність інформації, надійність її зберігання та безперервну роботу системи електронного адміністрування податків.

Список бібліографічних посилань: 1. Про Національну програму інформатизації: закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР // База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр> (дата звернення: 23.03.2017). 2. Про інформацію: закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 23.03.2017). 3. Податковий кодекс України: закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 23.03.2017). 4. Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири: монографія/за заг. ред. П. В. Пашка, Л. Л. Тарангул. Київ: Новий друк, 2015. 570 с. 5. Попова С. М. Адміністративно-правовий статус податкових органів України: монографія/за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2012. 386 с. 6. Про схвалення Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 № 857-р // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2013-р> (дата звернення: 23.03.2017). 7. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 № 809-р. // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/809-2013-р> (дата звернення: 23.03.2017). 8. France // Assets Tracing Country Profiles/Anti-Corruption Working Group. June 2012. P. 24–27. URL: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/Asset%20Tracing%20Country%20Profiles.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата звернення: 23.03.2017). 9. FICOBA: Fichier national des comptes bancaires et assimilés // CNIL: офіц. сайт Нац. комісії з питань інформатики та свободи. 2 septembre 2016. URL: <https://www.cnil.fr/fr/ficoba-fichier-national-des-comptes-bancaires-et-assimiles> (дата звернення: 23.03.2017). 10. Проскура К. П. Зарубіжний досвід організації податкового адміністрування. *Економічний часопис – XXI*. 2012. № 7–8. С. 30–33. 11. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Кондор, 2004. 384 с.

Надійшла до редколегії 24.03.2017



Важинский А. С. Особенности системы информационного обеспечения Государственной фискальной службы Украины

Охарактеризована система информационного обеспечения органов Государственной фискальной службы Украины и рассмотрены подходы к построению

соответствующих систем других стран мира. Представлены предложения по совершенствованию информационной системы Государственной фискальной службы Украины, что позволит повысить эффективность работы фискальных органов по критерию времени отработки и обработки информации.

Ключевые слова: информация, информационное обеспечение, информационная система, Государственная фискальная служба Украины, налоговая информация, Налоговый кодекс Украины, налоговый контроль, электронный документ, Информационный кодекс Украины.

Vazhynskiy O. S. Features of the information support system of the State Fiscal Service of Ukraine

The information support system of the agencies of the State Fiscal Service of Ukraine has been characterized; and approaches to the construction of corresponding systems of other countries of the world have been considered. The author has presented propositions for improving the information system of the State Fiscal Service of Ukraine with the purpose to increase the efficiency of the fiscal agencies by the criterion of the time of optimization and processing of information.

The author has offered to create a unified state information platform (operating system), which will store integrated databases of all government agencies that carry out tax control in Ukraine. The author believes that the creation and operation of a single information platform will simplify the procedures for the generation and submission of reports in electronic form, conditions will arise for optimizing and systematizing the reporting processes, reducing the processing time for reporting, reducing the human factor impact, and reducing the costs associated with administering the reporting process. Such steps will ensure the confidentiality of information, the reliability of its storage and the continuous operation of the system of e-administration of taxes.

Particular attention is paid to the need to create the Information Code of Ukraine, the development and adoption of which will solve the problem of overcoming contradictions in legislative and other normative and legal acts, ensure unity and non-fragmentation of regulatory scope. The structure of the new Code is offered.

Keywords: information, information support, information system, State Fiscal Service of Ukraine, tax information, Tax Code of Ukraine, tax control, electronic document, Information Code of Ukraine.



УДК 342.51(477)

В. А. Волков,

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ ТА КОНТРОЛЮ ЗА НАРКОТИКАМИ

Досліджено поняття та структуру компетенції як складової правового статусу органу державної влади. Сформульовано поняття компетенції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, виділено її складові елементи. Проведено розмежування компетенції з іншими елементами

правового статусу державного органу – цілями, завданнями, формами та методами діяльності.

Ключові слова: державна служба, лікарські засоби, наркотики, правовий статус, компетенція, повноваження.

Постановка проблеми. Оптимізація процесів державного управління у сферах обігу наркотичних і лікарських засобів призвела також до впорядкування системи державних органів, які відповідають за цей напрям роботи. У серпні 2015 року було затверджено Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками як про центральний орган виконавчої влади, який виконує завдання з реалізації державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичних виробів та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу.

Цей орган був створений шляхом злиття Державної служби з лікарських засобів і Державної служби з контролю за наркотиками, а отже, державою оновлені також сфери діяльності та коло питань, які він буде вирішувати. Ці напрями функціонування державних інституцій у науковій літературі асоціюються з поняттями «повноваження» та «компетенція», що зобов'язує наукову спільноту приділити увагу особливостям і змісту компетенції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Стан дослідження. Питання компетенції органів державної влади та їх посадових осіб були предметом наукових пошуків фахівців у галузях теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права, організації діяльності правоохоронних органів тощо. Зокрема, серед таких досліджень можна виділити праці В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, С. О. Бондара, Д. В. Кіресєва, Б. М. Лазарєва, Д. В. Мандичева, А. О. Неугоднікова [1–9]. Однак у зазначених працях не проводився аналіз компетенції саме Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками та її складових, що надає нашій роботі актуальності й новизни.

Метою статті є аналіз сутності та змісту компетенції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Виклад основного матеріалу. Поняття «компетенція» походить від латинського слова *competentia* – ведення, здатність, приналежність до права. Це сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [10, с. 210; 11, с. 874].

Теоретики права О. Ф. Скакун і Б. М. Лазарєв визначають компетенцію державного органу як закріплену законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (комплексу прав і обов'язків) та предмета відання [6, с. 11; 12, с. 363]. Крім цього, Б. М. Лазарєв зазначає, що термін «компетенція» має два значення: 1) коло питань, в яких певна особа чи особи мають знання

(«відають щось»); 2) коло повноважень (прав та обов'язків «відати чимось»). Відповідно можна говорити про фактичну й офіційну компетенцію органів і посадових осіб [6, с. 11].

Проаналізуємо погляди фахівців в адміністративно-правовій галузі. В. Б. Авер'янов розглядає компетенцію як закріплену в законодавстві сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери та галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [13, с. 119]. А. В. Тихомирова під компетенцією розуміє сукупність встановлених нормами правових прав та обов'язків (повноважень) органів, організацій і посадових осіб, а також осіб, які здійснюють управлінські функції [14, с. 206]. На думку А. Ф. Мельника та Ю. П. Битяка, компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, які може вирішувати цей орган, сукупність функцій і повноважень органу з усіх установлених для нього предметів відання [2, с. 76; 8, с. 329].

Дослідники правового статусу судових органів розглядають компетенцію як законодавчо закріплену сукупність їх прав та обов'язків (повноважень) у процесі здійснення відповідного провадження та винесення рішення про притягнення особи до юридичної відповідальності [5, с. 198–199; 15, с. 83]. Д. В. Мандичев, досліджуючи правовий статус Державної служби з лікарських засобів, визначав її компетенцію як систему її предметів відання та повноважень, форм і методів її контрольної діяльності. Компетенцією цієї служби були охоплені заходи з реалізації державної політики у сфері державного контролю якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів та ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі ними [7, с. 177].

Розглянемо структурні елементи компетенції, які виділяють різні вчені Ю. М. Старілов до структури компетенції відносить повноваження органу державної влади, його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків [16, с. 498]. А. О. Неугодинов у структурі правового статусу адміністративного суду також виділяє повноваження (сукупність прав та обов'язків), але додає до них предмети відання (сфери відносин, які є об'єктом дії суб'єкта – носія компетенції), функції (напрями дії на об'єкт, відповідно до яких суб'єкт досягає поставлених перед ним цілей і завдань), межі дії (просторово-територіальні межі, інші рамки, в яких здійснюється дія) [9, с. 54]. Аналогічні погляди має А. Є. Штурнев, поняття «компетенція» характеризує права й обов'язки суб'єкта в тій або іншій сфері з метою виконання його функцій, що мають просторово-територіальні або інші встановлені межі такої дії, та

поєднує в собі такі складові, як предмет відання, функції та повноваження [17, с. 23]. Д. М. Бахрах зазначає, що компетенція складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання. Її перший елемент охоплює вкючає обов'язки та права, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі з правом видавати певні акти. Другий елемент компетенції – підвідомчість, тобто правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження. Компетенцію можна розглядати у функціональному аспекті (у сфері планування, контролю тощо) та стосовно певних суб'єктів (державні, муніципальні органи, підприємства та установи, громадські об'єднання, громадяни) [3, с. 178]. Інші вчені склад компетенції розглядають у вузькому (права та обов'язки державного органу) та широкому (функції, завдання, повноваження, відповідальність, коло діяльності) розуміннях [18, с. 52–54].

Отже, під терміном «компетенція» більшість учених розуміють сукупність кількох елементів. Перший з них має назву «повноваження» – це перелік визначених нормативними актами прав та обов'язків відповідного державного органу, а другий – «предмети відання», під якими частіше розуміється коло питань, які вирішує відповідний орган шляхом реалізації відповідних прав та обов'язків. До цих елементів учені ще додають функції, завдання, відповідальність, форми та методи діяльності.

Із цього приводу можемо висловити певні думки:

1. У науковій літературі дуже широко досліджується поняття правового статусу державного органу. У структурі правового статусу найчастіше виділяють 3 основні елементи: цільовий блок, який містить у собі цілі, завдання та функції державного органу; структурно-організаційний елемент блок, до складу якого входять сама структура органу як центрального апарату, так і територіальних та функціональних підрозділів (за їх наявності), основи підпорядкування, взаємодії, порядок створення, ліквідації або реорганізації органу; компетенційний блок, який містить у собі компетенцію (повноваження, предмети відання тощо). Отже, ми вважаємо, що включення до складу компетенції функцій і завдань державного органу є помилковим, оскільки це елементи окремого блока правового статусу будь-якого державного органу. Завдання державного органу – це певні кроки, які він має здійснювати для досягнення мети його створення. Завдання витікають із мети органу. Натомість сама компетенція як сукупність повноважень і предметів відання обумовлюється цілями, завданнями та функціями відповідного державного органу. Функції державного органу – це напрями його діяльності, а не права й обов'язки (повноваження). Повноваження – це певні правомочності, що закріплені за органом у межах виконання завдань і реалізації цих функцій (напрямів діяльності).

2. На наш погляд, хибним є позиція синонімічного вживання термінів «повноваження» та «компетенція», оскільки повноваження є

складовим елементом компетенції, яка включає в себе також предмети відання державного органу та просторові межі його діяльності.

3. Те саме стосується форм і методів діяльності та відповідальності державного органу. Форми та методи діяльності являють собою, відповідно, зовнішній вираз і прийоми та способи реалізації повноважень, а отже, не пов'язані з їх змістом. Відповідальність державного органу є окремим елементом правового статусу, що виражається в настанні негативних наслідків за неналежне виконання (невиконання) покладених на орган обов'язків.

Згідно з вимогами нормативно-правових актів Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками для виконання покладених на неї завдань зобов'язана:

- узагальнювати практику застосування законодавства з питань обігу лікарських і наркотичних засобів, що належать до її компетенції;
- розробляти проекти державних цільових програм з питань здійснення контролю якості лікарських засобів і медичних виробів та здійснення контролю у сферах обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, брати участь у забезпеченні виконання таких програм;

- проводити галузеву атестацію лабораторій зі здійснення контролю якості лікарських засобів;

- проводити атестацію провізорів і фармацевтів;
- видавати суб'єктам господарювання ліцензії на виробництво лікарських засобів, імпорт таких засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптову та роздрібну торгівлю лікарськими засобами;

- здійснювати державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів на всіх етапах обігу, в тому числі правил здійснення належних практик (виробничої, дистриб'юторської, зберігання, аптечної);

- здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами;

- здійснювати державний ринковий нагляд за дотриманням вимог технічних регламентів щодо медичних виробів;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення в передбачених законом випадках;

- надавати обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень стандартів і технічних умов, фармакопейних статей і технологічних регламентів, а також про усунення порушень під час виробництва, зберігання, транспортування та реалізації лікарських засобів;

- приймати в установленому порядку рішення про вилучення з обігу та заборону (зупинення) виробництва, реалізації та застосування лікарських засобів і медичних виробів, що не відповідають вимогам, визначеним нормативно-правовими актами, а також тих, що ввозяться на територію України та вивозяться з території України з порушенням установленого законодавством порядку;

- видавати суб'єктам господарювання ліцензії на провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та з розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку;

- здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- видавати суб'єктам господарювання дозволи на право ввезення (вивезення) та на право транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- взаємодіяти з правоохоронними органами, громадянами, громадськими та міжнародними організаціями у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- забезпечувати інформування громадськості з питань здійснення контролю за введенням в обіг медичних виробів та обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [19].

Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками має право:

- залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців (за їх згодою), працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками);

- одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадян і громадських об'єднань інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань;

- скликати наради, утворювати комісії та робочі групи;

- користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;

- на виконання чинного законодавства України видавати накази організаційно-розпорядчого характеру, організовувати та контролювати їх виконання [19].

Аналогічні права й обов'язки закріплені також за територіальними підрозділами Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Зокрема, вони також здійснюють державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог законодавства щодо якості та безпеки лікарських засобів, у тому числі тих, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини та їх прекурсори, отруйні й сильнодіючі засоби, медичних імунобіологічних препаратів на всіх етапах обігу; порядку відпуску лікарських засобів з аптечних закладів; виконання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами тощо. Крім повноважень, закріплених за Державною службою з лікарських засобів та контролю за наркотиками, вони узагальнюють результати перевірок стану виконання суб'єктами господарської діяльності на території області нормативно-правових документів з питань забезпечення якості лікарських засобів та обігу наркотичних засобів, надають пропозиції Державній службі з лікарських засобів та контролю за наркотиками щодо підвищення ефективності державного контролю якості лікарських засобів і медичних виробів, проводять постійний моніторинг ситуації, пов'язаної із законним обігом лікарських засобів, що містять наркотичні речовини, процесами витоку із законного обігу таких лікарських засобів, готують інформаційно-аналітичні документи до Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками щодо основних результатів своєї діяльності. Територіальні підрозділи Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками також мають право в межах своїх повноважень видавати накази організаційно-розпорядчого характеру, приписи, розпорядження, висновки, спільні акти з відповідними місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, організувати та контролювати їх виконання [20; 21]. Однак просторові кола їх повноважень обмежені відповідними територіальними межами. Саме ці межі входять до структури компетенції, як зазначалося вище.

Натомість, якщо ми розглянемо повноваження окремого підрозділу Центрального апарату Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками, то можемо побачити іншу ситуацію: його просторові межі діяльності поширюються на всю територію держави, однак коло цих повноважень обмежене певними напрямками діяльності. Якщо розглядати контрольну функцію, то, наприклад, щодо ліцензійної діяльності в структурі центрального апарату діє окремий відділ по контролю дотримання ліцензійних умов з оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами та належної практики дистрибуції (надалі – НПД), який зобов'язаний:

- забезпечувати підготовку проектів планів проведення перевірок з питань дотримання ліцензійних умов і вимог НПД;
- забезпечувати підготовку висновків щодо відповідності діяльності суб'єктів господарювання з оптовою торгівлі лікарськими засобами вимогам НПД;

– інформувати ліцензіатів і заявників щодо прийнятих рішень за результатами проведених перевірок дотримання Ліцензійних умов та НПД;

– брати участь у реалізації державної політики інтеграції України в ЄС у галузі виробництва (виготовлення) лікарських засобів в умовах аптеки, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами;

– брати участь у розробці проектів нормативно-правових актів з питань ліцензування виробництва (виготовлення) лікарських засобів в умовах аптеки, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами [22].

Зробимо деякі **висновки та узагальнення**.

1. Компетенцію Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками слід визначити як встановлену нормативно-правовими актами сукупність повноважень (прав і обов'язків), які мають просторові межі та реалізуються у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичної техніки і виробів медичного призначення, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу.

2. У структурі компетенції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками ми виділяємо такі елементи: повноваження (права й обов'язки служби) та підвідомчість (відповідні сфери суспільних відносин і територіальні межі, на які поширюються ці владні повноваження).

3. У структурі компетенції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками можна виділити компетенцію загальну (для всієї системи служби), функціональну (наприклад, підрозділів центрального апарату), й територіальну (територіальних підрозділів цієї служби).

4. До структури компетенції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками не доцільно відносити цілі, завдання та функції цього органу, оскільки вони є окремими елементами його правового статусу та входять до так званого цільового блоку. Завдання Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками – це певні кроки, які вона має здійснювати для досягнення мети її створення. Натомість сама компетенція як сукупність повноважень і предметів відання обумовлюється цими цілями, завданнями та функціями. Функції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками – це напрями її діяльності, а не самі повноваження. Повноваження – це певні правомочності, що закріплені за службою в межах виконання завдань і реалізації напрямів її діяльності.

Перспективними напрямками подальших досліджень вважаємо аналіз адміністративно-правового статусу Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Список бібліографічних посилань: 1. Адміністративне право. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина/редкол.: В. Б. Авер'янов

- (голова). Київ: Юрид. думка. 2004. 584 с. **2.** Адміністративне право: підручник/ Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с. **3.** Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д., Демин А. В. Административное право России: учебник. М.: Норма – Инфра-М, 2002. 623 с. **4.** Бондар С. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 202 с. **5.** Кірсєв Д. В. Адміністративні суди у системі суб'єктів адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 233 с. **6.** Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации/АН СССР, Ин-т государства и права. М.: Юрид. лит. 1972. 280 с. **7.** Мандичев Д. В. Адміністративно-правовий статус Державної служби з лікарських засобів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2013. 197 с. **8.** Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: навч. посіб./за ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с. **9.** Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. 162 с. **10.** Популярна юридична енциклопедія/за заг. ред. О. В. Лавриновича. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 528 с. **11.** Новий тлумачний словник української мови: у 3 т.: 42000 слів. Т. 1: А–К/уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. Київ: Аконт. 2001. 926 с. **12.** Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник: пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с. **13.** Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт. 2003. 384 с. **14.** Юридическая энциклопедия/под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1998. 526 с. **15.** Мартинова О. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності судів місцевих загальних судів у провадженні по справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 204 с. **16.** Старилів Ю. Н. Службное право: учебник. М.: БЕК, 1996. 698 с. **17.** Штурнев А. Е. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции. *Сибирский юридический вестник*. 1998. № 2. С. 23–29. **18.** Бачило И. Л. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит. 1976. 198 с. **19.** Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-п> (дата звернення: 21.03.2017). **20.** Положення про Державну службу з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Херсонській області // Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Херсонській області: офіц. сайт. 28.02.2017. URL: <http://region.diklz.gov.ua/control/khe/uk/publish/article/902397> (дата звернення: 23.03.2017). **21.** Положення про Державну службу з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Рівненській області // Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Рівненській області: офіц. сайт. URL: <http://region.diklz.gov.ua/control/riv/uk/publish/article/242702> (дата звернення: 23.03.2017). **22.** Напрями діяльності відділу контролю дотримання ліцензійних умов з оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами та належної практики дистрибуції // Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками:

офіц. сайт. URL: <http://www.diklz.gov.ua/doccatalog/document?id=853049> (дата звернення: 23.03.2017).

Надійшла до редколегії 24.03.2017



Волков В. А. Компетенция Государственной службы Украины по лекарственным средствам и контролю за наркотиками

Исследованы понятие и структура компетенции как составляющей правового статуса органа государственной власти. Сформулировано понятие компетенции Государственной службы Украины по лекарственным средствам и контролю за наркотиками, выделены её составляющие элементы. Проведено разграничение компетенции с другими элементами правового статуса государственного органа – целями, задачами, формами и методами деятельности.

Ключевые слова: государственная служба, лекарственные средства, наркотики, правовой статус, компетенция, полномочия.

Volkov V. A. The competence of the State Service of Ukraine on Medicines and Control over the Drugs

The concept and structure of the competence as a component of the legal status of the public authority have been studied. The notion of the competence of the State Service of Ukraine on Medicines and Control over the Drugs (SSUMCD) has been formulated; the author has highlighted its components: authorities (the rights and duties of the service) and jurisdiction (the relevant areas of public relations and territorial boundaries covered by these authorities).

The competence of the SSUMCD has been suggested to understand as a set of the authorities established by regulations (the rights and duties) that have spatial boundaries and are implemented in the areas of control over the quality and safety of medicines, medical equipment and medical devices, circulation of drugs, psychotropic substances and precursors, combating their illicit trafficking.

The competence as a combination of the authorities and objects of jurisdiction is driven by the objectives, tasks and functions. It has been emphasized that the tasks of the SSUMCD are certain steps that it must implement to achieve the objective of its creation. Functions of the SSUMCD are the directions of its activity, but not the authorities. The authorities – are certain powers that are assigned to the service within the tasks and implementation of the directions of its activity.

The author has argued that we can distinguish general competence (for the whole system of the service), functional (e.g., central office departments) and territorial (territorial divisions of the service) within the structure of the competence of the SSUMCD. The author has realized the distribution of the competence with other elements of the legal status of a public authority – the objectives, tasks, forms and methods of the activity.

Keywords: state service, medicines, drugs, legal status, competence, authorities.



УДК 342.25(477)

Л. О. Ємець,

кандидат юридичних наук, народний депутат України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Проаналізовано повноваження місцевих рад депутатів та їх виконкомів у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Охарактеризовано організаційно-розпорядчі та контрольні функції органів місцевого самоврядування в екологічній сфері.

Ключові слова: екологічна безпека, охорона навколишнього природного середовища, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Відповідно до положень Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [1]. Як відомо, зазначені територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також контролюють їх виконання. Органи місцевого самоврядування приймають відповідні рішення, які є обов'язковими до виконання на підконтрольній їм території. Зазначене дає підстави стверджувати, що органи місцевого самоврядування в межах власних повноважень повинні дбати про такий стан навколишнього природного середовища на відповідній адміністративній території, за якого будуть забезпечені екологічні права громадян, не буде допускатися погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, а отже, буде встановлений належний рівень екологічної безпеки.

Дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в екологічній сфері обумовлено не лише необхідністю системного аналізу цього питання, а також набуває актуальності в світлі визначення державного курсу на децентралізацію влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування в усіх сферах діяльності держави, зокрема фінансовій, податковій, екологічній і правоохоронній.

Стан дослідження. Питанням реалізації органами місцевого самоврядування державних екологічних програм і забезпечення екологічних прав громадян свого часу присвятили праці Г. В. Алексеєва, У. В. Антонюк, Т. В. Іванова, О. Д. Настечко, В. О. Мариненко, С. С. Нешик, К. А. Рябець, О. М. Шуміло та ін. [2–9]. Однак у зазначених працях не досліджувалися адміністративно-правові засади

такої діяльності, що надає нашій статті відповідної актуальності та новизни.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки держави та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства України органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади, а також спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, є сільські, селищні, міські, обласні та районні ради. Зазначені ради мають виконавчі органи, які підконтрольні та підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади підконтрольні також відповідним органам виконавчої влади [10].

Особливістю організації роботи органів місцевого самоврядування є те, що вона здійснюється у формі сесій, які складаються з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Отже, питання реалізації державної та регіональної політики у сфері екологічної безпеки насамперед вирішуються на відповідних пленарних засіданнях ради. До таких питань, зокрема, належать:

- затвердження цільових програм із забезпечення екологічної безпеки й охорони навколишнього природного середовища;

- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

- внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добування об'єктів тваринного світу;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами охоплює відповідну територію;

- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації [10].

На перший погляд може здатися, що питання містобудування не пов'язані із забезпеченням екологічної безпеки. Однак відповідно до положень закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» планування, розміщення, забудова та розвиток населених пунктів здійснюються за рішенням місцевих рад з урахуванням екологічної ємкості території, із додержанням вимог охорони

навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки. Під час розробки генеральних планів розвитку та розміщення населених пунктів сільські, селищні, міські ради встановлюють режим використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки у приміських і зелених зонах за погодженням із місцевими радами, на території яких вони знаходяться, відповідно до законодавства України [11].

Зазначені повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища конкретизуються в галузевих законах, що регулюють питання безпечного довкілля:

1) сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи зобов'язані забезпечити оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками [12];

2) органи місцевого самоврядування дають згоду на розміщення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів, сфера екологічного впливу функціонування яких згідно з чинними нормативами охоплює відповідну адміністративно-територіальну одиницю [13];

3) у сфері земельних відносин сільські, селищні, міські ради здійснюють контроль за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного й екологічного законодавства [14];

4) за поданням місцевих державних адміністрацій і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення, органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднюючих речовин, за яким здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території. Крім того, в разі перевищення нормативів екологічної безпеки на відповідній території вони також затверджують програми оздоровлення атмосферного повітря, здійснюють заходи щодо зменшення його забруднення [15];

5) у сфері регулювання водних відносин сільські, селищні та міські ради здійснюють заходи щодо контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. Вони можуть обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) діяльність підприємств та інших об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства. На ради покладається організація інформування населення про стан водних об'єктів, надзвичайні екологічні ситуації, які можуть негативно вплинути на здоров'я людей, та заходи, що вживаються для поліпшення стану вод. До компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад у галузі регулювання водних відносин також відноситься видача дозволів на спеціальне водокористування [16];

6) подання Кабінету Міністрів України про дострокове припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації готуються з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади [17];

7) загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження або різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності може бути обмежене органами місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції. Спеціальне використання природних рослинних ресурсів місцевого значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування [18].

Основним результатом роботи сільських, селищних і міських рад є затвердження регіональних програм екологічної безпеки, захисту та охорони навколишнього природного середовища. Серед таких документів ми можемо згадати такі:

1) Програму охорони навколишнього природного середовища в Харківській області на 2009–2013 роки та на перспективу до 2020 року¹;

2) Програму охорони навколишнього природного середовища Львівської області на 2016–2020 роки²;

3) Регіональну екологічну програму Волинської області «Екологія 2016–2020»³;

4) Регіональну програму охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів Вінницької області на 2013–2018 роки⁴;

5) Програму охорони навколишнього природного середовища Чернігівської області на 2014–2020 роки⁵;

6) Програму охорони навколишнього природного середовища міста Івано-Франківська на 2016–2020 роки⁶.

Основними розділами таких програм зазвичай є такі:

- розвиток природно-заповідного фонду, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття;
- охорона та раціональне використання рослинних ресурсів;
- організація системи екологічного моніторингу й інформаційно-забезпечення природоохоронної діяльності;

¹ Див.: <http://www.oblrada.kharkov.ua/programa-okhoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha-v-kharkivskij-oblasti-na-2009-2013-roki-ta-na-perspektivu-do-2020-roku>.

² Див.: http://loda.gov.ua/upload/users_files/27/upload/pr_ONPS.pdf.

³ Див.: <http://volynrada.gov.ua/session/2/27-0>.

⁴ Див.: http://www.vinrada.gov.ua/perelik_dovgostrokovih_program.htm.

⁵ Див.: <https://chor.gov.ua/component/k2/item/2186-pro-prohamu-okhorony-navkolyshnoho-pryrodnogo-seredovyshcha-cher>.

⁶ Див.: <http://www.mvk.if.ua/mvkprog/38726>.

- зменшення обсягів скидання неочищених і недостатньо очищених стоків у водні об'єкти та поліпшення екологічного стану поверхневих вод басейнів рік;
- вирішення проблем, пов'язаних з екологічно безпечним збором, зберіганням, утилізацією, переробкою та захороненням твердих побутових і промислових відходів;
- охорона та раціональне використання ресурсів тваринного світу;
- охорона атмосферного повітря.

За своєю суттю ці документи мають адміністративно-правову природу, тому що є втіленням владних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері екології, визначають певні організаційно-управлінські заходи, строки їх виконання, відповідальних виконавців і механізм контролю за втіленням положень програм у життєдіяльність регіону.

Слід також згадати про роботу постійних комісій відповідних місцевих рад депутатів, які є органами ради, що обираються з її депутатів для вивчення, попереднього розгляду та підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Звідси випливає висновок, що на ці комісії покладається організаційна, наукова й аналітична робота з питань охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки на території відповідальності відповідної ради, а також виконання контрольних функцій з питань виконання екологічних програм. Тобто вони виконують адміністративно-аналітичну роботу, яка полягає в узагальненні, обробці інформації та підготовці проекту колегіального рішення, що буде мати обов'язковий характер.

Назви та склад таких комісій різняться залежно від типу органу місцевого самоврядування (сільська, міська, обласна рада) та його регламенту. Так, у Харкові та Дніпрі функціонують постійні комісії з питань транспорту, зв'язку та екології, у складі Одеської міської ради – постійна комісія з питань житлово-комунального господарства, екології та надзвичайних ситуацій, у складі Вінницької міської ради – постійна комісія з питань містобудування, будівництва, земельних відносин та охорони природи, у складі Білозірської сільської ради – постійна комісія з питань агропромислового комплексу, земельних відносин, екології та використання природних ресурсів, у складі Бобринської сільської ради – постійна комісія ради з питань регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, надання безоплатної первинної правової допомоги та депутатської етики.

Для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування сільськими, селищними, міськими радами створюються виконавчі органи. До їх компетенції законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про охорону навколишнього природного середовища» віднесено:

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні екологічні наслідки, підготовку до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

- здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією й організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, ухвалення рішень про скасування виданого ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних правил;

- підготовку та подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля (екологічних програм), участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

- затвердження за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій для підприємств, установ та організацій лімітів використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, лімітів скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста;

- організацію збору, переробки, утилізації та захоронення відходів на своїй території, здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами, розгляд справ про адміністративні правопорушення або передачу їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи;

- формування та використання місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів;

- погодження поточних і перспективних планів роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

- забезпечення систематичного й оперативного інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення;

- організацію екологічної освіти й екологічного виховання громадян;

- прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;

- здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої

інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [10; 11].

Отже, виконавчі органи місцевих рад виконують адміністративно-розпорядчі функції, контролюючи функції щодо суб'єктів, відповідальних за виконання рішень місцевої ради у сфері охорони навколишнього природного середовища, державних і місцевих екологічних програм, використовують такі форми управлінської діяльності, як видання управлінських актів, здійснення погоджень проєктів дозволів, встановлення екологічних обмежень тощо.

Для забезпечення діяльності виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування утворюється так званий апарат виконкому, що складається з відділів та управлінь, які організаційно забезпечують підготовку документів з екологічних питань, контролюють виконання на території відповідної ради державних і регіональних екологічних програм, здійснюють дозвільну та погоджувальну діяльність. Серед таких структурних підрозділів ми відмітимо:

- відділ правового забезпечення природокористування та земельних відносин управління правового забезпечення, природокористування та земельних відносин виконкому Харківської обласної ради¹;
- інспекцію по контролю за благоустроєм, екологічним та санітарним станом міста виконкому Полтавської міської ради²;
- управління з питань екологічної безпеки виконкому Запорізької міської ради³;
- управління земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища виконкому Кіровоградської міської ради⁴.

Важливим аспектом адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки є проведення інформаційних заходів із надання всім зацікавленим суб'єктам актуальної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації). Така інформація стосується, зокрема, стану навколишнього природного середовища чи його об'єктів (землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу) та рівнів їх забруднення, загроз виникнення та причин надзвичайних екологічних ситуацій, результатів ліквідації цих явищ, рекомендацій щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей тощо [11].

Екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами місцевого самоврядування шляхом:

- систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку

¹ Див.: http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?id=15209&base=77&u=1&type=3.

² Див.: <http://www.rada-poltava.gov.ua/rule/vykonkom/depts>.

³ Див.: <http://meria.zp.ua/test/index.php?id=598&pid=17>.

⁴ Див.: <http://www.kr-rada.gov.ua/upravlinnya-zemelnih-vidnosin>.

його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей;

- негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації;
- передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації;
- забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці [11].

Крім цього, громадяни мають право звернутися до органів місцевого самоврядування із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо реалізації та забезпечення екологічних прав, надання екологічної інформації тощо. Порядок приймання таких звернень здійснюється відповідно до законів України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування», а отже, має адміністративно-правову природу.

Проведене дослідження дозволяє сформулювати певні **висновки та узагальнення**.

1. Структура, правовий статус і повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення охорони навколишнього природного середовища та здійснення інших заходів в екологічній сфері свідчать про наявність відповідного адміністративно-правового механізму здійснення такої діяльності. Це пояснюється, з одного боку, тим, що органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо забезпечення екологічної безпеки відповідного адміністративного утворення (представницькі повноваження), а з другого, – повинні забезпечити належне їх виконання (виконавчі повноваження).

2. Особливістю впливу діяльності органів місцевого самоврядування на екологічну безпеку держави є те, що, з одного боку, вони повинні в процесі прийняття рішень додержуватися чинного екологічного законодавства та діяти в руслі державної екологічної політики, а з іншого боку, вони повинні втілювати зазначені приписи, спираючись на екологічні потреби підконтрольного регіону. Отже, можна стверджувати, що, забезпечуючи екологічну безпеку окремого регіону, органи місцевого самоврядування впливають на загальний стан екологічної безпеки держави. Крім того, вони беруть участь у розробці загальнонаціональних екологічних програм.

3. Основним завданням органів місцевого самоврядування у сфері екологічної безпеки є забезпечення в межах власної компетенції та в інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці такого стану навколишнього природного середовища, за якого попереджується погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

4. З метою забезпечення екологічної безпеки відповідними нормами законів і підзаконних актів, у тому числі адміністративно-правових, по-перше, встановлена система прийняття та реалізації

рішень щодо забезпечення екологічної безпеки органами місцевого самоврядування, по-друге, створена система виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, що складається із самих виконкомів та їх апаратів, у складі яких діють спеціально уповноважені підрозділи з реалізації екологічної політики на закріпленій території відповідальності ради. Постійні комісії місцевих рад готують до затвердження програми з питань охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, здійснюють інші представницькі повноваження. Виконавчі комітети та їх структурні підрозділи забезпечують реалізацію та контроль за виконанням цих програм, тобто мають компетенцію, яка встановлюється, здебільшого, адміністративно-правовими нормами.

5. У системі регулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки використовуються всі три методи адміністративно-правового регулювання – дозвіл, припис і заборона. Чинне законодавство закріплює за місцевими радами та їх виконавчими органами функції керівництва, забезпечення, організації, аналізу, планування, контролю, координації, що втілюються в конкретні права й обов'язки. Забезпечуючи виконання рішень відповідних рад щодо забезпечення екологічної безпеки, виконками наділені організаційно-розпорядчими повноваженнями та застосовують такі методи управління, як переконання і примус.

6. Адміністративно-правовий аспект у діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки міститься також у створенні в структурі апаратів виконкомів спеціальних підрозділів, які відповідають за екологічний стан регіону, закріплені за ними певних організаційно-розпорядчих і контрольних повноважень, визначенні порядку взаємодії з іншими відділами й управліннями, а також депутатським корпусом. Це дає змогу зробити висновок про наявність відповідних внутрішніх управлінських відносин, які складаються у сфері прийняття рішень щодо екологічної безпеки регіону та які є предметом адміністративно-правового регулювання.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень вважаємо аналіз особливостей участі громадських інституцій у забезпеченні екологічної безпеки держави й окремого регіону.

Список бібліографічних посилань: 1. Конституція України: закон України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Рябець К. А. Екологічне право України: навч. посіб. Київ: Центр учб. літ., 2009. 438 с. 3. Екологічне право України. Особлива частина: навч. посіб./О. М. Шуміло (кер. авт. кол.), В. А. Зуєв, І. В. Бригадир та ін. Київ: Центр учб. літ., 2013. 432 с. 4. Алексеева Г. В. Поняття екологічної функції органів місцевого самоврядування в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 3 (1). С. 3–6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_3\(1\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_3(1)_3) (дата звернення: 12.03.2017). 5. Антонок У. В. Діяльність органів місцевого самоврядування в Україні як гарантія екологічних прав // Юриспруденція у формуванні правової держави та громадянського суспільства: зб. матеріалів Міжнар. юрид. наук.-практ. конф.: тези наук. доп. (6 жовт. 2016 р.)/

- Міжнар. юрид. наук.-практ. інтернет-конф. «Актуальна юриспруденція». Київ: АртЕк, 2016. С. 106–108. **6.** Іванова Т. В. Роль органів місцевого самоврядування у сфері реалізації екологічної політики. 2011 // Репозитарій Національного авіаційного університету. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/23367> (дата звернення: 07.03.2017). **7.** Настечко О. Д. Механізми залучення територіальної громади до вирішення екологічних проблем. *Державне будівництво*. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_63 (дата звернення: 09.03.2017). **8.** Нешик С. С. Вплив органів місцевого самоврядування на покращення екологічної ситуації в регіоні. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/region/05nssesr.pdf> (дата звернення: 07.03.2017). **9.** Мариненко В. О. Місцеві органи самоврядування та навколишнє природне середовище. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2008. № 3 (27). С. 421–425. **10.** Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 08.03.2017). **11.** Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 08.03.2017). **12.** Про регулювання містобудівної діяльності: закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 12.03.2017). **13.** Про відходи: закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр> (дата звернення: 12.03.2017). **14.** Земельний кодекс України: закон України від 25.10.2001 № 2768-III // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 12.03.2017). **15.** Про охорону атмосферного повітря: закон України від 16.10.1992 № 2707-ХІІ // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12> (дата звернення: 14.03.2017). **16.** Водний кодекс України: закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (дата звернення: 14.03.2017). **17.** Про зону надзвичайної екологічної ситуації: закон України від 13.07.2000 № 1908-III // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14> (дата звернення: 14.03.2017). **18.** Про рослинний світ: закон України від 09.04.1999 № 591-XIV // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14> (дата звернення: 16.03.2017).

Надійшла до редколегії 17.03.2017



Емец Л. А. Административно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности государства

Проанализированы полномочия местных советов депутатов и их исполнительных комитетов в сфере охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности. Охарактеризованы организационно-распорядительные и контрольные функции органов местного самоуправления в экологической сфере.

Ключевые слова: екологічна безпека, охорона навколишнього природного середовища, органи місцевого самоврядування.

Yemets L. O. Administrative and legal principles of local self-governments' activities in ensuring the environmental safety of the state

It has been emphasized that local self-governments within their powers should care about this environment state on the appropriate administrative area, which will provide the environmental rights of citizens, there will not be environmental degradation and risks to human health and, therefore, there will be the appropriate level of environmental safety. The author has analyzed the powers of local councils of MPs and their executive committees in the field of environmental protection and environmental safety. Organizational and administrative, supervisory functions of local self-governments in the environmental field have been researched. It has been proved that the main task of local self-governments to ensure environmental safety is guaranteeing the relevant administrative and territorial unit of the environmental state within their own competence and within the interests of the people, when one should warn the environmental degradation and risks to human health.

It has been concluded that the structure, legal status and powers of local self-governments in ensuring environmental protection and implementing other measures in the environmental area suggest the presence of an appropriate administrative and legal mechanism for the implementation of such activities. This is due, on the one hand, to the fact that local self-governments make decisions on environmental security of the appropriate administrative entity (representative authorities), and on the other – they must ensure their proper accomplishment of (executive authorities). It has been established that all three methods of administrative and legal regulation – permission, order and prohibition are used in the system of regulation of local self-governments' activities to ensure environmental safety.

Keywords: ecological safety, environmental protection, local self-governments.



УДК 342:35.077(477)

І. В. Зозуля,

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 (права та масових комунікацій) Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3507-0012>;*

О. В. Надьон,

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ ПРОБЛЕМНИМИ АКТИВАМИ БАНКІВ В УКРАЇНІ ЗА УЧАСТІ ДЕРЖАВИ

На підставі аналізу статистичних даних і законодавства України з питань, пов'язаних з управлінням проблемними активами банків, визначено сучасні проблеми забезпечення фінансової безпеки банків. Окрему увагу приділено

висвітленню безсистемності роботи державних органів у питаннях протидії фінансовим ризикам, спричинених зростанням обсягів простроченої заборгованості у банках. Висловлено пропозиції щодо належного правового забезпечення «націоналізації» банків, дано відповідне визначення й виділено чотири основні ознаки такого правового явища.

Ключові слова: проблемні активи, банк, фінансові ризики та небезпеки, націоналізація банку.

Постановка проблеми. Фінансова безпека банків у банківській системі в цілому суттєво залежить від безперервного руху грошових коштів у банківській системі, тому, коли частка проблемних активів банку збільшується, виникає значний ризик збоїв у русі грошових коштів у банку між вкладниками та кредиторами, що, відповідно, є загрозою фінансовій безпеці банку. Статистичні показники частки проблемних активів у банках переконливо свідчать, що вона залишається високою, і певною мірою це відбивається на загальному стані життєдіяльності банку. Тому, на наш погляд, управління проблемними активами банку має здійснюватися у різні способи, зокрема й такі, що передбачають участь держави. Характеристика й розкриття вітчизняних підходів до управління проблемними активами і спонукало нас до вибору теми цієї статті, **метою** якої є визначення шляхів удосконалення законодавства, яке забезпечує роботу банків із проблемними активами.

