ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
КРИМІНОЛОГІЧНА АСОЦІАЦІЯ УКРАЇНИ
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
ЗАХІДНО-РЕГІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ КЛУБІВ ЮНЕСКО
АКАДЕМІЯ ЮРИДИЧНИХ НАУК МОЛДОВИ
ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТІЇ МОЛДОВИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

НАШЕ ПРАВО

OUR LAW

KHARKIV NATIONAL UNIVERSITY OF INTERNAL AFFAIRS
CRIMINOLOGICAL ASSOCIATION OF UKRAINE
INTERREGIONAL ACADEMY OF PERSONNEL MANAGEMENT
WEST REGIONAL ASSOCIATION OF UNESCO CLUBS
ACADEMY OF LAW SCIENCE OF MOLDOVA
INSTITUTE FOR DEMOCRACY OF MOLDOVA
NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE
MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE

№ 5, 2016

Спеціалізоване видавництво ЮНЕСКО СОЦІО Specialized publishing house

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

ЛУПУ А.К.
РЕФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
У ПОЗАКРИМІНАЛЬНІЙ СФЕРІ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ 5
ОЛЕКСІЙ У.О.
ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ
У КОНТЕКСТІ ІДЕЙ СПРАВЕДЛИВОЇ ДЕРЖАВИ 11

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ПОПОВА Л.М., САВЧЕНКО А.О.
ДОКУМЕНТАЛЬНІ ДОКАЗИ ТІНЬОВИХ ГОСПОДАРСЬКИХ ОПЕРАЦІЙ 15
ХРИСТИНЧЕНКО Н.П.
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ: ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ
НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ 21
КАЛАШНИК М.В.
ДО ПИТАННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ІНФОРМАЦІЙНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ 27
КОЗАЧУК Д.А.
СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕЛЮВАННЯ СТРУКТУРИ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ 31
КАРТУЗОВА І.О., ОСАДЧИЙ А.Ю.
ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ 38
КОМЗЮК М.А., ЛИПІЙ Є.А.
ПРО ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР 44
ЛЕГКА О.В.
СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ:
ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ 51
ФЕЛИК В.І.
СТРУКТУРА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ 57

БІЛА-ТЮРІНА Ю.З.
НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ 63
ШОПТЕНКО С.С.
ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ 69
НАГОРНИЙ П.О.
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РІВНІ РЕГІОНУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ....76
НОСАЧ А.В.
СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ
СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ З ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ....83
ФАЙНГОЛЬД І.Д.
ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ ЗА АДВОКАТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ....88
ЧИЧЕРСЬКА М.І.
АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЦЕСУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ МІСЦЕВИХ СУДІВ 93
СЕМЕРЕЙ Б.В.
СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ
ТА ПРОЗОРОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ.... 101
РУНОВА В.В.
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ
ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.... 105
МИХАЛЬСЬКИЙ О.О.
ПОНЯТТЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ
ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ.... 110
АЮПОВА Р.М.
СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН
ЗА УЧАСТЮ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ.... 116

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА

БАБЕНКО А.М., НАЗИМКО Є.С.
ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКІЙ ЗЛОЧИННОСТІ
В ОКРЕМИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ 122
ГРИНЮК В.О.
УЧАСТЬ ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ
У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ 126
ЛУБЕНЦОВ А.В.
ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРИЗНАЧЕННЯ
ТА ПРОВЕДЕННЯ АВТОТЕХНІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ 133
КОВАЛЕНКО А.О.
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ЦИВІЛЬНОГО ПОЗОВУ ПРОКУРОРА
У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ ДОСУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ.... 138
АНДРІАНОВА Т.Ю.
ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВТРАТУ ДОКУМЕНТІВ,
ЩО МІСТЯТЬ ДЕРЖАВНУ ТАЄМНИЦЮ, У ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН.... 144
ЛЬОЗНИЙ О.А.
СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ 149
ЛЕВІН В.І.
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСТАВ ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ
В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ 154

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

ЛЕВЧУК Н.В.
ПРАВА ЛЮДИНИ НА ОСНОВІ ЦІННІСНОГО РЕЛЯТИВІЗМУ
У ФІЛОСОФІЇ Г. КЕЛЬЗЕНА ТА І. БЕРЛІНА 161
НАЛУЦИШИН В.В.
ДО ПИТАННЯ ФІЛОСОФСЬКОГО ОСМИСЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ
ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ СОЦІАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ 167

БАНКІВСЬКЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

КОНОНЕЦЬ В.П.
ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ
У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ЇЇ СТРУКТУРНИХ ОРГАНІВ,
ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... 172
ЛАТКОВСЬКИЙ П.П.
ФІНАНСОВИЙ АУДИТ ЯК ФОРМА ПОТОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ 177

РЕФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У ПОЗАКРИМІНАЛЬНІЙ СФЕРІ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ

ЛУПУ Адріан Корнелович - здобувач Національної академії прокуратури України

УДК 343.163

В статье ставится вопрос об определении в условиях реформирования объема и механизма реализации функций органов прокуратуры во вне уголовной сфере в разрезе соответствия принципам и стандартам европейского сообщества и необходимости нормативного регулирования этой сферы и обеспечения ее деятельности способом и объеме, которые обеспечат соблюдение социальных прав, свобод и интересов незащищенных слоев населения.