Емпіричною та науково-теоретичною базою роботи стали закони України, підзаконні акти Кабінету Міністрів України та Національного банку України, фінансово-банківська статистика, судові акти адміністративних судів України та праці таких науковців, як Г. Віннік, А. Коноплястий, О. Костюченко, В. Крилова, С. Куліков, Г. Лур'є, В. Малюков, В. Міщенко, Д. Мустафаєва, М. Ніконова, В. Шулік та інших.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що раніше ми цілком справедливо стверджували, що «сьогодні ... залишаються надзвичайно актуальними проблеми, пов'язані із з'ясуванням сутності й значення юридичних засобів в системі забезпечення загальної безпеки, в тому числі в напрямку нормативно-правового супроводження безпеки суб'єктів господарювання, та пошуком шляхів з подолання наявних та можливих загроз і порушень безпеки» [1, с. 97]. Тобто забезпечення фінансової безпеки банків не можна визначити як проблему локального масштабу самого банку, оскільки фінансова безпека кожного окремого банку є складовою фінансової безпеки країни в цілому, отже, вирішення таких проблем банків вимагає участі держави, зокрема і шляхом нормативно-правового забезпечення їх діяльності.

Практична банківська діяльність свідчить, що кредитні ризики та управління проблемними активами здійснюються не лише в межах окремого банку, а у всій банківській діяльності в цілому. Так,

Національний банк України (далі – НБУ) у звіті про фінансову стабільність за 2016 р. зазначив: «головною зміною в банківському регулюванні наступного року стане перехід на нові правила оцінки кредитних ризиків відповідно до Постанови НБУ № 351. Новий підхід запроваджує оцінку ризику на основі збитків, очікуваних упродовж наступних 12 місяців, а також усуває низку прогалин поточного регулювання, які давали банкам можливість уникати визнання кредитного ризику, адекватного якості активів. За розрахунками НБУ, оцінка кредитного ризику за новими правилами дасть результати, дуже близькі до отриманих у процесі діагностичного обстеження. Нові правила сприятимуть підготовці банків до вчасного та повного запровадження нового стандарту фінансової звітності IFRS 9 (фінансові інструменти) від початку 2018 року» [2, с. 5]. Тобто мінімізація кредитних ризиків виключно діями самих банків є майже неможливою, оскільки результативність адміністративно-правових заходів протидії кредитним ризикам та управління проблемними активами банків є спільною справою всіх суб'єктів забезпечення фінансової безпеки банків.

У цілому в Україні зовнішні та внутрішні фінансові ризики, які існували у банківській системі України останніми роками, суттєво позначилися на кількості банків в Україні. Так, станом на 01.01.2013 кількість банків дорівнювала 176, із них АТ «Родовід банк» мав ліцензію санаційного банку [3, с. 7]. За даними НБУ, кількість банків в Україні на 01.01.2017 становила 100 [4].

Обсяги простроченої заборгованості у банківській системі України останніми роками, за даними центробанку України, є такими: станом на грудень 2012 р. її показник за кредитами у складі активів банків становив 77738 млн грн. Із станом на грудень 2013 р. така заборгованість становила 98949 млн грн, на грудень 2014 р., відповідно, – 166781 млн грн, у грудні 2015 р. – 243126 млн грн, на грудень 2016 р. цей показник сягнув 281890 млн грн, у лютому 2017 р. вже дорівнював 285062 млн грн, а у березні поточного року зменшився до 273578 млн грн [5; 6].

Як зазначає регулятор, кредитний ризик почав зменшуватися. Рівень відображених негативно класифікованих кредитів залишається на найвищих історичних значеннях, а несуттєве зростання пов'язується із запізнілим визнанням проблем. У 2016 році почалося відновлення платоспроможності корпоративного сектору та сектору домогосподарств, а тому оцінка кредитного ризику помірно поліпшилася [2, с. 6]. Попри оптимістичні висновки НБУ, «проблемні кредити – одна з головних перешкод для відновлення кредитування в Україні» [2, с. 41]. А кредитування є однією з послуг банку, що забезпечує його прибутковість.

Вирішуючи проблеми з простроченими кредитами банків у 2009 році, на тлі фінансової кризи Україна обрала для себе шлях прямого втручання в банківську діяльність як засіб протидії загрозам

фінансовій безпеці банківської системи. Як зазначають науковці, у світовій практиці для реалізації рішення про пряме втручання в діяльність банків щодо управління проблемними активами банків державні органи створюють відповідну банківську установу, яка працює під назвою «бридж-банк», «перехідний банк», «санаційний банк» або «міст-банк». Такий банк створюється з метою забезпечення безперервності здійснення банківських операцій шляхом передання йому активів і зобов'язань нежиттєздатного банку і, як зазначають науковці, його основним завданням є захист інтересів вкладників (кредиторів) банків [7, с. 34].

В Україні також були спроби створити санаційний банк. Однак уже на початкових етапах реалізації цієї ідеї науковці наголошували, що «лише прийняттям спеціального закону проблему не вирішити» [8, с. 411]. Після запровадження санаційного банку в Україні його діяльність викликала нерозуміння. Науковці зазначали, що вона «здійснюється за зачиненими дверима» та пропонували шляхи забезпечення прозорості його роботи за рахунок удосконалення спеціального законодавства [9, с. 323, 325–327]. Отже, після ухвалення управлінського рішення щодо адміністративного способу вирішення проблем із простроченою заборгованістю на всіх рівнях, розпочалася робота з його реалізації.

У результаті такого управлінського рішення згідно із законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей проведення заходів з фінансового оздоровлення» від 24.07.2009 [10], до закону України «Про банки і банківську діяльність» було внесено статтю 86-1 «Санаційний банк», де передбачається створення такого банку Кабінетом Міністрів України за поданням НБУ, узгодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності. Головним завданням санаційного банку визначено захист інтересів вкладників (кредиторів) банків. Ця стаття надала можливість створити санаційний банк, який за формою власності буде державним. Отже, фактично в законодавство було закладено правову модель протидії загрозам фінансовій безпеці банків із боку проблемних активів шляхом створення державного банку, який набуває статусу санаційного з моменту видачі йому НБУ ліцензії санаційного банку.

Лише 14.09.2011 Кабінет Міністрів України розпорядженням № 880-р «Про утворення санаційного банку» утворив такий банк на базі публічного акціонерного товариства «Родовід банк» [11]. Така повільна діяльність органів державної влади свідчила про безсистемність і розкоординованість їхньої діяльності стосовно правового регулювання діяльності санаційного банку. Також ми вважаємо, що це доводить відсутність розуміння окремими посадовцями сутності проблеми управління проблемною заборгованістю банків і наслідків такої повільної роботи. При цьому діяльність санаційного банку – «Родовід банку» – в роботі з проблемними активами залишалась

закритою, а органи державної влади не надали НБУ окремих повноважень щодо регулювання його діяльності, що ми вважаємо неправильним.

Нарешті, 23.12.2011 Національний банк України визначив порядок реєстрації, видачі ліцензії, регулювання діяльності санаційного банку та нагляду за ним [12]. Згодом змінами до закону України «Про банки і банківську діяльність» та закріпленням системи гарантування вкладів фізичних осіб санаційний банк як правове явище, що має законодавче регулювання, було відмінено [13]. Тобто в законі України «Про банки і банківську діяльність» внесених раніше законодавчих приписів про санаційний банк не стало. При цьому необхідно зауважити, що 11.08.2015 постановою НБУ «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України» [14] в Положення про порядок реєстрації, видачі ліцензії, регулювання діяльності санаційного банку та нагляду за ним було внесено зміни. Насьогодні на законодавчому рівні санаційного банку не існує, однак на рівні підзаконних актів існують правила, які регламентують реєстрацію та діяльність санаційного банку.

Також слід наголосити, що 23.07.2014 р. Окружний адміністративний суд міста Києва розглядав справу про визнання протиправною постанови НБУ від 23.12.2011 № 471 та її скасування. По суті, справа № 826/5409/14 стосувалася роботи санаційного банку, зокрема того факту, що із законодавчих актів вилучено приписи про санаційний банк. Однак суд у задоволенні адміністративного позову повністю відмовив [15].

Київський апеляційний адміністративний суд, розглянувши апеляцію на постанову у справі № 826/5409/14, виходив з того, що «згідно п. 4 розділу X вказаного Закону (Закон № 4452-VI) санаційний банк, утворений до набрання чинності цим Законом, продовжує провадити свою діяльність у порядку, встановленому нормативно-правовим актом Національного банку України, погодженим з Кабінетом Міністрів України та Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності, податкової та митної політики. Наведені норми підтверджують, по-перше, необхідність продовження діяльності санаційного банку, по-друге, необхідність правового регулювання нормативно-правовим актом НБУ, погодженим з КМ України та Комітетом ВР України з питань фінансів та банківської діяльності, податкової та митної політики, питань діяльності санаційного банку, яким і є постанова № 471 (Постанова № 471)» [16]. Як результат, колегія суддів ухвалила: «Апеляційну скаргу Всеукраїнської громадської організації «Фінансова грамота України» – залишити без задоволення, а постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 23 липня 2014 року (Постанова № 826/5409/14) у справі за адміністративним позовом Всеукраїнської громадської організації «Фінансова грамота України» до Національного банку України, третя особа – публічне акціонерне товариство «Родовід банк», про визнання

протиправною та скасування постанови, визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії – без змін» [16].

Згодом НБУ повідомило, що ПАТ «Родовід банк» постановою Правління НБУ від 25.02.2016 № 107 визнано неплатоспроможним і передано до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [17]. Разом із тим Центробанк України, відмовляючись від використання санаційного банку, зазначає, що «з прийняттям у 2012 році Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, в Україні фактично було створено спеціалізований орган, який займається виведенням неплатоспроможних банків з ринку» [17]. У цілому відмова від санаційного банку свідчить про те, що він в Україні не виконав свого призначення, а робота державних органів у цьому напрямку є незадовільною, оскільки ефективність дій тієї чи іншої інституції, запровадженої управлінським рішенням, залежить від подальших оперативних рішень державних органів у цьому напрямку.

Водночас між санаційним банком і Фондом гарантування вкладів фізичних осіб існує суттєва відмінність. Зокрема, санаційний банк захищає інтереси вкладників і кредиторів, працюючи з проблемними активами, а Фонд гарантування вкладів фізичних осіб виводить неплатоспроможні банки з ринку.

На наш погляд, неспроможність державних органів організувати нормальну роботу санаційного банку та відмова від цього інструменту управління проблемними активами банків свідчить про те, що працювати з такими активами тепер повинні самі банки, а держава відмовилася надавати їм у цьому допомогу та правову підтримку.

Водночас гарантування вкладів фізичних осіб закріпило мінімальний стандарт гарантій щодо вкладів. Так, відповідно до ст. 26 закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» «Фонд гарантує кожному вкладнику банку відшкодування коштів за його вкладом. Фонд відшкодовує кошти в розмірі вкладу, включаючи відсотки, станом на день початку процедури виведення Фондом банку з ринку, але не більше суми граничного розміру відшкодування коштів за вкладами, встановленого на цей день, незалежно від кількості вкладів в одному банку. Сума граничного розміру відшкодування коштів за вкладами не може бути меншою 200000 гривень. Адміністративна рада Фонду не має права приймати рішення про зменшення граничної суми відшкодування коштів за вкладами» [13]. Такий мінімальний стандарт захищає у переважній більшості інтереси вкладників – фізичних осіб, однак ці положення не створюють правових механізмів захисту кредиторів і вкладників банків, які розмістили свої кошти в банках на суму вище гарантованої.

Вищевикладене доводить, що на державному рівні змінилися погляди щодо оздоровлення банківської системи та створення правових умов забезпечення фінансової безпеки банків. Сьогоднішні рішення полягають у відстороненні держави від роботи з проблемними активами після того, як вона виявилася нездатною організувати таку

роботу. І, як результат, тепер реалізується інша стратегія. При цьому стратегія загалом щодо забезпечення фінансової безпеки банків є незрозумілою. Очевидним є лише те, що банки опиняться сам на сам зі своїми проблемами щодо роботи з проблемними активами.

На практиці протягом незначного проміжку часу в банківській системі реалізуються прямо протилежні управлінські рішення. Державні органи спочатку ухвалюють рішення про пряме втручання в роботу з проблемними активами шляхом створення санаційного банку, після цього – рішення про відсторонення від проблем, які виникають у банків із простроченими кредитами. Не оцінюючи самі рішення, можна констатувати, що постійні зміни напрямів державного управління в банківській діяльності, зокрема і щодо проблемних активів, не додають стабільності банківській системі України, а фінансова безпека кожного окремого банку перебуває під тиском імовірних загроз із боку держави через нестабільність правил гри на банківському ринку України. Усе це свідчить також і про низьку привабливість вітчизняного банківського сектору для іноземних інвесторів і кредиторів.

Що стосується дій, які вживають банки за своєю ініціативою, протидіючи негативним впливам проблемних активів, то головними з них є такі: самостійна робота банку щодо повернення проблемної заборгованості, укладення з колекторською компанією угоди стосовно агентського обслуговування портфеля, переуступка права вимоги (продаж портфеля, серед іншого передача портфеля Пайовому інвестиційному фонду), списання безнадійної заборгованості [18, с. 53].

Необхідно зауважити, що Верховна Рада України на загальнодержавному рівні продемонструвала певні зрушення щодо участі держави в управлінні проблемними активами, ухваливши 14.06.2016 закон України «Про фінансову реструктуризацію» [19]. Цим нормативним актом боржникам надаються правові можливості здійснити фінансову реструктуризацію боргів, перебуваючи у критичному фінансовому стані, за умов, що їхнє господарська діяльність є перспективною.

«Органом, який координує організацію та проведення реструктуризації, є Спостережна рада, що створює секретаріат та арбітражний комітет. Вона також займається наглядом та методологічним забезпеченням процесу реструктуризації. Роль зазначених органів у просуванні процесу надзвичайно вагома, зважаючи на те, що культура реструктуризації в Україні відсутня, а між позичальниками і кредиторами часто бракує довіри та руху назустріч один одному. Тому без повноцінної роботи згаданих органів, вільної від впливу політичної кон'юнктури та вузькокорпоративних інтересів, фінансова реструктуризація не буде ефективною» [2, с. 41]. Інакше кажучи, результати правотворчої діяльності надалі можливість банкам та їх боржникам – юридичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності вчиняти правочини, спрямовані на:

- 1) повернення банку коштів, наданих у кредит;
- 2) відновлення нормальної життєдіяльності боржника (суб'єкта підприємництва);
- 3) формування взаємної довіри між банками та боржниками.

Разом із тим, як показує практика роботи НБУ, держава надає пріоритет шляху ліквідації банків, а не їх оздоровлення.

У вітчизняному законодавстві до способів виведення неплатоспроможного банку з ринку належать такі:

- 1) ліквідація банку з відшкодуванням з боку Фонду коштів за вкладками фізичних осіб у порядку, встановленому законом;
- 2) ліквідація банку з відчуженням у процесі ліквідації всіх або частини його активів і зобов'язань на користь приймаючого банку;
- 3) відчуження всіх або частини активів і зобов'язань неплатоспроможного банку на користь приймаючого банку з відкликанням банківської ліцензії неплатоспроможного банку та подальшою його ліквідацією;
- 4) створення та продаж інвестору перехідного банку з передачею йому активів і зобов'язань неплатоспроможного банку та подальшою ліквідацією неплатоспроможного банку;
- 5) продаж неплатоспроможного банку інвестору [13].

Закріплення таких способів в Україні дозволило здійснити так звану «націоналізацію» ПАТ «Приватбанк». Однак необхідно зауважити, що хоча перехід у власність держави «Приватбанку» і називається політиками «націоналізацією», все ж таки за своїм змістом це було купівлею цього банку державним коштом. Така процедура проводилась у спосіб, визначений законом [13], та за умовами, передбаченими «Порядком придбання акцій банків в обмін на облігації внутрішньої державної позики» [20]. Тобто так звана «націоналізація» – це комбінування правових можливостей щодо мінімізації небезпечного впливу на банківську систему України проблем, які виникли у ПАТ «Приватбанк».

Варто зауважити також, необхідно відмітити, що така «націоналізація» здійснювалася коштом держави й була рятувальним засобом для всієї банківської системи, що вкотре доводить необхідність посилення взаємодії та координації суб'єктів забезпечення фінансової безпеки в цілому й банків зокрема. Також важливо наголосити, що дії держави з приводу «націоналізації» ПАТ «Приватбанк» викривають нерезультативність роботи центрального банку, який під час здійснення нагляду та контролю за банком і працюючи з його власниками щодо його докапіталізації не зміг запропонувати іншого шляху, ніж перехід цього системного банку у власність держави з необхідністю його докапіталізації в сумі 148 млрд грн коштом держави.

Незважаючи на економічні наслідки «націоналізації» ПАТ «Приватбанк», ми вважаємо, що такий спосіб оздоровлення банку як «націоналізація» має право на існування, однак для забезпечення прозорості такої процедури необхідно дати чітке визначення такому

явищу та визначити граничні межі фінансового навантаження на державу, щоб у майбутньому мінімізувати ризик зловживання таким механізмом оздоровлення банку або виведення його з ринку за державний кошт.

Тому ми пропонуємо в законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» ч. 2 ст. 39 доповнити підпунктом такого змісту: «б) націоналізації державою», при цьому ст. 2 названого закону слід доповнити терміном «націоналізація». Пропонуємо таке визначення: «націоналізація – це спосіб купівлі-продажу державою неплатоспроможного системно важливого банку з метою його оздоровлення шляхом докапіталізації облігаціями внутрішньої державної позики». Необхідними умовами націоналізації, на нашу думку, виступають такі:

1) застосування цієї процедури тільки до неплатоспроможного банку;

2) банк, який переходить у власність держави, має бути «системно важливим»;

3) перехід права власності на майно банку до держави здійснюється з метою відновлення його платоспроможності;

4) докапіталізація банку здійснюється державою виключно облігаціями внутрішньої державної позики.

Отже, в цілому управління проблемними активами банку має два провідні напрямки:

1) перший – це самостійне оздоровлення банку, наприклад через реструктуризацію проблемної заборгованості між сторонами кредитного договору або шляхом продажу проблемних активів;

2) другий – це заходи, вжиті державними органами, зокрема НБУ, запропоновані власникам банку в адміністративному порядку; до таких заходів можна віднести вимоги щодо збільшення капіталу банку (докапіталізації), примусову реорганізацію чи ліквідацію банку, відкликання ліцензії банку або призупинення деяких його операцій і націоналізацію банку.

Вищевикладене дає підставу зробити такі **ВИСНОВКИ**.

1. Участь держави в особі її органів у процесах управління проблемними активами в банківській системі України в цілому за останнє десятиліття значно змінювалося, починаючи з рішень про створення санаційного банку для очищення банків від проблемних активів до повної відмови від участі у вирішенні зазначеної проблеми. За цей час держава продемонструвала нездатність очолити роботу з управління проблемними активами. Також це доводить, що банківська система України не завжди позитивно «сприймає» зарубіжні моделі вирішення тих чи інших проблем на фінансовому ринку.

2. Попри недосконалість існуючих механізмів і методів управління проблемними активами в нашій державі вже сформувалися підходи до вирішення таких проблем у роботі банків, які умовно поділяються на заходи, спрямовані на оздоровлення банку та мінімізацію впливу

проблемних активів на його роботу, та заходи, які вживаються для ліквідації банку шляхом його реорганізації або закриття.

3. Таке явище, як «націоналізація» банку, виникло в Україні зокрема і на тлі наявності значної частки проблемних активів у ПАТ «Приватбанк», однак сама процедура «націоналізації» не має належного правового закріплення, тому ми як запропонували саме визначення поняття «націоналізація», так і виділили її чотири необхідні умови, на підставі чого й сформульовано відповідні пропозиції змін до закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Список бібліографічних посилань: 1. Зозуля І. В. Деякі особливості нормативно-правового супроводження безпеки суб'єктів господарювання. *Форум права*. 2016. № 2. С. 93–98. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_2_15.pdf (дата звернення: 27.03.2017). 2. Звіт про фінансову стабільність. Вип. 2: грудень 2016/Нац. банк України. Київ: НБУ, 2016. 66 с. 3. Аналітичний огляд банківської системи України за 2012 р. Київ: Нац. рейтинг. агентство «Рюрік», 2012. 52 с. 4. Показники фінансової діяльності (Активи банків України) станом на 01.01.2017 // Національний банк України: офіц. інтернет-представництво. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43651962> (дата звернення: 27.03.2017). 5. Показники банківської системи. Архів // Національний банк України: офіц. інтернет-представництво. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=74208 (дата звернення: 27.03.2017). 6. Грошово-кредитна та фінансова статистика // Національний банк України: офіц. інтернет-представництво. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=27843415&cat_id=44578#1 (дата звернення: 27.03.2017). 7. Санаційний банк – «брідж-банк» як механізм роботи з нежиттєздатними банками: монографія/В. І. Міщенко, В. В. Крилова, М. В. Ніконова та ін. Київ: УБС НБУ, 2011. 119 с. 8. Костюченко О. Є., Малихіна Я. А. Санаційний банк в Україні: проблеми правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 4. С. 410–415. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_4_67.pdf (дата звернення: 27.03.2017). 9. Костюченко О. Є. Механізм адміністративно-правового регулювання фінансової безпеки в Україні: теоретико-інструментальний аналіз: монографія. Київ: УБС НБУ, 2013. 371 с. 10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей проведення заходів з фінансового оздоровлення: закон України від 24.07.2009 № 1617-VI. *Офіційний вісник України*. 2009. № 59. Ст. 2065. 11. Про утворення санаційного банку: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2011 № 880-р. *Урядовий кур'єр*. 2011, 22 верес. № 174. 12. Про затвердження Положення про порядок реєстрації, видачі ліцензії, регулювання діяльності санаційного банку та нагляду за ним: постанова Правління Нац. банку України від 23.12.2011 № 471. *Офіційний вісник України*. 2012. № 8. Ст. 301. 13. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: закон України від 23.02.2012 № 4452-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 50. Ст. 564. 14. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України: постанова Правління Нац. банку України від 11.08.2015 № 517. *Офіційний вісник України*. 2015. № 72. Ст. 2387. 15. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 23.07.2014 у справі № 826/5409/14 // document.UA: норматив. база/НВО «Норматив». URL: <http://document.ua/pro-viznannja-protipravnoyu-ta-skasuvannja-postanovi-naciona-doc199915.html> (дата звернення: 27.03.2017). 16. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 07.10.2014 у справі № 826/5409/14 // document.UA:

норматив. база/НВО «Норматив». URL: <http://document.ua/pro-viznannja-protipravnoyu-ta-skasuvannja-postanovi-pravlin-doc207688.html> (дата звернення: 27.03.2017). **17.** Міністерство фінансів та Національний банк відмовились від використання санаційного банку: прес-реліз Нац. банку України та М-ва фінансів України від 26.02.2016 // Національний банк України: офіц. інтернет-представництво. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=27893127 (дата звернення: 27.03.2017). **18.** Тенденции и перспективы развития рынка проблемных активов банков Украины/Д. Мустафаева, А. Коноплястий, Г. Винник и др. Киев: IFC World Bank Group, 2011. 78 с. **19.** Про фінансову реструктуризацію: закон України від 14.06.2016 № 1414-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 57. Ст. 1965. **20.** Про затвердження Порядку придбання акцій банків в обмін на облигації внутрішньої державної позики: постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2014 № 632. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95. Ст. 2731.

Надійшла до редколегії 28.03.2017



Зозуля І. В., Надён Е. В. Практика управління проблемними активами банків в Україні при участі держави

На основе анализа статистических данных и законодательства Украины по вопросам, связанным с управлением проблемными активами банков, определены современные проблемы обеспечения финансовой безопасности банков. Отдельное внимание уделено освещению бессистемности работы государственных органов в вопросах противодействия финансовым рискам, вызванным ростом объемов просроченной задолженности в банках. Высказаны предложения по правовому обеспечению «национализации» банков, дано соответствующее определение и выделены четыре основных признака такого правового явления.

Ключевые слова: проблемные активы, банк, финансовые риски и опасности, национализация банка.

Zozulia I. V., Nadion O. V. The practice of managing troubled assets of banks in Ukraine with the state's participation

Taking into account the current state of the banking system of Ukraine, the authors have declared the thesis that important ways of managing troubled assets of banks are those that involve the state's participation. Therefore, the authors believe actual to determine the ways of improving legislation providing the banks operation with troubled assets.

It has been demonstrated that currently minimization of credit risks only by the actions of the banks is almost impossible, because the impact of administrative and legal measures counteracting credit risks and managing troubled assets of banks are the common matter of all subjects of ensuring the financial security of banks. External and internal financial risks that occurred in the banking system of Ukraine recently have been significantly affected the number of banks in Ukraine, where debt arrears affected it.

For setting up the banking system, there were attempts to implement the operation of the remedial bank by making amendments to the Law of Ukraine "On Banks and Banking". However, such a bank based on public joint stock company "Rodovid Bank" was established by the Cabinet of Ministers of Ukraine by the Resolution dated from

September 14, 2011 No. 880-p "On Creating the Remedial Bank", but its activity in operating with troubled assets remained restricted. The authors of the article have also studied various regulations of the National Bank of Ukraine.

It has been concluded that nowadays there is no remedial bank at the legislative level, but at the level of regulations, there are some rules regulating the registration and activities of the remedial bank. The authors have marked a significant difference between the remedial bank and the Fund Guaranteeing Deposits of individuals caused by the failure of state authorities to organize a normal operation of the remedial bank and by the rejection of managing the troubled assets of banks from this instrument.

It has been noted that nowadays the state gives the priority towards liquidation of banks, but not their recovery. The authors have offered some improvements to the Law of Ukraine "On the System of Guaranteeing Deposits of Individuals" and set forward necessary conditions for the nationalization of banks.

Keywords: troubled assets, bank, financial risks and dangers, bank nationalization.



УДК 346.91

Д. В. Мандичев,

кандидат юридичних наук, здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА АПАРАТІВ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Досліджено проблему визначеності правової природи апаратів господарських судів України, а також історичні умови формування їх правового статусу. Визначено етимологію поняття «апарат суду». Проведено порівняльний аналіз статусу апаратів господарських судів та статусу апаратів інших органів державної влади. Наведено поняття апарату господарського суду, виявлено його правову сутність і призначення в організації діяльності господарських судів.

Ключові слова: господарські суди, апарат, правова природа, правовий статус.

Постановка проблеми. Функціонування будь-якої соціальної системи значною мірою залежить від створення необхідних для цього умов. Завдання та функції щодо створення таких умов належать до соціального управління. На рівні кожного конкретного господарського суду такі функції виконує апарат і його працівники. Їх роль в організації належної роботи господарського суду важко переоцінити.

Водночас варто зауважити, що в науковій літературі та у законодавстві України відсутня однозначна та чітка позиція щодо визначення юридичної природи апаратів господарських судів, їх статусу та ролі в діяльності цих судів. Це обумовлює необхідність проведення ґрунтовного наукового аналізу правової природи апаратів господарських судів. Крім того, оновлене законодавство у сфері судоустрою

разом із необхідністю провести комплексний науковий аналіз цього питання обумовлюють важливість і своєчасність нашої статті.

Стан дослідження. Окремі аспекти діяльності апаратів судів загальної юрисдикції досліджували О. А. Калашник, Р. І. Кирилюк, М. І. Логвиненко, В. Ю. Мащук, А. М. Москович, І. В. Назаров, А. М. Ніколенко, С. Ю. Обрусна, І. Г. Побірченко, А. Р. Решетнік, А. В. Терновенко та інші, однак комплексних досліджень, присвячених визначенню юридичної природи апаратів господарських судів, досі проведено не було, що ще раз підкреслює актуальність обраної теми.

Метою нашої статті є визначення юридичної природи апаратів господарських судів України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: дослідити історичні передумови формування правового статусу апаратів господарських судів; визначити етимологію поняття «апарат суду»; провести порівняльний аналіз статусу апаратів господарських судів і статусу апаратів інших органів державної влади; визначити поняття апарату господарського суду, виявити його правову сутність і призначення в організації діяльності господарських судів.

Виклад основного матеріалу. Дослідження сутності будь-якого правового явища потребує вивчення його в історичній ретроспективі та виведення на підставі цього закономірностей розвитку. Тому для з'ясування правової сутності апаратів господарських судів побіжно зупинимося на характеристичі історичних передумов їх виникнення.

Історія становлення службовців, які виконують допоміжні функції в судовій системі, сягає ще часів Київської Русі. Зокрема, в «Руській Правді» зазначалося, що управляти Київським князям допомагали намісники (посадники), волостелі, тіуни, старости й інші представники адміністрації [1, с. 64]. У наукових історичних джерелах також йдеться про те, що в судовій системі Київської Русі існувало безліч різних допоміжних судових посадових осіб – мечник, верник, металник, ябедник, помічники в судових справах боярина (тіуни) [2, с. 6]. У сучасному розумінні створення апаратів судів було запропоновано вченими США та Канади у зв'язку з переходом до нової сучасної концепції судового управління та з метою підвищення ефективності роботи суду і судового управління [3, с. 7]. В Україні правовий статус апаратів судів загальної юрисдикції було визначено на законодавчому рівні ще в законі Української РСР «Про судоустрій України» від 1981 р. [4]. Отже, апарати судів виникли майже одночасно зі створенням самих судів, їх основним завданням протягом усієї історії розвитку судоустрою було організаційне забезпечення діяльності судів.

Для визначення завдань і функцій апаратів господарських судів на сучасному етапі варто дослідити їх поняття та сутність. У тлумачних словниках термін «апарат» має декілька значень: 1) прилад, пристрій для виконання якої-небудь роботи; 2) установа або сукупність установ, що обслуговують яку-небудь ділянку державного управління

чи господарства; 3) сукупність органів, які виконують певні функції в організмі [5, с. 238]. У науці державного управління апарат держави традиційно визначається як юридично оформлена система всіх державних органів, що здійснюють безпосередню практичну роботу з управління суспільством, виконання завдань і функцій держави [6, с. 32]. Таким чином, категорія «апарат» в одному зі своїх значень розуміється як орган або установа, що здійснює управління державними справами в певній сфері або в певному напрямку.

Легітимне визначення поняття «апарат» відносно конкретних державних структур міститься в різних законодавчих актах. Наприклад, у законі України «Про центральні органи виконавчої влади» апарат міністерства визначається як організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань [7]. Поняття апарату державного органу містилося також у наказі Головного управління державної служби України від 01.09.1999 № 65 «Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців», який уже втратив чинність. У ньому зазначалося, що апарат державного органу – це сукупність працівників державного органу, які складають його штат [8].

Аналізуючи поняття «апарат державного органу» та застосовуючи його стосовно суду як державного органу, А. В. Терновенко доходить висновку, що за своєю природою й особливістю покладених на суд функцій поняття «апарат суду» та «персонал суду» є тотожними [9, с. 164]. Із таким висновком слід погодитись, оскільки штатну структуру будь-якого суду складають суддівський корпус і персонал суду. У свою чергу наказом Державної судової адміністрації «Про затвердження Типового положення про службу персоналу місцевого, апеляційного суду» персоналом визнаються працівники апарату суду (державні службовці, службовці, робітники) [10].

Розглядаючи юридичну природу апарату господарського суду, необхідно зауважити, що в системі державних органів нашої держави поряд із терміном «апарат» для позначення аналогічних державних структур використовуються також інші терміни, що в принципі дещо порушує термінологічну єдність. Зокрема, організаційне забезпечення діяльності глави держави здійснює Адміністрація Президента України [11] та секретаріати Конституційного Суду України [12] і Кабінету Міністрів України [13], а організаційне забезпечення діяльності парламенту здійснює Апарат Верховної Ради України [14]. Апарат Верховної Ради України визначається як постійно діючий орган, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України [14]. Отже, таким визначенням законодавець підкреслює такі атрибути апарату: 1) це завжди постійно діючий орган (тобто для нього характерні всі ознаки державного

органу); 2) здійснює комплекс забезпечувальних заходів, необхідних для ефективного функціонування органу, в якому утворюється апарат.

Легітимне визначення поняття «апарат суду» відсутнє в законодавстві України. Тому для з'ясування його змісту проаналізуємо наукову юридичну літературу. На думку В. Ю. Мащука, апарат суду – це самостійна структурна складова частина судового органу, що створена згідно із законом та являє собою організаційно поєднану сукупність підрозділів (управлінь, відділів, посад), працівниками яких є державні службовці, наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями для забезпечення необхідних матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та організаційно-технічних умов належного функціонування відповідного суду [15, с. 182]. Погоджувачись із представленим визначенням, варто зауважити, що до штатної структури апарату суду за законодавством України можуть входити не тільки державні службовці, а й працівники, які виконують функції з обслуговування [16]. Це працівники, на яких покладається робота, пов'язана із комплексним обслуговуванням і ремонтом будинків, реставраційними та будівельно-монтажними роботами, документальним забезпеченням і діловодством (крім працівників, які опрацьовують документи з обмеженим доступом), комп'ютерним забезпеченням та впровадженням інформаційних технологій [17] тощо.

О. А. Калашник під апаратом місцевого загального суду розуміє об'єднання осіб, які працюють у місцевому загальному суді та виконують завдання, спрямовані на створення умов для здійснення судочинства, а також на функціонування місцевого загального суду як органу судової влади [18, с. 15].

Отже, за аналогією апарат господарського суду можна розуміти як організаційно єдину систему структурних підрозділів і відділів, штатною одиницею яких є посада, яку займають державні службовці та працівники, які здійснюють функції з обслуговування та основним призначенням якої є організаційне, кадрове, матеріально-технічне й інше забезпечення належної роботи судів відповідного господарського суду. При цьому слід погодитися з А. В. Терновенко, яка зазначає, що, оскільки судді ані за своїм правовим статусом, ані за покладеними на них повноваженнями не є державними службовцями та не здійснюють організаційне забезпечення діяльності суду, вони не належать до апарату. Єдиним повноваженням судді є здійснення правосуддя, його діяльність управління не підлягає [9, с. 164].

Таким чином, особливістю функціонування апаратів судів, у тому числі господарських, є те, що хоча фактично вони здійснюють організаційне й інше забезпечення діяльності суддів, однак їх управління влада не поширюється на суддів, що відповідає принципу незалежності і підпорядкування їх лише закону. При цьому варто погодитися з думкою Р. І. Кирилюка, який зазначає, що апарат суду

здійснює управлінські функції у відносинах, що виникають, змінюються та припиняються:

- у зв'язку з внутрішньою організаційним управлінням, яке здійснюється всередині цих органів, враховуючи суддівське самоврядування, що реалізується в певних організаційних формах;

- між судами й іншими державними органами, передусім тими, що належать до судової гілки влади, під час здійснення ними цілеспрямованого впливу на діяльність судів з метою реалізації публічно-правового інтересу щодо організації належного відправлення правосуддя;

- між органами судової гілки влади (їхніми посадовими, службовими особами) та громадянами, юридичними особами з приводу розгляду звернень у порядку, передбаченому законом України «Про звернення громадян» і ухваленими на його виконання підзаконними нормативно-правовими актами, а також законом України «Про доступ до публічної інформації» [19, с. 28].

Правовий статус апарату суду загальної юрисдикції закріплено в ст. 155 нового закону України «Про судоустрій і статус суддів» [20]. На відміну від закону 2010 р., правовій регламентації діяльності апарату суду присвячена окрема глава «Апарат суду, служби організаційного забезпечення роботи та охорони суду», розміщена в розділі XI «Організаційне забезпечення діяльності судів». Порівняльний аналіз ст. 155 закону 2016 р. та ст. 152 закону 2010 р. [21] показує, що правовий статус і функціональне призначення апаратів судів загальної юрисдикції залишилися незмінними.

В оновленому законодавстві України також не міститься визначення поняття апарату, але наводяться загальні напрямки його діяльності. Зокрема, зазначається, що апарат здійснює організаційне забезпечення роботи суду, забезпечує ведення особливих справ суддів у порядку, визначеному Державною судовою адміністрацією України за погодженням із Радою суддів України, прийняття та реєстрацію документів, що подаються до відповідного суду (для цього утворюється окремий підрозділ – Канцелярія). До штату апарату судів загальної юрисдикції входять також секретарі судового засідання, наукові консультанти та судові розпорядники.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, правова природа апаратів господарських судів полягає в такому: 1) оскільки судді господарських судів виконують функцію здійснення правосуддя в господарському судочинстві, виникає необхідність здійснення різноманітних допоміжних дій, зокрема документування, технічного забезпечення судового процесу тощо, для здійснення яких і формуються апарати; 2) до штатної структури апарату господарського суду разом із працівниками, які здійснюють функції з обслуговування, входять також і висококваліфіковані державні службовці, здатні взяти на себе функції судового адміністрування та забезпечення злагодженого функціонування системи господарських

судів у цілому і кожного окремого господарського суду зокрема; 3) під час формування апаратів господарських судів обов'язково враховується думка суддів відповідних судів (голови господарських судів, органів суддівського самоврядування), хоча організаційні питання вирішуються Державною судовою адміністрацією, її територіальними управліннями та керівниками відповідних апаратів; 4) в основному працівники апаратів господарського суду перебувають у безпосередньому трудовому підпорядкуванні керівника апарату, однак деякі з них, зокрема помічники суддів, судові розпорядники, секретарі судових засідань, зобов'язані передусім виконувати розпорядження суддів.

Отже, юридична природа апаратів господарських судів дозволяє позиціонувати їх як допоміжну структуру в єдиному державному органі – господарському суді, службовці якого пов'язані із суддівським корпусом відносинами взаємодії, але не мають відносно один одного управлінських повноважень. У зв'язку з цим вважаємо, що перспективою наступних наукових досліджень у цій сфері має стати визначення розподілу відповідальності за рішення, що ухвалюють у господарських судах за участі працівників апаратів цих судів.

Список бібліографічних посилань: 1. Российское законодательство X–XX веков. Судебная реформа: в 9 т./отв. ред. Б. В. Виленский, под общ. ред. О. И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1991. Т. 5. 496 с. 2. Яковлів А. Околиці (округи) копних судів XVI–XVIII в.в. на Україні. *Життя і право*. 1929. Ч. 1. С. 5–19. 3. Логвиненко М. І., Решетнік А. Р. Поняття судового адміністрування та інноваційні шляхи його вдосконалення. *Судова апеляція*. 2013. № 4 (33). С. 6–9. 4. Про судоустрій України: закон Української РСР від 05.06.1981 № 2022-Х. *Відомості Верховної Ради*. 1981. № 24. Ст. 357. 5. Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с. 6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с. 7. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. 8. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (випуск 76): наказ Голов. упр. держ. служби України від 01.09.1999 № 65 // Закони України: информ.-прав. портал. URL: <http://www.uazakon.com/big/text920/pg1.htm> (дата звернення: 18.03.2017). 9. Терновенко А. В. Організаційно-правові засади управління персоналом суду. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 3. С. 162–166. 10. Про затвердження Типового положення про службу персоналу місцевого, апеляційного суду: наказ Держ. суд. адміністрації від 27.05.2014 № 82 // Закон і Бізнес: сайт. URL: http://zib.com.ua/ua/87571-nakaz_82_vid_27_travnya_2014_roku_pro_zatverdzhennya_tipovo.html (дата звернення: 18.03.2017). 11. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. *Офіційний вісник Президента України*. 2010. № 13. Ст. 40. 12. Про Конституційний Суд України: закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272. 13. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850. *Офіційний вісник України*. 2009. № 61. С. 92. 14. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: розпо-

дження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 № 769 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-rg> (дата звернення: 18.03.2017). **15.** Машук В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення функціонування апаратів судів загальної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2014. 218 с. **16.** Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. **17.** Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 271. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1206. **18.** Калашник О. А. Правовий статус місцевих загальних судів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 10.12.10. Одеса, 2016. 28 с. **19.** Кирилук Р. І. Правова природа відносин щодо організаційного забезпечення діяльності судів за участі Державної судової адміністрації України: проблемні питання визначення. *Віче*. 2011. № 19. С. 26–29. **20.** Про судоустрій і статус судів: проект закону України від 30.05.2016 № 4734 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59259&pf35401=389780> (дата звернення: 18.03.2017). **21.** Про судоустрій і статус судів: закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55/1. Ст. 1900.

Надійшла до редколегії 21.03.2017



Мандычев Д. В. Юридическая природа аппаратов хозяйственных судов Украины

Исследованы правовая природа аппаратов хозяйственных судов Украины, а также исторические условия формирования их правового статуса. Определена этимология понятия «аппарат суда». Проведён сравнительный анализ статуса аппаратов хозяйственных судов и аппаратов других органов государственной власти. Наведено понятие аппарата хозяйственного суда, выявлены его правовая сущность и назначение в организации деятельности хозяйственных судов.

Ключевые слова: хозяйственные суды, аппарат, правовая природа, правовой статус.

Mandychev D. V. The legal nature of the apparatus of commercial courts in Ukraine

The problem of determination of the legal nature of the apparatus of commercial courts of Ukraine, and historical conditions of forming their legal status has been studied. The etymology of the term “Court Apparatus” has been defined. The author has conducted a comparative analysis of the status of commercial courts apparatus and the status of the apparatus of other state authorities. The notion of the apparatus of commercial court has been provided; its legal nature and purpose in the organization of commercial courts activities has been found out.

The apparatus of commercial court is offered to consider as organizationally unified system of units and departments, the full-time equivalent of which is the position occupied by the officials and employees who perform the functions of serving, and the main purpose of which is organizational, personnel, logistics and other provision of the

appropriate work of judges of the relevant commercial court. It has been found out that the feature of the functioning of court apparatus, including commercial one, is that although they are actually engaged in organizational and other provision of judges' activities, but their management authorities are not applied to judges that corresponds the principle of their independence and subordination only to the law. It has been proved that the legal nature of the apparatus of commercial courts allows to position them as a supporting structure within a single state agency – the Economic Court, which officials are related to the judiciary by the relations of interaction, but having no managerial responsibilities to each other.