Ключові слова: діяльність прокуратури у некримінальній сфері, безоплатна правова допомога, реформа прокуратури, європейські підходи до функцій прокурора.

Постановка проблеми

Головним завданням будь-якого реформування у правовій сфері є поліпшення правового положення суб'єкта правовідносин. Зокрема, у соціальній сфері зміни мають відбутись так, щоб незахищені верстви населення не відчули утиску своїх прав, свобод і мали належні гарантії їх реалізації незалежно від змін у державному механізмі. Кожна людина, яка потребує захисту від держави, має бути впевнена у забезпеченості такого захисту, щоб його нові форми та механізми компенсували та в повному обсязі замінили собою ті, що існували раніше.

Роль прокуратури у механізмі захисту прав та свобод громадян є досить значною, зокрема у позакримінальній сфері. В умовах реформування даного напрямку діяльності органів прокуратури актуальним є дослідження ефективності зазначених змін правових наслідків.

Вивченням зазначеного питання займались Грошевий Ю.М., Руденко М.В., Косюта М.В., Блажівський Є.М. та інші науковці.

Проте у світлі реформування прокурорської діяльності у сфері позакримінальної юстиції вказане питання потребує подальших досліджень, глибокого аналізу та дискусій.

Мета статті

Метою цієї роботи є визначення обсягу та механізму реалізації функцій прокуратури у позакримінальній сфері в силу неоднозначності її законодавчого формулювання.

Особливого значення набуває соціальна сфера, зокрема загальнообов'язкове державне соціальне страхування як найбільш вразлива сфера життєдіяльності суспільства.

Виклад основного матеріалу

До 2014 року органи прокуратури мали більш розширений перелік і обсяг повноважень щодо представництва незахищених верств населення в суді, виконували провідну роль у механізмі державного регулювання та забезпечення прав і свобод соціально незахищених верств населення.

З урахуванням прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» та звуження повноважень прокуратури у сфері позакримінальної юстиції видається доцільним аналіз визначеної функції через призму порівняння з європейськими та світовими стандартами.

Як констатує М. Руденко, у жовтні 2008 року у м. Страсбурзі пройшло Третє засідання консультативної ради європейських прокурорів (ССРЄ), на якому було обговорено і схвалено висновок № 2 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів «Альтернативи прокурорському переслідуванню» та Висновок № 3 (2008) «Роль прокуратури поза межами кримінального судочинства».

Щодо останнього, то Консультативна рада європейських прокурорів, зокрема, констатувала, що діяльність прокуратури поза межами кримінального права зумовлена передусім потребами суспільства у належному забезпеченні прав людини та суспільних інтересів. У документі закріплено також, що обидві наявні в межах Європи прокурорські системи (як ті, де прокурори наділені повноваженнями поза межами кримінальної юстиції, так і ті, де вони не мають таких функцій) є цілком припустимим у демократичній державі. У заключній частині Висновку Консультативна рада європейських прокурорів рекомендувала Комітету Міністрів Ради Європи розглянути питання прийняття загальних європейських принципів щодо статусу, повноважень та діяльності прокурорів поза межами кримінального права на зразок Рекомендації 2000 (19) про роль прокурорів у сфері кримінального судочинства [1].

Зокрема, у Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (ССРЕ) № 3 (2008) про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятому ССРЕ на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15 – 17 жовтня 2008 р.), діяльність прокурорських служб за межами кримінального права визначається, насамперед, потребою суспільства у належному захисті прав людини та державних інтересів. Роль прокурорських служб у захисті прав людини, визначена у національному законодавстві певних Держав-учасниць, оцінюється дуже позитивно.

Не існує загальних міжнародних правових норм та правил стосовно завдань, функцій та організації прокурорської служби за межами сфери кримінального права. Водночас в усіх правових системах прокурорська служба відіграє важливу роль у захисті прав людини, забезпеченні законності та верховенства права, зміцненні громадянського суспільства. Розмаїття функцій прокурорських служб за межами кримінального права випливає з національних правових та історичних традицій. Держава має суверенне право визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій із захисту прав людини та державних інтересів, дотримання принципу верховенства права та її міжнародних зобов'язань. Гармонізація різних систем «ширшої Європи» базується на положеннях Конвенції про захист прав людини та основних свобод, враховуючи прецедентне право Європейського суду з прав людини.

Усі держави Європи мають завдання розвивати та зміцнювати правозахисний потенціал усіх своїх органів, включаючи суди та прокуратури. Успішна реалізація функції захисту прав людини та основних свобод може бути досягнута не шляхом послаблення одних прав людини та процедур для зміцнення інших, а шляхом їхнього одночасного розвитку. Усі вони мають одну мету — захист прав та свобод окремих осіб, інтересів суспільства та держави.

Необхідно, щоб достатня кількість органів, організацій та посадових осіб займалась питанням захисту прав та свобод людини. У людей має бути вибір між офіційною або неофіційною процедурою захисту їхніх інтересів, включаючи процедури за участю структур громадянського суспільства [2].