Keywords: commercial courts, apparatus, legal nature, legal status.



УДК 351.77:340.132.2

О. С. Проневич,

доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник центру вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ ЯК СФЕРА АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО АКТИВ ACQUIS COMMUNAUTAIRE

*Розглянуто доктринально-правове обґрунтування та стан легального закріплення належності охорони здоров'я населення до сфер адаптації законодавства України до активів *acquis communautaire*. Установлено, що комплексна стратегія імплементації європейських правових та управлінських стандартів у сфері охорони здоров'я донині відсутня, а окремі адаптаційні заходи не сприяють глибокій модернізації національної системи охорони здоров'я й новелізації галузевого законодавства.*

Ключові слова: здоров'я людини, охорона здоров'я населення, адаптація законодавства, *acquis communautaire*, профілактика захворювань, пропаганда здорового способу життя.

Постановка проблеми. Держава є особливою формою організації суспільства, носієм публічної влади. Органи державної влади уповноважені здійснювати управління основними сферами життя суспільства. Державі іманентно притаманна широка компетенція у сфері забезпечення прав і свобод людини, збереження громадянського миру й спокою, ідентифікації та нейтралізації потенційних і реальних загроз для охоронюваного блага, створення умов для безперешкодного задоволення потреб особистості, налагодження ефективної системи соціального обслуговування та забезпечення високої якості життя людини. Ліберальна правова доктрина ґрунтується на постулаті щодо людиноцентристської спрямованості діяльності органів публічної влади й важливості соціального компоненту державної політики. Такий підхід сприяє виокремленню охорони здоров'я як особливо соціально значу-

щої сфери діяльності держави, що полягає в організації та забезпеченні доступного медичного обслуговування населення.

Пріоритетність охорони здоров'я у діяльності Української держави зумовлена усвідомленням відповідальності за рівень здоров'я населення та збереження генофонду нації. Як наслідок, ініційовано суттєве «перезавантаження» вітчизняної системи охорони здоров'я у контексті реалізації адміністративної реформи. Одним із правових засобів удосконалення системи охорони здоров'я визнано адаптацію законодавства України до актів *acquis communautaire*. Цілоком природно, що будь-які рішення й дії суб'єктів владних повноважень у зазначеній царині апріорі мають резонансний характер і потребують системного наукового аналізу.

Стан дослідження. Упродовж останнього часу у вітчизняній юридичній науці позначилася тенденція досліджувати правовий феномен адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС у сфері охорони здоров'я. Окремі аспекти зазначеної проблеми прямо або опосередковано аналізувалися у працях М. Р. Баришнікова, В. С. Віткової, І. М. Зогий, Ю. А. Козаченко, Ю. А. Крука, Г. А. Миронової, І. М. Паращич, В. М. Пашкова, О. П. Радчука, І. Я. Сенюти, Н. Ф. Шишацької та ін. Водночас ознайомлення з їх науковим доробком дає підстави стверджувати, що комплексний підхід до вивчення проблеми адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС у сфері охорони здоров'я відсутній.

Метою статті є осмислення доктринально-правового обґрунтування та стану легального закріплення належності охорони здоров'я населення до сфер адаптації законодавства України до актів *acquis communautaire* з особливим акцентуванням уваги на з'ясуванні закріплених нормами міжнародного права та національного законодавства пріоритетних напрямів євроадаптаційної діяльності у сфері охорони здоров'я населення.

Виклад основного матеріалу. Здоров'я людини у правовій та соціальній державі віднесено водночас до базових цінностей суспільства, охоронюваних державою благ і первинних передумов життєдіяльності кожної людини. Конституційно-правова теорія визнає належність права людини на охорону здоров'я до основних загальноновизнаних природних невідчужуваних і непорушних прав. Наголошується, що це право виникає з моменту народження людини як біосоціальної істоти, а не встановлюється законодавцем імперативно. Держава повинна визначати та гарантувати право на охорону здоров'я [1, с. 37–38]. У статті 3 Конституції України прямо передбачено, що найвищою соціальною цінністю в Україні визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Статтею 49 Конституції України закріплює низку важливих правових постулатів, а саме: кожному гарантовано право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економіч-

них, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм; умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування створює держава; медична допомога у державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безоплатно; існуюча мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена; держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Зазначимо, що виняткове значення для забезпечення права на охорону здоров'я також мають конституційні положення щодо права кожного «захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань» (ч. 3 ст. 27 Конституції України), заборони катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує людську гідність, поводження чи покарання, а також щодо неможливості проведення медичних, наукових чи інших дослідів над людиною без її вільної згоди (ст. 28 Конституції України), права кожного на «належні, безпечні і здорові умови» й заборони «використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах» (ч. 5 ст. 43 Конституції України), права кожного на «безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди» (ч. 1 ст. 50 Конституції України). Конституцією України визнано невідчужуваність і непорушність суб'єктивного юридичного права на охорону здоров'я як права «другого» покоління за міжнародною класифікацією, що зобов'язує державу здійснювати соціально орієнтовану діяльність. Такий підхід зумовив конституційне закріплення можливості обмежувати законом в інтересах охорони здоров'я здійснення окремих конституційних прав, а саме: права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 3 ст. 34 Конституції України), права на свободу світогляду і віросповідання (ч. 2 ст. 35 Конституції України), права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ч. 1 ст. 36 Конституції України) та права на мирні зібрання (ч. 2 ст. 39 Конституції України) [2].

У вітчизняній юридичній та медико-біологічній науці, в нормотворчій і правозастосовній практиці відсутнє уніфіковане комплексне визначення дефініції «здоров'я». Найчастіше це поняття тлумачиться як «стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя людини, а не тільки відсутність хвороб і фізичних вад» (зазначена теоретична конструкція вперше була артикульована в преамбулі Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я, а згодом отримала легальне закріплення у ч. 2 ст. 3 закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3]) або ж як динамічний функціональний стан життєдіяльності організму людини, що забезпечує необхідну якість і максимальну тривалість життя, фізичну й інтелектуальну спроможність, високий рівень самопочуття, а також відтворення здорового потомства. Отже, здоров'я є інтегральним показником фізіологічно-психологічного стану нормальної життєдіяльності людського організму, здатності людини проявляти оптимальну тру-

дову та соціальну активність із збереженням високого рівня якості життя та досягненням максимальної тривалості життя.

Поняття «охорона здоров'я» має полісемантичний характер, оскільки охоплює як медицину, так і низку інших сфер державної відповідальності, що мають стосунок до забезпечення фізичного і психічного здоров'я людей, їх соціального благополуччя й активного довголіття. У вітчизняному законодавстві превалює інституційно-функціональне визначення охорони здоров'я як системи заходів, які «здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя» [3]. Водночас охорона здоров'я традиційно розглядається як специфічна сфера суспільних відносин, елемент соціальної (сервісної) інфраструктури, та ключовий компонент національної безпеки. Останнім часом з'явилися формально-правові підстави розглядати охорону здоров'я і як одну з пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що є планованим процесом (комплексом односторонніх заходів) узгодження (зближення, наближення, пристосування, перетворення, приведення у відповідність до) нормативно-правових актів держави-реципієнта з європейськими стандартами (ідеалами) правового регулювання окремих видів суспільних відносин (правової регламентації пріоритетних сфер), який ґрунтується на міжнародній угоді [4, с. 64].

Виокремлення охорони здоров'я та життя людей як однієї з пріоритетних сфер адаптаційної діяльності не є самоціллю й апіорі не може спричинити прогнозований окремими вітчизняними дослідниками «надмірний «імпорт» законодавства» [1, с. 32]. Такий підхід об'єктивно зумовлюється необхідністю пошуку нових ефективних правових інструментів вирішення низки гострих проблем у сфері охорони здоров'я, ключовими з яких є переважна націленість системи охорони здоров'я на лікування та недооцінка профілактики захворювань і пропаганди здорового способу життя; нерациональна організація системи надання медичної допомоги; значна поширеність хронічних хвороб і соціально небезпечних захворювань; високий рівень інвалідності та смертності за короткої середньої тривалості життя; відсутність суттєвих зрушень у впровадженні інноваційних медичних технологій; вузькість і незбалансованість ринку медичних послуг; недостатність бюджетних ресурсів для фінансування системи охорони здоров'я тощо. Накопичення зазначених проблем відбувається на тлі стрімко прогресуючого забруднення навколишнього середовища, поширення інфекційних і паразитарних захворювань, погіршення умов праці, послаблення контролю за якістю та вживанням лікарських засобів і біологічно активних домішок, надмірного вжи-

вання алкогольних напоїв, тютюнопаління, вживання наркотичних засобів і психотропних речовин, відсутності ефективного моніторингу стану генофонду та рівня популяційного імунітету тощо. Як наслідок смертність населення в Україні є вдвічі вищою порівняно з країнами-членами ЄС (у 2014 році зафіксовано 14,7 випадків на 1 тис. осіб проти 6,7 у ЄС). Смертність від серцево-судинних захворювань є однією з найвищих у світі та становить 67,3 % у структурі загальної смертності, а смертність від онкологічних захворювань – 13,3 %. Удвічі вищим за країни ЄС є рівень малокової смертності, що є один з основних показників якості роботи системи охорони здоров'я [5].

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері охорони здоров'я ґрунтується на нормах міжнародного права та національного законодавства. Відповідно до статті 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. уперше було наголошено на перспективі зближення (поступового приведення у відповідність, досягнення приблизної адекватності) існуючого й майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства в окремих сферах, у тому числі й у широкій сфері «охорони здоров'я та життя людей, тварин і рослин». Характерно, що всеосяжна адаптація законодавства у сфері охорони здоров'я не передбачалася, а зближення законодавства розглядалося Угодою виключно як важлива умова «для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством». Із таким підходом корелює задеклароване обома сторонами-підписантами прагнення до налагодження співробітництва «з метою поліпшення рівня охорони здоров'я та безпеки працівників», що охоплює освіту та підготовку з питань охорони здоров'я та безпеки у секторах діяльності високого ризику, розробки та застосування превентивних заходів, спрямованих на боротьбу з професійними захворюваннями та іншими пов'язаними з роботою захворюваннями, тощо (ст. 71 Угоди) [6].

Пріоритетність сфери охорони здоров'я та життя людей у євроадаптаційній діяльності було офіційно підтверджено законом України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [7].

У главі 22 «Громадське здоров'я» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (укладена 21 березня та 27 червня 2014 р. в м. Брюсселі, ратифікована законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII із заявою), закріплено обоюстороннє прагнення розвивати «співробітництво в галузі охорони здоров'я з метою підвищення його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання». Визначено, що співробітництво у першу чергу охоплює такі сфери: зміцнення системи охорони здоров'я України та її

потенціалу, зокрема шляхом впровадження реформ, подальшого розвитку первинної медико-санітарної допомоги та навчання персоналу; попередження і контроль над інфекційними хворобами, такими як ВІЛ/СНІД і туберкульоз, підвищення готовності до ризику спалахів високопатогенних хвороб та імплементацію Міжнародних медико-санітарних правил; попередження та контроль за неінфекційними хворобами шляхом обміну інформацією за найкращими практиками, пропагування здорового способу життя, визначення основних детермінант здоров'я та проблем у галузі охорони здоров'я, наприклад здоров'я матері та дитини, психічне здоров'я, алкогольна, наркотична та тютюнова залежність, зокрема імплементацію Рамкової конвенції з контролю над тютюном 2003 р.; якість та безпечність субстанцій людського походження, зокрема крові, тканини та клітин; інформація та знання в галузі охорони здоров'я, у тому числі відповідно до підходу «охорона здоров'я в усіх політиках держави». Особливе значення для європеїзації вітчизняної системи охорони здоров'я має формальне закріплення постулату щодо обміну інформацією й найкращими практиками та здійснення інших спільних заходів, «у тому числі в рамках підходу “охорона здоров'я у всіх політиках”» та поступової інтеграції України до європейських мереж охорони здоров'я». Відповідно до ст. 428 Угоди прямо передбачається перспектива поступового наближення законодавства та практики України «до принципів *acquis* ЄС, зокрема у сфері інфекційних хвороб, служб крові, трансплантації тканин і клітин, а також тютюну» (перелік відповідних актів *acquis* ЄС визначено у Додатку ХІІ до цієї Угоди) [8].

Незважаючи на об'єктивну зумовленість, виняткову затребуваність і соціальну акцептованість визначеного Угодою про асоціацію стратегічного курсу на поступове наближення законодавства та практики України у сфері охорони здоров'я (громадського здоров'я) до принципів *acquis* Європейського Союзу, в Україні донині відсутня комплексна стратегія євроадаптаційної діяльності у зазначеній царині. Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р, передбачено окремі євроадаптаційні заходи у сфері охорони здоров'я. Зокрема, «євроадаптаційна компетенція» Міністерства охорони здоров'я України полягає в розробленні та затвердженні Концепції реформування системи охорони здоров'я України та розробленні, затвердженні й упровадженні відповідної Стратегії, участі у створенні єдиного загальнодержавного центру моніторингу у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розробленні плану заходів щодо реалізації Всеохоплюючої стратегії імплементації глави ІV «Санітарні та фітосанітарні заходи» розділу ІV Угоди «Торгівля і питання,

пов'язані з торгівлею», а також імплементації положень окремих актів *acquis communautaire* [9].

Імплементація актів *acquis communautaire* у сфері охорони здоров'я здійснюється Міністерством охорони здоров'я України (МОЗ), наділеним статусом головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що «забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення». Євроадаптаційна діяльність здійснюється МОЗ у контексті реалізації повноважень щодо узагальнення практики застосування законодавства й підготовки проектів законів та інших нормативно-правових актів із віднесених до його компетенції питань [10]. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1141-р схвалено розроблені Міністерством охорони здоров'я України плани імплементації деяких передбачених Угодою про асоціацію актів законодавства ЄС [11].

Вважаємо, що передбачені Угодою про асоціацію євроадаптаційні організаційно-правові заходи у сфері охорони здоров'я мають спорадичний, несистемний характер. Імплементація положень актів *acquis communautaire* у цій сфері розглядається як засіб оперативного вирішення локальних проблем в окремих сегментах забезпечення громадського здоров'я. Натомість досі зберігається необхідність транспонування апробованих в країнах-членах ЄС підходів до вдосконалення управління сферою охорони здоров'я (у першу чергу йдеться про запровадження базових положень європейської концепції належного врядування, підвищення культури ухвалення управлінських рішень, налагодження ефективної міжсекторальної взаємодії уповноважених суб'єктів, переосмислення чинної парадигми попередження захворювань і посилення превентивної спрямованості функціонування системи охорони здоров'я, диверсифікації джерел фінансування медичних закладів та установ), підвищення якості медико-санітарної допомоги, збільшення тривалості активного життя людини, покращання демографічної ситуації, налагодження ефективного контролю за якістю та вживанням лікарських засобів тощо.

Висновки. Охорону здоров'я населення формально віднесено до пріоритетних сфер адаптації вітчизняного законодавства до актів *acquis communautaire*. Визнання цієї максими ґрунтується на усвідомленні належності здоров'я до засадничих інтегральних маркерів

ефективності функціонування соціальної держави та якості життя громадян. Водночас варто усвідомлювати, що передбачена міжнародними угодами євроадаптаційна діяльність об'єктивно зумовлюється прагматичним прагненням створити необхідне правове підґрунтя для інтенсифікації зв'язків між Україною та ЄС у стратегічних секторах економіки. Апробація європейських правових постулатів у соціальній та гуманітарній сферах упродовж останніх двох десятиліть здійснювалася фрагментарно та спорадично. Позитивний потенціал адаптації як потужного засобу досягнення гармонізації/уніфікації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС у сфері охорони здоров'я використано недостатньо. Системна євроадаптаційна діяльність у сфері охорони здоров'я повинна у першу чергу охоплювати шість ключових компонентів системи охорони здоров'я, а саме: надання послуг, медичний персонал, інформаційні системи охорони здоров'я, доступ до основних лікарських засобів, фінансування системи охорони здоров'я й управління системою охорони здоров'я.

Список бібліографічних посилань: 1. Сенюта І. Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2006. 102 с. 2. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.01.2017). 3. Основи законодавства України про охорону здоров'я: закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 27.01.2017). 4. Проневич О. С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу: доктринально-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3 (74). С. 59–69. 5. Снегірьов П. Г. Базові характеристики провідних систем охорони здоров'я в контексті визначення стратегії для України. Резолюція науково-практичної конференції з міжнародною участю, Київ, 4 листоп. 2016 р. *Український медичний часопис online*. 2016. № 6 (116). URL: <http://www.umj.com.ua/article/103200/bazovi-harakteristiki-providnih-sistem-ohoroni-zdorov-ya-v-kontekstiviznachennya-strategiyi-dlya-ukrayini> (дата звернення: 27.01.2017). 6. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: від 14.06.1994; ратиф. законом України від 10.11.1994 № 237/94-ВР // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012 (дата звернення: 30.01.2017). 7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 18.03.2004 № 1624-ІV // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 01.02.2017). 8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: від 27.06.2014; ратиф. із заявою законом України від 16.09.2014 № 1678-VII // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 03.02.2017). 9. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейсь-

ким Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (дата звернення: 05.02.2017). **10.** Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF> (дата звернення: 10.02.2017). **11.** Про схвалення розроблених Міністерством охорони здоров'я планів імплементації деяких актів законодавства ЄС: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1141-р // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1141-2014-%D1%80> (дата звернення: 19.02.2017).

Надійшла до редколегії 24.02.2017



Проневич А. С. Охрана здоровья населения как сфера адаптации законодательства Украины к актам *acquis communautaire*

*Рассмотрены доктринально-правовое обоснование и состояния легально-го закрепления принадлежности охраны здоровья населения к сферам адаптации законодательства Украины к актам *acquis communautaire*. Определено, что комплексная стратегия имплементации европейских правовых и управленческих стандартов в сфере охраны здоровья до сих пор отсутствует, а отдельные адаптационные меры не способствуют глубокой модернизации национальной системы охраны здоровья и новеллизации отраслевого законодательства.*

Ключевые слова: здоровье человека, охрана здоровья населения, адаптация законодательства, *acquis communautaire*, профилактика заболеваний, пропаганда здорового образа жизни.

Pronevych O. S. Public health protection as the sphere of adaptation of Ukrainian legislation to the acts of *acquis communautaire*

*The state of doctrinal and legal justification and legal fixing of public health protection to the sphere of adaptation of Ukrainian legislation to the acts of *acquis communautaire*. It has been found out that a comprehensive strategy of the implementation of European legal and management standards in the sphere of health care is still absent, and some adaptation measures do not contribute to a deep modernization of the national health care system and upgrading branch legislation.*

*European organizational and legal measures provided by the Association Agreement in the sphere of health care have sporadic, not systematic nature. Implementation of the provisions of *acquis communautaire* acts in this area is considered as a mean of operative resolution of the local problems in some sectors to ensure public health. Instead, there is still the need for transposition of tested approaches in EU member-states to improving the management of health care sector (primarily, we refer to the implementation of the basic provisions of the European concept of good governance,*

improving the culture of approving management decisions, establishment of effective intersectoral cooperation of the authorized subjects, rethinking the current paradigm of preventing diseases and strengthening preventive focus of the functioning of health care system, diversification of the sources of financing of medical institutions), improving the quality of health care, increasing the duration of active life, improving the demographic situation, developing an effective control over the quality and the use of drugs, etc.

Keywords: human health, public health protection, adaptation of legislation, acquis communautaire, prevention of diseases, promotion of healthy lifestyle.



УДК 347.73(477)

Ю. О. Світлична,

*кандидат наук з державного управління,
голова Харківської обласної державної адміністрації*

СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Зазначено, що від ефективності діяльності органів публічної влади, основним призначенням яких є формування та реалізація інвестиційної політики держави, сьогодні залежить добробут і економічне зростання України. Досліджено сучасну систему цих органів. Виокремлено основні напрямки інвестиційної політики, які повинні забезпечити стабільність і прозорість процесів формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні.

Ключові слова: інвестиційна політика, адміністративно-правовий статус, суб'єкти формування та реалізації інвестиційної політики, інвестиції.

Постановка проблеми. Останні події в Україні є свідченням формування нової європейської держави, де ключовими є права та свободи людини і громадянина, а основним вектором розвитку є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Досягти цього можна за умови оптимального поєднання багатьох факторів економічного, правового, соціального й інноваційного характеру. Надзвичайно актуальною в умовах сьогодні є інвестиційна діяльність як один із пріоритетних напрямків економічного зростання. Тому особливого значення набуває сучасна система органів публічної влади, основним призначенням яких є формування та реалізація інвестиційної політики держави, оскільки сьогодні від ефективності діяльності цих органів щодо залучення інвестицій залежить добробут і економічне зростання Української держави.

Проблеми організації та діяльності суб'єктів формування й реалізації інвестиційної політики держави останнім часом є предметом дискусій політиків, юристів і науковців, вони постійно обговорюються

на науково-практичних конференціях і в публікаціях, особливо у зв'язку з ухваленням Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Стан дослідження. Проблеми, пов'язані з економічною складовою інвестиційної діяльності в Україні, досліджувалися М. М. Богуславським, С. А. Буткевичем, В. О. Василенком, О. В. Гаврилюком, А. А. Гриценком, О. В. Носовою, Н. П. Хохловим та ін. Питання формування та реалізації інвестиційної політики були предметом наукового аналізу таких учених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, Д. В. Кравцов, М. П. Кучерявенко, І. Л. Райнін, А. А. Савченко, П. С. Пацурківський, Ю. А. Ровинський, І. М. Пахомов, О. І. Харитоновна, О. В. Швердіна та ін. Праці зазначених учених покладені в основу формування оптимальної системи органів публічної влади, основним призначенням яких є формування та реалізація державної інвестиційної політики.

Метою цієї статті є характеристика сучасної системи суб'єктів формування та реалізації інвестиційної політики держави, а також надання пропозицій щодо її оптимізації.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктів формування та реалізації державної інвестиційної політики умовно можна поділити на дві групи: перша – суб'єкти, які реалізують наданні їм права та законні інтереси щодо використання інвестицій; друга – суб'єкти, які сприяють першій групі в реалізації належних їм прав і законних інтересів у сфері інвестицій шляхом створення відповідного правового поля та закріплення правових інструментів для залучення й використання інвестицій. Дослідження кола суб'єктів, які сприяють фізичним і юридичним особам публічного та приватного права в залученні інвестицій, та їх повноважень є сьогодні досить актуальним як з наукової точки зору, так і з точки зору практики правозастосування.

На думку О. Г. Череп, головними учасниками інвестиційної діяльності (процесу) в будь-якій країні є держава та господарюючі суб'єкти (юридичні і фізичні особи), причому кожний з них може брати участь в інвестиційному процесі як з боку попиту, так і з боку пропозиції інвестиційних ресурсів [1, с. 311]. У цілому погоджуючись із наведеним визначенням, зауважимо, що слід зосередитися на суб'єктах, які є учасниками формування державної інвестиційної політики, зокрема на Кабінеті Міністрів України.

У ст. 113 Конституції України закріплено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а ч. 2 ст. 116 визначає, що цей орган вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина всіма засобами, передбаченими законами України. Зазначені положення також наявні у ст. 1 закону України «Про Кабінет Міністрів України» [2]. Є. П. Петров зазначає, що відповідно до принципу розподілу влади Кабінет Міністрів України належить до системи органів виконавчої влади, проте його призначення в цій системі принципово відрізняється від за-

вдань, які покладаються на інші органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів України, на думку вченого, є насамперед політичним органом, який розробляє державну політику у сферах, які входять до предмета його компетенції. Також Є. В. Петров зазначає, що в системі органів виконавчої влади мають бути виділені дві групи органів: політичні органи (Кабінет Міністрів України) й органи управління (центральні та місцеві органи виконавчої влади), які є складовими елементами публічної адміністрації [3, с. 202–203]. Ми лише частково погоджуємося із зазначеною тезою, оскільки Кабінет Міністрів України не політичний орган, а суто виконавчий. Слід наголосити, що до складу Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 114 Конституції України входять міністри, які є керівниками профільних міністерств. Тобто прийняття всіх управлінських рішень, у тому числі у сфері інвестицій, може здійснюватись як на рівні самого Кабінету Міністрів України, так і на рівні відповідних міністерств. Про це свідчить ст. 2 закону України «Про Кабінет Міністрів України», де зазначено, що Кабінет Міністрів України забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, **інвестиційної**, в тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування [2].

Крім того, з метою пошуку дієвого механізму залучення іноземних інвестицій в Україну, збільшення обсягу іноземних інвестицій, підтримки пріоритетних інвестиційних проєктів, поліпшення інвестиційного клімату в державі, забезпечення захисту прав інвесторів, сприяння ефективній взаємодії інвесторів з державними органами було створено офіс із залучення інвестицій і супроводження інвесторів. Аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 740 «Про утворення Офісу із залучення та підтримки інвестицій» [4] дає можливість зробити висновок, що Офіс є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, діяльність якого координується Урядовим уповноваженим з питань інвестицій. Можна вважати, що Офіс із залучення та підтримки інвестицій є самостійним суб'єктом формування та реалізації інвестиційної політики України.

Звернемо увагу, що Офіс із залучення та підтримки інвестицій займається такими питаннями: по-перше, створенням механізму підготовки та реалізації інвестиційних проєктів за принципом «єдиного вікна» для забезпечення ефективності взаємодії з інвесторами, які діють в Україні, й активного залучення інвестицій, а також забезпеченням співпраці державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованої на створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні; по-друге, сприянням забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з метою вирішення проблемних питань, що виникають під час здійснення інвестицій в економіку України; по-

третє, підготовкою пропозицій щодо формування та реалізації інвестиційного потенціалу України, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в Україні, забезпечення захисту прав інвесторів; по-четверте, визначенням шляхів, механізмів і способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації інвестиційних проектів; по-п'яте, підвищенням ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо взаємодії з інвесторами; по-шосте, вдосконаленням нормативно-правової бази з відповідних питань [4].

Говорячи про Офіс із залучення та підтримки інвестицій, слід мати на увазі також іншого суб'єкта, а саме Урядового уповноваженого з питань інвестицій – уповноважену Кабінетом Міністрів України посадову особу, на яку покладається координація діяльності тимчасового дорадчого органу щодо залучення інвестицій, виконання завдань з питань активізації роботи з розвитку та реалізації інвестиційного потенціалу України, збільшення обсягу іноземних інвестицій, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в державі, забезпечення захисту прав інвесторів, а також щодо взаємодії інвесторів, відповідних органів іноземних держав і міжнародних організацій з питань залучення інвестицій із державними органами й органами місцевого самоврядування [5].

Головним суб'єктом державної інвестиційної політики є глава держави – Президент України. Так, частина 2 ст. 4 закону України «Про засади державної регіональної політики» визначає Президента України як суб'єкта державної регіональної політики. Це обумовлюється тим, що Президент визначає коло державних інституцій, які формують державну інвестиційну політику, забезпечує здійснення контролю за формуванням і функціонуванням відповідної системи органів, створює консультативно-дорадчі органи, формує та реалізує зовнішню політику держави, визначає пріоритети інвестиційної політики, а також призначає на посади керівників відповідних органів. Наприклад, указом Президента України закріплена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [6]. Дорожня карта реалізації зазначеної Стратегії передбачає проведення 62 реформ, серед яких особливе місце займає Програма залучення інвестицій.

Слід звернути увагу, що Президент України з метою активізації роботи щодо розвитку та реалізації інвестиційного потенціалу України, збільшення обсягу іноземних інвестицій, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в державі, забезпечення захисту прав інвесторів, сприяння ефективній взаємодії інвесторів з державними органами та відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України [7] створив консультативно-дорадчий орган – Національну інвестиційну раду [8]. Національна інвестиційна рада займається: розробленням пропозицій щодо стимулювання та розвитку інвестиційної діяльності в Україні, формуванням привабливого інвестиційного іміджу України, в тому числі з

урахуванням найкращої міжнародної практики; сприянням формуванню основних напрямів державної політики щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні; напрацюванням пропозицій щодо стратегічних напрямів розвитку інвестиційного потенціалу України, стимулювання іноземних і національних інвестицій у розвиток економіки держави; вивченням ініціатив і потенційних пропозицій щодо інвестиційних проектів, а також практики взаємодії суб'єктів інвестиційної діяльності з державними органами; аналізом та узагальненням проблем, які перешкоджають інвестуванню в економіку України, підготовкою пропозицій щодо шляхів їх вирішення, зокрема щодо заходів зі сприяння захисту прав інвесторів; бере участь в опрацюванні проектів актів законодавства з питань інвестиційної діяльності [9].

Президент України відіграє ключову роль у діяльності Національної інвестиційної ради, оскільки є її головою.

Особливістю діяльності Національної інвестиційної ради є прийняття рішень, які реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів або взяття відповідними членами Ради публічних зобов'язань реалізувати право законодавчої ініціативи, право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України, право ініціювати прийняття актів Національного банку України [9].

Важливим суб'єктом формування та реалізації інвестиційної політики держави є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Основними його завданнями є:

- здійснення державної реєстрації інвестиційних проектів, для реалізації яких може надаватися державна підтримка, та проектних (інвестиційних) пропозицій, на основі яких готуються інвестиційні проекти та для розроблення яких може надаватися державна підтримка, а також інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки;

- формування переліку державних інвестиційних проектів, відібраних Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів, і розміщення його на офіційному веб-сайті;

- надання пропозиції щодо розподілу загального обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів між головними розпорядниками бюджетних коштів за результатами відбору державних інвестиційних проектів, а також щодо їх перерозподілу за результатами моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів;

- встановлення порядку проведення моніторингу стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів;

- проведення моніторингу, узагальнення й оприлюднення інформації щодо стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів в установленому порядку;

- ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій і Державного реєстру інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки;
- проведення моніторингу й аналізу ефективності використання державної підтримки інвестиційної діяльності;
- підготовка пропозиції на підставі даних Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій щодо обсягів державних інвестицій для врахування їх під час розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік;
- забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, проведення оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, експертизи та відбору інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки;
- створення, реорганізація та ліквідація регіональних центрів з інвестицій та розвитку з метою підтримки інвестиційного розвитку регіонів та організації надання суб'єктам інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту, за принципом «єдиного вікна» [10].

Для вирішення цих завдань Міністерство економічного розвитку і торгівлі України наділене широким колом повноважень організаційного, контрольного та примусового характеру. Так, до організаційних можна віднести повноваження щодо створення колегіального органу, яким є Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів. Зауважимо, що міністр Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є головою Міжвідомчої комісії. Відповідно до Положення про Комісію основними її повноваженнями є: 1) подання Мінекономрозвитку пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів реалізації державних інвестиційних проектів; 2) розгляд державних інвестиційних проектів; 3) вивчення результатів діяльності центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, головних розпорядників коштів державного бюджету щодо розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів, поданих на розгляд Комісії; 4) відбір державних інвестиційних проектів і визначення їх переліку в розрізі головних розпорядників коштів державного бюджету із зазначенням загальної вартості проекту, загальних обсягів витрат державного бюджету, необхідних для розроблення та реалізації проекту, в тому числі для завершення його реалізації, а також обсягів таких видатків на відповідний плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди у розрізі бюджетних програм; 5) коригування або припинення (зупинення) реалізації державних інвестиційних проектів; 6) забезпечення ефективності управління державним інвестиційним проектом, усунення порушень планових строків його реалізації; 7) проведення незалежної експертизи державних інвестиційних проектів [11].

Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування також належать до суб'єктів формування та реалізації держа-

вної інвестиційної політики. Так, згідно зі ст. 16 закону України «Про засади державної регіональної політики» до повноважень районних, міських, селищних, сільських рад належить підготовка та подання до обласних рад пропозицій до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів [12]. Що стосується місцевих державних адміністрацій, то вони, згідно зі ст. 18 закону України «Про місцеві державні адміністрації» здійснюють в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності [13].

Висновки. До суб'єктів формування та реалізації державної інвестиційної політики держави України віднесено: Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (основний суб'єкт), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України та інші органи центральної виконавчої влади України, місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, консультативно-дорадчі органи (Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів, Національну інвестиційну раду, Офіс із залучення та підтримки інвестицій). Основним завданням суб'єктів інвестиційної політики є формування привабливих умов інвестиційної діяльності, формування та реалізації державної інвестиційної політики.

Підтримуючи думку фахівців, сьогодні першочерговим завданням вважаємо необхідність забезпечити стабільність і прозорість процесів формування сприятливого інвестиційного клімату [14, с. 250]. У зв'язку з цим на суб'єктів формування та реалізації державної інвестиційної політики покладається обов'язок і необхідність запровадження податкових, дерегуляторних, бюджетних стимулів для інвесторів, що повинно підкріплюватися політичною волею та попередженням політичної дестабілізації. Необхідно визначити механізми забезпечення сприятливого (конкурентного) довгострокового горизонту інвестування. Пріоритетними завданнями є подальша інвестиційна децентралізація та створення додаткових можливостей нарощування фінансування інвестицій ресурсами місцевих бюджетів, розширення проектів публічно-приватного партнерства тощо.

Список бібліографічних посилань: 1. Череп О. Г. Формування інвестиційної політики з метою забезпечення конкурентоспроможності економіки держави. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 6, т. 4. С. 311–316. 2. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27.02.2014 № 794-VII // База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 28.03.2017). 3. Петров С. В. Феноменологія адміністративно-господарського права України: монографія. Харків: Диска плюс, 2012. 392 с. 4. Про утворення Офісу із залучення та підтримки інвестицій: постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 740 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2016-p> (дата звернення: 28.03.2017). 5. Про затвердження Поло-

ження про Урядового уповноваженого з питань інвестицій: постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 647 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2016-p> (дата звернення: 28.03.2017). 6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 28.03.2017). 7. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 28.03.2017). 8. Про Національну інвестиційну раду: указ Президента України від 24.12.2014 № 950/2014 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950/2014> (дата звернення: 28.03.2017). 9. Питання Національної інвестиційної ради: указ Президента України від 29.08.2016 № 365/2016 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2016> (дата звернення: 28.03.2017). 10. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p> (дата звернення: 28.03.2017). 11. Деякі питання управління державними інвестиціями: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-p> (дата звернення: 28.03.2017). 12. Про засади державної регіональної політики: закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 28.03.2017). 13. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 28.03.2017). 14. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Київ: НІСД, 2016. 688 с.

Надійшла до редколегії 29.03.2017



Светличная Ю. А. Субъекты формирования и реализации инвестиционной политики в Украине

Указано, что от эффективности деятельности органов публичной власти, основным назначением которых является формирование и реализация инвестиционной политики государства, последних по привлечению инвестиций сегодня зависит благосостояние и экономический рост Украины. Исследована современная система этих органов. Выделены основные направления инвестиционной политики, которые должны обеспечить стабильность и прозрачность процессов формирования благоприятного инвестиционного климата в Украине.

Ключевые слова: инвестиционная политика, административно-правовой статус, субъекты формирования и реализации инвестиционной политики, инвестиции.

Svitlychna Yu. O. Subjects of formation and implementation of investment policy in Ukraine

The author has studied the modern system of public authorities, the main purpose of which is to form and implement the investment policy of the state, to promote individuals and legal entities of public and private law in attracting investments; has considered their powers.

The subjects of investment policy in Ukraine according to this position include the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine and other ministries, central executive authorities of Ukraine, local executive authorities and local self-governments, advisory agencies.

Special attention has been paid to the Office of attracting and supporting investments. The main issues that should be solved by this advisory agency and the role in these processes of the Government Agent for investments have been studied. Particular attention has been also paid to the activities of the National Investment Council. The author has assigned a special place to the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine as the main subject of the formation and implementation of public investment policy; has revealed its tasks and authorities in this area.

The basic directions of investment policy, which should provide stability and transparency of the processes of formation of favorable investment climate in Ukraine, have been singled out.

Keywords: investment policy, administrative and legal status, subjects of formation and implementation of investment policy, investments.



УДК 340.13+342.95

П. О. Шорський,

аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ ТА МІСЦЕ В НЬОМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджено сутність поняття «правове регулювання», його способи, типи та відмінність від правового впливу і правових основ. Визначено поняття та складові механізми правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні, а також місце адміністративного законодавства в ньому.

Ключові слова: правове регулювання, механізм правового регулювання, виборчі права, адміністративне законодавство.

Постановка проблеми. Забезпечення виборчих прав громадян в Україні потребує від держави та її уповноважених органів використання відповідних способів, переважно правових, за допомогою яких будуть врегульовані суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації громадянами цих прав, а також під час здійснення іншими суб'єктами виборчого процесу повноважень, які надані їм чин-

ним законодавством України щодо його організації та проведення. У такому випадку йдеться про правове регулювання забезпечення виборчих прав. Зазначена категорія розглядається фахівцями з теорії права, однак наукових досліджень сфери виборчих прав громадян і місця адміністративного законодавства у відповідному механізмі майже не існує, що надає нашій роботі відповідної новизни й актуальності.

Стан дослідження. Свого часу питанням визначення сутності правового регулювання присвятили свої праці Є. О. Гіда, О. В. Зайчук, С. П. Коталейчук, О. М. Куракін, О. Ф. Скакун, В. М. Соловійов, Т. І. Тарахонич та інші [1–7]. Однак ці праці мають суто теоретичну спрямованість, а спеціальних комплексних досліджень правового регулювання забезпечення саме виборчих прав громадян і місця в ньому адміністративного законодавства не проводилося зовсім.

Метою цієї статті є проведення комплексного аналізу змісту поняття «правове регулювання», його способів, типів, а також співвіднесення з механізмом забезпечення виборчих прав громадян.

Виклад основного матеріалу. Визначення поняття «правове регулювання» в основному є об'єктом наукових досліджень фахівців з теорії права. В їх працях ми можемо зустріти такі інтерпретації правового регулювання:

- здійснювані громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин. Предмет правового регулювання – це конкретні волевільні суспільні відносини, що регулюються правом чи об'єктивно потребують правового регулювання [6];

- сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється в інтересах усього суспільства або певного колективу чи особистості з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [7];

- здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [8, с. 207–208];

- регламентація суспільних відносин засобами загальнообов'язкових правил поведінки та заснованих на них приписів індивідуального значення, що забезпечується в необхідних випадках державним примусом [9, с. 199];

- здійснюваний за допомогою всієї системи юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування [10, с. 26–27].

Отже, в узагальненому вигляді правове регулювання – це вплив на суспільні відносини та їх учасників за допомогою відповідних юридичних засобів.

У науковій літературі виділяють такі три основні способи правового регулювання: дозвіл, заборона, зобов'язання. Спосіб правового регулювання – це певні засоби впливу на учасників суспільних відносин, завдяки яким у них з'являються певні права й обов'язки.

Дозволи набувають юридичного характеру з моменту їх закріплення в уповноважуючих нормах у вигляді суб'єктивних прав і реалізуються у формі використання, що визначає їх добровільний характер, залежність від бажання суб'єкта, якому належить суб'єктивне право. Заборони встановлюють певну норму поведінки суб'єктів, покладаючи на них обов'язок утримуватися від учинення дій, що протирічать нормам права. Вони мають обов'язковий характер, забезпечуються засобами юридичної відповідальності, закріплюються в забороняючих нормах і реалізуються у формі дотримання правових норм. Зобов'язання – це нормативне закріплення юридичного обов'язку вчиняти певні дії в інтересах суб'єктів права. Цей вид юридичного обов'язку має активний характер, передбачає певну поведінку, є гарантією використання суб'єктивних прав і реалізуються у формі виконання правових норм [6; 7; 8, с. 214–215].

Отже, способи правового регулювання закріплюються в уповноважуючих, зобов'язуючих та забороняючих нормах і відповідно реалізуються у формах використання, виконання та дотримання.



Залежно від поєднання способів правового регулювання, переважно дозволів і заборон, науковцями визначаються два основні типи правового регулювання – загальнодозвільний та загальнозаборонний. У загальному вигляді під типом правового регулювання розуміють особливий порядок упорядкування суспільних відносин, що виражається в поєднанні способів правового регулювання з метою задоволення потреб їх учасників [1, с. 467; 4; 6; 7].

Загальнодозвільний тип правового регулювання використовує формулу «дозволено все, крім того, що прямо заборонено законом або іншим джерелом права». Отже, якщо в законі прямої заборони немає, то поведінка особи буде вважатися правомірною. Загальнозаборонний тип правового регулювання використовує формулу «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом або іншим джерелом права». Тобто якщо в законі немає вказівки на те, що таку дію

можна здійснювати, то вона за замовчуванням вважається неправомірною [8, с. 216; 11].

В юридичній літературі поняття «правове регулювання» розглядається разом із механізмом його здійснення. На думку К. Г. Волинки, під механізмом правового регулювання слід розуміти систему взаємопов'язаних юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання [12, с. 108]. О. Ф. Скакун визначає його як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку [3].

Щодо структури цього механізму, то тут думки вчених – теоретиків права не збігаються. На думку деяких (О. Ф. Скакун, М. В. Цвік), до елементів механізму правового регулювання належать: принципи права, юридичні норми, нормативно-правові акти, акти офіційного тлумачення, юридичні факти, правовідносини, акти правореалізації, правосвідомість, режим законності та правопорядку [3; 8 с. 220], інші (О. М. Куракін) говорять про вузький і широкий підходи до структури механізму правового регулювання. До широкого поняття входять норма права, нормативно-правовий акт, юридичний факт, правові відносини, тлумачення права, реалізація права, законність, правосвідомість, правова культура, а до вузького – норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізація права та законність [2, с. 42]. Фахівці у сфері адміністративного права до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносять такі складові: адміністративно-правові норми – первинні елементи адміністративного регулюючого впливу на суспільні відносини; застосування норм адміністративного права суб'єктами права; адміністративно-правові відносини, які створюються в результаті дії та застосування норм адміністративного права [13, с. 398–399; 14, с. 14]. О. П. Коренев у структурі механізму адміністративно-правового регулювання крім норм адміністративного права виділяє також акти тлумачення норм адміністративного права, що видаються уповноваженими на те органами, акти застосування норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини [15, с. 41].