Отже, роль прокурора поза кримінальною сферою є досить великою у багатьох демократичних країнах світу, і така позиція відповідає європейським стандартам.

М. Руденко наводить приклад того, що необхідність захисту суспільних інтересів, у тому числі певних соціальних груп у Бельгії, Угорщині, Словаччині, Іспанії, Македонії та деяких інших країнах є підставою для правової основи щодо прокурорського втручання. До того ж, передусім визначившись зі своєю позицією, прокурори Португалії, Угорщини, Словаччини та деяких інших країн мають змогу проводити власне розслідування. У Хорватії, Литві, Монако прокурор може втручатися у поточні судові провадження, у тому числі шляхом подання апеляції, або у справи, по яких вже ухвалено рішення. Під

час такого втручання застосовується ряд засобів, якими не може користуватися приватна особа, наприклад, протест, попередження, зауваження, заперечення тощо.

Юридичні підстави виконання прокуратурами своїх повноважень визначаються по-різному. Для прокуратур, які є самостійними та незалежними установами (Болгарія, Угорщина, Хорватія, Іспанія, Словаччина), їхня компетенція гарантується, насамперед, Конституцією. У Бельгії, Чехії, Нідерландах, Польщі та Португалії такі повноваження у детальнішому викладі надає закон про органи прокуратури. Є країни (Ірландія, Ліхтенштейн тощо), де компетенція прокурорів передбачена цивільно-процесуальним або адміністративним законодавством. Прокурори окремих держав можуть втручатися у розгляд судових справ, які стосуються дій підлітків або недієздатних осіб чи осіб з обмеженою здатністю захищати свої власні права, тобто у визначених законом особливих ситуаціях з урахуванням статусу сторони у справі (Бельгія, Чехія, Угорщина, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Латвія, Литва, Словаччина) [1].

Виходячи із різноманіття та особливостей функцій прокуратури, способів їх реалізації в різних країнах Європи, ССРЕ закликає держави-учасниці, у яких прокурорські служби виконують функції за межами сфери кримінального права, забезпечити реалізацію цих функцій у відповідності до певних принципів, при дотриманні яких будуть забезпечені якісні стандарти діяльності державного механізму у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Йдеться про наступні принципи:

- у зв'язку з завданнями та повноваженнями прокурорів за межами сфери кримінального права та правозахисною роллю судів має дотримуватися принцип розподілу влад;

- дії прокурорів за межами сфери кримінального права мають також характеризуватися чесністю та неупередженістю;

- ці функції реалізуються «від імені суспільства та у державних інтересах» з метою забезпечення застосування права із дотриманням основних прав та свобод у межах компетенції, наданої прокурорам за законом, Конвенцією та прецедентним правом Суду;

- такі компетенції прокурорів мають якомога точніше бути врегульовані законом;

- не повинно допускатись неналежних втручань у діяльність прокурорських служб;

- діючи за межами сфери кримінального права, прокурори мають користуватися тими ж правами і обов'язками, як будь-яка інша сторона, і не повинні мати привілейоване становище у ході судових проваджень (рівність сторін позову);

- дії прокурорських служб від імені суспільства на захист державного інтересу у некримінальних справах не повинні порушувати принцип зобов'язальної сили остаточних судових рішень *(res judicata)* з певними винятками, встановленими у відповідності з міжнародними зобов'язаннями, включаючи прецедент не право Суду;

- зобов'язання прокурорів обґрунтовувати свої дії та розкривати ці причини особам або інститутам, задіяним або зацікавленим у справі, має бути встановлене законом;

- має бути гарантоване право осіб або інститутів, задіяних або зацікавлених у цивільних справах, оскаржувати дії або бездіяльність прокурорів;

- слід ретельно слідкувати за змінами прецедентного права суду щодо діяльності прокурорських служб за межами кримінального права для забезпечення повної відповідності правої основи такої діяльності та пов'язаної практики відповідним рішенням Суду [2].

Цілком погоджуючись із зробленими консультативною радою європейських прокурорів висновками та окресленими принципами, слід підсумувати, що не має значення, які органи виконують ті чи інші правозахисні функції, не важливо, скільки цих органів і який обсяг функцій кожного з них, зокрема й прокуратури, важливо забезпечити належний захист прав і свобод людини і громадянина, гарантії їх реалізації згідно з європейськими стандартами.

У цьому контексті в Україні повноваження прокурора у сфері поза кримінальної юстиції звузились, а рівноцінна компенсація їм перебуває на стадії становлення.

Частина повноважень передана системі безоплатної правової допомоги, яка на теперішній час не у повній мірі здатна належно забезпечити весь той комплекс заходів, які

вживались органами прокуратури при наявності функцій, передбачених попереднім Законом і до теперішнього часу закріплених у Конституції України.

Наприклад, у відповідності до статті 20 Закону України «Про прокуратуру України» 1991 року задля захисту конституційних прав громадян, прокурор мав право вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; самостійно або із залученням відповідних спеціалістів проводити перевірки дотримання законів у різних сферах життєдіяльності, при виявленні порушень закону у межах своєї компетенції мав право вносити подання; у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, складати протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування; звертатися до суду в передбачених законом випадках [3].