Отже, найчастіше до механізму правового регулювання відносяться норми права, суспільні відносини, акти застосування норм права (нормативні й індивідуальні), акти тлумачення норм права.

Слід зазначити, що в науковій літературі термін «правове регулювання» часто ототожнюють за змістом із термінами «правова основа» та «правовий вплив». Водночас тут слід мати на увазі, що термін «регулювання» означає впорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність з чимось, натомість правовий вплив – це поширення дії права в усіх його формах на свідомість і поведінку людей, на їх взаємодію як учасників суспільних відносин з метою забезпе-

чення особистих або соціально-значущих результатів [3]. Отже, щодо співвідношення правового регулювання та правового впливу слід зазначити, що:

– поняття «вплив» більш широке за змістом, ніж «регулювання», оскільки вплив враховує як регулювання за допомогою правової норми, так і інші правові засоби та форми впливу на поведінку людей. Предметом правового регулювання є не всі стосунки людей, а тільки ті суспільні відносини, що регулюються правом, а предметом правового впливу охоплюються й ті стосунки людей (економічні, політичні, соціокультурні), які не регулюються правом [3; 16, с. 412];

– правове регулювання та правовий вплив мають власні механізми: механізм правового регулювання здійснюється через систему юридичних засобів і форм, а механізм правового впливу функціонує через систему юридичних і неюридичних засобів [3; 17, с. 212];

– всі правові засоби, які застосовуються в процесі правового регулювання, спираються на державний примус, натомість правовий вплив не завжди має обов'язковий характер і часто реалізується без примусу [18, с. 25].

Щодо правової основи, то, наприклад, Ю. В. Делія зазначає, що правові основи місцевого самоврядування – це система правових норм правил поведінки суб'єктів місцевого самоврядування, встановлених або санкціонованих державою, територіальною громадою й органами місцевого самоврядування [19, с. 42]. На думку С. Г. Серьогіної, «правова основа являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, закріплюють елементи їх організації і діяльності. Норми, що становлять правову основу організації та діяльності органів публічної влади, наповнені єдиним юридичним змістом, але можуть бути диференційовані й за іншими ознаками» [20].

Отже, під правовою основою вчені розуміють сукупність правових норм (правових актів), на підставі яких здійснюється відповідна діяльність або якими регулюються відповідні суспільні відносини. Тому правова основа є вужчим поняттям, ніж правове регулювання, адже норми права, акти тлумачення норм права та, відповідно, нормативні акти є структурними елементами механізму правового регулювання.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що правове регулювання забезпечення виборчих прав громадян являє собою здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією громадянами виборчих прав, закріплених Конституцією України та чинним законодавством, який забезпечується в необхідних випадках державним примусом.

Правове регулювання забезпечення виборчих прав громадян має власний механізм, який складається з норм права, що закріплюють виборчі права громадян, механізму їх реалізації та захисту, актів тлумачення відповідних норм, актів застосування законодавства про вибори (індивідуальних, нормативних) та суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації громадянами виборчих прав.

Враховуючи завдання нашої статті, спробуємо визначити місце адміністративного законодавства в механізмі правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні.

Основою механізму правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян є правова норма. Як зазначає М. М. Кропачев, правове регулювання в усіх випадках починається з юридичної норми, в якій би формі вона не була виражена, де зміст норми та метод її впливу визначено предметом її регулювання [21, с. 25]. Слід також погодитися з думкою Р. Б. Шишки, який підкреслює: «Визначальним елементом правового регулювання визнана норма права – нормативна основа механізму правового регулювання, яка охоплює інші його елементи. Вона встановлює [як] можливий варіант поведінки (активної чи пасивної), визначає суб'єктивні права та можливості реалізувати охоронюваний законом інтерес, так і необхідний варіант поведінки – юридичні обов'язки» [22, с. 302].

Зазначені правові норми об'єднуються в так звані нормативно-правові акти, тобто офіційні документи, ухвалені уповноваженими суб'єктами в межах своїх повноважень у відповідній формі та з дотриманням певного порядку, що містять норми права і розраховані на невизначене коло осіб та неодноразове застосування.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України поняттям «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, ухвалені в межах їх повноважень і відповідно до Конституції та законів України [23].

Реалізація громадянами України виборчих прав врегульована нормативними актами багатьох галузей права. Значимо, що взагалі складно виділити «чисті галузеві» нормативні акти з цього напрямку. У багатьох актах містяться адміністративно-правові норми, метою яких є регулювання управлінських суспільних відносин у сфері організації виборів і забезпечення виборчих прав усіх суб'єктів виборчого процесу, закріплення розпорядчо-владних та контрольних повноважень за відповідними державними органами щодо здійснення державних і місцевих виборів, визначення порядку адміністративного та судового захисту порушених виборчих прав тощо. Розглянемо такі законодавчі акти детальніше.

1. Конституція України. У цьому нормативному акті у ст. 38 закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

2. Закони України:

– «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIV, «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI, де закріплено основні засади виборів народних депутатів і Президента України, принципи реалізації виборчих прав, завдання органів державної влади та місцевого самоврядування щодо організації виборів, порядок адміністративного й адміністративно-юрисдикційного оскарження незаконних дій суб'єктів владних повноважень щодо порушення виборчих прав громадян;

– «Про Державний реєстр виборців» від 22.02.2007 № 698-V, що регулює організаційні питання забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу. Цей нормативний акт містить норми адміністративного права, пов'язані із закріпленням владних і контрольних повноважень відповідних суб'єктів щодо ведення, зберігання, контролю за даними Реєстру виборців, порядок адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Реєстру;

– «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року» від 05.07.2012 № 5175-VI, що визначає порядок застосування відеоспостереження, відеозапису і трансляції зображення для спостереження за організацією проведення голосування та підрахунку голосів на звичайних виборчих дільницях у день голосування на чергових виборах народних депутатів України 28.10.2012, а також порядок зберігання та використання створеної в процесі відеоспостереження інформації;

– «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 № 1932-IV, що визначає порядок утворення, правовий статус, основні засади організації діяльності Центральної виборчої комісії як постійно діючого колегіального державного органу, до компетенції якого належить забезпечення організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах, суверенного права Українського народу на виявлення своєї волі.

3. Кодекси України:

– Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005, що встановлює порядок розгляду адміністративних справ, пов'язаних із виборчим процесом;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984, який у главі 15-А закріплює склади адміністративних

правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

4. Укази Президента України. Наприклад, указ «Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих місцевих виборів 25 жовтня 2015 року» від 09.09.2015 № 538/2015, де, зокрема, містяться норми, що реалізують владні повноваження Президента України щодо проведення й організації виборів стосовно підлеглих органів держави. Так, Кабінету Міністрів України, центральним і місцевим органам виконавчої влади за участі Центральної виборчої комісії дається вказівка забезпечувати рівні можливості участі в місцевих виборах для всіх політичних партій; вживати заходів щодо недопущення втручання, зокрема шляхом підкупу, обману, застосування погроз, у здійснення виборцями вільного волевиявлення на місцевих виборах; створювати виборчим комісіям з місцевих виборів відповідні умови для виконання ними визначених законом повноважень, недопущення будь-якого протиправного втручання в їх діяльність.

5. Постанови Кабінету Міністрів України:

– «Про затвердження Порядку оплати або відшкодування вартості послуг, наданих окружним і дільничним виборчим комісіям під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України» від 21.12.2001 № 1713;

– «Про затвердження Порядку закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для підготовки та проведення виборів народних депутатів України» від 23.04.2012 № 320;

– «Про закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для створення та забезпечення функціонування системи відеоспостереження, відеозапису і трансляції зображення для спостереження за організацією проведення голосування та підрахунку голосів на звичайних виборчих дільницях під час проведення виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року» від 13.08.2012 № 764.

Ці постанови за своєю суттю є актами реалізації владних повноважень, наданих органам виконавчої влади у сфері організації виборів для створення належних умов для реалізації громадянами своїх виборчих прав.

Підсумовуючи проведені дослідження, можемо зробити певні

ВИСНОВКИ.

1. Під правовим регулюванням в узагальненому вигляді слід розуміти цілеспрямований вплив на суспільні відносини та їх учасників за допомогою відповідних юридичних засобів. Серед основних способів правового регулювання можна виділити дозвіл, заборону та зобов'язання, а до основних його типів віднести загальнодозвільний і загальнозаборонний.

2. Правове регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні являє собою здійснюваний за допомогою юридичних засо-

бів, що утворюють механізм правового регулювання, процес упорядкування суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією громадянами виборчих прав, закріплених Конституцією України та чинним законодавством, з метою їх упорядкування, який встановлює юридичні права й обов'язки учасників таких відносин і забезпечується в необхідних випадках державним примусом.

3. Метою правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян є формування умов, що максимально сприяють реалізації закріплених нормативно-правовими актами активного, пасивного та додаткових виборчих прав громадян, а також створення належних умов для їх захисту та відновлення.

4. Правове регулювання відрізняється від правового впливу оскільки «правовий вплив» більш широким за змістом поняттям, до якого входять усі засоби та форми впливу на поведінку людей, не тільки правові; механізм правового впливу функціонує через систему юридичних і неюридичних (ідеологічних, психологічних, інформаційних) засобів.

5. Поняття «правова основа» є вужчим, ніж поняття «правове регулювання», адже норми права, акти тлумачення норм права та, відповідно, нормативні акти, які розуміють під цим терміном, є органічною складовою механізму правового регулювання.

6. Правове регулювання забезпечення виборчих прав громадян має власний механізм, до складу якого входять норми права, що закріплюють виборчі права громадян, механізм їх реалізації та захисту, акти тлумачення відповідних норм, акти застосування законодавства про вибори (індивідуальні, нормативні) та суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації громадянами виборчих прав.

7. Адміністративне законодавство займає ключове місце в механізмі правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні, оскільки є складовим елементом його механізму. Крім того, багато нормативних актів містять адміністративно-правові норми, що регулюють управлінські та владно-розпорядчі відносини щодо організації та проведення виборчого процесу, а також щодо захисту виборчих прав громадян. На перший погляд може здатися, що виборчий процес – це сфера конституційного права. Однак все ж таки вибори – це керована система, яка потребує організації, управління та координації всіх її елементів, управління є предметом регулювання саме адміністративного права. Наприклад, суб'єкти виборчих відносин, зокрема органи виконавчої влади, Центральна виборча комісія, використовують відповідні адміністративно-правові форми та методи управління у своїй діяльності, а тому можна говорити про наявність окремого механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян в Україні.

Перспективними напрямками подальших досліджень вважаємо аналіз системи суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян.

- Список бібліографічних посилань:** 1. Коталейчук С. П. Теорія держави та права в запитаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: КНТ, 2011. 560 с.
2. Куракін О. М. Структура механізму правового регулювання *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 35, ч. II, т. 1. С. 41–44.
3. Скакун О. Ф. Механізм правового регулювання суспільних відносин, його стадії // *Теорія держави і права: підручник*: пер. з рос. Харків: Консум, 2006. 656 с. URL: <https://goo.gl/Xr4VzI> (дата звернення: 11.03.2017).
4. Соловійов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2007. № 3 (23). С. 27–33.
5. Тарахонич Т. І. Правове регулювання та правовий вплив як юридичні категорії: співвідношення понять. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 10–14.
6. Правове регулювання та його механізм // *Теорія держави та права: підручник*/Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. 576 с. URL: <https://goo.gl/zy0BE9> (дата звернення: 12.03.2017).
7. Поняття, особливості та предмет правового регулювання // *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник*/О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський та ін.; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1201.htm (дата звернення: 12.03.2017).
8. Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юрид. ВНЗ/М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
9. Котенко О. А. Правове регулювання в контексті дії права та його основоположних принципів. *Альманах права*. 2012. № 03. С. 199–202. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/63846> (дата звернення: 15.03.2017).
10. Малько А. В. Стимули і обмеження в праві. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. 2003. 250 с.
11. Мацькевич М. Тип правового регулювання як фактор реалізації конституційних культурних прав і свобод людини та громадянина. *Віче*. 2011. № 24. С. 12–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_24_6 (дата звернення: 12.03.2017).
12. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
13. Старилів Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. 728 с.
14. Адміністративне право України: підручник/за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.
15. Административное право России: учебник/под ред. А. П. Коренева. Ч. 1: Государственное управление и административное право. М.: Моск. акад. МВД России; Щит, 2002. 306 с.
16. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник. 7-е изд. СПб.: Питер, 2008. 512 с.
17. Теория государства и права: учебник/под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ. 2003. 592 с.
18. Іщенко І. Проблеми співвідношення понять «правове регулювання» і «правовий вплив» у сучасній теорії права. *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 21–27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uyukr_2011_8_6 (дата звернення: 13.03.2017).
19. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2003. 230 с.
20. Правова основа організації та діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні // *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні*: підруч. для студентів ВНЗ/за ред. С. Г. Серьогіної. Харків: Право, 2005. 256 с.

с. URL: <http://goo.gl/Q0vQ1W> (дата звернення: 17.03.2017). 21. Кропачев Н. М. Уголовно-правовое регулирование: механизм и система: монография. СПб.: С.-Петербург. гос. ун-т, 1999. 262 с. 22. Шишка Р. Б. Механизм правового регулювання правовідносин у сфері інтелектуальної власності // IT право: проблеми і перспективи розвитку в Україні: зб. матеріалів наук.-практ. конф./Нац. ун-т «Львів. політехніка», Навч.-наук. ін-т права та психології; Громад. орг. «Асоц. д-рів філософії України». Львів: Львів. політехніка, 2016. С. 297–305. URL: http://www.lp.edu.ua/sites/default/files/news/2016/3900/attachments/maket_it_konfer.pdf (дата звернення: 15.03.2017). 23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): від 09.07.1998 № 12-рп // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (дата звернення: 17.03.2017).

Надійшла до редколегії 21.03.2017



Шорский П. А. Правовое регулирование обеспечения избирательных прав граждан в Украине и место в нём административного законодательства

Исследованы сущность понятия «правовое регулирование», его способы, типы и отличие от правового воздействия и правовых основ. Определено понятие и составляющие механизма правового регулирования обеспечения избирательных прав граждан в Украине, а также место административного законодательства в нём.

Ключевые слова: правовое регулирование, механизм правового регулирования, избирательные права, административное законодательство.

Shorskyi P. O. Legal regulation of guaranteeing electoral rights of citizens in Ukraine and the place of administrative legislation

The essence of the concept of “legal regulation”, its methods, types and differences from legal impact and legal bases have been researched. It has been emphasized that ensuring electoral rights of citizens in Ukraine requires the usage of appropriate ways out of the state and its authorities, mostly legal ones, which would assist to regulate social relations arising in the sphere of implementing these rights by citizens, as well as during the implementation of the powers by other subjects of the election process vested to them by the laws of Ukraine concerning its organization and conduction. The concept and components of the mechanism of legal regulation of ensuring electoral rights of citizens in Ukraine and the place of administrative law there have been determined.

It has been emphasized that the legal regulation of electoral rights of citizens is carried out process through legal means of ordering social relations associated with the implementation of electoral rights by the citizens, enshrined in the Constitution of Ukraine and in the current legislation, which is provided if necessary by the state coercion. It has been established that the legal regulation of ensuring electoral rights of the citizens has its own mechanism, covering the law norms that reinforce citizens’ electoral

rights, mechanisms of their implementation and protection, acts of interpretation of the relevant regulation, acts of implementing legislation on elections (individual, normative) and public relations arising in the process of implementation of the citizens' electoral rights. Special attention has been paid to the fact that administrative law occupies a key place within the mechanism of legal regulation of ensuring electoral rights of the citizens in Ukraine, because it is an integral component of its mechanism. Besides, many regulations contain administrative and legal norms regulating the management, imperious and regulatory relations concerning the organization and conduction of the electoral process and as for the protection of the electoral rights of the citizens.

Keywords: legal regulation, mechanism of legal regulation, electoral rights, administrative legislation.



УДК 347.132.6

А. С. Бахаєва,

*ад'юнкт кафедри цивільно-правових дисциплін
факультету № 4 (кіберполіції)*

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6498-2213>

ВОЛЯ ТА ВОЛЕВІЯВЛЕННЯ ЯК УМОВИ ДІЙНОСТІ ПРАВОЧИНУ

Досліджено дискусійні питання щодо визначення юридичної природи волі та волевиявлення як умови дійсності правочину та їх місця в системі юридичних фактів. Проаналізовано кілька основних підходів до визначення правової природи волі та волевиявлення. На підставі результатів наукових здобутків та доктринальних положень, здійснених у сфері правочинів, зроблено спробу з'ясувати місце волі та волевиявлення серед юридичних фактів і їх правову природу. Зроблено висновок, що правочин, вчинений із порушенням волі та волевиявлення, як юридичний факт належить до неправомірних дій, а отже, – до правопорушень. Проте, незважаючи на недійсність правочину з точки зору об'єктивного права, за певних умов такі правочини можуть визнаватися судом дійсними, оскільки не порушують конкретних суб'єктивних прав інших осіб.

Ключові слова: воля, волевиявлення, правочин, недійсний правочин, правова природа, юридичний факт.

Постановка проблеми. Оновлення цивільного законодавства продовжується, оскільки навіть прийнятий 16 січня 2003 р. Цивільний кодекс України суттєво не усунув низку прогалин, що стосувалися проблем визнання правочинів недійсними, та поставив нові питання щодо теоретичного осмислення концептуальних положень недійсності правочинів, подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання відносин у цій сфері. Прийняття змін, внесених згідно із законом № 675-VIII від 03.09.2015, на перший погляд, поліпшило нормативно-правову врегульованість цього інституту, але продовжують існувати проблеми як теоретичного, так і практичного спрямування. Одним із дискусійних у науці цивільного права було й залишається питання волі та волевиявлення як умови дійсності правочину та їх місця в системі юридичних фактів. Слід зазначити, що недосконалість низки положень цивільного законодавства, розпорошеність нормативно-правових актів, що регулюють суміжні цивільні правовідносини, лише сприяють збільшенню кількості цивільних справ про визнання правочинів недійсними. Водночас існує тенденція недобросовісного використання таких способів захисту цивільних прав, як визнання правочину недійсним та відновлення становища, яке існувало до порушення (двостороння реституція). Як справедливо відмітив В. В. Вітрянський, здебільшого

такі способи захисту використовуються недобросовісними боржниками для ухилення від відповідальності у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням договору [1, с. 803]. З огляду на окреслений стан речей існує пласт теоретико-практичних аспектів, що залишився недостатньо дослідженим і дискусійним.

Аналіз останніх досліджень. Науковий інтерес до вивчення недійсних правочинів простежувався ще з часів дореволюційного періоду. Перші наукові розробки з цього питання були викладені у монографії Н. Растверяєва «Недействительность юридических сделок по русскому праву», яка вийшла у світ у 1900 році [2]. Значний внесок у дослідження недійсних правочинів внесла Н. В. Рабінович («Недействительность сделок и ее последствия» [3]). У подальшому проблемами недійсних правочинів переймалися В. П. Шахматов («Составы противоправных сделок и обусловленные ими последствия» [4]), Ф. С. Хейфец («Недействительность сделок по советскому гражданскому праву» [5]) та К. А. Разумов («Пороки воли как основание недействительности сделок: сравнительно-правовой анализ и международная унификация») [6], наукові положення яких уже ґрунтувалися на ЦК 1963 р.

Науковий потенціал для дослідження проблем недійсних правочинів не зменшується й до сьогодні. В Україні серед останніх дисертаційних досліджень із цієї тематики можна виділити кандидатські дисертації Н. С. Хатнюк «Заперечні угоди та їх правові наслідки» (2003 р.), В. О. Кучера «Нікчемні правочини» (2004 р.), В. І. Жекова «Правочини, які порушують публічний порядок за цивільним законодавством України» (2006 р.), О. В. Перової «Недійсність правочину, який порушує публічний порядок» (2010 р.), І. В. Давидової «Недійсність правочинів, укладених внаслідок помилки та обману» (2011 р.), О. І. Ддугош «Недійсність правочинів з дефектами волі» (2013 р.) та К. В. Скиданова «Воля і волевиявлення в правочині» (2015 р.) Чималою є й кількість наукових публікацій із відповідної проблематики у збірках статей і в юридичних наукових періодичних виданнях.

Проте, незважаючи на широкий інтерес науковців до проблем недійсних правочинів, сьогодні ще виникає немало теоретичних і практичних питань навколо блоку правочинів, укладених із порушенням вимог законодавства, зокрема й тих, що стосуються вимог єдності волі та волевиявлення учасників правочину, і досі не існує єдиної позиції щодо юридичної природи недійсних правочинів та їх місця в системі юридичних фактів.

На підставі результатів наукових здобутків і доктринальних положень у сфері недійсних правочинів, **метою** нашої статті є визначення волі та волевиявлення як умови дійсності правочину та їх місця в системі юридичних фактів.

Виклад основного матеріалу. Більшість учених радянської цивілістичної школи виділяли чотири [7] умови дійсності правочину,

які у взаємній єдності і дозволяють диференціювати правочин від інших юридичних фактів. Нам імпонує точка зору О. А. Пушкіна, який зупинився на п'яти умовах дійсності правочину [8].

По-перше, правочини повинні вчинятися належною особою правочину. Належна особа володіє достатнім для здійснення цього правочину обсягом цивільної дієздатності. Елементом дієздатності є правочиноздатність, яка полягає в можливості укласти певні правочини. У повному обсязі дієздатністю володіють тільки повнолітні або особи, які взяли шлюб до досягнення повноліття. До досягнення повної дієздатності фізичні особи мають відносну чи часткову дієздатність і вправі укласти лише правочини, прямо зазначені в законі. Фізичні особи, стосовно яких вступило в законну силу рішення суду про позбавлення дієздатності, взагалі не можуть укласти правочини, за них правочини укладають опікуни в межах своєї компетенції. Фізичні особи, обмежені судом у дієздатності, можуть укласти лише дрібні побутові правочини. Юридичні особи здійснюють лише правочини, що відповідають цілям і завданням їхньої статутної діяльності.

По-друге, правочин повинен бути спрямований на виникнення конкретних, обумовлених тільки ним правових наслідків, тобто має бути єдність волі та волевиявлення. Волевиявлення повинно чітко і правильно відображати внутрішню волю особи для учасників правочину і третіх осіб. Волевиявлення, зроблене лише для виду, щоби ввести в оману учасника або оточуючих, що не містить в собі дійсної волі на встановлення правовідносин, які сторони мали на увазі, не може мати значення дійсного правочину. Правочин повинен бути позбавлений також факторів, що можуть перевернути уявлення особи про його сутність або його елементи.

По-третє, правочини мають вчинятися за умови вільної та повної згоди їх учасників. Воля сторін у правочині повинна бути вільним волевиявленням, позбавлена впливу з будь-якого боку шляхом насильства, погрози, обману тощо.

По-четверте, зміст правочину не може суперечити цивільному законодавству і моральним принципам суспільства. Особи, вчиняючи правочини, повинні враховувати межі допустимості правочину та його призначення в суспільстві, дотримуватись вимог цивільного законодавства.

По-п'яте, під час вчинення правочину необхідно обов'язково дотримуватись передбаченої законом форми (простої чи нотаріальної), якщо порушення цієї форми тягне за законом визнання правочину недійсним.

Незважаючи на значний обсяг досліджень, що нагромадився навколо блоку недійсних правочинів, у цивілістичній доктрині нема єдиної думки щодо правової природи волі та волевиявлення як умови дійсності правочину та їх місця в системі юридичних фактів.

Аналіз досліджуваної літератури з цього питання дозволив виділити кілька основних підходів до визначення волі та волевиявлення як умови дійсності правочину та їх місця в системі юридичних фактів. Слід зазначити, що в науці йде полеміка з питання, чому надавати головне місце – волі чи волевиявленню. Ми можемо поділити позиції авторів на три групи. Перша стверджує, що, оскільки правочин – це дія, то й наслідки її пов'язуються з волевиявленням. Друга позиція базується на посиланні, що волевиявлення неможливе і, головне, породжується волею, отже, головне у правочині – це внутрішня воля особи. Третя позиція, з якою ми можемо погодитись, оцінює волю і волевиявлення тільки в їх поєднанні.

До першої групи авторів слід віднести: О. А. Красавчикова, який зазначав, що, вказуючи на необхідність вольових актів з боку конкретних осіб для руху більшості цивільних правовідносин, не варто вважати тотожними реальне існування правовідносин і психічний стан суб'єктів під час існування юридичних відносин, учасниками яких вони є [9, с. 99]; І. А. Спасибо, яка зазначала, що процес формування волі людини, спрямований на вчинення правочину (волестворювання), проходить три стадії: виникнення потреби та усвідомлення способів її задоволення; вибір способу задоволення потреби; прийняття рішення про вчинення правочину; тому внутрішня воля полягає у формуванні мотиву, уявленні про правову мету правочину, прагненні її досягнення, обранні способу для цього [10, с. 23]; І. П. Політову, яка визначає волю як автономну, незалежну поведінку учасника відносин, що не залежить від волі інших осіб, припускаючи можливість вибору способу досягнення своїх власних потреб; право на свободу волі та її вираження в той же час підтримує досягнення принципу безперешкодного здійснення цивільних прав та обмеження цього принципу, обмежує цивільні права [11, с. 9].

Зазначені науковці та правова позиція, яку вони займають, передбачає розуміння волі виключно у психологічній площині, що обґрунтовано піддавалося сумніву, з поступовим зміщенням акцентів із такого її бачення на волю в соціальному сенсі [12, с. 28–31]. Головні заперечення висловлювались, спираючись на штучність поділу розуміння волі в психологічному та соціальному сенсах, адже це можливо лише за певною теоретичною абстракцією. Насправді ж там, де є вольовий процес, воля завжди у своєму соціальному змісті виступає одночасно і як певний психологічний акт [13, с. 575].

До другої групи авторів слід віднести: М. М. Агаркова, на думку якого правовідносини «не припиняються від того, що їх учасники сплять, про них не думають або навіть не знають про них. Боржник не перестає бути боржником від того, що він забув про свій борг або не знав про нього (наприклад, опинившись боржником як спадкоємець)» [14, с. 144]; Д. Д. Грімм, котрий вказував на необхідність відрізнити в кожному конкретному випадку саму дію як форму прояву волі зовні, спонукальний мотив до здійснення дії або кінцеву

мету його та об'єктивний результат, на який він спрямований і який є засобом для досягнення кінцевої мети [15, с. 96].

До третьої групи авторів належать: В. А. Ойгензихт, який визначає волю як психічне регулювання поведінки, що полягає в детермінованому і мотивованому бажанні досягнення поставленої мети, у виборі рішення, розробці шляхів, засобів і застосування зусиль для їх здійснення [16, с. 24]; О. І. Даугош, яка вказує на те, що воля фізичної особи на вчинення правочину – це внутрішній цілеспрямований психічний процес на вчинення юридичної дії, спрямованої на виникнення, зміну чи припинення цивільних прав та обов'язків, а волевиявлення – це зовнішній прояв волі особи не забороненими законом способами, що робить її доступною для інших осіб і є засобом досягнення правової мети правочину [17, с. 7–8].

Отже, воля формується особою шляхом усвідомлення нею того, що відбудеться, його правової мети і звичайних бажань до цього та їх втілення у формі, прийнятній та зрозумілій для інших осіб. Тому вчені виділяють дві фази такого психодієвого процесу – воля та волевиявлення. Як правильно зазначено, «боротьба між словом та волею» особа проходить через всю класичну юриспруденцію» [18, с. 137].

Завдяки виразу волі особи зовні вона має стати зрозумілою іншим.

Зовнішній вираз волі йменується волевиявленням. Виходить, що внутрішня стадія формування волі перебуває насамперед у психічній площині, а зовнішня – у площині дій. Зіставлення внутрішнього та зовнішнього процесів з очевидністю демонструє численні складнощі, які спіткають їх взаємоузгодження. Крім того, що той психічний процес, який є суто внутрішньою сферою людини, в яку не втручаються (якщо не брати до уваги правопорушення) інші особи зі своїм світоглядом, може не збігатися (часто це так і буває) з тим, що виражено зовні під час вчинення правочину, тобто втілено у волевиявленні, існують значні труднощі при переході з площини психіки у площину реалій. Є цілком можливим, що, вчиняючи правочин, особа «зовсім не хоче того результату, який мається на увазі правочином, або що вона, вчиняючи правочин, не має наміру виконувати зобов'язання, які вона взяла на себе, і їх виконання не хоче [19, с. 42].

Висновки. Аналіз правочину та недійсного правочину через призму волі та волевиявлення для вітчизняної теорії права та класифікації юридичних фактів допускає віднесення їх до групи правомірних дій або неправомірних дій. У даному випадку дійсні правочини як правомірні дії та недійсні правочини як неправомірні виявляються спочатку віднесеними в різні категорії юридичних фактів, незважаючи на використання визначення «правочин» стосовно цих обох категорій. Однак при віднесенні недійсних правочинів до правопорушень необхідно враховувати діалектичну єдність обов'язкових елементів правопорушення: заподіяння шкоди, неправомірного волевиявлення (дії), правового зв'язку між неправомірною дією та завданою шкодою і волі у вигляді вини порушника. Визначення цивільного

правопорушення саме через сукупність об'єктивних та суб'єктивних елементів міцно закріпилося в науці цивільного права. Відсутність якогось із елементів складу правопорушення під час вчинення недійсного правочину (наприклад протиправності, вини чи шкоди) свідчить про неможливість кваліфікації його як правопорушення, проте для визнання його недійсним достатньо лиш однієї об'єктивної ознаки – його невідповідності нормам цивільного законодавства.

Список бібліографічних посилань: 1. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд. доп., стер. М.: Статут, 2002. 848 с. 2. Растеряев Н. Недействительность юридических сделок по русскому праву. Часть общая и особенная: Догматическое исследование. СПб.: Тип. Товарищества «Обществ. польза», 1900. 373 с. 3. Рабинович Н. В. Недействительность сделок и ее последствия. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. 171 с. 4. Шахматов В. П. Составы противоправных сделок и обусловленные ими последствия. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1967. 311 с. 5. Хейфец Ф. С. Недействительность сделок по советскому гражданскому праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1972. 16 с. 6. Разумов К. Л. Пороки воли как основание недействительности сделок: сравнительно-правовой анализ и международная унификация: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1978. 191 с. 7. Гражданское право. Т. 1/под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Изд. 6-е. М.: Велби, 2002. С. 287. 8. Советское гражданское право. Ч. 1. 2-е изд., перераб. и доп./под общ. ред. В. Ф. Маслова и А. А. Пушкина. Киев: Вища шк., 1983. С. 212–213. 9. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М.: Госюриздат, 1958. 183 с. 10. Спасибо І. А. Набуття права власності: монографія/Акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва. Київ: НДІ приват. права і підприємництва, 2009. 170 с. 11. Политова И. П. Категория воли в гражданском праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2014. 28 с. 12. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица. М.: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1947. 363 с. (Ученые труды/Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР; Вып. 12). 13. Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву // Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2000. С. 508–648. 14. Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М.: Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1940. 192 с. (Ученые труды/Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР; Вып. 3). 15. Гримм Д. Д. Лекции по догме римского права. М.: Зерцало, 2003. 423 с. 16. Ойгензихт В. А. Воля и волеизъявление (Очерки теории, философии и психологии права). Душанбе: Дониш, 1983. 256 с. 17. Длугош О. І. Недійсність правочинів з дефектами волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2013. 19 с. 18. Новицкий И. Б., Перетерский И. С. Римское частное право: учебник. М.: Юрид. лит., 1996. 544 с. 19. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе/отв. ред. М. С. Строгович. М.: Изд-во АН СССР, 1958. 187 с.

Надійшла до редколегії 22.02.2017



Бахаева А. С. Воля и волеизъявление как условия действительности сделки

Исследованы дискуссионные вопросы об определении юридической природы воли и волеизъявления как условия действительности сделки и их места в системе юридических фактов. Проанализировано несколько основных подходов к определению правовой природы воли и волеизъявления. На основании результатов научных достижений и доктринальных положений, совершённых в сфере сделок, сделана попытка выяснить место воли и волеизъявления среди юридических фактов и их правовую природу. Сделан вывод, что сделка, совершённая с нарушением воли и волеизъявления, как юридический факт относится к неправомерным действиям, а следовательно, – к правонарушениям. Однако, несмотря на недействительность сделки с точки зрения объективного права, при определённых условиях такие сделки могут признаваться судом действительными, поскольку не нарушают конкретных субъективных прав других лиц.

Ключевые слова: свобода, волеизъявления, сделка, недействительная сделка, правовая природа, юридический факт.

Bakhaieva A. S. Will and expression of will as conditions for the transaction's validity

Despite the fact that the work on improving and upgrading civil law is going on, the issues related to the problems of recognition of transactions as invalid are not fully covered.

Although there is a huge range of research in modern science that has accumulated around the block of invalid transactions, there is no single opinion within civil law doctrine concerning the legal nature of the will and expression of will as a condition for the transaction's validity and their place in the system of legal facts. Analyzing the literature on this issue, there are several basic approaches to determining the will and expression of will as a condition for the transaction's validity and their place in the system of legal facts. The opinions of scholars on this subject were divided, as the result, we can divide the positions of the authors into three groups. The first argue that since the transaction – is the action, then its consequences are associated with the expression of will. The second position is based on the link that the expression of will is impossible and, most important, is generated by the will, therefore, the main thing in the transaction – is the internal will of a person. The third position, and the author agrees with it, evaluates the will and expression of will only in their combination.

The author has conducted the analysis of the transaction and the invalid transaction in the light of the will and expression of will for the domestic legal theory and classification of legal facts that allows assigning them to the group of lawful or unlawful actions. It has been concluded that the transaction committed with the violation of the will and expression of will as a legal fact belongs to unlawful actions, and therefore – to the offenses. However, despite the invalidity of the transaction in terms of the objective law, such transactions, under certain conditions, may be recognized as valid by the court, because they do not violate specific subjective rights of others.

Keywords: will, expression of will, transaction, invalid transaction, legal nature, legal fact.

УДК 347.191.4

В. Г. Жорнокуй,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 (права та масових комунікацій) Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7706-8538>*

**ПРО СУТНІСТЬ «МАЙНОВОСТІ – НЕМАЙНОВОСТІ»,
«ОСОБИСТІНОСТІ – НЕОСОБИСТІНОСТІ»
Й «ОРГАНІЗАЦІЙНОСТІ» КОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИН**

Досліджено правову природу корпоративних прав як складової змісту корпоративних відносин. Піддано критиці виділення в окрему самостійну групу організаційних корпоративних прав, а також доводиться некоректність ведення мови про особисті немайнові корпоративні права в контексті їх «особистісності». Враховуючи цивільно-правову природу корпоративних прав та різні підходи до класифікації корпоративних відносин, зроблено висновок про потребу у визнанні існування майнових і немайнових прав учасників господарських товариств.

Ключові слова: корпоративні відносини, корпоративні права, господарські товариства, майнові права, немайнові права.

Постановка проблеми. На сьогодні в юридичній науці та національному законодавстві відсутня чітка класифікація корпоративних відносин. Вважаємо, що класифікація є одним із важливих інструментів з'ясування особливостей корпоративних відносин, що систематизуються за певними критеріями. Упорядкування такої множинності відносин є необхідним з кількох причин. По-перше, класифікація є необхідною для полегшення процесу виявлення специфіки корпоративних відносин. По-друге, вона дозволяє встановити методи наукового дослідження корпоративних відносин.

Метою статті є проведення аналізу сучасного стану законодавства України та правової доктрини щодо виокремлення видів корпоративних відносин і обґрунтування необхідності (або заперечення) проведення відповідної класифікації.

Виклад основного матеріалу. Залежно від складових об'єкта корпоративні відносини поділяються на майнові та немайнові. В основу такого поділу покладена їх змістовна частина – права, що поділяються на майнові та немайнові. Однак в юридичній літературі наведена класифікація не знайшла загального визнання, оскільки поруч із майновими корпоративними правами деякі фахівці пропонують виділяти організаційні права та, як наслідок, організаційні корпоративні відносини [1, с. 214; 2, с. 13].

Виникає питання щодо первинності чи вторинності майнових і немайнових відносин з одного боку й організаційних з іншого. Таке

твердження повною мірою стосується питання про співвідношення немайнових та/або організаційних корпоративних відносин.

Виділяють дві групи організаційних правовідносин: 1) направлені на виникнення правовідносин, що організовуються; 2) направлені на впорядкування, забезпечення необхідного розвитку організованих правовідносин, що вже виникли. Конструкцію організаційних відносин у цивільному праві піддано критиці. Зокрема, В. А. Белов вважає неможливим існування правовідносин, які встановлюються заради виникнення інших правовідносин. На думку вченого, в цьому випадку за правовідносинами варто було б визнати значення юридичного факту [3, с. 15]. Ми підтримуємо вказані критичні зауваження, оскільки науковці, які визнають паралельне існування майнових та організаційних відносин, не враховують думку основоположника вчень про останні. Так, О. О. Красавчиковим відстоювалась ідея про допоміжний характер організаційних відносин щодо майнових відносин взагалі¹, а не про протиставлення їм (наприклад, дихотомія майнові – немайнові).

Вважаємо, що не можна виділяти в одному логічному порядку відносини майнові, немайнові та корпоративні, оскільки майнові відносини є вищим порядком стосовно «майнових і немайнових корпоративних відносин», останні ж деталізують загальне поняття та вказують на специфіку його прояву залежно від їх складової – майнових чи немайнових прав, які становлять зміст корпоративних відносин. Наприклад, якщо право на участь у розподілі прибутку (право на дивіденд) і право на «ліквідаційну квоту» складають основу майнових корпоративних прав, то права учасника (акціонера) на управління й інформацію мають відноситися до іншого різновиду прав – немайнових корпоративних прав.

Навіть чітке визначення поділу корпоративних відносин на майнові та немайнові не дає точної уяви про їх характеристику, оскільки юридична спільнота і з цього питання не має єдиної думки. Зокрема, стверджується, що корпоративні відносини мають *немайновий характер*. До такого висновку доходить О. Б. Козлова на підставі розуміння корпоративного управління як системи взаємодії органів корпоративної організації, її засновників (учасників) та інших заінтересованих осіб і твердження, що відносини, пов'язані з управлінням організацією, мають немайновий характер [5, с. 441]. На думку В. П. Камишанського та В. Є. Карнушина, корпоративні

¹ Виділяючи організаційні відносини, О. О. Красавчиков вважав, що вони є службовими відносно основних майнових відносин і мають специфічну функцію – впорядкування майнових відносин. При цьому вчений надавав організаційним відносинам самостійний характер, оскільки вони наділені самостійною метою – впорядкування, організаційність, нормалізація відносин, які організовуються [4, с. 55–57].

відносини є прикладом немайнових відносин, в яких юридична особа виступає свого роду об'єктом, щодо якого члени корпорації вчиняють певні дії [6, с. 129].

Звертається увага також на те, що у ст. 100 Цивільного кодексу України право участі визначається як особисте немайнове право, в той час, коли воно, по-перше, не є таким за своєю юридичною природою, по-друге, містить інші права як майнового, так і немайнового (але не особистого, а організаційного) характеру [7]. Тобто родове поняття (більш широке) зведене до видового (вужчого) та ще й не зовсім правильно. Насправді право участі є комплексним (симбіозом майнових та немайнових прав) і по суті корпоративним правом.

Особливе значення, що надається ЦК України категорії «немайнові права», внаслідок якого вони ототожнюються з особистими немайними правами, не має, на нашу думку, призводити до відмови від вживання відповідного позначення щодо таких прав, як право на участь в управлінні діяльністю господарського товариства та право на інформацію про діяльність такого товариства.

Немайнові корпоративні права учасників господарських товариств, крім їх основного призначення – опосередкування немайнової участі в діяльності корпорації, є гарантією дотримання майнових прав учасників. Це обумовлено тим, що управління покликане вирішити основне завдання – так організувати діяльність, щоб товариство ефективно здійснювало свої повноваження власника, прибутково діяло і тим самим забезпечувало прибутковість майнових прав учасників. Отже, доцільно визнати факт існування немайнових прав, що не мають особистого характеру.

У сучасній доктрині категорія «особисте немайнове право» зазвичай має різні тлумачення. Права мають назву особистих тому, що їх об'єкти нерозривно пов'язані з особистістю володільця та мають неодмінно немайнову природу, тобто належать до категорії нематеріальних благ. Прикметник *немайнові* в такому тлумаченні є синонімом прикметника особисті, а тому права особисті зазвичай називають особистими немайними або просто немайними правами. В. А. Белов зазначає, що на сьогодні існує три взаємозамінні терміни, які використовуються для позначення одного й того ж поняття – права особисті, немайнові та особисті немайнові [8, с. 627–628]. При цьому той факт, що насправді *особисте* ніяк не тотожне *немайновому*, а тому поділ суб'єктивних прав із найменуванням «особисті немайнові» виділяється все ж таки не за одним, а за двома критеріями – об'єктом (метою) і характером інтересу, що задовольняється, сьогодні практично нікого чомусь не бентежить. У результаті виникає група суб'єктивних цивільних прав, окремі види яких «втискаються» в неї з великою складністю, а інші зовсім «не вміщуються». Можливо, для якої-небудь достатньо вузької, спеціалізованої мети виділення такого поняття дійсно є доцільним, однак зрозуміло, що

воно утворюється шляхом з'єднання двох понять більш високого рівня – прав особистих і прав немайнових.