Натомість, новим Законом України «Про прокуратуру» 2014 року ці функції звужені, але не всі передані іншим органам чи компенсовані іншим чином.

Так, частину функцій із представництва інтересів громадян у сфері позакримінального судочинства передані органам безоплатної правової допомоги. Їх обсяг передбачений у Законі України «Про надання безоплатної правової допомоги» у вигляді первинної та вторинної правової допомоги.

Як передбачено статтею 7 Закону України «Про надання безоплатної правової допомоги», безоплатна первинна правова допомога - вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг: 1) надання правової інформації; 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань; 3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

У відповідності до статті 13 наведеного Закону безоплатна вторинна правова допомога - вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя.

Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг: 1) захист; 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; 3) складення документів процесуального характеру [4].

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують гарантії захисту інтересів незахищених верств населення, свідчить, що недостатньо дотримані вимоги окреслених вище європейських стандартів та принципів, які є предметом для подальшої поглибленої законотворчої роботи та роботи по впровадженню її результатів.

Досить категорично з цього приводу висловився Баганець О.В., який зазначає, що положення ухваленого нового Закону України «Про прокуратуру» кардинально впливатимуть не лише на функціонування правоохоронної системи, а й усього суспільства. На думку правознавця, закон виявився надзвичайно невдалим, таким, що не має нічого спільного з нагальними потребами реформ органів прокуратури, а тому потребує редагування.

Так, новоприйнятим законом України «Про прокуратуру» передбачено обмеження функцій прокуратури, яке відбулося з метою приведення їх у відповідність до європейських стандартів.

Однак, ще на початку реформування прокуратури, починаючи з 1995 року, Парламентська асамблея Ради Європи неодноразово рекомендувала Україні ухвалити новий закон — «Про прокуратуру», де повинні бути переглянуті, а не скасовані, повноваження поза межами кримінальної сфери.

Тобто будь-яких конкретних вимог щодо позбавлення чи обмеження тих чи інших функцій прокуратури Рада Європи не висувала, окрім загальнонаглядової функції.

Однак український законодавець обмежив можливості органів прокуратури, передусім, у захисті прав і свобод людини та громадянина, а також інтересів держави без врахування відповідного досвіду європейських країн [5].

Дійсно, новий закон України «Про прокуратуру» обмежив конституційну функцію органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян і держави в суді, звузивши категорію осіб, в інтересах яких прокурор може заявити позов до суду чи вступити в судовий процес. Тепер позбавлені можливості на звернення до прокуратури щодо захисту своїх прав громадяни, неспроможні через фізичний стан, похилий вік чи матеріальне становище самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права.

Більше того, можливості прокурорів захищати законні інтереси навіть цих двох категорій осіб теж мають перепони. Обмежено можливості прокурорів при здійсненні зазначеної функції не тільки в судах першої інстанції, а й при реалізації права на внесення апеляційної чи касаційної скарги на судове рішення.

Підтвердженням викладеного є дані з Єдиної системи статистики та аналізу органів прокуратури (далі ЄССА) за 2013, 2014 та 2015 роки, які свідчать про те, що звернення до органів прокуратури щодо захисту конституційних прав та свобод, зокрема і у соціальній сфері, суттєво не зменшились, незважаючи на ухвалення нового закону про прокуратуру [6].

До органів прокуратури продовжують надходити численні звернення від незахищених верств населення, у тому числі від народних депутатів України щодо порушення конституційних прав громадян та захисту їхніх інтересів із вимогою вжити заходів прокурорського реагування.

Тобто склалася ситуація, коли органи прокуратури позбавлені попередніх повноважень щодо вирішення «левової частки» звернень фізичних та юридичних осіб, зокрема з питань додержання і застосуванням законів, порушення прав людини і громадянина тощо, однак кількість звернень з цього приводу істотно не зменшилась.

Цьому причиною є те, що належної альтернативи держава ще не забезпечила і люди продовжують звертатись для захисту своїх прав і законних інтересів до прокурора, який у такому випадку при теперішніх умовах може або направити звернення в інший орган, уповноважений вирішити те чи інше питання, або надати відповідне роз'яснення.

Підтвердженням цьому є відомості з ЄССА, які свідчать про збільшення протягом 2013-2015 років кількості направлених у інші органи звернень і звернень, щодо яких ухвалено «інше рішення (надано роз'яснення)», тобто по суті звернення не вирішено.

Так, у 2013 році із загальної кількості опрацьованих органами прокуратури звернень задоволено всього 2,0 %, у 2014 році кількість таких звернень склала 1,9 %, а в 2015 році – 1,2 %. Відповідно кількість звернень залишених без позитивного вирішення з кожним роком стає все більшою [6].

На цьому також наголошує Баганець О.В., який приходить до висновку, що права і свободи більшості громадян нашої держави, насамперед соціально незахищених, залишаються без забезпечення. А це порушення вимог статті 3 Конституції України, де чітко зазначено, що права і свободи людини, їхні гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави.