Всі права учасників безпосередньо або опосередковано пов'язані з майном. Право на участь в управлінні господарським товариством є цінним для учасника не саме собою, а завдяки можливості визначення його діяльності й отриманню прибутку. Теж саме можна сказати і про право на отримання інформації: учасника цікавлять напрямки його інвестицій, організація та результати інвестиційного процесу стосовно його капіталу.

Аналіз немайнових прав учасника господарського товариства дозволяє стверджувати, що: 1) учасник не володіє «особистими немайновими правами»; 2) для позначення групи прав, які йому належать нарівні з майновими, коректно вживати поняття «немайнові права», оскільки під особистими немайновими правами цивільно-правова доктрина розуміє невідчужувані, абсолютні права, що не мають майнового змісту та нерозривно пов'язані з фізичною особою – носієм цих прав. Цей підхід отримав закріплення на рівні законодавства (ст. 269 ЦК України).

Крім того, можна говорити про певні умовності в найменуванні та характеристиці немайнових прав як особистих за ЦК України. Немайнова характеристика прав означає відсутність між ними та майновими правами безпосереднього зв'язку. Особисті немайнові та майнові права, поєднуючись у парні категорії, мають власні відмінності, обумовлені різною їх природою. Спирність багатьох характеристик особистих немайнових прав, які вважалися сталими (наприклад, їх невідчужуваність, тісний взаємозв'язок з особою – носієм цього права, відсутність економічного змісту тощо), і деякі далеко не завжди характерні всім особистим немайновим правам доводить відсутність сенсу в їх протиставленні.

Однак розвиток не лише законодавства, а й суспільного устрою призвів до виникнення інших підходів до вивчення немайнових корпоративних прав. У зв'язку з цим на особливу увагу заслуговує проблема організаційних прав порівняно з немайновими корпоративними правами. Спочатку термін «організаційні відносини» пов'язувався з відносинами між державою та її органами [9, с. 69], однак повноцінного дослідження окресленої проблематики не існувало і не існує до сьогодні. А. В. Венедіктов зазначає, що на підґрунті радянського права спроба персоніфікації органів держави може закінчитися ще меншим успіхом [9, с. 95]. Напевно, з цієї причини вчений відмовився бачити в таких «організаційно-технічних відносинах» правові відносини.

Дещо пізніше М. М. Агарков використав термін «організаційні відносини» як предмет адміністративного права в тому ж значенні, що й А. В. Венедіктов. При цьому він протиставив організаційним майнові відносини, які, на думку вченого, складають предмет цивільного права [10, с. 290]. Позиція М. М. Агаркова знайшла підтрим-

ку у працях С. М. Братуся [11, с. 64]. Важливо звернути увагу на те, що М. М. Агарков і С. М. Братусь, на відміну від А. В. Венедіктова, визнавали існування саме організаційних відносин. С. С. Алексєєв, також вважаючи організаційні відносини такими, що існують у сфері адміністративного права, цілком вірно вказував на такий недолік у концепції М. М. Агаркова, як те, що організаційні відносини не мають протиставлятися майновим [12, с. 72]. Поняття майнових та організаційних відносин знаходяться в різних площинах. Виділяючи організаційні відносини, можемо говорити про відмінність в їхньому змісті, а майнові відносини відокремлюються від інших (немайнових) залежно від об'єкта.

Обслуговуючий характер цивільних організаційних відносин виключає їх самостійність. Поряд із речовим, зобов'язальним, корпоративним, спадковим та авторським правом не може існувати підгалузі організаційного права. Не існує також окремо від майнових відносин самостійних «організаційних» правових інститутів.

Складно знайти цивільне правовідношення, яке було б позбавлене організаційних засад, тому сама організаційна складова не може обумовлювати природу будь-якого правового зв'язку. Отже, звертаємо увагу на помилковість у наукових підходах тих учених, які виділяють майнові та організаційні корпоративні відносини та відповідно майнові й організаційні права. Виходячи із загальних учень про організаційні відносини, варто акцентувати на їх допоміжному характері щодо майнових і немайнових відносин. У свою чергу, правова природа корпоративних відносин має визначатися безпосередньо сутністю таких відносин.

Враховуючи підхід, який закріплений у ст. 1 ЦК України, необхідно проводити розмежування цивільних відносин за двома критеріями: за особистісним – на особисті та неособисті; за майновим – на майнові та немайнові. Беручи за основу другий критерій, з упевненістю можемо стверджувати про необхідність виділення в окрему групу цивільних відносин немайнових корпоративних відносин, основу змісту яких становлять немайнові права учасників господарських товариств.

Проведений аналіз додатково дозволяє нам стверджувати, що учасник не володіє «особистими немайновими правами»; для позначення групи прав, які йому належать нарівні з майновими, коректно вживати поняття «немайнові права», оскільки під особистими немайновими правами цивільно-правова доктрина розуміє невідчужувані, абсолютні права, що не мають майнового змісту та нерозривно пов'язані з фізичною особою – носієм цих прав. Тому слід погодитися з тими вченими, які критикують повну незалежність і самостійність організаційних відносин у предметі цивільно-правового регулювання, підкреслюють умовний характер їх самостійності, поєднаний із метою дослідження. Відсутність вказівки на особистий немайновий

характер дасть можливість охопити цивільно-правовим регулюванням всі (особисті та неособисті) немайнові цивільні відносини.

На противагу вказаному переважна частина фахівців визнає майновий характер корпоративних відносин, мотивуючи це тим, що вони мають майновий характер і ґрунтуються на внесенні ними певного майнового внеску в її капітал. У низці випадків вони, на перший погляд, стосуються не безпосереднього використання корпоративного майна, а лише організації взаємовідносин учасників і членів корпорації [2, с. 28; 13, с. 119; 14, с. 12–13; 15, с. 54]. Насправді всі вони мають чітку майнову спрямованість, обумовлену самим характером діяльності створеної організації як юридичної особи.

Під час створення корпорації відбувається формування капіталу за рахунок вкладення коштів декількома або багатьма (якщо це АТ) особами (не враховуючи товариства однієї особи). Зрозуміло, що при цьому складаються майнові відносини. Водночас вони пов'язані також із виникненням нового власника у сформованого таким чином капіталу і збереженням окремих майнових прав щодо нього в осіб, які взяли в цьому участь. Їхні права реалізуються не тільки в майнових відносинах – власності, а й у відносинах з управління нею, які вже не можна назвати суто майновими [1, с. 207].

Залежно від юридичної природи майнові відносини традиційно класифікуються на відносини речові та зобов'язальні, абсолютні та відносні. Причому структура системи цивільного права кореспондує класифікації майнових відносин. Підгалузь «право власності» охоплює регламентацію абсолютних, речових відносин, а підгалузь «зобов'язальне право» – відносних, зобов'язальних відносин. Проте майновий характер корпоративних відносин не дає повної уяви про їх природу. Необхідно визначити, як вони співвідносяться з такими відомими доктрині класифікаційними групами відносин, як речові та зобов'язальні, відносні та абсолютні.

Однак і прихильники визнання за корпоративними відносинами їх виключно майнової природи не є послідовними та категоричними у своїх твердженнях, говорячи про необхідність існування чи-то організаційних, чи-то немайнових відносин. Зокрема, майнові відносини як «сторона» корпоративних не можуть бути реалізовані без організаційних, оскільки множинність суб'єктного складу стосовно привласнення передбачає і впорядкованість (процедури) реалізації суб'єктами економічних можливостей [15, с. 93]. Вступаючи в корпоративні відносини, суб'єкти, з одного боку, реалізують майнову самостійність, з іншого, – втрачають її стосовно тих майнових благ, щодо яких виникають корпоративні відносини. Проте друга обставина ґрунтується на першій і не спростовує її. Тому корпоративні відносини необхідно розуміти як певне поєднання майнових і немайнових відносин, що пов'язані між собою без можливості встановлення первинності чи вторинності кожного.

Висновок. Отже, зміст корпоративних відносин складають майнові та немайнові права, що мають різний і самостійний характер. Наприклад, немайнове право брати участь в управлінні діяльністю товариства не може містити в собі право на отримання дивіденду як право майнове. Тому корпоративні відносини є окремою групою врегульованих нормами корпоративного права приватних відносин, що не можуть характеризуватися виключно як немайнові або майнові, проте через відповідність їх усім ознакам цивільних відносин мають цивільно-правову природу. Як наслідок, є потреба у включенні до предмета регулювання цивільного законодавства поруч з особистими немайновими та майновими також і корпоративних відносин, що дозволить визнати існування двох видів корпоративних прав – майнових і немайнових. За наведених обставин доречним є дихотомічне поєднання видів корпоративних відносин залежно від складових об'єкта на майнові та немайнові.

Список бібліографічних посилань: 1. Спасибо-Фатєєва І., Кібенко О., Борисова В. Корпоративне управління: монографія/за ред. І. Спасибо-Фатєєвої. Харків: Право, 2007. 500 с. 2. Степанов П. В. Корпоративные отношения в коммерческих организациях как составная часть предмета гражданского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1999. 28 с. 3. Белов В. А. Сингулярное правопреемство в обязательстве. 2-е изд., стер. М.: Центр ЮрИнфоР, 2001. 247 с. 4. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения. *Советское государство и право*. 1966. № 10. С. 50–57. 5. Козлова Е. Б. Корпоративные договоры как вид договоров организационных // *Гражданское право и корпоративные отношения: материалы междунаrod. науч.-практ. конф. в рамках ежегод. цивилистич. чтений, посвященной 90-летию видного казахстан. ученого-цивилиста Ю. Г. Басина (Алматы, 13–14 мая 2013 г.)*/отв. ред. М. К. Сулейменов. Алматы, 2013. С. 436–447. 6. Камышанский В. П., Карнушин В. Е. Гражданское правоотношение: социально-психологический аспект. М.: Статут, 2016. 222 с. 7. Спасибо-Фатєєва І. В. Проблеми права участі в товаристві. *Юридична газета*. 2005. № 17. 8. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики/под общ. ред. В. А. Белова. М.: Юрайт-Издат, 2008. 993 с. 9. Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву: в 2 т. М.: Статут, 2004. Т. 1. 463 с. 10. Агарков М. М. Избранные труды по гражданскому праву: в 2 т. М.: Статут, 2002. Т. 2. 452 с. 11. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. 196 с. 12. Алексеев С. С. Предмет советского социалистического гражданского права. Свердловск, 1959. 336 с. 13. Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица. М.: Статут, 2005. 476 с. 14. Ломакин Д. В. Акционерное правоотношение. М.: Спарк, 1997. 156 с. 15. Пахомова Н. Н. Основы теории корпоративных отношений (правовой аспект): монография. Екатеринбург.: Налоги и финансовое право, 2004. 208 с.

Надійшло до редколегії 24.03.2017



Жорнокуй В. Г. О сущности «имущественности – неимущественности», «личности – неличности» и «организационности» корпоративных отношений

Исследована правовая природа корпоративных прав как составляющей части содержания корпоративных отношений. Раскритиковано выделение в отдельную самостоятельную группу организационных корпоративных прав, а также доказывается некорректность ведения речи о личных неимущественных корпоративных правах в контексте их «личности». Учитывая гражданско-правовую природу корпоративных прав и разные подходы к классификации корпоративных отношений, сделан вывод о целесообразности признания существования имущественных и неимущественных прав участников хозяйственных обществ.

Ключевые слова: корпоративные отношения, корпоративные права, хозяйственные общества, имущественные права, неимущественные права.

Zhornokui V. H. On the essence of «property – non-property character» «personal – non-personal character» and «organizational character» of corporate relations

Nowadays there is no clear classification of corporate relations in jurisprudence and legislation. Depending on the component object of corporate relations are divided into property and non-property. The basis of this division we assign their content part – the rights that are divided into property and non-property. Although there is no general recognition of the stated classification in legal literature, because along with property corporate rights, many scholars suggest to study the organizational rights and, consequently, organizational corporate relations.

The construction of organizational relations within civil law is criticized. The author supports these criticisms because scholars, who recognize the parallel existence of property and organizational relations, do not consider secondary importance (complementary character) of the latter.

Special attention is paid to the fact that even a clear definition of dividing corporate relations into property and non-property does not provide an accurate idea about their characteristics, because the legal community has no single approach on this issue, too. In particular, it is stated that corporate relations have only non-property or exclusively property nature.

The content of corporate relations constitute property and non-property rights that have between them a distinctive and independent nature. Hence, corporate relations are a separate group of private relationships regulated by the norms of corporate law that can not be characterized solely as property or non-property, but have civil and legal nature according to their compliance with all the features of civil relations. As a result, there is a need to include corporate relations along with personal non-property and property into the subject of civil law regulation that makes it possible to admit the existence of two types of corporate rights: property and non-property. Under these circumstances dichotomous combination of the types of corporate relations, depending on the component object to property and non-property is appropriate.

Keywords: corporate relations, corporate rights, business enteties, property rights, non-property rights.



УДК 347.4

С. А. Загородній,

*кандидат юридичних наук, доценти, доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 (права та масових комунікацій)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2668-3121>*

ВИЗНАННЯ ДОГОВОРУ НЕУКЛАДЕНИМ ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ СУДОМ

На підставі дослідження правової доктрини та з урахуванням судової практики проаналізовано можливість застосування такого способу захисту цивільних прав та інтересів, як визнання договору неукладеним. Наголошено, що відповідний спосіб захисту цивільних прав та інтересів може бути застосований до моменту виконання договору його сторонами. Визначено, що неукладений договір за своєю правовою природою не є юридичним фактом.

Ключові слова: договір, юридичний факт, укладення договору, неукладений договір, недійсний договір, нечинний правочин.

Постановка проблеми. У сучасному цивільному законодавстві не знайшло належного регулювання питання про правові підстави та наслідки неукладеного договору. Лише у ч. 8 ст. 181 Господарського кодексу України (далі – ГК) міститься застереження про те, що у разі недосягнення сторонами згоди з усіх істотних умов господарського договору такий договір *вважається* неукладеним (таким, що не відбувся). Якщо одна зі сторін здійснила фактичні дії щодо його виконання, правові наслідки таких дій визначаються нормами ЦК.

Однак і тут немає повної завершеності вирішення проблеми неукладеності договору, оскільки Цивільним кодексом України (далі – ЦК), до якого відсилає ч. 8 ст. 181 ГК, такі правові наслідки вчинення фактичних дій прямо не визначені.

Стан дослідження. Такий стан нормативного регулювання (чи, точніше, нерегулювання) став одним із визначальних факторів існування тривалої дискусії, яка ведеться як у теоретичній, так і в практичній площині. Серед учених, які досліджували проблеми неукладених договорів, слід назвати С. С. Полченко, О. А. Беляневич, О. О. Кота, С. В. Левічева, Є. О. Трубакова, С. С. Потопальського. Проте невирішеним залишається питання можливості застосування

такого способу захисту цивільних прав, як визнання договору неукладеним. Крім того, в цивільному законодавстві України не вирішене питання стосовно майнових наслідків неукладеного договору. Отож **метою** цієї статті є з'ясування можливості та особливостей застосування такого способу захисту цивільних прав та інтересів, як визнання договору неукладеним.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід зазначити, що неукладений договір за своєю правовою природою не є юридичним фактом, а тому не може вважатися підставою виникнення будь-якого цивільного правовідношення, включаючи договірне. Оскільки відсутній відповідний юридичний факт (договір-правочин), то не виникають наслідки такого факту (договір-правовідношення). Це означає, що в разі передавання грошових коштів, речей за неукладеним договором для їх повернення неможливо застосовувати норми, що регулюють договірні відносини. Ще в середині минулого століття Н. В. Рабинович дуже влучно відзначила, що невчинений правочин, на відміну від недійсного, являє собою «ніщо» і взагалі правочиним не є [1, с. 21].

При цьому застосування терміна «неукладений договір», як і «нечинний правочин», є досить умовним. Є всі підстави погодитися з О. О. Красавчиковим, що незавершений правочин тотожний за юридичним значенням правочину нечинному, оскільки не має жодного юридичного значення для розвитку правовідношення, на встановлення, зміну або припинення якого спрямований [2, с. 109].

Цивільне законодавство для визначення випадків, коли договір вважається неукладеним, застосовує формулу «договір є укладеним». Так, згідно з ч. 1 ст. 638 ЦК договір є *укладеним*, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору.

Якщо відповідно до акта цивільного законодавства для укладення договору необхідне також передання майна або вчинення іншої дії, договір є *укладеним* з моменту передання відповідного майна або вчинення певної дії. Договір, що підлягає нотаріальному посвідченню, є *укладеним* з дня такого посвідчення (ч. 2, 3 ст. 640 ЦК).

Виходячи з буквального змісту наведених норм, договір буде вважатися неукладеним, якщо: 1) не дотримано відповідну форму договору; 2) відсутня згода сторін щодо істотних умов договору; 3) не передано майно за реальним договором.

Утім, така підстава, як недотримання відповідної форми договору, потребує пояснення. Слід передусім вказати, що існують лише дві форми (правочину) договору – усна та письмова. Письмові правочини (договори) можуть посвідчуватися нотаріально та підлягати державній реєстрації, але це, у свою чергу, не є окремим, самостійним видом їх форми.

Правові наслідки недодержання вимоги закону щодо письмової форми правочину, а також про нотаріальне посвідчення договору визначені у ст. 218, 220 ЦК. Наведені норми визначають такі пра-

вочини (договори) *недійсними*. Тобто недодержання форми договору свідчить про його недійсність, тому відповідний договір не можна визнати неукладеним.

Додамо до цього, що в юридичній літературі окремо виділяють таку підставу для визнання договору неукладеним, як відсутність державної реєстрації договору, за наявності імперативної вимоги закону про це [3, с. 649, 650]. Зокрема, згідно зі ст. 657 ЦК договір купівлі-продажу земельної ділянки, єдиного майнового комплексу, житлового будинку (квартири) або іншого нерухомого майна укладається у письмовій формі і підлягає нотаріальному посвідченню, крім договорів купівлі-продажу майна, що перебуває в податковій заставі. Право користування нерухомим майном, яке виникає на підставі договору найму будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини), укладеного на строк не менш як три роки, підлягає державній реєстрації відповідно до закону (ст. 794 ЦК).

У ст. 16 ЦК визначені такі способи захисту цивільних прав та інтересів: 1) визнання права; 2) визнання правочину недійсним; 3) припинення дії, яка порушує право; 4) відновлення становища, яке існувало до порушення; 5) примусове виконання обов'язку в натурі; 6) зміна правовідношення; 7) припинення правовідношення; 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди; 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди; 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом.

Така редакція наведеної норми дозволила Верховному Суду України сформулювати досить категоричну позицію, що вимога про визнання правочину неукладеним не відповідає можливим способам захисту цивільних прав та інтересів, передбачених законом. Суди мають відмовляти в позові з такою вимогою. В цьому разі можуть заявлятися лише вимоги, передбачені гл. 88 ЦК (п. 8 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику розгляду справ про визнання правочинів недійсними» від 06.11.2009 № 9 [4]).

Невизнання можливості захисту цивільного права будь-якими способами, що прямо не суперечать закону та є адекватними допущеному порушенню, суперечить ч. 2 ст. 124 Конституції України, яка поширює юрисдикцію судів на будь-який юридичний спір.

Утім, з часом вища судова інстанція відійшла від наведеного імперативного розуміння кваліфікації такого способу захисту цивільних прав та інтересів судом, як визнання договору неукладеним. Зокрема, Верховний Суд України в своїй постанові від 21.05.2012 у справі № 6-20цс11 відзначив, що законодавчі обмеження матеріально-правових способів захисту цивільного права чи інтересу підлягають застосуванню з дотриманням положень ст. 55, 124 Конституції

України та ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до яких кожна особа має право на ефективний засіб правового захисту, не заборонений законом.

Оскільки положення Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод мають вищу юридичну силу (ст. 8, 9 Конституції України), а обмеження матеріального права суперечать цим положенням, порушення цивільного права чи цивільного інтересу підлягають судовому захисту й у спосіб, не передбачений законом, зокрема ст. 16 ЦК, але який є ефективним засобом захисту, тобто таким, що відповідає змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням.

Обмежене тлумачення касаційним судом ст. 16 ЦК України суперечить зазначеним положенням та призвело до неправомірної відмови позивачу в реалізації його права на судовий захист [5].

Цілоком закономірно пішов цим шляхом Вищий господарський суд України, який у п. 11 постанови Пленуму «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» від 29.05.2013 № 11 роз'яснив, що *визначення* договору неукладеним може мати місце на стадії укладення договору, а не за наслідками виконання його сторонами. Отже, якщо дії сторін свідчать про те, що оспорюваний договір фактично було укладено, суд має розглянути по суті питання щодо відповідності його вимогам закону; це правило не стосується випадків, коли для вчинення правочину необхідні його державна реєстрація або нотаріальне посвідчення, оскільки за відсутності відповідної реєстрації чи посвідчення договір у будь-якому разі не вважається укладеним [6].

Аналогічна правова позиція висловлена Верховним Судом України у постанові від 23.09.2015, за змістом якої *визначення* договору неукладеним може мати місце на стадії укладення, а не за наслідками виконання його сторонами [7].

Таким чином, виконання договору є перешкодою для визнання такого договору неукладеним. На нашу думку, навіть у випадку фактичної неукладеності договору не завжди є необхідність визнавати його таким.

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ неодноразово робив висновок: про визнання договору таким, що є неукладеним, може зазначатися виключно у мотивувальній частині рішення як про обставину справи, встановлену судом [8; 9].

Метою застосування такого способу захисту, як визнання договору неукладеним, є усунення правової невизначеності стосовно прав та обов'язків сторін за договором. Установлення факту неукладеного договору має значення передусім для вирішення питання про застосування норм про договірну відповідальність сторін за договором. Зокрема, у разі пред'явлення до суду вимоги про стягнення договірної неустойки у зв'язку з невиконанням договору суд насамперед повинен установити наявність підстав для визнання такого

договору неукладеним, що, у свою чергу, потягне відмову у стягненні неустойки. Фактично захист оскарженого права здійснюється судом не шляхом традиційних методів (реституція, відшкодування збитків), а шляхом констатації певного факту або статусу, в тому числі шляхом визнання договору неукладеним.

Заява про визнання договору неукладеним розглядається судом за правилами позовного провадження і не підлягає розгляду в порядку окремого провадження про встановлення факту, що має юридичне значення. Є всі підстави погодитися з С. В. Левічевим, який зазначає, що необхідність подання до суду позовів про визнання договорів неукладеними може виникнути в разі неочевидності факту укладення договору або наявності спору між сторонами правочину з приводу того, був він вчинений чи ні. Іншими словами, для усунення правової невизначеності стосовно прав та обов'язків сторін за договором [10, с. 226, 227].

Можливість визнання договорів неукладеними часто застосовується всупереч її меті – захисту цивільних прав. Вимога про визнання договору неукладеним пред'являється переважно недобросовісними боржниками з метою ухилення від належного виконання своїх обов'язків за договором або від застосування щодо них встановлених мір відповідальності. Як свідчить судова практика, часто у справі про стягнення заборгованості за договором позики (кредиту) подається зустрічний позов про визнання договору позики (кредиту) неукладеним. Наведене свідчить про зловживання суб'єктом своїми правами, що є неприпустимим відповідно до ч. 3 ст. 13 ЦК. Тобто головною проблемою є та обставина, що останнім часом інститут неукладеного договору застосовується всупереч меті його встановлення – захисту цивільних прав. Проте викладене не може переконати у неможливості захистити цивільне право шляхом визнання договору неукладеним, на чому неодноразово наголошується у фаховій літературі [11, с. 147, 148].

Важливо врахувати, що, звертаючись до суду, позивач на власний розсуд обирає спосіб захисту, що має відповідати характеру порушення прав та інтересів, а також сутності спірних правовідносин.

Слід вказати, що у доктрині цивільного права нема єдності в питанні щодо правової природи неукладеного договору (нечинного правочину). Протягом тривалого часу це питання становить предмет наукової дискусії. При цьому всі спроби виявити сутність неукладених договорів перебувають у площині співвідношення неукладених та недійсних договорів. Переважна більшість дослідників (принаймні сучасних) розглядають неукладений договір як автономне, самостійне явище. Інші автори визначають неукладені договори як вид недійсних правочинів.

На нашу думку, «неукладений договір» та «недійсний договір» не є тотожними правовими категоріями. Це зумовлено передусім різними правовими підставами та наслідками застосування кожного з

цих способів захисту цивільних прав та інтересів судом. Визнання договору неукладеним – спеціальний наслідок порушення норм права, що виключає застосування недійсності. Хоча в доктрині з цього приводу висловлюються протилежні і досить неоднозначні позиції, з якими важко погодитися. Зокрема, К. О. Каїнова зазначає, що зазвичай визнання договору неукладеним тягне за собою наслідки недійсності правочинів [12, с. 61]. У цьому випадку має місце підміна понять, адже автор фактично ототожнює такі відмінні за природою правові категорії, як «неукладеність договору» та «недійсність договору».

При неукладеному договорі застосовують наслідки, передбачені нормами, що регулюють зобов'язання з безпідставного збагачення, а при недійсному – наслідки, встановлені законом для недійсних правочинів. Якщо на виконання неукладеного договору стороною передчасно передано майно, між сторонами виникають правовідносини внаслідок набуття, збереження майна без достатньої правової підстави (ст. 1212–1215 ЦК). Це зобов'язання, як відомо, належить до недоговірних.

Г. М. Черняк узагальнює можливі випадки виникнення правовідносин при безпідставному збагаченні і розділяє їх на дві частини:

1) безпідставне придбання майна (цінностей), що супроводжується вибуттям майна з правомірного володіння одного суб'єкта і переходом у неправомірне володіння іншого суб'єкта;

2) безпідставне заощадження майна (цінностей), що супроводжується відсутністю правової підстави користування майном іншого суб'єкта чи неправомірним придбанням результатів робіт, послуг, зроблених іншим суб'єктом, результатом чого стає відсутність можливості одержання іншим суб'єктом доходів від користування своїм майном чи наявність витрат, понесених іншим суб'єктом у процесі провадження робіт, послуг [13, с. 519].

Проведене в межах цієї статті дослідження дозволяє зробити певні **висновки**. Визнання договору неукладеним є самостійним способом захисту цивільних прав, що може бути застосований до моменту виконання договору його сторонами. Метою застосування такого способу захисту, як визнання договору неукладеним, є усунення правової невизначеності стосовно прав та обов'язків сторін за договором. Нами визначено, що неукладений договір за своєю правовою природою не є юридичним фактом, а значить, не породжує договірне зобов'язання. Вважаємо також, що «неукладений договір» та «недійсний договір» не є тотожними правовими категоріями, оскільки мають різні правові підстави та наслідки.

Список бібліографічних посилань: 1. Рабинович Н. В. Недействительность сделки и ее последствия. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. 171 с. 2. Красавчиков О. А. Категории науки гражданского права. Избранные труды: в 2 т. Т. 2. М.: Статут, 2005. 494 с. 3. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). Т. 7: Загальні по-

ложення про зобов'язання та договір/за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків: ФО-П Лисяк Л. С., 2012. 736 с. **4.** Про судову практику розгляду справ про визнання правочинів недійсними: постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 № 9 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09> (дата звернення: 20.12.2016). **5.** Постанова Верховного Суду України від 21.05.2012 у справі № 6-20ц11 // Верховний Суд України: офіц. веб-сайт. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/9DE59BF19D53A7C8C2257C92003A6321](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/9DE59BF19D53A7C8C2257C92003A6321) (дата звернення: 13.12.2016). **6.** Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013 № 11 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011600-13> (дата звернення: 13.12.2016). **7.** Постанова Верховного Суду України від 23.09.2015 у справі № 3-502гс15 // Верховний Суд України: офіц. веб-сайт. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/F9C41DA5E73A561CC2257ED70040224E](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/F9C41DA5E73A561CC2257ED70040224E) (дата звернення: 14.12.2016). **8.** Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 09.09.2015 у справі № 6-8068св15 // Єдиний державний реєстр судових рішень: сайт. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50944339#> (дата звернення: 10.12.2016). **9.** Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 06.08.2014 у справі № 6-17507св14 // Єдиний державний реєстр судових рішень: сайт. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40178789> (дата звернення: 10.12.2016). **10.** Левичев С. В. Правовая природа незаключенних договорів // Актуальные проблемы гражданского права: сб. ст. Вып. 12/под ред. О. Ю. Шиловцова. М.: Норма, 2008. С. 215–241. **11.** Кот А. А. Способы защиты участников договорных отношений // Альманах цивилистики: сб. ст. Вып. 1/под ред. Р. А. Майданика. Киев: Правова єдність, 2008. С. 137–148. **12.** Клинова Е. А. Некоторые проблемы, возникающие при судебном оспаривании недействительных и незаключеных договоров. *Вестник экономики, права и социологии*. 2008. № 5. С. 59–63. **13.** Черняк Г. М. Проблема розмежування конструкцій недійсних та неукладених договорів. *Вісник Донецького національного університету. Сер. В: Економіка і право*. 2011. Вип. 1, т. 2. С. 518–520.

Надійшла до редколегії 27.12.2016



Загородний С. А. Признание договора незаключенним как способ защиты гражданских прав и интересов судом

На основани исследования правовой доктрины и с учётом судебной практики проанализирована возможность применения такого способа защиты гражданских прав и интересов, как признание договора незаключенным. Отмечено, что соответствующий способ защиты гражданских прав и интересов может быть применён до момента исполнения договора его сторонами. Определено, что незаключенный договор по своей правовой природе не является юридическим фактом.

Ключевые слова: договор, юридический факт, заключение договора, незаключенный договор, недействительный договор, несостоявшаяся сделка.

Zagorodniy S. A. Recognition of the contract not concluded as the way of protecting civil rights and interests by the court

The article is focused on clarifying the possibility of using this method of protection of civil rights and interests as recognition of the agreement not concluded. On the basis of the analysis of legal doctrine and judicial practice the author has concluded about the feasibility of recognizing this method. The author of the paper has stressed that not concluded agreement according to its legal nature is not a legal fact, and therefore can not be the basis of any civil legal relationship including the contractual one. There is no corresponding legal fact (contract-transaction) – so, there are no consequences of this fact (contract-legal relations).

It has been noted that the purpose of applying this method of protection, like the recognition of the contract not concluded, is the elimination of the legal uncertainty regarding the rights and obligations of the parties under the contract. Establishment of the fact of not concluded agreement is important above all to address the issue of applying the norms on contractual liability of the parties under the contract. In particular, in case of filing claims to the court for a penalty due to breach of a contract, the court must first of all establish the grounds for the recognition of the contract not concluded that, in turn, would impose the refusal to pay the penalty. Protection of the disputed right is realized by the court, not by traditional methods (restitution, compensation), but by ascertaining certain facts, including the recognition of the agreement not concluded.

The claim for the recognition of a contract not concluded is not heard by the court according the rules of claim proceedings and can not be considered in the procedure of separate proceedings for establishing the fact that has legal value.

It has been emphasized that “not concluded agreement” and “invalid contract” are not identical legal categories. This is primarily due to various legal grounds and consequences of using each of these methods of protection of civil rights and interests by the court. Recognition of the contract not concluded – is a special consequence of violating the law norms, which excludes the application of the invalidity of the transaction. In case of not concluded contract we apply the affects provided by the norms regulating the obligations of unjust enrichment, in case of invalid – the consequences prescribed by the law for invalid transactions. If in regard to not concluded contract the party has prematurely transferred the property, there are legal relations between the parties as a result of the acquisition, maintenance of the property without sufficient legal grounds – relations that belong to non-contractual.

Keywords: contract, legal fact, conclusion of the contract, not concluded contract, invalid agreement, invalid transaction.



УДК 347.453.4(477)

Ю. В. Морозова,

аспірант кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 (права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ; ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3218-310X>

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВОРУ ОРЕНДИ НЕЖИТЛОВИХ ПРИМІЩЕНЬ, БУДІВЕЛЬ, СПОРУД

Проаналізовано юридичну природу правового регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд. Охарактеризовано особливості, види правового регулювання та режим приватного права, який поширюється на цей договір. Враховуючи характер поширюваного режиму, запропоновано інструментарій правового регулювання.

Ключові слова: будівля, диспозитивність, оренда, індивідуальне правове регулювання, нежитлові приміщення, споруди, правова регламентація, самостійність учасників, земельна ділянка, майно.

Постановка проблеми. Цивілістична юридична природа правового регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд дає можливість встановити його характеристику. Особливість такого регулювання полягає в поширенні на нього режиму приватного права. Останній визначається М. М. Сібільовим як цілісна система регулятивного впливу, яка створює загальнодозвільний тип регулювання майнових та особистих немайнових відносин, заснованих на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності учасників, забезпечує можливість самовизначення і власних активних дій, спрямованих на виникнення та здійснення суб'єктивних прав і обов'язків у межах, встановлених договором або законом, з метою досягнення певних приватних цілей та інтересів [1, с. 116]. Отже, режим приватного права, зокрема у відносинах оренди, базується перш за все на дозвільному характері та законодавчо обґрунтованій самостійності щодо обрання інструментарію правового регулювання. У зв'язку з тим, що договір оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд є одним з елементів реалізації публічної власності, який частково врегульовано господарським законодавством, виникає необхідність його дослідження в межах цивільного права для виявлення характеристик правового регулювання.

Мета цієї статті – охарактеризувати правове регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд.

Виклад основного матеріалу. Щодо природи й особливостей правового регулювання правовідносин у сфері користування чужим майном варто навести позицію І. Р. Калаура. Він пропонує таку конструкцію юридичної техніки побудови правової регламентації цих правовідносин: правові норми різних галузей права, які регулюють зобов'язання про передання майна в користування, у своїй сукупності утворюють комплексний правовий інститут, що є окремою складовою генерального інституту договірної права, в межах якого функціонують окремі субінститути [2, с. 5]. Така позиція потребує окремого дослідження, оскільки виникає питання щодо можливості існування в межах договірної права як інституту цивільного права окремих комплексних інститутів. Наприклад, О. О. Красавчи-

ков зазначав, що виокремлення комплексних інститутів формується в процесі змішування системи права з системою законодавства в цілому або із системою окремих законодавчих актів. Така ситуація є недоцільною, оскільки система права не складається, не утворюється із системи законодавчих актів. Система права – це соціальна реальність, в якій юридично відображається структура регульованих правом суспільних відносин [3, с. 11].

По-іншому цю проблему розглядала С. В. Поленіна. Вона зазначала, що міжгалузеві інститути виникають внаслідок тісного змикання та взаємодії на певній ділянці предметів регулювання суміжних однорідних галузей права. У результаті цього на межі зазначених галузей утворюються зони, які регламентують єдине за своєю суттю суспільне відношення, що має у своїх певних частинах відтінки та модифікації, які обумовлені специфікою відповідної галузі права. Такий процес може розвиватися і в іншому напрямку, коли сформовані інститути розпадаються [4, с. 76]. Враховуючи позиції вчених щодо можливостей і порядку формування комплексних інститутів, вважаємо, що розглядати правові норми різних галузей права, які регулюють зобов'язання про передання майна в користування, як комплексний правовий інститут є недоцільним, оскільки:

1) предмети за договором користування можуть бути різні, а тому природно не можуть бути поєднані в єдину правову конструкцію. Зокрема, договори користування житлом і землею є різними за властивостями предмета, що обумовлює умови та правову регламентацію договору;

2) на сьогодні не достатньо практики застосування законодавства у сфері користування майном, яка б закріплювала застосування різних галузей права до правовідносин користування майном.

Таким чином, правове регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд здійснюється в межах інституту договірного права галузі цивільного права без співвідношення його з будь-яким комплексним інститутом користування майна. Виходячи з цього, звернемося до характеристики та видів цивільно-правового регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд.

Як зазначає С. О. Погрібний, категорія правового регулювання є однією з основоположних категорій правової дійсності, оскільки через регулювання проявляються власне сутність і соціальне призначення права [5, с. 10]. Правове регулювання цивільних відносин викликало певну дискусію серед науковців, зокрема щодо співвідношення його поняття із загальнотеоретичним розумінням правового регулювання та щодо визначення структури механізму цивільно-правового регулювання.

У теорії права правове регулювання визначається як здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних ін-

тересів, які вимагають правового гарантування [6, с. 208]. При цьому залежно від правового інструментарію регулювання суспільних відносин дослідники теорії права розрізняють нормативне й індивідуальне правове регулювання. Нормативне правове регулювання здійснюється за допомогою юридичних правил поведінки загального характеру, які закріплюються в нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах і правових звичаях. Індивідуальне правове регулювання спрямоване на конкретні відносини, має тимчасовий характер і задовольняє індивідуальні інтереси. Цей вид правового регулювання може мати характер похідного або первинного засобу регулювання. Якщо індивідуальне правове регулювання базується на застосуванні відповідного нормативного джерела, то це буде похідним індивідуальним правовим регулюванням. Зовсім по-іншому буде розглядатися ситуація, коли індивідуальне правове регулювання буде спрямоване на подолання прогалин у праві. В такому разі воно буде мати характер первинного засобу правового регулювання. До індивідуального правового регулювання варто віднести рішення, ухвали й інші ненормативні акти органів судової влади, акти юридичних осіб тощо.

Наведене теоретичне розуміння правового регулювання застосовується і до тлумачення цивільно-правового регулювання. Так, В. В. Мазур зазначає, що під правовим регулюванням цивільних відносин слід розуміти різновид соціального регулювання, який виявляється в регулятивному впливі права на особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності їх учасників, носить переважно диспозитивний характер, реалізується державою через уповноважені органи, а також громадянським суспільством із санкції держави з конкретно визначеною метою за допомогою системи спеціальних юридичних засобів (норм права, юридичних фактів, правовідносин тощо) відповідно до існуючих умов розвитку суспільства та потреб цивільного обороту [7, с. 109–110]. Таке визначення не лише охоплює вплив цивільно-правового регулювання, а й визначає його принципи та характеризує його види. При цьому здійснення цивільно-правового регулювання дослідником зведено до санкції держави щодо відповідного випадку. Із таким підходом важко погодитись, оскільки цивільно-правове регулювання побудоване саме за допомогою нормативного й індивідуального правового регулювання, зведення цивільно-правового регулювання до санкції держави унеможливає його розуміння та значення. На значення цивільно-правового регулювання звертає увагу Н. С. Кузнецова, яка підкреслює, що з розвитком і поглибленням приватно-правових засад цивільно-правового регулювання створюється потужний фундамент функціонування громадянського суспільства в цілому та його окремих інституцій зокрема [8, с. 8]. Отже, цивільно-

правове регулювання будується, перш за все, за диспозитивною ознакою з окремими елементами імперативності.

А. Б. Гриняк відзначає, що для цивільного законодавства характерними є диспозитивні засади правового регулювання, що виражаються в законодавчій можливості суб'єктів приватних відносин врегулювати свою поведінку в договорі шляхом відступу від положень актів цивільного законодавства чи навіть врегулювати свої відносини, не врегульовані цими актами [9, с. 90]. На можливість індивідуального цивільно-правового регулювання вказує і Т. В. Боднар. Учена зазначає, що договірні зобов'язання виникають на підставі договору, а в низці випадків – договору та судового рішення [10, с. 18]. Таким чином, цивільно-правове регулювання має власні специфічні ознаки, які відрізняють його від інших галузей законодавства. По-перше, цивільно-правове регулювання встановлюється відповідними нормативними актами. По-друге, воно дає можливість формувати самостійне регулювання суспільних відносин на підставі судового рішення, договору тощо. По-третє, саме диспозитивність цивільно-правового регулювання є основною засадою функціонування громадянського суспільства.

На значення договору для цивільно-правового регулювання слушно вказує З. В. Ромовська. Вона зазначає, що в договірній сфері ЦК України відсуває закон на друге місце, надаючи перевагу договору. Співвідношення імперативних і диспозитивних норм ЦК України вирішує на користь останніх. Отже, в договірній сфері закон не є головним, сторони мають право відступати від його положень, коригуючи під свої інтереси [11, с. 42]. М. М. Сібільов, підтримуючи позицію З. В. Ромовської, пропонує дві базові моделі правового регулювання договірних відносин: внутрішнє регулювання (саморегулювання); зовнішнє (імперативне, державне) регулювання. Суть першої моделі в тому, що сторони можуть скористатися наданою їм можливістю саморегулювання й обмежити коло умов договору лише ініціативними умовами. Це може відбуватися, якщо акти цивільного законодавства щодо типу (виду) договору, який уклали сторони, взагалі не передбачають обов'язкових умов, а також якщо такі умови передбачені, але не містять прямого застереження про неможливість відступу. Суть другої моделі в тому, що сторони можуть відмовитися від наданої їм можливості саморегулювання та погодитися на регулювання договірних відносин на підставі імперативних приписів, уміщених в актах цивільного законодавства щодо типу (виду) договору, укладеного ними. Можуть бути і певні комбінації моделей регулювання договірних відносин, однак вони не виходять за межі, а тому називаються базовими [12, с. 43]. Виходячи з наведених позицій науковців, можна стверджувати, що індивідуальне регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд побудовано на певних моделях, які базуються на співвідношенні нормативного та самостійного регулювання відносин.

Правове регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд належить до системи цивільного регулювання правовідносин і поділяється на нормативне й індивідуальне. Кожен із цих видів має власну систему побудови. У нормативному правовому регулюванні договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд проявляються як диспозитивні, так й імперативні засади регулювання відносин. Можливість відходження від нормативного регулювання закріплено п. 1 ст. 6 ЦК України: сторони мають право укласти договір, який не передбачений актами цивільного законодавства, але відповідає загальним засадам цивільного законодавства [13]. Отже, базовою для нормативного й індивідуального регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд є відповідність ст. 3 ЦК України, що визначає такі засади цивільного законодавства: неприпустимість свавільного втручання у сферу особистого життя людини; неприпустимість позбавлення права власності, крім випадків, встановлених Конституцією України та законом; свобода договору; свобода підприємницької діяльності, яка не заборонена законом; судовий захист цивільного права й інтересу; справедливість, добросовісність і розумність [13]. У цих принципах виражається суть цивільно-правових відносин, їх основоположні риси й ознаки. З одного боку, вони об'єднують норми цивільного права в єдину самостійну галузь, а з іншого, – відрізняють цю галузь від інших галузей права. Тому будь-яка норма цивільного права не може суперечити його принципам, наприклад, закріплювати нерівноправне становище учасників майнових відносин або порушувати свободу договору, надавши органам державної влади право контролю за цією стороною діяльності фізичних і юридичних осіб [14, с. 20]. Отже, поширення на індивідуальне правове регулювання орендних відносин, зокрема на договір, засад цивільного законодавства дає можливість автоматично включити відповідну інституцію, яка самостійно розроблена суб'єктами для врегулювання конкретних відносин, у систему цивільно-правового регулювання відповідних відносин.

Для індивідуального цивільно-правового регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд властива самостійність у виборі умов договору, що є проявом диспозитивності в цивільному законодавстві. Однак вибір форми не залежить від волі учасників, оскільки п. 1 ст. 793 ЦК України встановлено правило, що договір найму будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини) укладається в письмовій формі, договір найму будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини) строком на 3 роки і більше підлягає нотаріальному посвідченню. Така позиція вказує на наявність імперативних норм в індивідуальному правовому регулюванні цього виду договору.

Підсумовуючи вказане, варто зазначити, що правове регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд має режим приватного права. Воно поділяється на два види: норматив-

не й індивідуальне. Індивідуальне регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд побудовано на певних моделях, які базуються на співвідношенні нормативного та самостійного регулювання відносин.

Розглядати правові норми різних галузей права, які регулюють зобов'язання про передання майна в користування, як комплексний правовий інститут є недоцільним, оскільки: предмети користування можуть бути різними і природно не можуть бути поєднанні в єдину правову конструкцію, зокрема договори про користування житлом і землею є різними за властивостями предмета, що обумовлює умови договору та його правову регламентацію; на сьогодні не достатньо практики застосування законодавства у сфері користування майном, яка б закріплювала застосування різних галузей права до правовідносин користування майном. Цивільно-правове регулювання договору оренди нежитлових приміщень, будівель, споруд поділяється на нормативне й індивідуальне.

Список бібліографічних посилань: 1. Сібільов М. М. Поняття правового режиму приватного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 4 (27). С. 106–116. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/4615/1/Sibilov_106.pdf (дата звернення: 13.03.2017). 2. Калаур І. Р. Договірні зобов'язання про передання майна у користування в цивільному праві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2015. 37 с. 3. Красавчиков О. А. Основы жилищного законодательства: предмет регулирования и юридическая природа // Основы советского жилищного законодательства: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1981. С. 9–25. 4. Поленина С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права. *Правоведение*. 1975. № 3. С. 71–79. 5. Погрібний С. О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України: монографія. Київ: Прав. єдність, 2009. 304 с. 6. Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юрид. ВНЗ/М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с. 7. Мазур В. В. Механізм правового регулювання: теоретико-методологічний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 36, т. 1. С. 108–113. 8. Кузнецова Н. С. Поглиблення приватноправових засад цивільно-правового регулювання і завдання подальшого вдосконалення цивільного законодавства України // Актуальні проблеми приватного права: матеріали наук.-практ. конф., присвяч. 94-й річниці з дня народження д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. АН УРСР В. П. Маслова (Харків, 19 лют. 2016 р.)/Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2016. С. 7–11. 9. Гриняк А. Б. Структура механізму правового регулювання підрядних договірних відносин. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 2. С. 89–95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2012_2_12 (дата звернення: 13.03.2017). 10. Боднар Т. В. Договірні зобов'язання в цивільному праві (Загальні положення). Київ: Юстініан, 2007. 280 с. 11. Ромовська З. Проблеми загальної теорії права у проєкті ЦК України // Кодифікація приватного (цивільного) права/за ред. А. Довгерта. Київ: Укр. центр правн. студій, 2000. С. 41–44. 12. Сібільов М. М. Цивільно-правовий договір як регулятор суспільних відносин. *Право України*. 2014. № 2.

С. 34–45. 13. Цивільний кодекс України: закон України від 16.01.2003 № 435-IV // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 13.03.2017). 14. Голубєва Н. Ю. Правова природа загальних засад цивільного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 38. С. 18–22. URL: <http://apdp.in.ua/v38/04.pdf> (дата звернення: 13.03.2017).

Надійшла до редколегії 20.03.2017



Морозова Ю. В. Характеристика правового регулювання договору оренди нежилых помещений, сооружений, зданий

Проанализирована юридическая природа правового регулирования договора аренды нежилых помещений, зданий, сооружений. Охарактеризованы особенности, виды правового регулирования и режим частного права, который распространяется на договор аренды. Учитывая характер распространяющегося режима, предложен инструментарий правового регулирования.

Ключевые слова: здание, диспозитивность, аренда, индивидуальное правовое регулирование, нежилые помещения, сооружения, правовая регламентация, самостоятельность участников, земельный участок, имущество.

Morozova Yu. V. Characteristics of legal regulation of the lease contract of non-residential premises, buildings, facilities

The legal nature of legal regulation of lease contract of non-residential premises, buildings and facilities has been analyzed. The features, types of legal regulation and regime of private law, which is applied to this contract, have been characterized. Taking into account the nature of distributed regime the author has offered the instruments of legal regulation.

The author has suggested to consider inappropriate the review of legal norms of various branches of law, regulating the obligation to transfer the property for use as a comprehensive legal institution, because: the objects of use may vary and, of course, can not be combined in a single legal structure, including agreements on housing and land are different by the properties of the object, which determines the terms of the agreement and its legal regulation; nowadays there is not enough practice of implementing legislation in the sphere of using property that would consolidate the use of different branches of law to the legal relations in using property. Civil and legal regulation of lease contract of non-residential premises, buildings, facilities is divided into normative and individual.

Keywords: building, optionality, lease, individual legal regulation, non-residential buildings, facilities, legal regulation, independence of members, land plot, property.



УДК 351.749(73)

О. В. Брусакова,

кандидат філософських наук,
доцент кафедри загально правових дисциплін
факультету № 6 (права та масових комунікацій)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6522-8020>

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ США У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Розглянуто основні аспекти діяльності правоохоронних органів США щодо забезпечення екологічної безпеки держави. Проаналізовано правове регулювання цієї діяльності, досвід, який має міжнародне значення.

Ключові слова: США, правоохоронні органи, екологічна поліція, екологічна безпека.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна визначає подальшим вектором свого розвитку європейську інтеграцію. Питання охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки будуть одними з критеріїв, що прискорюватимуть цей процес. Найважливіша роль у цьому питанні належить правоохоронним органам, у тому числі поліції.

Стан дослідження. Деякі аспекти діяльності поліції у сфері екологічної безпеки розглядалися у праці В. М. Тюн [1], однак недостатньо детально. Тому **метою** нашої статті є подальша розробка теми, розширення наукових уявлень про роль поліції в охороні навколишнього середовища, виявленні та припиненні екологічних злочинів, забезпеченні екологічної безпеки шляхом теоретико-правового аналізу діяльності поліції на прикладі правоохоронних органів США.

Виклад основного матеріалу. Концепція національної безпеки була розроблена у Сполучених Штатах Америки після Другої світової війни. У цей час безпеку нації стали розглядати як виживання незалежної держави, вільної від несприятливого контролю та впливу. Внутрішня агресія розглядалась як фактор, що впливає на національну безпеку, у зв'язку з появою в 1960-х роках так званої ери самовизначення та збільшенням через неї кількості внутрішніх заколотів [2]. Якщо національні питання безпеки державних кордонів і суверенітету були завжди пріоритетними, то питання безпеки навколишнього середовища зайняло своє місце на порядку денному римського клубу тільки у 1970-х роках [3].

Теорія меж зростання стверджує, що збільшення економічного потенціалу в світі буде обмежене природними ресурсами планети, оскільки нерациональна їх експлуатація, зростання чисельності населення

землі та неврахування екологічної життєздатності серйозно вплинуть на здатність навколишнього середовища підтримувати розвиток людської раси. Під питанням була не просто концепція суверенітету національної держави, а, швидше, здатність держави експлуатувати свої природні ресурси згідно зі своєю національною політикою економічного розвитку. Через це в питання безпеки були включені більш широкі цілі та завдання для громадян держави (див. принцип 21 Декларації з питань довкілля людини [4]).

У 1977 р. Лестер Браун (Lester R. Brown) опублікував документ «Переосмислення національної безпеки» («Redefining National Security»), в якому визначив, що національна безпека визначає не тільки загрозу безпеці від зовнішніх джерел, відносини від нації до нації, а й ставлення людини до природи. Таким чином концепція національної безпеки, яка виникла у Сполучених Штатах Америки після Другої світової війни, отримала свій якісний розвиток і вже у 1970-х роках у працях Річарда Фолка (Richard Falk) «Ця зникаюча планета» («This Endangered Planet») (1971), Гарольда та Маргарет Спраут (Harold and Margaret Sprout) «У напрямі політики планети Земля» («Toward a Politics of Planet Earth») (1971) розглядалася з акцентом не лише на військову міць, а й на те, що країни повинні колективно проводити заходи проти спільних екологічних проблем, тому що вони є загрозою для національного добробуту і, таким чином, міжнародної стабільності.

Національну безпеку залежно від територіального розташування джерела небезпеки розглядали у двох аспектах – як внутрішню та як зовнішню. Умовно екологічну безпеку також можна поділити на внутрішню та зовнішню. Чому умовно? Тому, що в умовах зростаючої глобалізації межі цих двох видів із часом все більше і більше розмиваються, однак це не позбавляє класифікацію певних преференцій, оскільки саме вона дозволяє виокремити методи, форми та способи забезпечення національної безпеки. Діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього середовища можна поділити на внутрішню, здійснювану національними правоохоронними органами, та зовнішню, здійснювану міжнародними організаціями, наприклад, Інтерполом.

У зв'язку зі стурбованістю щодо забруднення навколишнього середовища в США логічним кроком стала пропозиція президента Річарда Ніксона в 1970 році створити Агентство з охорони навколишнього середовища (далі – АОНС). Ніксон висловив Конгресу США ідею щодо реорганізації та об'єднання Федерального агентства з якості води, Національної адміністрації щодо забруднення атмосферного повітря, Бюро з управління ліквідацією твердих відходів, Бюро гігієни води, а також деяких функцій Ради з якості навколишнього середовища, Комісії з атомної енергії та інших установ в одне відомство. Головними завданнями нового агентства стали дослідження негативного впливу забруднення навколишнього середовища і встановлення та забезпечення дотримання стандартів охорони

здоров'я людини й навколишнього середовища. Конгрес пропозицію схвалив, і 2 грудня 1970 року АОНС почало працювати. Агентством керує адміністратор, який призначається Президентом і схвалюється Конгресом.

Спочатку авторитет агентства був обмежений, оскільки не існувало сильних федеральних природоохоронних законів, що реально заважало реалізації повноважень у повному обсязі. Незабаром ситуація змінилася. Закон «Про чисте повітря» 1970 року дав АОНС значні нові повноваження щодо встановлення та забезпечення дотримання національних стандартів якості повітря й регулювання джерел забруднення повітря димовими трубами автомобілів. Наприклад, завдяки діяльності АОНС почалося поступове припинення використання етилованого бензину для того, щоб зменшити кількість отруйного свинцю в повітрі. Ухвалення Закону «Про чисту воду» в 1972 році дало агентству абсолютно нові повноваження для встановлення та застосування національних стандартів чистої води.

Керуючись новими законами, Агентство з охорони навколишнього середовища приступило до розробки дозволів і моніторингу системи, які спонукали федеральний уряд контролювати дотримання законодавства практично в кожній галузі суспільного життя Америки. АОНС пообіцяло промисловості дати шанс зробити сумлінні зусилля щодо реалізації нових стандартів, але попередило, що федеральні заходи проти порушників будуть швидкими та впевненими. Велика роль у забезпеченні та своєчасному виконанні екологічного законодавства була відведена поліцейським органам з охорони навколишнього середовища [5].

Агентство з охорони навколишнього середовища має регіональні офіси в кожному з 10 регіонів, куди входять по кілька штатів, і 27 лабораторій. Воно проводить дослідження й оцінку стану навколишнього середовища, займається освітньою роботою. До його обов'язків також входить стежити за виконанням ухвалених стандартів і норм, деякі з цих обов'язків делегуються безпосередньо штатам. У представництвах Агентства в кожному з 10 регіонів є відділ карного розшуку, співробітники якого є спеціальними федеральними агентами щодо виявлення та розслідування злочинів у сфері природоохоронного законодавства. У компетенції відділу – найбільш значущі порушення природоохоронного законодавства, які являють собою серйозну загрозу для здоров'я людини та навколишнього середовища [6].

Як приклад можна навести федеральне розслідування щодо Карла Кайзера (Carl Kieser) від 20 лютого 2015 року, місто Гібсон Сіті, штат Іллінойс, який був засуджений до 97 місяців позбавлення волі за трирічне шахрайство за допомогою пошти, несплату податків і незаконне застосування пестицидонесумісних речовин та порушення в маркуванні. Кайзер був власником/оператором Aquatic-контролю штата Іллінойс, який виготовляв, продавав і поширював

рекреаційними транспортними засобами є частиною щоденного патрулювання екологічної поліції, яка контролює внутрішні та прибережні води Співдружності. Працівники використовують автомобілі 4x4, мотовсюдиходи та снігоходи для патрулювання позашляхових районів всього штату Массачусетс. Завдяки їх зусиллям і постійній присутності офіцерів поліції на воді щорічна в цьому штаті смертність на човнах знизилася з високого середньорічного числа 22 загиблі на рік в 1970 році до рекордно низького рівня в 5 смертельних випадків у 2000 році.

Цікаво, що діяльність працівників екологічної поліції щодо виявлення, попередження та припинення проступків і злочинів в екологічній сфері тісно пов'язана з їх діяльністю з екологічної освіти населення та входить до безпосередніх обов'язків. Вони відводять багато часу на інформування громадськості про роботу щодо захисту диких тварин та охорони природних ресурсів. Це відбувається під час щоденного контакту офіцера поліції під час патрулювання або за допомогою формальних бесід і громадських презентацій. Працівники екологічної поліції завжди беруть участь в інших заходах щодо виконання законодавства з охорони навколишнього середовища, серед іншого в розслідуваннях викрадених човнів, всюдиходів і снігоходів. Вони також патрулюють ліси та парки штату [8].

Однак, незважаючи на те, що за останні 20 років екологічні закони в США, що карають за небезпечні відходи, токсичні речовини, а також за забруднення повітря та води, стали більш складними й жорсткими, статистика кількості екологічних злочинів поки що не дуже позитивна. Цьому є декілька причин. По-перше, великі підприємства визнали, що дуже дорого дотримуватися нових правил, а тому намагаються уникати додаткових витрат, навіть якщо це означає порушення закону. Хоча все ще існують випадки «midnight dumping» (поховання у випадковому порядку небезпечних матеріалів або відходів на узбіччі дороги чи на пустирях), все більше компаній починають свідомо та систематично порушувати екологічні закони, щоб заощадити гроші та збільшити прибуток. По-друге, екологічні злочинці та їх захисники стають все більше витонченими у своїх методах. Наприклад, фірми навчилися захищати свою причетність до незаконної діяльності шляхом використання посередників і підставних корпорацій, а багато адвокатів захисту у справах про порушення законодавства у сфері навколишнього середовища є колишніми прокурорами, які знають закони та мають великий досвід у використанні процедурних методів для захисту своїх клієнтів [9].

Все це показує, що регулювання поодиночі не завжди достатньо для захисту населення та навколишнього середовища. Тавро кримінального звинувачення та погрози кримінального покарання, в тому числі позбавлення волі, все частіше розглядаються як необхідні засоби залякування екологічних злочинців, у зв'язку з чим була позитивно сприйнята ідея об'єднати спільні зусилля шляхом укладання

партнерських відносин з іншими правоохоронними органами. Так, спеціальні агенти розшуку відділу карного розшуку АОНС скоординували свої дії з іншими працівниками правоохоронних органів і природоохоронних відомств, а також маючи підтримку окружного прокурора, працюють у сфері екологічних злочинів як Strike Force групи (групи швидкого реагування). Такі цільові групи працюють разом, щоб виробити стратегію, як краще виявляти, запобігати та припиняти екологічні злочини. Члени цільової групи обмінюються інформацією та дають знання і підтримку один одному.

Одна з перших місцевих програм щодо створення такого командного підходу до виявлення, попередження та припинення екологічних злочинів була здійснена в Лос-Анджелесі. Діяльність Strike Force LA була досить успішною: близько однієї третини всіх справ, віднесених до екологічних злочинів, були офіційно розслідувані, приблизно одна третина з цих розслідувань призвела до кримінальної відповідальності. Станом на 1991 рік було більше 250 судимостей за порушення природоохоронного законодавства. Станом на квітень 1991 року Відділ розслідування Управління з охорони праці (OSHA) мав близько 600 відкритих справ за порушення природоохоронного законодавства, 150 відкритих офіційних розслідувань і 1300 закритих справ. Досвід Strike Force LA змістив фокус на екологічні правопорушення від єдиного досягнення адміністративного та цивільного судочинства з великим акцентом на кримінальному в забезпеченні дотримання екологічних порушень. Клімат співробітництва та спільна мета стимулювали прокурорів, слідчих, а також представників контролюючих організацій вносити свої знання та ідеї вільно. Також спільні дії сприяли збільшенню місцевої корпоративної звітності.

Досвід забезпечення міжвідомчого навчання та зміцнення міжвідомчих зв'язків на основі тимчасових домовленостей, метою якого є виявлення, припинення та попередження правопорушень у природоохоронному законодавстві, може бути корисним і для інших країн. Після того, як навчання було проведено та відносини встановлено, відповідні працівники можуть працювати за необхідності в кожних конкретних випадках без офіційних зустрічей з великою групою людей. Підтримка і контроль з боку органів прокуратури є необхідними умовами для створення та зростання команди природоохоронного правозастосування. Такий підхід був схвалений у центральній Флориді на Форумі з охорони навколишнього середовища, а також в інших штатах Америки.

Останнім часом можна спостерігати збільшення кількості міжнародних, регіональних і національних правоохоронних організацій, які спільно працюють на міжнародному (зовнішньому) рівні. Однією з головних міжнародних правоохоронних організацій є Міжнародна організація кримінальної поліції (Інтерпол) – найбільша міжнародна поліцейська організація у світі зі 181 країною-членом, яка діє на п'яти континентах. Місьцеве відділення Інтерполу кожної країни-члена

називається Національне центральне бюро. Воно укомплектоване працівниками поліції конкретної країни та працює для координування цілей Інтерполу в межах своїх кордонів. Мета Інтерполу полягає в тому, щоб «бути найбільшою поліцейською організацією для підтримки всіх організацій, органів і служб, завданням яких є попередження, виявлення та боротьба зі злочинністю». Ці завдання виконуються шляхом обміну інформацією, досвідом, матеріалами, базами даних національних правоохоронних органів, проведення спільної оперативної діяльності з країнами-членами тощо.

Однак екологічна злочинність – це відносно новий виклик для правоохоронних органів всього світу. Інтерпол активно бере участь у цій сфері з 1993 року, коли відбулася перша нарада щодо екологічних злочинів. Зокрема, Інтерпол працює у двох ключових напрямках: 1) незаконна експлуатація дикої флори і фауни у світі та 2) торгівля та утилізація відходів і небезпечних речовин – що є порушенням національних і міжнародних законів. Він також співпрацює з Агентством з охорони навколишнього середовища США.

Висновки. Ефективність діяльності держави щодо забезпечення екологічної безпеки як невід'ємної частини національної безпеки країни багато в чому залежить від активізації правоохоронних органів, у тому числі поліції. Функція забезпечення екологічної безпеки також повинна входити до загального комплексу заходів щодо охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави, які здійснюються Національною поліцією України, що доречно було б закріпити в чинному законодавстві. А враховуючи глобальний і транскордонний характер злочинів в екологічній сфері, досвід і знання стратегічних та оперативних підходів правоохоронних і поліцейських органів інших країн можуть бути корисні для становлення та розвитку цього виду діяльності в Україні.

Екологічні злочини, вчинені злочинними угрупованнями, юридичними та фізичними особами, можуть вплинути на території, які знаходяться за межами безпосереднього району вчинення злочину. Наприклад, забруднення або викид шкідливих речовин у воду або повітря в одному місці негативно вплине на всю конкретну область. У результаті шкода навколишньому середовищу завдається, не дивлячись на деяку віддаленість від джерела забруднення. Із цього можна зробити висновок, що наслідки екологічного злочину можуть поширюватися незалежно від державних і місцевих кордонів. Саме тому ми вважаємо актуальним питання ролі поліцейських органів у боротьбі з екологічними злочинами, в якій доречно брати участь і працівникам різних правоохоронних органів та організацій. Зокрема, необхідно встановити, які структури та стратегії необхідні для полегшення такого співробітництва з метою забезпечення оперативності й ефективності вжитих заходів щодо охорони навколишнього середовища.

Список бібліографічних посилань: 1. Тюн В. М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 234 с. URL: http://lp.edu.ua/sites/default/files/dissertation/2016/2731/dis.tyun_.pdf (дата звернення: 15.02.2017). 2. Hulme K. Environmental Security: Implications for International Law. *Yearbook of International Environmental Law*. 2009. Vol. 19, Iss. 1. P. 3–26. DOI: <https://doi.org/10.1093/yiel/19.1.3>. 3. Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens W. W. III. *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books, 1972. 203 p. URL: <http://www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/> (accessed: 15.02.2017). 4. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972: A/CONF.48/14/Rev.1 URL: http://climatepositions.com/wp-content/uploads/2014/03/stockholm_declaration.pdf (accessed: 15.02.2017). 5. Environmental Conservation Police Officers // New York State, Department of Environmental Conservation: official site. URL: <http://www.dec.ny.gov/regulations/2437.html> (accessed: 15.02.2017). 6. Criminal Enforcement: Special Agents // United States Environmental Protection Agency: official site. URL: <https://www.epa.gov/enforcement/criminal-enforcement-special-agents> (accessed: 15.02.2017). 7. 2015 Major Criminal Cases // United States Environmental Protection Agency: official site. URL: <https://www.epa.gov/enforcement/2015-major-criminal-cases> (accessed: 15.02.2017). 8. Welcome to the Environmental Police Website // Energy and Environmental Affairs: The Official Website of the Executive Office of Energy and Environmental Affairs of Massachusetts state. URL: <http://www.mass.gov/eea/grants-and-techassistance/enforcement/environmental-police/massachusetts-environmental-police-welcome.html> (accessed: 15.02.2017). 9. Hammett Th. M., Epstein J. Prosecuting Environmental Crime: L.A. County // The 'Lectric Law Library. URL: <http://www.lectlaw.com/files/env19.htm> (accessed: 15.02.2017).

Надійшла до редколегії 15.02.2017



Брусакова О. В. Некоторые аспекты деятельности правоохранительных органов США в сфере экологической безопасности

Рассмотрены основные аспекты деятельности правоохранительных органов США по обеспечению экологической безопасности государства. Проанализированы правовое регулирование этой деятельности, опыт, имеющий международное значение.

Ключевые слова: США, правоохранительные органы, экологическая полиция, экологическая безопасность.

Brusakova O. V. Some aspects of the activities of the USA law enforcement agencies in the sphere of environmental safety

The author of the article discusses the main aspects of law enforcement activities to ensure environmental safety of the state; the author analyses the legal regulation of this activity, experience that is of international importance.

The national security concept emerged in the USA after the World War II and was regarded primarily as the security of the borders of the state, as well as the integrity and inviolability of its sovereignty. However, in the process of increasing the economic potential in the world, unsustainable use of natural resources, in parallel with the growth of the population, was the issue about the ability of the environment to support the development of the human race. In this regard, environmental problems and security issues of environment in the United States were considered as a threat to national welfare and, therefore an integral part of national security.

A large role in identifying, the prevention and suppression of crimes in the sphere of ecology was assigned to law enforcement agencies. Formed Agency for environmental protection includes the division of criminal investigation, consisting of special Federal agents, who detect and investigate the most serious crimes in the field of environmental law violations. Each state also has its own departments of natural resources, which include police departments for the protection of the environment. Interestingly, to educate the population in matters of environmental legislation, to talk about activities with the aim of increasing environmental awareness of the population, is the duty of police officers. The USA experience in the sphere of ensuring environmental safety of the country can be useful for Ukraine.

Keywords: USA, police, environmental police, environmental safety.



УДК 349.6:347.43

І. В. Кирєєва,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 (права та масових комунікацій)

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5447-4314>

ПРИПИНЕННЯ ІСНУВАННЯ ОБ'ЄКТА ПРАВА КОРИСТУВАННЯ ЛІСАМИ

Досліджено місце припинення існування об'єкта лісокористування серед правового регулювання правоприпиняючих фактів права користування лісами. Окремо акцентовано на питанні розмежування постійного та тимчасового лісокористування за підставами їх припинення. Окреслено певні прогалини у правовому регулюванні підстав припинення права лісокористування внаслідок припинення існування об'єкта цього права. Зроблено висновок, що доцільно закріпити в Лісовому кодексі України припинення права використання лісових ресурсів на території, безпосередньо пов'язаній із постраждалою земельною ділянкою, природні ресурси якої зазнали істотного пошкодження.

Ключові слова: лісові відносини, право лісокористування, постійне лісокористування, тимчасове лісокористування, припинення права лісокористування, загибель лісу, відновлення лісових ресурсів.

Постановка проблеми. Щороку в Україні вирубується близько 14 млн гектарів лісів, величезний збиток завдається лісовими пожежами, зазнає значних втрат лісова різноманітність. Разом із тим, економічне значення лісів неможливо переоцінити: вони є основним джерелом лісових ресурсів, тобто деревини, технічної й лікарської сировини, кормових, харчових та інших лісових продуктів, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва [1, с. 23]. Належне правове регулювання права користування лісовими ресурсами набуває особливого значення в умовах постійного скорочення лісів і зростаючої потреби у використанні їх продукції. Постійне скорочення лісів вимагає посилення заходів щодо відтворення й охорони лісових ресурсів, особливо за умов припинення існування самого об'єкта права використання лісових ресурсів.

Стан дослідження. Проблеми використання й охорони лісів розглядалися у працях таких учених, як Г. І. Балюк [2], А. П. Гетьман [3], Т. Г. Ковальчук [3], С. В. Шарапова [4], С. М. Шершун [5] та ін. Однак на сьогодні недостатньо дослідженою залишається проблема належного правового регулювання наслідків припинення існування об'єкта лісокористування з метою охорони та відновлення лісів як цілісного природного комплексу.

Метою статті є висвітлення окремих питань розмежування постійного та тимчасового лісокористування за підставами їх припинення, а також окреслення певних прогалин у правовому регулюванні підстав припинення права лісокористування внаслідок припинення існування об'єкта цього права та пошук шляхів правового забезпечення сприяння відновленню лісових ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Доцільно підкреслити, що існує суттєва різниця між постійним і тимчасовим лісокористуванням. Дослідженням таких відмінностей займалася Т. Г. Ковальчук, яка проводить розмежування за такими критеріями: об'єкт; суб'єкт; зміст; порядок набуття; обсяг прав та обов'язків; правопосвідчуючі документи [6, с. 148–152]. Так, основними характерними рисами постійного лісокористування є: 1) об'єктом є ліси на земельних ділянках державної та комунальної власності; 2) суб'єктами можуть бути лише спеціалізовані державні або комунальні лісогосподарські підприємства, інші державні та комунальні підприємства, установи й організації, в яких створено спеціалізовані господарські підрозділи; 3) зміст становлять права й обов'язки постійних лісокористувачів, визначених законодавством і спеціальними дозволами; 4) право постійного лісокористування набувається в порядку надання або вилучення та наступного надання земельних ділянок державної або комунальної власності на невизначений термін для ведення лісового господарства; 5) справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісогосподарського призначення; 6) неможливість вільного розпорядження лісами на земельних ділянках державної або комунальної власності без

рішення органів державної влади або органів місцевого самоврядування; 7) лісокористування може бути припинено лише через підстави, визначені законом; 8) право користування посвідчується державним актом на право постійного користування земельною ділянкою [6, с. 148–149].

Наведені класифікаційні критерії, звичайно, не є вичерпними, оскільки не враховано особливості припинення постійного та тимчасового лісокористування. Серед ознак постійного лісокористування Т. Г. Ковальчук виділяє, крім наведених, й те, що воно може бути припинене лише через підстави, визначені законом. Проте й тимчасове лісокористування також може бути припинене виключно через встановлені законом підстави.

Підстави припинення права постійного користування лісами наведено у ст. 22 Лісового кодексу України, до них належать такі: 1) припинення права користування земельною лісовою ділянкою у випадках і порядку, встановлених законом; 2) використання лісових ресурсів способами, які завдають шкоду навколишньому природному середовищу, не забезпечують збереження оздоровчих, захисних та інших корисних властивостей лісів, негативно впливають на їх стан і відтворення; 3) використання лісової ділянки не за цільовим призначенням [7].

Підстави припинення права користування земельною лісовою ділянкою закріплено у ст. 141 Земельного кодексу України [8], де встановлено загальні підстави припинення права користування земельними ділянками будь-якого цільового призначення.

Частина 2 ст. 22 Лісового кодексу України має посилання на ст. 78 цього ж кодексу, яка закріплює підстави припинення тимчасового лісокористування. До підстав припинення тимчасового лісокористування належать: 1) добровільна відмова від використання лісових ресурсів; 2) закінчення строку, на який було надано право використання лісових ресурсів; 3) припинення діяльності лісокористувачів, яким було надано право використання лісових ресурсів; 4) порушення правил і норм, умов спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів; 5) використання лісових ресурсів способами, які негативно впливають на стан і відтворення лісів, призводять до погіршення навколишнього природного середовища; 6) порушення встановлених строків справляння збору за використання лісових ресурсів; 7) використання лісової ділянки не за цільовим призначенням; 8) невідшкодування в установленому порядку збитків, заподіяних лісовому господарству внаслідок порушень лісового законодавства, та невиконання вимог щодо усунення виявлених недоліків.

Постійне лісокористування безпосередньо пов'язане із земельною лісовою ділянкою, і втрата права на її використання одночасно є підставою припинення й постійного лісокористування. Водночас припинення права на земельну лісову ділянку не є підставою припинення тимчасового лісокористування.

Чинне законодавство не містить такої підстави припинення права лісокористування, як випадкова (не з вини лісокористувачів) загибель лісу як об'єкта лісокористування. На наш погляд, можна виокремити 2 види випадкової загибелі лісу: по-перше, це пошкодження земельної ділянки лісового фонду, що не дозволяє використовувати її за цільовим призначенням (у значенні пошкодження родючості ґрунту, що виключає можливість використовувати відповідну земельну ділянку для потреб лісового господарства, зокрема для відновлення на ній лісової рослинності); по-друге, загибель лісової (деревинної та чагарникової) рослинності на земельних ділянках лісового фонду, зокрема внаслідок пожежі, іншого стихійного лиха або негативних антропогенних факторів.

Одним із засобів забезпечення охорони рослинного світу, в багатьох випадках нерозривно пов'язаного з лісами, п. 2 ст. 26 закону України «Про рослинний світ» [9] передбачає заборону й обмеження використання природних рослинних ресурсів у разі необхідності. Законодавством не визначено випадки такої необхідності. Вбачається, що такий захід охорони рослинного світу зумовлений необхідністю збереження окремих елементів рослинного світу, в тому числі лісових ресурсів. Суттєвий вплив на їх стан здійснюють як антропогенні, так і суто природні фактори. Природні фактори, як правило, не підконтрольні людській діяльності, проте антропогенний вплив на окремі лісові ресурси можна обмежити з метою збереження біорізноманіття на відповідних земельних ділянках. Звісно, дозволи на спеціальне використання природних лісових ресурсів надаються з урахуванням кількісного та якісного їх стану на окремих лісових земельних ділянках. Однак негативний вплив на стан відповідних лісових ресурсів внаслідок дії природних або антропогенних факторів можливий і в процесі спеціального використання, що позначається на кількісному та якісному їх стані. У випадку заподіяння значної шкоди кількісному чи якісному стану лісових ресурсів право їх спеціального використання вбачається доцільним припинити.

Вбачається, що така підстава припинення права використання лісових ресурсів, як випадкова загибель лісу, повинна бути передбачена лісовим законодавством. Причому ця підстава враховуватиме обидва випадки загибелі лісу. У деяких випадках припинення права використання лісових ресурсів на тих земельних ділянках, які зазнали істотного пошкодження, з метою їх відновлення може виявитися недостатнім. Мається на увазі не лише припинення права використання лісових ресурсів на тих земельних ділянках, де має місце пошкодження земельних ділянок лісового фонду або знищення лісових ресурсів, але й лісокористування на тих земельних ділянках, що безпосередньо не постраждали, однак суттєво пов'язані з пошкодженими (знаходяться поблизу пошкоджених земельних ділянок) і складають єдиний біогеоценоз. Інакше кажучи, йдеться про ті земельні ділянки, лісокористування на яких має безпосередній вплив на від-

новлення постраждалих елементів лісу на пошкодженій території, адже Лісовий кодекс України визначає ліс як тип природних комплексів, в якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність із відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, які взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного та на навколишнє природне середовище. Ліси – це самостійний і відтворюваний об'єкт природи та складова навколишнього природного середовища; об'єкт рослинного світу; об'єкт власності у вигляді сукупності дерев, чагарників, іншої лісової рослинності, ґрунтового покриву; джерело одержання деревини та іншої лісової продукції, що є базою для різних галузей господарювання; об'єкт природи, який виконує кліматорегулюючі, захисні, водоохоронні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні й інші функції та впливає на навколишнє природне середовище; об'єкт власності, управління, використання та охорони, розміщений на спеціально виділених землях і зареєстрований у державних лісооблікових документах як ліс [1, с. 25]. Саме взаємопов'язаність і взаємний вплив природних компонентів (елементів лісу) є одним із визначальних чинників віднесення лісу до типів природних комплексів.

Висновки. Отже, вбачається доцільним закріпити в Лісовому кодексі України припинення права використання лісових ресурсів на території, безпосередньо пов'язаній із постраждалою (земельною ділянкою, природні ресурси якої зазнали істотного пошкодження), у зв'язку з необхідністю відновлення лісових ресурсів. Тобто закріпити як самостійну підставу припинення права використання лісових ресурсів у разі, якщо продовження будь-якого спеціального використання лісових ресурсів лісокористувачем унеможливилюватиме або істотно перешкоджатиме відновленню природних компонентів лісу на пошкоджених земельних ділянках.

Закономірним постає питання щодо подібної ситуації з постійним лісокористувачем. Звісно, в разі випадкової (не з вини постійного лісокористувача) загибелі лісової рослинності як на території окремого постійного лісокористувача, так і на прилеглий до неї, що нерозривно (біологічно) пов'язана з пошкодженою, право постійних лісокористувачів на відповідні земельні ділянки лісового фонду, зазвичай, не може бути примусово припинено. Це обумовлено насамперед тим, що відновлення лісів і лісорозведення здійснюється саме постійними лісокористувачами (ч. 1 ст. 81 ЛК України). Проте можливо припинити окремі види використання лісових ресурсів, продовження використання яких унеможливилює або суттєво перешкоджає відновленню відповідних природних компонентів лісу. Отже, можемо сформулювати пропозицію щодо доповнення ч. 1 ст. 78 ЛК України пунктом 9: «Загибель лісу внаслідок природних чи антропо-

генних факторів, у тому числі встановлення необхідності відновлення лісових ресурсів на ділянках, які безпосередньо не постраждали».

Подальші перспективи наукової роботи у сфері лісокористування повинні бути спрямовані на вдосконалення правового регулювання раціонального використання та відтворення лісів з урахуванням взаємопов'язаності його природних елементів.

Список бібліографічних посилань: 1. Корнєєва К. Ю. Поняття лісу як предмета лісового права. *Юридичний вісник*. 2010. № 4 (17). С. 23–27. 2. Балюк Г. І. Екологічне право України: конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини): навч. посіб. Київ, 2006. 192 с. 3. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України/Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук та ін.; за ред. Г. І. Балюк. Київ, 2009. 368 с. 4. Шарапова С. В. Особливості правової охорони земель лісогосподарського призначення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 206–208. URL: http://www.par.in.ua/4_2015/64.pdf (дата звернення: 20.12.2016). 5. Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 17 с. 6. Ковальчук Т. Право постійного і тимчасового користування лісами: юридичні ознаки та особливості змісту. *Право України*. 2011. № 2. С. 148–155. 7. Лісовий кодекс України: закон України від 08.02.2006 № 3852-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170. 8. Земельний кодекс України: закон України від 25.10.2001 № 2768-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27. 9. Про рослинний світ: закон України від 09.04.1999 № 591-ХІV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 198.

Надійшла до редколегії 14.02.2017



Киреева И. В. Прекращение существования объекта права пользования лесами

Исследовано место прекращения существования объекта лесопользования в правовом регулировании правопрекращающих фактов права пользования лесами. Отдельно акцентировано внимание на вопросе разграничения постоянного и временного лесопользования по основаниям их прекращения. Очерчены определённые пробелы в правовом регулировании оснований прекращения права лесопользования по причине исчезновения объекта этого права. Сделан вывод, что целесообразно закрепить в Лесном кодексе Украины прекращение права использования лесных ресурсов на территории, непосредственно связанной с пострадавшим земельным участком, природные ресурсы которого испытали существенное повреждение.

Ключевые слова: лесные правоотношения, право лесопользования, постоянное лесопользование, временное лесопользование, прекращение права лесопользования, гибель леса, возобновления лесных ресурсов.

Курьєєва І. В. Termination of the existence of the object of the right on forests usage

The relevance of the article is due to the fact that the permanent reduction of forests requires to strengthen measures of restoration and protection of forest resources, especially in the conditions of terminating the existence of the object of the right to use forest resources. The article's objective is to highlight certain issues of delimitation of permanent and temporary forest usage on the grounds of their termination, as well as outlining some gaps in the legal regulation of the grounds for termination of the right on forest usage as a result of terminating the existence of the object of this right and searching the ways of legal provision to facilitate the restoration of forest resources.

The author has emphasized on the essential difference between permanent and temporary forest usage. Characteristics of both permanent and temporary forest usage defined in the legal literature as common for such a distinction have been analyzed. It has been concluded that the stated classification criteria are obviously not exhaustive, because the features of the termination of permanent and temporary forest usage have not been considered.

The permanent forest usage is directly related to the land forest plot and the loss of the right to use it at the same time, is the ground for terminating the permanent forest usage. However, the termination of the right on land forest plot is not the reason to terminate temporary forest usage. It is appropriate to consolidate the termination of the right to use forest resources on the territory directly related to the affected land plot, natural resources of which have suffered a significant damage.

Keywords: forest relations, right on forest usage, permanent forest usage, temporary forest usage, termination of the rights on forest usage, loss of forests, restoration of forest resources.



УДК [349.2:316.346.2](477)

Н. В. Кушнір,

аспірантка Харківського національного університету внутрішніх справ

СУЧАСНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Розглянуто сучасні організаційно-правові напрями вдосконалення реалізації принципу гендерної рівності в нових умовах господарювання.

Ключові слова: гендерна рівність, трудові відносини, гнучкі режими праці, трудова міграція, організаційно-правові заходи.

Постановка проблеми. Чинне трудове законодавство України (ст. 2 КЗпП України) гарантує рівність трудових прав усіх громадян незалежно від статті [1]. Право виступає інструментом, за допомогою якого держава регулює процеси суспільного перетворення, впливає на виникнення нових суспільних відносин, забезпечує функціонування державного та суспільного механізму, може гарантува-

ти населенню права, свободи і справедливості в умовах існування ринкової економіки та нових форм господарювання. Україна зробила немалий наступ також у правовому утвердженні рівності між соціальними статями в суспільстві, де рівність жінок і чоловіків за своїм змістом передбачає: рівність не тільки у правах, а й в обов'язках, відповідальності, у можливостях.

Однак юридично визначена рівність осіб різної статі входить у протиріччя з фактичними обставинами життєдіяльності жінок. Це пов'язано з тим, що робочий тиждень жінки значно триваліший за рахунок поєднання сімейного життя й участі в суспільному виробництві. Величезний обсяг домашньої роботи виконується безкоштовно та ніде не вважається виробничою працею, хоча забезпечує життєздатність багатьох українських сімей. Мають також місце і елементи дискримінації під час реалізації жінками конституційного права на працю.