Центри безоплатної юридичної допомоги працюють здебільшого неефективно, тому всі продовжують звертатися в прокуратуру.

Зрештою, будь-який адвокат не зможе замінити прокурора стосовно належного захисту порушених прав та інтересів громадян хоча б із причин, пов'язаних із різницею в повноваженнях та можливостях, наданих законом [5].

Отже, позбавлення органів прокуратури повноваження щодо безоплатної правової допомоги у сфері поза кримінальної юстиції, з огляду на ситуацію в державі, фактично залишає соціально незахищених громадян без захисту.

АНОТАЦІЯ

У статті ставиться питання про визначення в умовах реформування обсягу та механізму реалізації функцій органів прокуратури у позакримінальній сфері в розрізі відповідності принципам та стандартам європейського співтовариства і необхідності нормативного регулювання цієї сфери та забезпечення її діяльності у спосіб та обсязі, що забезпечать дотримання соціальних прав, свобод та інтересів незахищених верств населення.

SUMMARY

The article raises an issue of determination of the scope and mechanism for implementation of the prosecutorial functions in non-criminal sphere in the context of reform in terms of compliance with the principles and standards of the European community and the necessity of normative regulation of this sphere and ensuring its activities in the way and scope which will allow the observance of social rights, freedoms and interests of vulnerable segments of the population.

Висновки

Таким чином, на нашу думку, висвітлено значний спектр актуальних проблем, з якими на теперішній час стикається українське суспільство при реорганізації та вдосконаленні функцій і повноважень органів прокуратури, механізмів їх реалізації, які до цього вибудовувались роками.

Однак, проблема належного забезпечення, в першу чергу, незахищених верств населення безоплатною правовою допомогою, як гарантії їх прав та свобод, у різних її проявах повинна бути вирішена.

Як бачимо, окреслені європейським співтовариством принципи побудови роботи органів прокуратури у позакримінальній юстиції в розрізі забезпечення всього державного механізму забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, зокрема незахищених верств населення, не у повній мірі знайшли своє відображення в існуючих засобах та методах нормативного регулювання у цій сфері, визначених українським законодавством.

Тому при подальшому удосконаленні нормативного регулювання забезпечення прав, свобод та інтересів незахищених верств населення, при впровадженні нових інституцій, уповноважених на виконання цих функцій, необхідно за будь-яких обставин дотримуватись європейських стандартів, у тому числі щодо компенсації заміни ролі прокуратури на цьому напрямку роботи.

Література

1. Руденко Микола. Роль прокурора поза межами кримінального судочинства: сучасна українська модель // Київ. Видавнича організація Юстиніан. – 2009. – № 4// [Електронний ресурс] // Режим доступу:http://www. justinian. com.ua/article.php?id=3182;

2. Висновок Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) № 3 (2008) про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятому CCPE на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15 – 17 жовтня 2008 р.) // Київ. Офіційний Веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html ?dir_id=112167&libid=100820&c=edit&_ c=fo;

3. Закон України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року № 1789-XII з подальшими змінами // Київ. Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon4.rada.gov. ua/laws/show/1789-12];

4. Закон України «Про надання безоплатної правової допомоги» від 02 червня 2011 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 51, ст.577) з подальшими змінами [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/3460-17];

5. Олексій Баганець. Потрібні зміни або позаконституційними манівцями нового Закону «Про прокуратуру» // 03.02.2015, Київ, газета «День» мобільна версія [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.http://m. day.kiev.ua/uk/ article/podrobyci/potribni-zminy.

6. Звіти про роботу прокурорів за 2013-2015 роки // Київ. Офіційний Веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/ stst2011.html?dir_id=111479&libid=100820 &c=edit&_c=fo#.

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ ІДЕЙ СПРАВЕДЛИВОЇ ДЕРЖАВИ

ОЛЕКСІЙ Уляна Олександрівна - асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 347.73:336

Парламент является высшим представительным органом государственной власти и имеет исключительное право выступать от имени украинского народа. И именно поэтому весьма важным является вопрос осуществления парламентского контроля в соответствии с общепринятыми принципами. Более полного и глубокого исследования требуют вопросы, связанные с определением понятия, сущности, основных характерных признаков и составляющих функции парламентского контроля, его направлений, форм и методов реализации.

Ключові слова: парламентський контроль, державний контроль, ідеї, справедлива держава.

В умовах становлення демократичної правової держави, формування громадянського суспільства в нашій країні все більше зростає роль Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу в питаннях здійснення законодавчої діяльності та виконання функції парламентського контролю. Світова практика парламентаризму свідчить, що реальне місце і роль парламенту у системі органів державної влади залежить, у значній мірі, від обсягу його контрольних повноважень, встановлених у Конституції і законах країни. Належна реалізація парламентом його повноважень, у вирішальній мірі, залежить від забезпечення організації і реального здійснення парламентського контролю.

Парламентський контроль – це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламентові отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності.