Стан дослідження. Проблеми гендерної рівності досліджувалися представниками різних галузей національної науки, зокрема в галузі трудового права Н. Б. Болотіною, В. М. Венедіктовою, В. С. Венедіктовим, Г. С. Гончаровою, І. П. Лаврінчук, І. В. Лагутіною, В. В. Лазор, А. І. Лазор, П. Д. Пилипенко, В. І. Прокопенко, Г. І. Чанишевою та ін. Однак на сьогодні проблема існує, тому що ринкові відносини та нові форми господарювання показали, що існування гендерної нерівності в суспільстві сповільнює економічне зростання, послаблює систему соціального захисту та знижує ефективність стратегії розвитку трудового права України.

Метою статті є розглянути та проаналізувати сучасні організаційно-правові напрями вдосконалення реалізації принципу гендерної рівності у трудовому праві України.

Виклад основного матеріалу. Для забезпечення гендерної рівності у трудових відносинах необхідно проводити цілеспрямовану роз'яснювальну та пропагандистську роботу із застосуванням можливостей національних ЗМІ, націлену на усунення стереотипів і упередженого ставлення роботодавців до жінок як до «неповноцінних» працівників. Потрібно керуватися договірним методом регулювання трудових відносин з метою надання сторонам трудового договору більшої самостійності щодо встановленню умов праці. Наприклад, жінці необхідно запропонувати вибір працювати вночі чи ні, їздити у від'їждженні чи ні тощо. Необхідно також стимулювати зацікавленість роботодавців у прийнятті на роботу жінок, особливо тих, які мають дітей, або одиноких матерів, у тому числі на умовах неповного робочого часу, за гнучким графіком роботи або вдома.

У зв'язку з процесом вивільнення працівників у галузях економіки та поглибленням диспропорції між пропозицією робочої сили і попитом на неї, у разі відсутності роботи на повний робочий день не стандартні, не типові режими роботи дозволяють за рахунок скорочення обсягів виробництва підтримувати на певному рівні зайня-

тість, зберегти найбільш досвідчені, кваліфіковані кадри і можливість дати роботу жінкам із дітьми. На підприємствах, які не здатні забезпечити повну зайнятість працівників, звільняють зайвих людей або самі підприємства стають банкрутами. В Україні практика «збереження кваліфікованих кадрів» і «можливості дати роботу жінкам з дітьми» призвела до прихованого безробіття, заборгованості із заробітних плат, падіння життєвого рівня та доходів населення, поширення бідності серед працюючих, декваліфікації незайнятої робочої сили та інших негативних наслідків для людського розвитку країни. Це не має нічого спільного із запровадженням гнучких режимів праці та неповної зайнятості за бажанням працівника для поєднання роботи із сімейними обов'язками, що є позитивним моментом. До найбільш поширених нестандартних (гнучких) режимів праці належать: неповний робочий час із пропорційною оплатою; неповний робочий тиждень; поділ робочого місця (використання двох працівників на одному робочому місці по чергово протягом робочого дня); альтернативний робочий тиждень (дві жінки працюють на одному робочому місці через тиждень). Трудовим законодавством України визначено лише одну пільгу такого роду – надання жінкам оплачуваних перерв для годування дитини (ст. 183 КЗпП України) [1]. В інших випадках здійснення повної оплати за неповністю відпрацьований робочий час не передбачено.

Юридичною підставою для встановлення гнучкого режиму є ст. 50 КЗпП України, згідно з якою підприємства й організації під час укладання колективного договору можуть встановлювати меншу норму тривалості робочого часу, ніж передбачено ч. 1 цієї статті, тобто менше 40 годин на тиждень. Режим є пільговим, а тому його можна встановлювати в колективному договорі жінкам, які мають малолітніх дітей, з урахуванням їх ставлення до роботи. Однак на практиці дуже рідко застосовують гнучкий робочий день, під час якого працівник відповідно до своїх потреб може вибирати час приходу та закінчення роботи й час обідньої перерви. Останнім часом значна частина підприємств зіткнулися з необхідністю звільнення працівників через стрімке зростання витрат на утримання виробничих площ і службових приміщень. У таких умовах для збереження робочих місць доцільно деяким працівницям дозволити працювати за межами підприємств, установ, організацій, вдома згідно з правилами про надомну роботу. За надомної праці за працівником зберігаються всі гарантії та пільги. Звичайно, такий режим усім запропонувати неможливо, тому що він може застосовуватися лише за згодою сторін і лише для тих, хто самостійно вдома може виконувати свої обов'язки. Все це дозволить забезпечити реалізацію права вільно вибирати вид занять, сформувавши правовий механізм, який встановлюватиме рівні права для жінок і чоловіків під час прийому на роботу, просування для кар'єрного зростання, розірвання трудового договору тощо.

Проаналізувавши соціальне становище жінок, можна передбачити майбутнє суспільства. Держава має зосередити увагу на проблемах жінок у сфері реалізації права на працю, зокрема створити сприятливі умови праці та взагалі законодавчо закріпити соціально-правовий статус жінок. Правова система України повинна відповідати новим умовам життя суспільства, надійно забезпечувати захист прав та інтересів людини як суб'єкта суспільних відносин.

Можемо погодитися з позицією Н. М. Оніщенко і Л. О. Макаренко про те, що, підвищуючи роль і авторитет права в житті суспільства, потрібно брати до уваги, що будь-яка політика, особливо гендерна, спрямована на реалізацію інтересів громадян (жінок і чоловіків), сформованих у контексті певних цінностей і потреб. Державна влада має безперечне право авторитарно пропонувати суспільству цінності та примушувати визнавати їх як соціальні норми, однак інтереси, які реалізує державна політика, мають бути ідентичними інтересам розвитку суспільства [2, с. 13].

У демократичній, правовій державі в праві відображаються найвищі соціальні цінності суспільства, досягнуті стандарти свободи та справедливості, трансформується соціальне призначення держави, її соціальні наміри. Недоліком права є те, що в періоди соціальної кризи та потреасінь воно не може ефективно виділити ці завдання, а приписи часто стають деклараціями. Саме в цьому розумінні слід підтримати позицію Є. В. Назаренко, яка вважає, що «верховенство права полягає в тому, що в основу закону і нормативного акта має бути покладений соціальний ідеал справедливості, згідно з яким людина, її права, свободи, інтереси – вища соціальна мета, незалежно від класової, національної чи партійної належності» [3, с. 19].

Право – надзвичайно складний соціальний феномен, який охоплює комплекс взаємопов'язаних елементів. Воно відрізняється від інших соціальних норм (звичаїв, моралі, норм громадських об'єднань) низкою властивих тільки йому специфічних особливостей, характерних рис, найбільш важливими з яких є: зв'язок із державою; охорона від порушень; можливість державного примусу; загальнообов'язковість; формальна визначеність; інституційність; якість офіційного регулятора суспільних відносин [4, с. 139]. Важливою формою існування права є нормативно-правові акти. Юридична наука розглядає їх як джерела права, кожне з яких у концентрованому вигляді втілює в собі всі властиві праву якості, причому у специфічній, нормативно-структурованій формі [3, с. 123]. Право не може бути чимось аморфним, «киселеподібним», не може існувати реально поза і крім свого інституційного, «знакового» вираження в певних юридичних джерелах, насамперед у законах, ухвалених представницьким (законодавчим) органом на підставі конституційно закріпленої демократичної процедури, яка відповідає волі народу.

Після набуття Україною незалежності одним із здобутків демократизації суспільного життя стало зняття обмежень на перетин дер-

жавного кордону та забезпечення вільного пересування громадян. Якщо в попередній період у відокремленій від світу «залізною завісою» країні закордонні поїздки були привілеєм небагатьох обраних, то в 90-ті роки минулого століття вони стали доступні пересічним громадянам. Значна кількість таких поїздок обумовлювалася не туризмом, відпочинком або відвідинами родичів і знайомих, а здійснювалася з метою отримання доходу. Загалом у структурі трудової міграції громадян України за ступенем легальності можна виділити чотири якісно відмінні рівні: 1) офіційна трудова міграція – переміщення українських громадян, які, виїжджаючи за кордон, декларують участь у трудовій діяльності як мету виїзду і є легальними трудовими мігрантами у приймаючих країнах (саме їх фіксує офіційна статистика); 2) неофіційна легальна міграція – поїздки наших співвітчизників за кордон із декларованою метою туризму, відвідування родичів тощо з подальшим працевлаштуванням і реєстрацією у країні-реципієнті; учасники таких поїздок не можуть бути відстежені вітчизняною статистикою, але при цьому стають цілком легальними трудовими мігрантами у країнах-реципієнтах; 3) успішна нелегальна міграція – поїздки за кордон, пов'язані з незареєстрованою зайнятістю видами діяльності, дозволеними законодавством відповідних країн; 4) міграція жлобинних громадян України в нелюдських умовах або зайнятість протиправною діяльністю за кордоном не з власної волі.

Оцінюючи результати трудової міграції, важливо враховувати перспективи її розвитку. Як доводять соціологічні дослідження, орієнтація на виїзд за кордон для постійного проживання більше притаманна особам, які мають досвід трудової міграції, ніж тим, хто такого досвіду не має, а також тим мігрантам-заробітчанами, які часто і довго перебували за кордоном. Таким чином, трудова міграція є фактором, що підвищує ризик еміграції, тобто нинішні тимчасові поїздки на заробітки в майбутньому можуть перетворитися на незворотні втрати населення. Причому ця перспектива стає більш реальною зі збільшенням строків заробітчанських поїздок, кращою адаптацією мігрантів за кордоном, покращанням внаслідок цього їх заробітків та умов проживання.

Суперечливість явища трудової міграції дозволяє зробити висновок, що основний зміст політики держави у відповідній сфері має полягати в мінімізації її негативних наслідків, максимальному використанні позитивних для громадян (у тому числі працівників-мігрантів) і суспільства результатів. Політика регулювання трудової міграції має керуватися постулатом, що право громадянина виїжджати за кордон є невід'ємним від його права на гідний рівень життя вдома, тобто права мати роботу або власну справу, яка б дозволяла реалізувати себе та забезпечити добробут сім'ї.

Помаранчева революція та Революція гідності породили сподівання, що дії нової влади сприятимуть поліпшенню економічної си-

туації в країні, зокрема інвестиційного клімату й умов підприємницької діяльності, а також збільшенню кількості добре оплачуваних робочих місць. Такого роду позитивні зрушення сприяли б скороченню масштабів трудової міграції, поверненню на Батьківщину частини тих, хто тривалий час працює за кордоном. Однак наслідки теперішньої політики уряду, незважаючи на раніше проголошені цілі, поки що не дають приводу для оптимізму. Скоріш за все в найближчому майбутньому обсяги трудової міграції зберігатимуться на існуючому рівні, а у випадку продовження спаду в економіці, що вже намітився, кількість виїжджаючих за кордон заробітчаним зростатиме.

Якщо брати до уваги те, що значна частина українських жінок-мігрантів замість отримання бажаної високооплачуваної роботи стає об'єктом сексуальної експлуатації, вказане набуває особливо небезпечного характеру. Що стосується нелегальної масової міграції, то в Україні цей процес з кожним роком стає більш криміналізованим, адже дешева робоча сила українських жінок і злочинне використання їх у секс-бізнесі становлять підґрунтя надприбутків посередників як в Україні, так і за кордоном. За даними експертів ООН, у світовому рейтингу надходного кримінального бізнесу торгівля жінками з метою використання в підпільній секс-індустрії займає третє місце після торгівлі зброєю та наркотиками й оцінюється в межах 7–12 млрд доларів США на рік [5]. На сьогодні широко відомі факти торгівлі жінками, які мають не поодинокий, а, на жаль, масовий характер. Під виглядом творчих і мистецьких колективів і туристичних груп за кордон вивозяться громадянки України, яких у подальшому продають у будинки розпусти. Причому в більшості випадків це відбувається без їхнього бажання, а шляхом шахрайства й обману [6; 7]. Схема залучення молодих жінок у кримінальну діяльність досить складна. Найбільш поширений спосіб – запропонувати роботу офіціанткою, нянею, офісним клерком або танцівницею в Європі, Азії або Середньому Сході. Жінки знаходять об'яву з якоюсь програмою (різноманітні сфери діяльності та навчання), зв'язуються з фірмою й отримують контракт, який, здавалося б, містить у собі все необхідне – медичну страховку, житло і харчування. Довго не вагаючись, жінки (дослідники з різних країн світу помітили, що жінки швидше погоджуються на роботу, яка не відповідає їхньому рівню освіти і кваліфікації, у той час як чоловіки в подібних ситуаціях коліваються) дають свою згоду і відправляються за невеликою групою до місця призначення (місто за кордоном). У місці призначення в жінок забирають паспорти і виставляють умови повернення (як правило, це фіксована грошова сума). На цьому етапі жінки усвідомлюють, що їх обманули. Далі їх або перепродають або залишають у місті перебування та насильно примушують займатися різноманітними видами сексуального промислу.

Треба зазначити, що скільки б не обвинувачувалася Україна як країна, яка постачає жінок на міжнародні ринки, основні прибутки від існування цього нелегального бізнесу отримують закордонні кримінальні угруповання. Це означає, що вони об'єктивно зацікавлені у збереженні такої ситуації, поліпшення становища українських жінок або покращення загальної економічної ситуації в Україні їм не вигідно. Масштаби цього нелегального бізнесу, фінансові прибутки, корумпованість частини працівників владних структур у країнах Центральної та Східної Європи роблять процес небезпечним для національної безпеки в цілому. Зокрема, проблема трудової міграції має знайти своє правове визнання шляхом визнання особливого правового статусу працівників-мігрантів. Потребують свого законодавчого визначення також питання соціального страхування працівників-мігрантів, правовий механізм відшкодування їм шкоди, спричиненої неправомірними діями закордонних роботодавців, та інші важливі для створення надійної системи соціально-правового захисту працівників-мігрантів питання. Звісно, така робота повинна здійснюватися як шляхом удосконалення національного законодавства, так і шляхом укладання міжнародних угод із державами – реципієнтами українських трудових ресурсів.

Крім того, з метою підвищення територіальної мобільності робочої сили в межах України Кабінету Міністрів України було б доцільно створити систему постійного інформування населення про наявні вакансії на загальнонаціональному ринку праці, а також реалізувати механізм надання доступного тимчасового житла.

З метою скорочення масштабів нелегальної трудової міграції населення за межі країни та посилення соціального захисту українських працівників за кордоном нашої державі потрібно приєднатися до конвенції МОП щодо захисту прав працівників-мігрантів або ухвалити закон України «Про особливості ліцензування та впровадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном». Також доцільно:

- запровадити спеціальні посади в дипломатичних і консульських представництвах за кордоном у країнах призначення мігрантів, створити спеціальні приймальні, забезпечити надання юридичних консультацій;

- розробити програму стимулювання самозайнятості та мікропідприємництва для осіб, які повертаються після трудової діяльності за кордоном;

- активізувати зусилля з просвітницької діяльності щодо умов і наслідків нелегальної трудової діяльності, поширення інформації (рекламно-інформаційні буклети, спеціальні телепередачі, цільові випуски газет) щодо існуючої системи міждержавних угод про працевлаштування, законодавства України та країн-реципієнтів у сфері трудової міграції та регулювання ринку праці в цілому, а також що-

до можливості отримання допомоги з боку українських дипломатичних установ під час перебування за кордоном;

– посилити контроль за діяльністю організацій-вербувальників вітчизняної робочої сили для роботи за кордоном і підвищити ефективність дій силових структур із виявлення та припинення діяльності фірм, що працевлаштовують громадян України за кордоном, не маючи на це дозволу.

Крім того, слід зауважити, що кількість жінок, які працюють у суспільному виробництві як в Україні, так і в інших країнах світу, досить велика. Тому питання регулювання становища жінок у сфері зайнятості є дуже актуальним для нашої країни. Україна як незалежна європейська держава зобов'язана мати свої концептуальні, науково обґрунтовані та послідовні підходи до проведення гендерної політики. Однак потрібно розуміти, що імплементація деяких норм міжнародного права не повинна відбуватися шляхом запозичення правових норм і перенесення їх у законодавство України без урахування національних особливостей і реального стану економіки.

Таким чином, виникає складне завдання формування такої національної гендерної політики у сфері зайнятості, яка б дала можливість, з одного боку, ліквідувати дискримінацію за ознакою статі й усунути всі ситуації нерівноправності чоловіка та жінки, а з іншого, – не створити систему нової дискримінації і не привести до дискримінації чоловіків.

Тому ще одним напрямком сучасної гендерної правової теорії необхідно вважати розгляд проблеми, пов'язаної зі способом і стилем життя чоловіків. Все частіше наголошується на тому, що традиційний чоловічий спосіб життя, а, можливо, й самі психологічні особливості чоловіків, не відповідають сучасним соціальним нормам. Поява організованого й ідеологічно оформленого жіночого розвитку сприймається чоловіками, з одного боку, як загроза, з іншого, – як інтелектуальний виклик, а здебільшого як явище, що породжує потребу в захисті своїх групових інтересів. Головним джерелом усіх чоловічих проблем і труднощів ідеології чоловічих громадських рухів вбачають обмеженість чоловічої статевої ролі та відповідної їй психології, доводячи, що від сексистських стереотипів потерпають не тільки жінки, а й чоловіки.

Не вдаючись до аналізу діяльності громадських чоловічих рухів, зазначимо, що сьогодні, як ніколи, існує проблема захисту і чоловіків. В Україні, за опублікованими статистичними даними, середня тривалість життя чоловіків на 12 років менша, ніж жінок, і на 15 років менше, ніж жінок у розвинених країнах. Проте такі дані є ще доволі оптимістичними. Чоловіки частіше зазнають трудового каліцтва та стають жертвами нещасних випадків. Вони гірше, ніж жінки, адаптуються до соціального життя в умовах наявних кризових явищ, після певних скорочень, втрати частини заробітної платні досить сильною є загроза зловживання алкоголем, вживання наркотичних засобів, втрати репродуктивного здоров'я тощо.

Підсумовуючи сказане, наголосимо, що побудова в Україні демократичної правової соціальної держави має своєю невід'ємною умовою не патріархальні, а егалітарні принципи статевого взаємовідношення. Суть останніх полягає в тому, що стосунки чоловіка та жінки не повинні ґрунтуватися на принципах панування та підкорення, співіснування статей базується на принципах рівноправного партнерства, взаємовідповідальності в сім'ї та суспільстві. Без рівноправної участі жінок у житті суспільства та власної країни неможлива побудова демократичного суспільства.

Висновок. Таким чином, формування гендерної політики в Україні потребує здійснення системи політико-правових та організаційних заходів, серед яких найважливішими мають стати:

- розробка та прийняття концептуального формування розвитку гендерної політики в Україні з дотриманням європейських стандартів у цій сфері, перш за все, шляхом інтегрування гендерної політики у всі галузі життя;

- проведення змін у нормативно-правовому забезпеченні здійснення гендерної політики в Україні;

- проведення змін в інституціональному забезпеченні координування процесами розробки та впровадження гендерної політики в Україні;

- розповсюдження стратегічних європейських документів у галузі трудового права щодо гендерної рівності;

- упровадження в навчальні програми підготовки та перепідготовки кадрів органів державного управління тренінгів щодо вивчення основних принципів європейської політики досягнення гендерної рівності, в тому числі у трудовому праві;

- проведення соціологічних, правових і політологічних досліджень, семінарів та конференцій з питань гармонізації європейського й українського національного законодавства щодо гендерної рівності;

- модернізація системи оплати праці та пенсійного забезпечення, запровадження гнучких трудових режимів праці з метою гармонізації професійного та приватного життя як для чоловіків, так і для жінок;

- підвищення рівня зайнятості населення, зменшення рівня безробіття, скорочення сегрегації на ринку праці;

- запровадження законодавчих, регуляторних і стимулюючих заходів для досягнення гендерного балансу в процесі реалізації права на працю.

Список бібліографічних посилань: 1. Кодекс законів про працю України: закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375. 2. Оніщенко Н. М., Макаренко Л. О. Гендерні виміри сучасного українського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 3. С. 11–14. 3. Назаренко Є. В. Теоретичні та прикладні питання регулювання нормотворчості. Основні засади проекту закону «Про закони і законодавчу діяльність». *Вісник програми сприяння парламентів України*.

1997. № 6. С. 16–25. 4. Зивс С. Л. Источники права. М.: Наука, 1981. 240 с. 5. Головкин Б., Батиргареева В. Громадська думка щодо торгівлі людьми: кримінологічний погляд на проблему. *Право України*. 2003. № 7. С. 34–38. 6. Надьон О. Торгівля жінками: чинники, складові та шляхи подолання. *Право України*. 2003. № 6. С. 16–21. 7. Левченко К. Б. Торгівля людьми як проблема сучасності (соціально-правовий аналіз новітніх тенденцій). *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2003. № 2. С. 231–236.

Надійшла до редколегії 16.01.2017



Кушнір Н. В. Современные направления совершенствования реализации принципа гендерного равенства в трудовом праве Украины

Рассмотрены современные организационно-правовые направления совершенствования реализации принципа гендерного равенства в новых условиях хозяйствования.

Ключевые слова: гендерное равенство, трудовые отношения, гибкие режимы труда, трудовая миграция, организационно-правовые меры.

Kushnir N. V. Modern areas for improving the implementation of the principle of gender equality in the labor law of Ukraine

The modern organizational and legal directions for improving the implementation of the principle of gender equality in new economic conditions have been studied. Nowadays, Ukraine according to the legislation has established equality of women and men, but legally defined equality is in conflict with the actual circumstances of women's life. They continue to feel discrimination in almost all spheres of public activity. To eliminate this problem, the author has suggested: a) to increase the level of employment of the population, to reduce the growth of unemployment, to reduce segregation at the labor market; b) to stimulate the employer's interest in hiring women, establishing flexible working hours, the possibility of working at home, etc.; c) to give preference to the contractual method of establishing working conditions, as well as to the collective and contractual method of ensuring their implementation; d) to pay special attention to the labor migration of women with a view to provide them with legal and social protection abroad.

It has been stated that the construction of a democratic, legal and social state in Ukraine also depends on the principles of equal partnership between a man and a woman, mutual responsibility in the family and society. Nowadays, Ukraine needs to develop a system of political and legal, organizational measures to implement gender equality in all spheres of society's life, and especially in the implementation of the constitutional right to work.

Keywords: gender equality, labor relations, flexible labor conditions, labor migration, organizational and legal measures.



ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

УДК 159.922

В. І. Барко,

доктор психологічних наук, професор, професор кафедри соціології та психології факультету № 6 (права та масових комунікацій) Харківського національного університету внутрішніх справ; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4962-0975>;

В. П. Остапович,

кандидат юридичних наук, завідувач лабораторії психологічного забезпечення Державного науково-дослідного інституту МВС України;

В. В. Барко,

кандидат педагогічних наук, науковий співробітник лабораторії психологічного забезпечення діяльності ОВС Державного науково-дослідного інституту МВС України

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ПСИХОЛОГІЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто питання вдосконалення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України. Проаналізовано вітчизняний і зарубіжний досвід організації та проведення психологічної підготовки поліцейських, результатом якої має бути високий рівень мотивації професійної діяльності поліцейських, формування здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим факторам ризику, розвиток професійно важливих індивідуально-психологічних якостей. Надано пропозиції щодо розробки нормативних документів для організації та здійснення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України.

Ключові слова: поліція, правоохоронні органи, професійна психологічна підготовка, нормативно-правове забезпечення, мотивація, стрес.

Постановка проблеми. В умовах загострення криміногенної ситуації в державі особливого значення набувають питання професійної підготовки поліцейських до службової діяльності. Досвід зарубіжних країн свідчить, що ефективна професійна підготовка правоохоронців обов'язково передбачає психологічну складову. Це пояснюється тим, що поліцейський повинен не лише володіти спеціальними професійними знаннями й уміннями, а і бути психологічно готовим до дій в особливих та екстремальних умовах, комунікації з різними категоріями громадян, застосування фізичної сили і спецзасобів, швидкого реагування на події в умовах дефіциту часу та ризику тощо. Дослідження вітчизняних і зарубіжних учених свідчать, що складні умови праці поліцейських нерідко призводять до появи психологічних проблем – конфліктів, посттравматичних стресових розладів, схильності до девіантної поведінки і професійної деформації тощо [1–7]. Тому

важливим напрямом підвищення ефективності функціонування поліції є забезпечення психологічної підготовки поліцейських до умов професійної діяльності. Результатом такої психологічної підготовки має бути високий рівень мотивації професійної діяльності поліцейських, формуваний здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим факторам ризику, розвиток комунікативного потенціалу, навичок емоційної саморегуляції, інших професійно важливих якостей. Оскільки поліція є новим правоохоронним органом нашої держави, то на сьогодні дуже мало власного досвіду щодо професійної психологічної підготовки поліцейських до діяльності, не розроблене відповідне нормативно правове забезпечення цієї підготовки. У законі України «Про Національну поліцію» не закріплена система професійної, в тому числі психологічної підготовки поліцейських.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження багатьох учених показують, що поліцейському потрібно мати необхідні для роботи професійно важливі індивідуально-психологічні якості, серед яких особливо важливими є сила та лабільність нервової системи, сміливість, стресостійкість, комунікабельність, лідерські якості, достатньо високий рівень інтелекту і креативності тощо. Необхідно враховувати ці індивідуальні особливості під час професійного відбору кадрів до поліції, а також постійно розвивати та вдосконалювати різні компоненти психологічної готовності поліцейських до діяльності у процесі здійснення спеціальної професійної психологічної підготовки [1, с. 25; 2, с. 54]. Проте чинна законодавча та нормативно-правова база діяльності Національної поліції України не дозволяє повною мірою вирішити актуальні завдання професійної психологічної підготовки поліцейських. Аналіз нормативно-правової бази й останніх досліджень, присвячених питанням професійної підготовки поліцейських і психологічної роботи в Національній поліції України, показує, що документами, які регламентують питання організації та проведення професійної та службової підготовки поліцейських, є закон України «Про Національну поліцію», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію», а також наказ МВС України «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України» [8–10].

Вітчизняні науковці приділяють багато уваги розробці проблематики психологічної підготовки поліцейських і проблем психологічного забезпечення діяльності МВС України. Проведено багато наукових досліджень, розроблено навчально-методичні, практичні посібники та рекомендації для поліцейських, керівників підрозділів поліції, психологів і працівників кадрових апаратів, які спрямовані на здійснення психологічного забезпечення діяльності Національної поліції України. Такі науковці, як В. Г. Бабенко, І. В. Клименко, В. О. Криволапчук, А. А. Кирієнко, Ю. В. Котляр, В. О. Лефтеров, І. І. Пампура, Н. В. Ярема, С. І. Яковенко, О. М. Цільмак, автори цієї статті

В. І. Барко, В. П. Остапович, та інші за останні роки на основі своїх досліджень підготували наукові видання за актуальною тематикою, пов'язаною з розвитком професійно-психологічної готовності поліцейських до службової діяльності, формуванням психологічної та фізичної готовності особистості до дій в екстремальних ситуаціях, забезпеченням психологічного здоров'я працівників Національної поліції України; психологічним забезпеченням працівників ОВС та військовослужбовців Національної гвардії – учасників антитерористичної операції, використанням психотехнологій у практиці підготовки особового складу правоохоронних органів, вивченням психологічних аспектів спілкування з особами, які мають намір скоїти суїцид, дослідженням дій працівників патрульної поліції під час виїздів на виклики тощо [1–5]. На замовлення ДКЗ НПУ МВС України науковці ДНДІ МВС України розробляють наукову проблематику підвищення ефективності управлінської діяльності керівників підрозділів Національної поліції України, професійного психологічного відбору поліцейських і керівників поліцейських підрозділів, створення методичного інструментарію психологічного супроводу діяльності поліції.

Тому **метою** статті є розкриття можливих напрямів удосконалення психологічної підготовки працівників Національної поліції України як важливої умови підвищення ефективності діяльності поліції.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо, як закон України «Про Національну поліцію», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію», та наказ МВС України «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України» сприяють вирішенню завдань професійної психологічної підготовки поліцейських.

Статтею 72 закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що професійне навчання поліцейських включає в себе декілька видів, а саме: 1) первинну професійну підготовку; 2) підготовку у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання; 3) післядипломну освіту; 4) службову підготовку як систему заходів, спрямованих на закріплення та оновлення необхідних знань, умінь і навичок працівника поліції з урахуванням оперативної обстановки, специфіки та профілю його оперативно-службової діяльності.

Стаття 73 Закону «Первинна професійна підготовка» визначає, що поліцейські, які вперше прийняті на службу з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, зобов'язані пройти первинну професійну підготовку за відповідними навчальними програмами (планами), затвердженими Міністерством внутрішніх справ України.

Стаття 74 Закону «Підготовка поліцейських у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання» передбачає, що до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання,

які здійснюють підготовку поліцейських, можуть бути зараховані громадяни України, яким станом на 31 грудня року вступу виповниться 17 років.

Стаття 75 Закону «Післядипломна освіта поліцейських» визначає, що для поліцейських є обов'язковою також післядипломна освіта, яка здійснюється на загальних засадах, визначених законом України «Про вищу освіту», і складається з: 1) спеціалізації; 2) перепідготовки; 3) підвищення кваліфікації; 4) стажування. Післядипломна освіта поліцейських може здійснюватися безпосередньо в підрозділах поліції або в навчальних закладах, у тому числі на договірних умовах. Перші три види професійного навчання здійснюються вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання МВС України, навчальними планами та програмами яких передбачено вивчення психологічних дисциплін, пов'язаних з ефективною комунікацією, стресостійкістю поліцейських тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» передбачено, що Національна поліція України, відповідно до покладених на неї завдань організовує систему психологічного забезпечення поліцейських і працівників Національної поліції, забезпечує її функціонування. Проте до цього часу ще не ухвалено відповідних нормативних документів, які б закріплювали принципи організації, завдання, функції, структуру, форми і методи діяльності служби психологічного забезпечення Національної поліції.

Наказом МВС України від 26.01.2016 № 50 затверджено Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України. До видів службової підготовки належать:

- функціональна підготовка – комплекс заходів, спрямований на набуття й удосконалення поліцейським знань, умінь і навичок у сфері нормативно-правового забезпечення службової діяльності, необхідних для успішного виконання ним службових обов'язків;

- загальнопрофільна підготовка – комплекс заходів, спрямованих на набуття й удосконалення поліцейським умінь і навичок практичного застосування теоретичних знань щодо формування готовності до дій у ситуаціях різних ступенів ризику, а також щодо надання домедичної допомоги під час виконання службових завдань;

- тактична підготовка – комплекс заходів, спрямований на набуття й удосконалення поліцейським навичок практичного застосування теоретичних знань щодо правильного оцінювання конкретних подій із подальшим прийняттям правомірних рішень і психологічної готовності до дій у ситуаціях різних ступенів ризику;

- вогнева підготовка – комплекс заходів, спрямований на вивчення поліцейським основ стрільби з вогнепальної зброї, правомірного її застосування (використання) та вдосконалення навичок безпечного поводження з нею, швидкісної та влучної стрільби по нерухомих і рухомих цілях, із різних положень, в обмежений час, в русі тощо;

– фізична підготовка – комплекс заходів, спрямований на формування й удосконалення рухових умінь і навичок, розвиток фізичних якостей і здібностей поліцейського з урахуванням особливостей його професійної діяльності.

Деякі види, наприклад вогнева і тактична підготовки, передбачають психологічну складову. Так, у згаданому Положенні зафіксовано, що заняття з вогневої підготовки організуються та проводяться в навчальних групах за місцем служби, на навчальних зборах з обов'язковим урахуванням рівня підготовленості і психологічних якостей поліцейських. Тактична підготовка передбачає набуття й удосконалення психологічної готовності поліцейських до дій у ситуаціях різних ступенів ризику, поліцейських навичок щодо формування морально-психологічної стійкості до виконання службових завдань в особливих умовах. Проте Положенням не визначено форми, методи, технології та засоби вирішення завдань, пов'язаних із психологічною складовою службової підготовки поліцейських.

Таким чином, як видно з аналізу змісту закону України, постанови Кабінету Міністрів і Положення, психологічному забезпеченню діяльності Національної поліції сьогодні не приділяється належної уваги. Важливі питання, пов'язані з необхідністю озброєння поліцейських розвиненими психологічними навичками підтримання емоційної стійкості та протистояння стресам, удосконаленням комунікації та встановленням психологічного контакту з громадянами, оптимізацією соціально-психологічного клімату в колективах підрозділів, протидією службовим зловживанням та корупції в діяльності поліції тощо, зараз належним чином не вирішуються через відсутність їх нормативно-правового регулювання.

Вважаємо, що з метою докорінного поліпшення якості психологічної підготовки та психологічної роботи в підрозділах Національної поліції України доцільно доповнити перелік видів службової підготовки, закріплених у Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженому наказом МВС від 26.01.2016 № 50, таким видом, як професійна психологічна підготовка поліцейських. Досвід діяльності поліції зарубіжних країн свідчить, що вона являє собою комплекс організаційних і психологічних заходів, спрямованих на формування та розвиток в поліцейських професійно важливих якостей. Професійна психологічна підготовка має на меті розвиток загальних і спеціальних професійних здібностей, знань та умінь поліцейських і формування системної якості поліцейського – психологічної готовності особистості до професійної діяльності. Саме психологічна готовність є кінцевим результатом психологічної підготовки, який являє собою стійкий довготривалий стан особистості, що характеризується мобілізацією всіх психофізіологічних ресурсів організму, наявністю комплексу мотивів, знань, умінь, навичок та індивідуальних якостей, які забезпечують ефективність виконання певної діяльності. Психологічна готовність

є передумовою будь-якої цілеспрямованої діяльності, її регуляції, стійкості й ефективності. У структурі психологічної готовності до професійної діяльності традиційно виділяють такі функціонально взаємозалежні компоненти: а) мотиваційний – перелік мотивів до вибору та виконання професійних обов'язків і завдань; б) когнітивний – система знань, необхідних для успішного виконання професійної діяльності; в) операціональний – наявність умінь і навичок, які відповідають вимогам професійної діяльності; г) особистісний – комплекс професійно важливих індивідуально-психологічних якостей, необхідних для виконання професійної діяльності. Достатня розвиненість цих компонентів та їх цілісна єдність забезпечують високий рівень готовності людини до активної, самостійної, творчої професійної діяльності. Недостатня їх розвиненість свідчить про незавершеність процесу формування готовності, його середній або низький рівень.

Професійна психологічна підготовка поліцейського – тривалий процес, який починається на етапі початкової професійної підготовки та продовжується протягом всієї професійної діяльності. Програми психологічної підготовки поліцейських, зазвичай, розробляються науковцями, а безпосередню психологічну підготовку здійснюють практичні психологи підрозділів поліції та керівники в ході психологічного супроводу навчання та професійної діяльності поліцейських [5–7]. Професійна психологічна підготовка має реалізовуватися шляхом проведення навчальних і практичних занять з використанням інтерактивних технологій та методів навчання (тренінгів, ділових ігор, психодрами, брестормінгу, кейсів, відпрацювання смут перешкод тощо). Така підготовка передбачає участь психологів у проведенні цільових інструктажів поліцейських, які направляються для несення служби в екстремальних умовах (зведені загони, що відряджаються до зони проведення АТО, залучаються до охорони публічного порядку під час масових заходів тощо).

У процесі професійної психологічної підготовки важливо також забезпечити функціонування психотренінгових комплексів, організацію та проведення тренінгів з актуальної для професійної діяльності поліцейських тематики, спрямованої на формування необхідних професійних, поведінкових і комунікативних навичок, готовності до дій у різноманітних службових ситуаціях, практичне відпрацювання поліцейськими типових професійних завдань. Важливим елементом такої роботи є вивчення передового міжнародного досвіду щодо ефективних форм і методів професійної психологічної підготовки, впровадження сучасних новітніх психологічних методів навчання у практичну діяльність системи психологічного забезпечення Національної поліції України. Вважаємо доцільним розробити Комплексну програму організації та проведення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України, яка б затверджувалася й упроваджувалася відповідним наказом МВС України та закріплювала принципи організації, мету, завдання, методи і засоби її

здійснення. Також вважаємо, що необхідно затвердити в установленому порядку Положення про організацію системи психологічного забезпечення Національної поліції України, яке має регулювати питання організації, планування та контролю системи психологічного забезпечення, визначати принципи, завдання, функції та напрями його здійснення, методи, прийоми й засоби роботи, форми обліку, питання матеріально-технічного забезпечення, порядок взаємодії та повноваження психологів, керівників органів і підрозділів Національної поліції, інших посадових осіб, задіяних у реалізації завдань психологічної роботи.

Висновок. На сьогодні в Україні відсутня нормативно-правова база проведення професійної психологічної підготовки поліцейських. Тому актуальним завданням є розробка низки нормативно-правових актів, які б врегулювали питання, пов'язані з організацією та проведенням психологічної підготовки поліцейських. Вбачається доцільним, у першу чергу, доповнити перелік видів службової підготовки, закріплених у Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затверджене наказом МВС від 26.01.2016 № 50, таким видом, як професійна психологічна підготовка поліцейських. Також доцільно розробити Комплексну програму організації та проведення професійної психологічної підготовки поліцейських Національної поліції України, яка б затверджувалася й упроваджувалася відповідним наказом МВС України. Важливим нормативним документом, спрямованим на покращення професійної психологічної підготовки особового складу Національної поліції України, може стати Положення про організацію системи психологічного забезпечення Національної поліції України, яке б також затверджувалося й упроваджувалося відповідним наказом МВС.

Список бібліографічних посилань: 1. Барко В. І., Клименко І. В., Криволапчук В. О. Профілактика адиктивної поведінки у працівників ОВС України: навч. посіб. Київ, 2009. 52 с. 2. Спеціальна фізична підготовка: навч. посіб./В. О. Криволапчук, М. С. Кримська, С. М. Решко та ін. Київ: Нац. ун-т внутр. справ, 2009. 209 с. 3. Психологічна та фізична готовність особистості до дій в екстремальних ситуаціях: практ. посіб./В. П. Остапович, В. Г. Бабенко, Л. А. Кирієнко; за ред. В. О. Криволапчука. Київ: ДНДІ МВС України, 2016. 84 с. 4. Криволапчук В. О., Кушнар'єв С. В., Слівінський В. Р. Профілактика професійної деформації працівників органів внутрішніх справ: навч.-метод. посіб. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2014. 68 с. 5. Остапович В. П., Кирієнко Л. А., Котляр Ю. В., Барко В. В. Особливості надання психологічної допомоги учасникам АТО: посібник/ за ред. В. О. Криволапчука. Київ: ДНДІ МВС України, 2017. 163 с. 6. Aldwin S. M. Stress, coping, and development, Second Edition: An Integrative Perspective. New York: Guilford, 2007. 432 p. 7. Maddi S., Khoshaba D. M., Jensen K., Carter E., Lu J. L., Harvey R. H. Hardiness training for high risk undergraduates. *NACADA Journal*. 2002. № 22. Рр. 45–55. 8. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. 9. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету

Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // Урядовий портал: веб-портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248607704>. 10. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: наказ МВС України від 26.01.2016 № 50 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16>.

Надійшла до редколегії 24.03.2017



Барко В. И., Остапович В. П., Барко В. В. Пути повышения эффективности профессиональной психологической подготовки полицейских Национальной полиции Украины

Рассмотрены вопросы совершенствования профессиональной психологической подготовки полицейских Национальной полиции Украины. Проанализирован отечественный и зарубежный опыт организации и проведения психологической подготовки полицейских, результатом которой должен быть высокий уровень мотивации профессиональной деятельности полицейских, формирование способности успешно противодействовать стрессам, конфликтам и другим факторам риска, развитие профессионально важных индивидуально-психологических качеств. Предоставлены предложения относительно разработки нормативных документов для организации и осуществления профессиональной психологической подготовки полицейских Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: полиция, правоохранительные органы, профессиональная психологическая подготовка, нормативно-правовое обеспечение, мотивация, стресс.

Barko V. I., Ostapovich V. P., Barko V. V. Directions of increasing efficiency of professional psychological training of police officers of the National Police of Ukraine

Referring the works of domestic and foreign scholars, as well as own research the authors have revealed theoretical and psychological grounds of improving professional psychological training of police officers of the National Police of Ukraine. Domestic and foreign experience of organizing and conducting psychological training of police officers, the current regulatory basis of professional police training has been analyzed. Based on the conducted analysis the authors have indicated that nowadays the psychological provision of the National Police is neglected; important issues related to the need of police armament by the developed psychological skills to support emotional stability and countering stress, improving communications and establishing psychological contact with the public, optimizing socio-psychological climate in groups, countering official abuses and corruption in the police activities, are not adequately resolved.

The authors have provided suggestions to develop regulations that would have settled the organization and conduction of such police training. The authors have offered to supplement the list of professional training by professional psychological training of police officers, to develop the Comprehensive program of organization and conduction of professional psychological training of police officers and to approve Regulations on organization of the system of psychological provision of the National Police of Ukraine in the prescribed manner.

Keywords: police, law enforcement agencies, professional psychological training, regulatory provision, motivation, stress.



УДК 343.12(091)(477)«1930»

В. А. Греченко,

*доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
факультету № 6 (права та масових комунікацій)
Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6046-0178>*

Підготовка кадрів для міліції в Україні у 1930–1941 рр.

Розглянуто процеси, пов'язані з підготовкою кадрів для органів внутрішніх справ в Україні впродовж 1930–1941 рр., проаналізовано основні форми такої підготовки, її певні досягнення та недоліки.

Ключові слова: Україна, історія, міліція, школа, підготовка кадрів.