У різні роки і у різних аспектах із загальнотеоретичних та історичних позицій досліджувалася проблема парламентського контролю як різновид фінансового контролю. Значна увага дослідженню питань парламентського контролю була приділена у роботах В. Г. Афанасьєва, В. Б. Авер'янова, Л. Р. Білої, И.В.Бичко, І.В.Бойченко, Л. К. Воронової, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, А.О. Мішина, М. П. Орзіха, Н. М. Оніщенко, В. Ф. Погорілко, В. П. Портнова, Б. В. Смірнової, В. І. Селиванова, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, Л. К. Царьової, В. О. Шамрая, Ц. А. Ямпольської та інших вчених.

Мета дослідження полягає у теоретико-правовій характеристиці парламентського контролю як різновиду фінансового контролю, у дослідженні основ національного та зарубіжного законодавства, наукових розробок та практики функціонування парламентського контролю.

Для визначення сутності парламентського контролю та з'ясування місця парламентського контролю в контексті ідей справед-

ливої держави розглянемо поняття «парламентського контролю».

Парламентський контроль – це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламентові отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владноуправлінської діяльності.

Парламентський контроль відіграє велику роль при прийнятті нових законів. Верховна Рада України контролює як роботу самої Ради, так і Кабінету Міністрів України. Сьогодні потребує радикальних змін саме розуміння парламентського контролю, адже в Україні проблема реалізації контрольної функції парламенту останнім часом набула надзвичайного загострення [2, с. 266]. Об'єктивні процеси, що відбувалися в житті держави і суспільства після прийняття Конституції, наочно показали необхідність подальшого зміцнення демократичних інститутів, політичної та соціально-економічної стабільності в країні. У зв'язку з цим важливе значення в останні роки набуває вдосконалення інституту парламентського контролю.

У системі державного контролю парламентський контроль має суттєві особливості, які зумовлені статусом суб'єкта контролю – Верховної Ради України як представницького органу держави. Це є підставою для визнання парламентського контролю особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні. Метою парламентського контролю є: встановлення не тільки відповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України, а й доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності; виявлення відхилень від конституційних вимог, державних програм; визначення причин незаконної або недоцільної діяльності та засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю; виявлення передумов притягнення винних до відповідальності [2, с. 39].

Конституційне закріплення підзвітності Уряду перед Верховною Радою, внесення змін до Конституції, відповідні звіти керівників органів виконавчої влади створили реальні передумови для підвищення авторитету законодавчої влади на всіх рівнях.

У цій ситуації складаються об'єктивні умови для посилення контрольних функцій за діяльністю органів виконавчої влади по управлінню суспільними ресурсами країни і перш за все – фінансовими. Така постановка питання вимагає подальшого зміцнення правового положення органів парламентського фінансового контролю на всіх рівнях.

На сучасному етапі організації і розвитку державного фінансового контролю в умовах відсутності єдиної концепції державного фінансового контролю і законодавства про нього актуальною стала проблема системного підходу до функціонування механізму державного фінансового контролю.

У зв'язку з цим виникає потреба у виробленні стратегічних завдань у цій сфері, які повинні бути спрямовані, виходячи з конституційного принципу поділу влади, на чітке розмежування повноважень у сфері контролю за використанням фінансових ресурсів між законодавчою і виконавчою владою. Такий підхід має на увазі нормативне закріплення розмежування компетенцій органів парламентського (зовнішнього) фінансового контролю та органів виконавчої влади (внутрішнього), які здійснюють фінансовий контроль.

На теперішній час, виходячи з концептуального положення про пріоритетність парламентського фінансового контролю, все більшу увагу вчених привертають питання фінансово-правової відповідальності органів виконавчої влади перед парламентом за використання фінансових ресурсів держави. У міру розвитку і зміцнення фінансової системи країни, формування громадянського суспільства є всі підстави говорити про необхідність подальших послідовних кроків у бік забезпечення прозорості в розпорядженні

фінансовими ресурсами країни, формування дієвого механізму фінансово-правової відповідальності Уряду, центральних органів виконавчої влади перед законодавчими органами в цій сфері.

Мабуть, одним з найбільш проблемних соціально-юридичних явищ у країні на даний момент виступає корупція. Протидіяти їй можливо тільки скоординованою діяльністю всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, організацій і конкретних громадян.

У зв'язку з цим великого значення набувають заходи профілактичного характеру, які перш за все передбачають розвиток інститутів громадського та парламентського контролю за дотриманням антикорупційного законодавства та вдосконалення механізму антикорупційної експертизи нормативних правових актів. Дана проблема не може не торкатися органів парламентського фінансового контролю, оскільки основу корупції завжди складають зловживання службовою особою своїх повноважень з метою незаконного отримання вигоди у вигляді грошей, цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру.

Парламентський контроль є спеціальною не лише за змістом, а й за об'єктами і формами діяльністю парламенту. Тому поняття парламентського контролю не охоплює всі повноваження парламенту, які передбачають здійснення контрольних за характером дій. Відповідний характер мають дії, здійснювані, зокрема, під час призначення на посади, звільнення з посад, за процедурою імпічменту. Такі дії слугують реалізації інших, ніж контрольна, функцій парламенту.

Власне парламентський контроль пов'язаний з інститутом політичної відповідальності уряду перед парламентом. Проте виконавча влада охоплює не лише уряд, а й органи та посадові особи, призначені здійснювати адміністративну діяльність. Парламент може контролювати цю діяльність із застосуванням механізму політичної відповідальності уряду як відповідального за стан справ у виконавчій владі.

Парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю держави здійснюється безпосередньо Верховною Радою України: під час обговорень на всіх етапах бюджетного процесу; шляхом затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визнання правових засад вилучення об'єктів права приватної власності через Рахункову палату, яка діє на підставі відповідного закону; при наданні згоди на призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку, Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, призначенні половини складу Ради Національного банку України [3, с. 40]. Здійснення парламентського контролю Верховною Радою України є однією з найважливіших його функцій, реалізація якої впливає на розвиток та становлення державного та суспільного ладу України, забезпечення захисту прав людини і громадянина.

Ідеальна справедлива держава – це досягнення тієї відповідності, яка існує між космосом в цілому, державою і окремою людською душею. «Право і справедливість полягають у тому, щоб кожен мав і робив своє так, щоб ніхто не мав чужого і не позбавлявся свого». Ідеальна держава Платона – це справедливе правління кращих. Платон поділяє природно-правове положення Сократа про те, що законне і справедливе – одне і те ж, оскільки в їхній основі лежить божественне, у Платона ще й ідеальне, начало. Правління філософів і дія справедливих законів для Платона в «Державі» – два взаємопов'язаних аспекти одного ідеального проекту. Ідеальна держава Платона – реалізація ідей і максимально можливе втілення світу ідей в земному суспільно-політичному житті – в полісі. Ідеальна справедлива держава – це досягнення тієї відповідності, яка існує між космосом в цілому, державою і окремою людською душею [5, с. 19-20].

Розглядаючи парламентський контроль у контексті ідей справедливої держави, потрібно розуміти, що проблема парламентського контролю як суспільного явища завжди існувала й існує в усіх демократичних країнах і має різні шляхи вирішення, що є індивідуальними для кожної системи. Парламент, приймаючи закони, має здійснювати контроль щодо його виконання, консолідувати

АНОТАЦІЯ

Парламент є вищим представницьким органом державної влади і має виключне право виступати від імені українського народу. І саме тому досить важливим є питання здійснення парламентського контролю відповідно до загальноприйнятих принципів. Більш повного і глибокого дослідження потребують питання, пов'язані із визначенням поняття, сутності, основних характерних ознак та складових функції парламентського контролю, його напрямів, форм і методів реалізації.

SUMMARY

Parliament is the Supreme representative body of state power and has the exclusive right to speak on behalf of the Ukrainian people. And it is therefore highly important issue is the exercise of parliamentary control in accordance with generally accepted principles. A more complete and deep research is required for issues related to the definition of concepts, entities, basic characteristic signs and components of functions of parliamentary control, its directions, forms and methods of realization.

зусилля на подолання перешкод, а також визначати завдання контролю та механізм його здійснення.

Відповідно до ст.75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. В умовах становлення демократичної правової держави важливу роль набуває питання створення ефективної, дієвої системи контролю за діяльністю державного механізму. Практика розвинених країн показує, що важливе місце при здійсненні контролю належить саме контрольній діяльності представницького органу держави – парламенту [4] . Отже, говорячи про реалізацію ідей справедливої держави, потрібно розуміти, що саме контроль відіграє одну з ключових сходинок на шляху побудови ідеальної держави. У тому числі і парламентський контроль, який, у свою чергу, охоплює чи не найбільшу частину в державному контролі. Говорячи про контроль, можна стверджувати, що це – система спостережень і перевірки відповідності процесу функціонування керованого об'єкта ухваленим управлінським рішенням, визначення результатів управлінських впливів на керований об'єкт і відхилень, допущених у ході виконання цих рішень. Термін «контроль» має надзвичайно широке значення і застосування, проте навіть з позиції юриспруденції контроль має різноаспектне змістовне наповнення та відповідну специфіку, залежно від конкретної галузі права. Парламентський контроль – це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламентові отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності. Здійснення парламентського контролю Верховною Радою України є однією з найважливіших його функцій, реалізація якої впливає на розвиток та становлення державного та суспільного ладу України, забезпечення захисту прав людини і громадянина.

Список використаної літератури

1. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (Конституционно-правовые проблемы): дис. ... д.ю.н. спец.: 12.00.02 / Л.В. Акопов. – М.: РГБ. – 2003. – 399 с.

2. Барабаш Ю.Г. Контрольна функція вищого представницького органу України / Ю.Г. Барабаш // Вісник прокуратури. – 2003. – № 3. – С. 39-43.

3. Бойко Р. І. Питання вдосконалення парламентського контролю щодо надходження податків до Державного бюджету України / Р.І.Бойко // Проблеми державно-правової реформи в Україні: Збірник наукових праць/ випуск третій/. – К., 1997. – с. 34 – 40.

4. Майданник О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні О. Майданник // Право України. – 2003. – №7.