Постановка проблеми. Актуальність історико-правових досліджень діяльності органів правопорядку суттєво зростає на сучасному етапі розвитку держави та суспільства, коли звернення до спадщини минулого обумовлено ще й нагальними потребами реформування органів внутрішніх справ. Досвід діяльності міліції та дослідження правових засад функціонування підготовки кадрів для неї дають значний матеріал не лише для наукових узагальнень, а й для визначення напрямків удосконалення організації та діяльності сучасних правоохоронних органів.

Стан наукової розробки проблеми. Заявлена проблематика є недостатньо дослідженою. Науковці України вивчали, як правило, загальні тенденції в розвитку міліції у вказаний період та й то недостатньо активно. На загальносоюзному матеріалі ця тема досліджувалася лише в дисертації М. А. Кожевіної [1], в якій, проте, охоплено період 1918–1991 рр., а в масштабі УСРР/УРСР проблема підготовки кадрів для міліції фактично лишилась «білою плямою».

Виклад основного матеріалу. Основною формою підготовки кадрів для міліції в 1920-ті роки були школи міліції. Така практика тривала і в 1930-ті роки.

16 вересня 1930 р. начальник робітничо-селянської міліції УСРР видав наказ № 60, яким затверджувалося Положення про міжрайонні школи молодшого складу Робітничо-Селянської міліції УСРР [2, с. 344–345]. Такі школи повинні були готувати «кваліфікованого міліціонера та молодшого командира». Термін навчання встановлювався у 3 місяці. Курсанти жили в казармі, але харчуватися мали за власний кошт [3].

У постанові ЦВК і РНК СРСР від 3 лютого 1931 р. «Про правове і матеріальне положення працівників робітничо-селянської міліції і кримінального розшуку» визначався правовий статус навчальних закладів зрівняних у правах і положенні з навчальними закладами РСЧА. Для системи міліцейської освіти визначалася перспектива розвитку, що мала як позитивні, так і негативні моменти. З одного боку, школи й курси міліції набували стабільної фінансової підтримки з боку держави, можливість зміцнення матеріально-технічної та навчальної бази, дотримання прав курсантів на пільги й державне забезпечення. З іншого – державна політика стосовно шкіл і курсів міліції як резерву Червоної Армії отримала своє логічне та юридичне завершення. Військова підготовка знову стала обов'язковою й мала пріоритет поряд зі спеціальною на шкоду останній. Внутрішній розпорядок регламентувався військовими статутами, військове відомство отримувало право втручатися в процес навчання міліціонерів і координувати військову роботу в міліції. Новими в організації навчального процесу стали навчальні бойові тривоги – свідчення воєнізації шкільного життя.

Незважаючи на складну ситуацію 1930-х рр., система спеціальних навчальних закладів розвивалася й удосконалювалася. Зокрема, у 1933 р. Харківську школу робітничо-селянської міліції було реорганізовано та значно розширено. Їй надавалося право готувати не лише рядових міліціонерів і молодших командирів, а й оперативно-начальницький склад для заміщення вищих посад у системі НКВС [4, с. 16].

20 березня 1936 р. нарком внутрішніх справ СРСР видав наказ про переведення шкіл РСМ на дворічне навчання й затвердив Положення про школи старшого та середнього начскладу РСМ. Така школа була реорганізована й у Харкові [5, с. 367].

У наказі вказувалося, що завданням шкіл є підготовка та пере- підготовка кваліфікованих і політично стійких працівників РСМ на посаді старшого начскладу з рівнем знань: а) загальноосвітніх – в обсязі семи класів середньої школи; б) політичних – в обсязі обласних курсів марксизму-ленінізму; в) військових – в обсязі командира взводу РСМ; г) фізичних – в обсязі комплексу ГПО 1-го та 2-го ступеня й опанування самбо.

Розмір класних навчальних груп не повинен був перевищувати 25 осіб. Термін навчання в школах встановлювався дворічний (22 місяці й 20 навчальних днів відводилися на теоретичне навчання, включно з виходом у табір, і практичною роботою в органах РСМ, 1 місяць і 10 днів – на канікули й відпустки).

У школах організувалися кафедри. До завдань кафедр входили спостереження за проходженням програм, перевірка засвоєності знань слухачами, добір підручників, опрацювання питань методики викладання та навчальних завдань і керівництво роботою лабораторій. Кафедри склалися з викладачів відповідних дисциплін і з пред-

ставників слухачів навчальних груп. Кафедри очолювали начальники, безпосередньо підпорядковані начальникові навчальної частини.

Школи комплектувалися за рахунок: а) працівників РСМ; б) осіб, які знову приймалися на службу в РСМ; в) осіб, які відраджалися партійно-комсомольськими організаціями в порядку персонального відбору. Кандидати в школу повинні були: а) мати підготовку не нижче чотирьох класів початкової школи; б) бути у віці не більше 37 років для працівників РКМ і 35 років для інших; в) бути цілком фізично здоровим і відповідати вимогам медичного відбору; г) мати позитивні атестації по роботі (особи середнього начскладу мали бути атестовані на просування по службі).

Перемінний склад школи називався слухачами й жодних знаків розрізнення не носив. Слухачі забезпечувалися грошовим утриманням відповідно до посад, які вони обіймали до вступу до школи, із коштів, що асигнувалися школі.

Увесь комплекс дисциплін навчального плану був розрахований на те, щоб підготувати кваліфікованого працівника, який вміє виконувати вимоги, що висуваються до начальника міськвідділення, оперуповноваженого КРПО і старшого інспектора. Цикл спеціальних дисциплін був розрахований на те, щоб дати слухачам знання, необхідні начальникам відділення міліції міста для керівництва зовнішньою службою та паспортною роботою, всією кримінально-розшуковою роботою в масштабі відділення, вміння практично організувати цю роботу та навчити підлеглих працівників виконувати обов'язки з охорони громадської безпеки, паспортної справи, тактики розслідування, слідства, по роботі з агентурою тощо.

Цикл соціально-економічних дисциплін був розрахований на те, щоб дати слухачеві середню політичну освіту на рівні знань обласних курсів марксизму-ленінізму, цикл загальноосвітніх дисциплін – на те, щоб дати слухачеві обсяг знань неповної середньої школи наркомату освіти (семирічки), а цикл військових дисциплін – на те, щоб дати слухачам інструкторські навички, командну мову й уміння командувати стройовими підрозділами (до взводу), основи військової техніки й тактики, вміння розбиратися на карті та складати кроки. На заняттях з фізичної підготовки слухачі мали дати тренування по комплексу ГПО, підготувати із них загартованих, фізично підтягнутих працівників, озброєних знаннями техніки застосування самбо. Завданням стрілецької підготовки було виховати слухача, який досконало володіє наданою йому зброєю й добре знає її бойові властивості.

Соціально-економічний цикл розпочинався з вивчення історії СРСР і політекономії. Історія ВКП(б) за навчально-виробничим планом викладалося після вивчення слухачами теми про другу половину XIX століття з історії СРСР.

Усім, хто закінчив школу, видавалися відповідні посвідчення за формою, встановленою ГУРСМ НКВС СРСР. Усі випускники цієї школи заносилися в кандидатські списки на просування за посадою

й могли бути звільнені з РСМ виключно із санкції начальника ГУРСМ НКВС СРСР [6, с. 419–428].

У 1930-ті роки розпочалося вирішення проблеми, що мала надзвичайно важливе значення для всієї всеукраїнської шкільно-курсової системи, – підготовки викладацьких кадрів спеціально для шкіл міліції. Спочатку навчання здійснювалося в Інституті адміністративного будівництва в Москві, потім у Центральній школі міліції. Але частка підготовлених педагогів серед викладацького складу таких шкіл була незначною. Навіть серед керівників навчальних закладів 8 осіб з 27 (близько 30 %) мали нижчу освіту, тільки 1 особа – вищу, 21 особа (78 %) – спеціальну міліцейську підготовку, а інші (22 %) не мали її взагалі; серед заступників і помічників начальників шкіл міліції 55 % не мали спеціальної підготовки [1, с. 231]. У цілому ж до викладання в школах міліції залучалися педагоги з інших навчальних закладів або практичні працівники, перші з яких не мали досвіду роботи в спеціалізованих навчальних закладах, тому часто не враховували їх специфіку, а другі, як правило, не мали навичок педагогічної діяльності.

19 квітня 1939 р. ЦК КП(б)У ухвалив постанову про відбір слухачів до Вищої школи НКВС СРСР на 1939–1940 рр. У ньому вказувалося: «Зобов'язати обкоми КП(б)У до першого серпня 1939 р. зробити відбір і представити на затвердження ЦК КП (б) У слухачів у Вищу Школу НКВС СРСР з числа членів, кандидатів ВКП (б) і членів АКСМУ у віці до 30 років, що мають закінчену вищу освіту». На Харків було виділено 20 місць [7, с. 350].

Зниження не лише професійного, а й загальноосвітнього рівня значної кількості працівників міліції викликало серйозне занепокоєння керівних органів і вимагало вжиття невідкладних заходів. Наприклад, у жовтні 1939 р. Дорожнім відділом робітничо-селянської міліції Південної залізниці було видано наказ про організацію навчання командного складу на станціях Харків-пасажирський та Харків-Основа на базі першої залізничної школи. Наказом призначалися старости класів, які зобов'язувалися доповідати про відвідування занять особисто начальникові Дорвідділу [8, с. 36].

Таблиця 1

Рівень загальної освіти працівників міліції на 1 липня 1940 р.

[1, с. 223]

Показники	Весь особовий склад міліції	Начсклад міліції	Рядовий і молодший начсклад міліції
Вища освіта	0,4 %	0,7 %	–
Середня освіта	11,2 %	17,2 %	1,4 %
Нижча освіта	83,9 %	82,1 %	88,5 %
Малограмотні	4,4 %	–	10,1 %

Неграмотні	0,01 %	–	0,03 %
------------	--------	---	--------

Більше 3/4 особового складу міліції мали нижчу освіту, а серед рядового та молодшого складу десята частина співробітників була малограмотною, тому у 1940–1941 навчальному році за шкільні парти сіли майже 53 тисячі працівників міліції.

На початку 1940-х років Наркомат внутрішніх справ УРСР здійснив низку заходів, спрямованих на розширення мережі міліцейських навчальних закладів і підвищення рівня навчання. Головна роль у вирішенні цього завдання відводилась спеціальним навчальним закладам. У результаті підрозділи міліції почали регулярно поповнюватися кваліфікованими кадрами, їхній загальнотеоретичний рівень помітно підвищився, вдосконалювались практичні навички оперативної-службової роботи не лише керівного та начальницького складу, але й рядових міліціонерів. Більш якісним стало навчання спеціалістів за окремими напрямками міліцейської служби.

Випускники навчальних закладів МВС досить високо цінувалися. Відповідно до наказу НКВС СРСР від 17 червня 1940 р. № 442 призначення спеціалістів із вищою освітою здійснювалося тільки з відомо Головного управління НКВС, а переміщення та звільнення – за згодою відділу кадрів НКВС СРСР.

26 липня 1940 р. ЦК КП(б)У ухвалив постанову про набір слухачів у міжрайонні школи НКВС. На Харківську область було виділено 30 місць [9]. Слід відзначити, що до початку радянсько-німецької війни в Україні було всього три міжобласні дворічні школи міліції: в Харкові, Одесі та Полтаві [7, с. 353].

Таблиця 2

Рівень спеціальної підготовки працівників міліції в 1940 р.
[1, с. 225]

Показники	Державна міліція	Начсклад міліції	Рядовий склад міліції
Закінчили:			
Центральну школу РСМ	0,7 %	1,4 %	–
школи удосконалення РСМ	1,4 %	3,1 %	–
школи РСМ	4,9 %	10,5 %	0,1 %
курси РСМ	5,6 %	8,5 %	3,6 %

Результати аналізу показують, що професійну підготовку серед усіх співробітників міліції пройшла лише десята частина, серед начскладу – кожен п'ятий, а серед рядового складу – кожен двадцятий.

Мала ефективність системи професійної підготовки в кількісному плані пояснювалася проведеними в 1930-х роках чистками.

З метою підвищення професійної майстерності керівного й начальницького складу та їх боєздатності 20 лютого 1941 р. НКВС СРСР затвердив Положення про командирське навчання в системі органів внутрішніх справ [10, с. 107–108]. Командирське навчання здійснювалося за ретельно розробленими планами та програмами, що склалися на кожний рік. Крім того, навчальний план передбачав заняття з прогиповітряної оборони, вогневої та фізичної підготовки. Серед завдань командирського навчання були підвищення ідейно-політичного рівня, службової кваліфікації начальницького складу, поповнення знань із питань організації охорони громадського правопорядку та боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку в умовах повітряного нападу супротивника. Положення було важливим для організації підготовки співробітників міліції низових підрозділів і підвищення їх боєздатності.

18 березня 1941 р. наказом НКВС СРСР було утворено Управління навчальних закладів НКВС СРСР. На цей час у державі існувала дуже розгалужена мережа навчальних закладів, які готували співробітників для НКВС: по Головному управлінню шосейних доріг – 4 автодорожні інститути (Москва, Харків, Саратов, Омськ) і 6 технікумів відповідного профілю; по Головному архівному управлінню – Московський історико-архівний інститут і Ленінградський історико-архівний технікум; по Головному управлінню виправно-трудових таборів і колоній – курси Гулага в містах Любліно, Києві, Вязьмі та Куйбишеві, 3 школи ВОХР, школа службового собаківництва й курси ВОХР у м. Тайшеті; по Головному управлінню пожежної охорони – 5 шкіл середнього начскладу, Ленінградський пожежний технікум, Харківські курси удосконалення комскладу та факультет інженерів пожежної охорони при Ленінградському інституті інженерів комунального господарства; по Головному управлінню міліції – Центральна школа в Москві, Ленінградська школа політпрацівників, 21 дворічна школа (міжобласна), 7 шкіл із річним терміном навчання, 5 шкіл службового собаківництва й 27 міліцейських курсів [11, с. 38].

Зокрема, в Україні до радянсько-німецької війни функціонували 3 міжобласні дворічні школи міліції (в Харкові, Одесі та Полтаві), 3 однорічні школи (у Львові, Станіславі та Дрогобичі) й річні курси міліції в Харкові, Дніпропетровську, Ворошиловграді й Одесі із загальною кількістю тих, що навчаються, до 2000 осіб [5, с. 367].

Висновки. Прагнення зберегти професійне ядро в міліції та збільшити кількість працівників зі спеціальною освітою призвело до постійного пошуку оптимальних термінів навчання міліцейській професії в школах і на курсах. Постійні зміни структури навчальних закладів, орієнтирів і пріоритетів у навчальному процесі й гонитва за кількістю тих, що навчаються, а не за якістю навчання порушували стабільність у професійній підготовці кадрів міліції.

У результаті в передвоєнне десятиліття система міліцейської освіти, перебуваючи в постійному русі та реконструкції, не зазнала значних якісних змін. Посилювалася дисципліна, вводилися воєнізовані елементи у внутрішній розпорядок міліцейських підрозділів, але, на відміну від цивільної системи освіти, де в другій половині 1930-х років сталося реформування всіх східців і рівнів підготовки, а середні спеціальні й вищі навчальні заклади переорієнтовувалися на підвищення якості освітнього процесу, збільшення термінів навчання та ліквідацію станових бар'єрів, система міліцейської освіти зберігала колишні орієнтири в організації професійної підготовки.

Список бібліографічних посилань: 1. Кожевина М. А. Милицейское образование в Советской России: организация и правовое регулирование (1918–1991 гг.): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2005. 416 с. 2. Михайленко П. П., Кондратьев Я. О. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Т. 2: 1917–1945. Київ: Генеза, 1999. 412 с. 3. Школа міліції та її завдання. *Радянський вартовий*. 1930. 27 квіт. 4. Бандурка О. М. Університет внутрішніх справ: минуле, сучасне, майбутнє. Інформаційний бюлетень Республіканського навчально-методичного центру/МВС України, Укр. акад. внутр. справ. Київ, 1995. № 3. С. 14–16. 5. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917–2017 рр.): у 6 т./авт. кол.: М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко та ін.; за заг. ред. А. Б. Авакова; МВС України; ДНДІ МВС України. Т. 5: Народний комісаріат внутрішніх справ радянської України (22 червня 1941 р. – 1945 р.). Київ, 2015. 938 с. 6. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917–2017 рр.): у 6 т./авт. кол.: М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко та ін.; за заг. ред. А. Б. Авакова; МВС України; ДНДІ МВС України. Т. 4: Народний комісаріат внутрішніх справ радянської України: реорганізації, зміна статусу, правових основ, основні напрями діяльності (грудень 1930 р. – 21 червня 1941 р.). Київ, 2015. 946 с. 7. Михайленко П. П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України: у 3 т. Київ: Генеза, 1999. Т. 2: 1926–1937 рр. 412 с. 8. Історія органів внутрішніх справ: навч. матеріали до спецкурсу: у 2 ч. Ч. II: XX століття/за ред. Зайцева Л. О. Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. 154 с. 9. ЦДАГО України (Центр. держ. архів громад. орг. України). Ф. 1. Оп. 16. Спр. 43. Арк. 94. 10. Лабоженко Д. Б. Міліція радянської України в період війни 1941–1945 років: історико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 201 с. URL: <http://www.univd.edu.ua/diplomas/doc/dipLabojenko20160630.svf> (дата звернення: 19.02.2017). 11. Милиция России: документы и материалы. 1917–1999/авт.-сост.: А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев. Саратов: СЮИ МВД России, 2000. Т. 1: 1917–1934. 376 с.

Надійшла до редколегії 20.02.2017



Греченко В. А. Подготовка кадров для милиции в Украине в 1930–1941 гг.

Рассмотрены процессы, связанные с подготовкой кадров для органов внутренних дел в Украине на протяжении 1930–1941 гг., проанализированы основные формы такой подготовки, её определённые достижения и недостатки.

Ключевые слова: Украина, история, милиция, школа, подготовка кадров.

Grechenko V. A. Training of police personnel in Ukraine in 1930–1941

The processes related to training for Internal Affairs Agencies in Ukraine during 1930–1941 have been studied; the basic forms of such training, its some achievements and shortcomings have been analyzed.

It has been noted that the experience of police activities and research of legal principles of the functioning of personnel training for the police provide a great scope of material not only for scientific generalizations, but also to determine the areas for improving the organization and activities of modern law enforcement agencies. The stated issue is not enough studied. The scholars in Ukraine, as a rule, have studied general tendencies in the development of the police in the specified period, and the problem of training police personnel remained unstudied.

It has been established that the main tendency in personnel policy for the police was to maintain a professional core of these agencies and to increase the number of employees with special education. This resulted to the permanent search for the best terms of training of police profession in schools and courses. Ongoing restructuring of educational establishments, orientations and priorities in education and the pursuit for the number of those enrolled, not for the quality of education, violated stability in the professional training of the police personnel. As a result, the system of police education in pre-war decade, being in the constant movement and reconstruction, remained qualitatively unchanged. The discipline was strengthened, paramilitary elements were implemented into internal rules of police units, but the system of police education kept the old benchmarks in the organization of vocational training, unlike the civilian education system, where in the second half of 1930s there was a reform of all steps and levels of training; and secondary and higher educational institutions were re-orientated to improving the quality of the educational process, increase in education terms and the elimination of class barriers.

Keywords: Ukraine, history, police, school, training of personnel.



НА КНИЖКОВУ ПОЛІЦЮ

Екологічне право України. Особлива частина : навч. посіб. / [О. М. Шуміло (кер. авт. кол.), І. В. Бригадир, В. А. Зуєв та ін.] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – 2-ге вид., змін. / за заг. ред. О. М. Шуміла. – Харків, 2017. – 384 с. – ISBN 978-966-610-217-4

У посібнику розкрито проблеми правової охорони навколишнього природного середовища, розглянуто правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду, питання міжнародно-правової охорони довкілля. Охоплено питання з особливої частини дисципліни «Екологічне право» відповідно до вимог кредитно-модульної системи.

Повний склад авторського колективу: О. М. Шуміло (керівник), канд. юрид. наук, доц.; І. В. Бригадир, канд. юрид. наук, доц.; В. А. Зуєв, канд. юрид. наук, доц.; В. І. Книш, канд. юрид. наук; В. В. Шеховцов, канд. юрид. наук, доц.; І. А. Шуміло, канд. юрид. наук, доц. Перше видання навчального посібника побачило світ у 2014 р.

Для студентів вищих навчальних закладів, що навчаються за спеціальностями «Правознавство», «Правоохоронна діяльність» та працівників правоохоронних органів. Рекомендовано Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів (лист № 1/11-14411 від 12 вересня 2012 р.).

Пам'ятка випускника Харківського національного університету внутрішніх справ : [практ. посіб. / кол. авт.-уклад.: І. В. Клименко, А. В. Васянович, Д. В. Швець та ін. ; упоряд.: К. А. Бугайчук, П. О. Білоус] ; за заг. ред. В. В. Сокурєнка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2017. – 96 с. – ISBN 978-966-610-226-6

У практичному посібнику на допомогу молодому працівнику Національної поліції України зібрано матеріал, який буде корисним під час кваліфікації правопорушень, проведення досудового розслідування, розгляду питань, що стосуються адміністративних правопорушень. Значну увагу приділено опису необхідних практичних дій поліцейських та алгоритмів таких дій у типових ситуаціях службової діяльності.

Повний склад колективу авторів-укладачів: канд. психол. наук І. В. Клименко, А. В. Васянович (ДКЗ Нацполіції України), канд. пед. наук Д. В. Швець (ХНУВС); канд. юрид. наук А. А. Васильєв, канд. юрид. наук, доц. К. О. Черевко (кафедра кримінального права і кримінології факультету № 1 ХНУВС); д-р юрид. наук, проф. О. О. Юхно, канд. юрид. наук, доц. Г. І. Глобенко, канд.

юрид. наук, доц. С. Ю. Сичов (кафедра кримінального процесу та організації досудового слідства факультету № 1 ХНУВС); канд. юрид. наук, доц. Т. П. Матющкова (кафедра криміналістики та судової експертології факультету № 1 ХНУВС); д-р юрид. наук, проф. О. Ю. Салманова, канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник М. В. Завальний, канд. юрид. наук В. О. Невядовський (кафедра адміністративного права і процесу факультету № 3 ХНУВС); д-р юрид. наук, проф. О. І. Безпалова, д-р юрид. наук, проф. О. В. Джафарова, канд. юрид. наук, доц. С. О. Шатрава, канд. юрид. наук, доц. С. А. Резанов, канд. юрид. наук, доц. О. О. Панова (кафедра адміністративної діяльності поліції факультету № 3 ХНУВС); канд. юрид. наук, доц. О. А. Моргунов, О. А. Соколов (кафедра спеціальної фізичної підготовки факультету № 2 ХНУВС) та канд. техн. наук, доц. І. В. Власенко, канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник О. Ю. Прокопенко (кафедра тактичної та тактико-спеціальної підготовки факультету № 3 ХНУВС). Матеріал зібрали: І. М. Рязанцева, канд. юрид. наук; С. М. Марчишин.

Запрошуємо читачів ознайомитися також з іншими виданнями, підготовленими працівниками Харківського національного університету внутрішніх справ. Матеріали про них розміщено на бібліотечному порталі Університету (<http://lib.univd.edu.ua>) і на університетському сайті (<http://univd.edu.ua>) в розділі «Новини» за посиланнями:

08.01.2017 – Новітні видання в подарунок бібліотеці – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2001;

10.01.2017 – Наукові здобутки вчених ХНУВС – бібліотеці – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2003;

11.01.2017 – Слухачам магістратури – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2004;

07.03.2017 – Вийшла друком Українська кримінологічна енциклопедія – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2235.

До відома наукової громадськості!*

У період з 28 грудня 2016 р. по 31 березня 2017 р. на базі Харківського національного університету внутрішніх справ відбулися такі заходи:

20 січня 2017 р. – міжкафедральний круглий стіл до **Дня Соборності України**»;

23 лютого 2017 р. – круглий стіл **«Профілактика дитячих суїцидів, запобігання прищеплення дітям суїцидальних нахилів через мережу Інтернет**»;

30 березня 2017 р. – міжнародна науково-практична конференція **«Особистість, суспільство, закон: психологічні проблеми та шляхи їх розв'язання**», присвячена пам'яті професора **С. П. Бочарової**;

31 березня 2017 р. – V міжнародна науково-практична конференція **«Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції**».

У спеціалізованій вченій раді **Д 64.700.01** відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

16 лютого 2017 р. – НИЖНИКА Олександра Степановича **«Адміністративно-правові засади реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні**» на здобуття наукового ступеня (далі – на здоб. наук. ступ.) кандидата юридичних (далі – канд. юрид.) наук за спеціальністю (далі – спец.) 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; ГУЗЄЯ Володимира Миколайовича **«Методика розслідування умисних вбивств або заподіяння тяжких тілесних ушкоджень у разі перевищення меж необхідної оборони чи перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;

17 лютого 2017 р. – ТКАЧЕНКО Наталії Миколаївни **«Суб'єкти судово-експертної діяльності в сучасній системі експертного забезпечення кримінального провадження**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.09; ФЕЛИК Василя Івановича **«Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України**» на здоб. наук. ступ. доктора юридичних (далі – д-ра юрид.) наук за спец. 12.00.07;

* Електронні версії матеріалів науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів тощо, виданих Харківським національним університетом внутрішніх справ, дивіться також на сайті ХНУВС, режим доступу до розділу: <http://univd.edu.ua/dir/401/materiali-naukovo-praktichnih-konferentsiy>.

30 березня 2017 р. – КОРОВАЙКА Олександра Івановича «**Реалізація міжнародних стандартів кримінального судочинства в судовому провадженні України**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.09; ГАЛКІНОЇ Олени Миколаївни «**Адміністративно-правові засади забезпечення безпечності та якості харчових продуктів в Україні**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

31 березня 2017 р. – ЄВДОКІМЕНКО Світлани Вікторівни «**Судово-економічна експертиза: теоретико-методологічні засади і практика реалізації**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.09; ХОШИ Вадима Віталійовича «**Адміністративно-правове забезпечення акредитації судово-експертних установ України**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.02 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

30 січня 2017 р. – ВІВЧАРУК Діани Павлівни «**Типовий договір у цивільному праві**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право; ХУДЯКОВОЇ Олени Валентинівни «**Правове регулювання виникнення трудових правовідносин з поліцейськими**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення;

31 січня 2017 р. – СІЧОВОЇ Вікторії Володимирівни «**Особливості локального правового регулювання трудових відносин в Україні**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.05;

23 березня 2017 р. – СУБОТИ Сергія Івановича «**Національна поліція України та її взаємодія з громадянським суспільством: теоретико-правове дослідження**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; СУШКО Єлизавети Олексіївни «**Цивільно-правова модель акціонерних товариств України в умовах євроінтеграції та глобалізації: порівняльний аналіз законодавства України, Німеччини та Китаю**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03;

24 березня 2017 р. – ДВОРНІЧЕНКО Алли Сергіївни «**Цивільно-правове регулювання інформованої згоди на медичне втручання**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03; ГУЙВАН Дмитра Петровича «**Цивільно-правове регулювання відносин з постачання гарячої води побутовому споживачу**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03;

25 березня 2017 р. – ДАНИЛЯКА Юрія Володимировича «**Судовий захист прав осіб, які не брали участь у цивільній справі**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03; ДАВИДЮК Тетяни Вікторівни «**Правове регулювання представництва у корпоративних відносинах: цивільно-правовий аспект**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.03 відбулися захисти дисертаційних досліджень:

24 лютого 2017 р. – ОГОРОДНИКА Євгенія Івановича **«Механізм реалізації кримінально-виконавчої політики України та її реформування на сучасному етапі»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08 – кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право; ЛОСИЧ Тетяни Сергіївни **«Кримінальна відповідальність за погрозу або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08;

25 лютого 2017 р. – ЧАБАНЕНКА Сергія Миколайовича **«Суб'єкти судово-експертної діяльності в сучасній системі експертного забезпечення кримінального провадження»** на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08; ОРЛА Юрія Вікторовича **«Кримінально-правова охорона нормальної діяльності органів і установ кримінально-виконавчої служби України»** на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.08.

У спеціалізованій вченій раді К 64.700.04 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

28 грудня 2016 р. – ГЕРАЩЕНКА Олега Володимировича **«Психологічна корекція поведінки схильних до бродяжництва підлітків»** на здоб. наук. ступ. кандидата психологічних наук за спец. 19.00.06 – юридична психологія (психологічні науки); КИСЛИНСЬКОЇ Дар'ї Михайлівни **«Особливості формування ціннісних регуляторів поведінки у майбутніх правоохоронців»** на здоб. наук. ступ. кандидата психологічних наук за спец. 19.00.06 – юридична психологія (психологічні науки).

Цікаві матеріали на сайті ХНУВС:

19.01.2017 – ХНУВС увійшов до Рейтингу університетів світу Webometrics за показниками Google Scholar Citations – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2022;

24.01.2017 – Репозиторій ХНУВС вперше увійшов до міжнародного рейтингу репозиторіїв «Ranking Web of Repositories» від Webometrics – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2041;

05.02.2017 – Опубліковано новий web-рейтинг університетів світу Ranking Web of Universities! – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2080;

28.02.2017 – Криминологічна асоціація України підвела підсумки конкурсу статей, опублікованих у збірнику наукових праць «Вісник Криминологічної асоціації України» – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2185;

10.03.2017 – Доцент кафедри криміналістики та судової експертології факультету № 1 отримала Грант Фонду Королеви Ядвіги – http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=2244.

Курсантська та студентська наука

У період з 28 грудня 2016 р. по 31 березня 2017 р. курсантами та студентами Університету **взято участь у міжнародних, всеукраїнських, регіональних та університетських конференціях, семінарах, круглих столах:**

у міжкафедральному круглому столі до Дня Соборності України (Харківський національний університет внутрішніх справ, 20 січня 2017 р.) – 33 учасники;

Взято участь у конкурсах:

у Всеукраїнському конкурсі студентських наукових робіт з природничих, технічних та гуманітарних наук;

у Міському конкурсі студентських проєктів «Харків – місто молодіжних ініціатив» (за ініціативою Харківського міського голови Г. А. Кернеса);

у XI Харківському регіональному конкурсі студентських наукових робіт з природничих, технічних та гуманітарних наук.

У Харківському національному університеті внутрішніх справ відбувся інтелектуальний турнір «Брейн-ринг». У ньому взяли участь шість команд, які представляли факультети навчального закладу, – «Слідство ведуть» (факультет № 1), «Ол інклюдів» (факультет № 2), «Команда Ікс» (факультет № 3), «Смішарики» (факультет № 4) «Кмітлива шестірка» та «Я – студент» (обидві – від факультету № 6).

Відкрив інтелектуальний турнір перший проректор університету підполковник поліції Дмитро Швець. Він зазначив, що ця гра не тільки є стимулом для засвоєння нових знань та підвищення власної ерудиції кожного учасника, але й учить діяти в команді, дослухаючись один до одного. За право називатися найкмітливішою та найінтелектуальнішою командою гравці змагалися у п'яти турах. За результатами запеклої та напруженої боротьби призові місця розподілилися таким чином: I місце – команда «Я – студент», II місце – «Кмітлива шестірка» і III місце – команда «Слідство ведуть».

НАШІ АВТОРИ

- Барко В. В.** ➤ науковий співробітник лабораторії психологічного забезпечення діяльності ОВС Державного науково-дослідного інституту МВС України, канд. пед. наук
- Барко В. І.** ➤ професор кафедри соціології та психології факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ (далі – ХНУВС), д-р психол. наук, проф.
- Бахаєва А. С.** ➤ ад'юнкт кафедри цивільно-правових дисциплін факультету № 4 (кіберполіції) ХНУВС
- Бортник С. М.** ➤ декан факультету № 2 (кримінальної поліції) ХНУВС, канд. юрид. наук
- Брусакова О. В.** ➤ доцент кафедри загально правових дисциплін факультету № 6 ХНУВС, канд. філос. наук
- Буржинський В. А.** ➤ директор Департаменту інформаційних технологій Міністерства внутрішніх справ України, канд. юрид. наук
- Важинський О. С.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Войціховський А. В.** ➤ професор кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.
- Волков В. А.** ➤ аспірант ХНУВС
- Греченко В. А.** ➤ завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, д-р іст. наук, проф.
- Ємець Л. О.** ➤ народний депутат України, канд. юрид. наук
- Жорнокуй В. Г.** ➤ доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС, канд. юрид. наук
- Загородній С. А.** ➤ доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.
- Зозуля І. В.** ➤ професор кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6 ХНУВС, д-р юрид. наук, проф.
- Каленіченко Л. І.** ➤ доцент кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 (слідства) ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.
- Киреева І. В.** ➤ доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 ХНУВС, канд. юрид. наук, доц.

- Кіріленко Ф. О.** ➤ заступник начальника управління міжвідомчої і міждержавної інформаційної взаємодії Департаменту інформаційних технологій Міністерства внутрішніх справ України, канд. юрид. наук
- Корнієнко В. В.** ➤ старший викладач кафедри криміналістики та судової експертології факультету № 1 ХНУВС, канд. юрид. наук
- Кушнір Н. В.** ➤ аспірантка ХНУВС
- Левада О. В.** ➤ здобувач науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України
- Мандичев Д. В.** ➤ здобувач ХНУВС, канд. юрид. наук
- Морозова Ю. В.** ➤ аспірант кафедри цивільного права та процесу факультету № 6 ХНУВС
- Надьон О. В.** ➤ аспірант ХНУВС
- Остапович В. П.** ➤ завідувач лабораторії психологічного забезпечення Державного науково-дослідного інституту МВС України, канд. юрид. наук
- Петров О. С.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Пилипів Р. М.** ➤ начальник сектору реагування патрульної поліції № 2 Рожнятівського відділення Калузького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Івано-Франківській області, ад'юнкт Львівського державного університету внутрішніх справ
- Проневич О. С.** ➤ головний науковий співробітник центру вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, д-р юрид. наук, проф.
- Світлична Ю. О.** ➤ голова Харківської обласної державної адміністрації, канд. наук з держ. упр.
- Сопільник Р. Л.** ➤ докторант Львівського університету бізнесу та права, канд. юрид. наук, доц.
- Шорський П. О.** ➤ аспірант ХНУВС
- Щербаковський М. Г.** ➤ професор кафедри кримінально-правових дисциплін факультету № 6 ХНУВС, д-р юрид. наук, доц.
- Щербанюк Д. В.** ➤ аспірант ХНУВС

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**ПОРЯДОК
ПОДАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДЛЯ ПУБЛІКАЦІЇ
У ЗБІРНИКУ НАУКОВИХ ПРАЦЬ
«ВІСНИК ХАРКІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ»**

1. МОВА ПУБЛІКАЦІЙ – українська.

2. ОФОРМЛЕННЯ. Матеріали слід подавати у друкованому та електронному варіантах. Весь текст має бути набраний у текстових редакторах «MS Word-97–2010» із використанням стандартного шрифту Times New Roman 14-го кегля з міжрядковим інтервалом 1,5. Графіки, рисунки та діаграми виконуються за допомогою стандартного програмного забезпечення. Відступ зверху, знизу та праворуч має становити 20 мм, ліворуч – 25 мм. При такому форматі обсяг матеріалу має бути 6–12 сторінок, включаючи основний текст, анотації, список використаних джерел та інші елементи, що підлягають опублікуванню. Стаття має супроводжуватися шифром УДК.

3. СТРУКТУРА ТЕКСТУ. Стаття повинна містити такі елементи: постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

4. СУПРОВІДНІ МАТЕРІАЛИ. До тексту **обов'язково** додаються:

– рецензія (до якої прирівнюється рекомендація до опублікування, надана головним редактором збірника або його заступником). Матеріали, що надходять, крім поданих докторами наук і професорами, які працюють у Харківському національному університеті внутрішніх справ, підлягають також внутрішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії – фахівці відповідної галузі;

– витяг із протоколу засідання кафедри або іншого навчального чи наукового підрозділу про рекомендацію статті до друку;

– авторська довідка (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відомості про місце роботи, посаду, науковий ступінь, за їх відсутності – статус здобувача, ад'юнкта тощо навчального закладу, профіль ORCID (*вказані відомості підлягають опублікуванню*), а також поштову та електронну адреси і номер телефону);

– анотації, що відповідають вказаним нижче вимогам.

Рецензія та витяг із протоколу, що готуються поза межами Університету, підлягають засвідченню за місцем роботи рецензента чи місцем розгляду статті.

5. АНОТАЦІЇ. Анотація включає характеристику основної теми, проблеми об'єкта, мети роботи та її результати. В анотації вказують, що нового містить у собі подане дослідження порівняно з іншими, спорідненими за тематикою і цільовим призначенням.

Мови. Анотації подають: звичайні – мовою публікації (українською) та російською мовою; розширену – мовою публікації. При цьому розширена анотація повинна бути

розгорнутою інформацією про зміст і результати дослідження, а звичайні – інформацією про основні ідеї та висновки дослідження.

Обсяг. Рекомендований обсяг звичайної анотації – 500 друкованих знаків, розширеної – 1800–2000 друкованих знаків, без урахування транслітерації прізвища, ініціалів автора, перекладу назви дослідження та ключових слів.

Анотації друкують відповідно до вимог, встановлених до оформлення основного тексту дослідження.

Структура. Анотація в загальному вигляді повинна мати таку структуру: прізвище, ініціали автора, назва дослідження, текст анотації, ключові слова.

Прізвище, ініціали автора наводять у тій формі, як їх указано відповідною мовою у відповідному паспорті. За відсутності в паспорті англійськомовного написання використовують правила транслітерації, наприклад, Таблицю транслітерації українського алфавіту латиницею, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 55 (розміщена на веб-сайті видання).

Текст анотації повинен містити такі структурні елементи:

- 1) предмет, тему, мету роботи;
- 2) метод чи методологію дослідження, відомості, що свідчать про актуальність та наукову новизну роботи;
- 3) основні результати дослідження;
- 4) галузь застосування, практичне значення роботи;
- 5) висновки.

Викладення матеріалу в анотації повинно бути: стислим і точним; інформативним; змістовним; структурованим.

У тексті анотації слід уживати синтаксичні конструкції, притаманні мові наукових і технічних документів, уникати складних граматичних конструкцій; застосовувати стандартизовану термінологію. Необхідно дотримуватися єдності термінології в межах анотації.

Скорочення та умовні позначення, крім загальноновживаних у наукових і технічних текстах, застосовують у виняткових випадках або дають їх визначення при першому вживанні.

Наприкінці кожної анотації наводяться *ключові слова* відповідною мовою. Ключовим словом називається слово або стійке словосполучення із тексту анотації, яке з точки зору інформаційного пошуку несе смислове навантаження. Сукупність ключових слів повинна відображати поза контекстом основний зміст наукової праці. *Кількість* ключових слів становить від 5 до 10. Ключові слова подають у називному відмінку, друкують у рядок, через кому.

Якість анотацій. Відповідальність за якість підготовки анотацій (крім літературного редагування і перекладу розширених анотацій, що здійснюють фахівці редакції) покладається одноосібно на авторів. З метою прискорення роботи редакції над рукописами статей та забезпечення правильності перекладу розширених анотацій дозволяється подання до редакції уже перекладених анотацій, при цьому переклад належним чином засвідчується.

У випадку, коли анотації підготовлено із грубими порушеннями встановлених вимог, публікацію результатів дослідження може бути затримано редколегією до їх усунення автором, про що йому повідомляється в письмовій чи усній формі негайно після їх виявлення.

6. ОФОРМЛЕННЯ СПИСКУ БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ. При написанні статті обов'язковим є посилання на авторів і джерела використаних або цитованих матеріалів. Список посилань оформлюється у вигляді позатекстового «Списку бібліографічних посилань» у порядку згадування в тексті відповідно до вимог ДСТУ 8302:2015.

Відповідальність за достовірність поданої інформації, використаних цитат, оформлення списку використаних джерел покладається на авторів.

Редколегія залишає за собою право відхиляти подані для публікації рукописи, які не відповідають програмним цілям видання, вимогам Міністерства освіти і науки України, МВС України, містять плагіат, а також повертати матеріали авторам для виправлення виявлених помилок і доопрацювання, скорочувати та редагувати надані тексти.

Автори попереджаються про те, що:

– електронна копія збірника безоплатно розміщується у відкритому доступі на сайті Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського НАН України у розділі «Наукова періодика України», на веб-сайті видання, а також на бібліотечному порталі Університету;

– статті, зміщені у збірнику, безоплатно розміщуються у відкритому доступі в репозитарії Університету (KhNUAIR) і в тих архівах відкритого доступу, в яких Університет зареєстрований;

– на веб-сайті періодичного видання можуть бути розміщені коментарі опублікованих матеріалів, надіслані читачами;

– в рамках заходів, які вживатимуться Університетом щодо включення видання до міжнародних наукометричних баз, репозитаріїв, каталогів тощо, усі опубліковані матеріали після виходу видання у світ за рішенням редакційної колегії можуть бути розміщені в мережі Інтернет згідно з вимогами цих баз, репозитаріїв, каталогів тощо.

Редагування *С. С. Тарасової, Г. Я. Ступницької,
М. В. Цветкової-Верніченко, П. О. Білоуса*
Комп'ютерне верстання *А. О. Зозулі, П. О. Білоуса*
Переклад анотацій *Л. О. Осятинської*

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової
інформації КВ № 13013-1897 ПР від 28.08.2007.

Підп. до друку 31.03.2017. Формат 60x84/16.
Ум. друк. арк. 15,4. Тираж 100 прим. Зам. № 2017-13.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Льва Ландау, 27, Харків, 61080;
тел. 7398-342, факс 7398-181; адреса електронної пошти:
visnyk.hnuvs@ukr.net; сайт: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.