5. Шульженко Ф. Історія вчень про державу і право: Курс лекцій / Ф.П.Шульженко, М.Ю.Наум; За заг. ред. В.В.Копєйчикова; НПУ ім. М.П.Драгоманова. - К.: Юрінком Інтер, 1997. - 191 с.

ДОКУМЕНТАЛЬНІ ДОКАЗИ ТІНЬОВИХ ГОСПОДАРСЬКИХ ОПЕРАЦІЙ

ПОПОВА Лілія Миколаївна - кандидат економічних наук, доцент Харківського національного університету будівництва та архітектури
САВЧЕНКО Анастасія Олександрівна - Харківський університет внутрішніх справ

УДК[342.95:347.73](477)

В статье рассматриваются проблемы тенизации экономики Украины, определяются факторы, способствующие росту теневой экономики, и оценивается ее влияние на общественные процессы. Особое внимание в работе уделяется характеристике современных экономических преступлений и исследованию вопросов сбора документальных доказательств, которые могут свидетельствовать о наличии теневых противоправных операций.

Ключові слова: тіньова економіка, сучасні економічні злочини, документальні докази тіньових протиправних господарських операцій.

Сучасні глибокі реформи ринкового спрямування, які проводяться в Україні, на жаль, супроводжуються і зростанням економічної злочинності, що обумовлено радикальними змінами у відносинах власності та створенням сприятливих умов розвитку приватної ініціативи для отриманная незаконних доходів. Тому основним завданням нинішнього стану розвитку України є запровадження засад високої культури організації підприємницької діяльності, що буде сприяти розвитку прозорості у діяльності державних установ і контролюючих органів, а також створенню ефективної системи профілактики та розслідування економічних злочинів. Важливим моментом такої діяльності є протидія тінізації вітчизняної економіки.

Проблемам тінізації економіки присвячено багато робіт таких вітчизняних фахівців, як Базилевич В.Д., Бандурка О.М., Варналій З.С., Волобуєв А.Ф., Куркін М.В., Турчинов О.В. та ін. Але багато проблем виявлення тінізації економічної діяльності в Україні поки що не вирішено.

Метою статті є дослідження питань розслідування злочинів у сфері господарської діяльності та збору доказів, пов'язаних з тінізацією економіки в Україні.

Тіньова економічна діяльність суттєво впливає на всі без виключення суспільні процеси в державі, тому ігнорування такої діяльності може викликати значні помилки при оцінці макроекономічних показників розвитку країни та призвести до серйозних прорахунків при розробці програмних документів з реформування економічного комплексу, затвердження бюджетних документів та прийняття неадекватних управлінських рішень на різних рівнях владних структур.

Одним із перших європейських фахівців, хто привернув увагу вчених та державних діячів до такого явища, як «тіньова економіка», можна назвати англійського соціолога К. Харта, який досліджував «неформальну зайнятість» в африканських державах у другій половині XX сторіччя [1]. Але й досі єдиного загальноприйнятого визначення поняття «тіньова економіка» немає, хоча це явище існує у всіх без виключення країнах світу та охоплює всі сфери життєдіяльності. Найбільш лаконічним є визначення тіньової економіки О.В. Турчинова. На його думку, це – «економічна діяльність, яка не враховується офіційними державними органами» [2, с.32].

Тобто тіньова економіка є об'єктивним елементом ринкового господарства, а процеси глобалізації економічних відносин перетворили її на одну з глобальних світових проблем.

Сьогодні масштаби тінізації економіки України, а також обсяги продукції і фінансових ресурсів, що обертаються в цьому секторі, знаходяться на критичному рівні, який, на думку експертів, дорівнює 40% ВВП [3, с.4]. Так, за розрахунками Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інтегральний показник рівня тіньової економіки України у першому півріччі 2016 року склав 41 % від обсягу офіційного ВВП [4]. А за розрахунками відомого австрійського економіста Р.Шнайдера, рівень тіньової економіки в Україні взагалі становить 52,8% від офіційного ВВП [5]. Усе це створює реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку нашої держави, негативно впливає на економічну, політичну, соціальну та правову сфери, громадську свідомість і міжнародний імідж України.

Основними факторами, що сприяють зростанню тіньової економіки в Україні, є:

- недосконаліть чинної законодавчої бази, наявність у чинних законодавчих актах значної кількості необгрунтованих правових норм і обмежень щодо економічної діяльності в усіх сферах економіки, надмірне регулювання підприємницької діяльності, що створює низький рівень структурних компонентів індексу економічної свободи;
- нестабільність податкового законодавства й нерівномірність податкового навантаження на суб'єктів господарювання, низький рівень податкової дисципліни та недостатній контроль за повнотою збирання податків. Багато вітчизняних фахівців вважає, що однією з основних причин тінізації економіки є надмірний податковий тягар. Але це твердження не повною мірою відповідає дійсності. Так, в Австрії, Франції, Швеції загальне податкове навантаження на підприємство вище, ніж в Україні, а рівень тінізації економіки (у відсотках до офіційного ВВП у І півріччі 2016 року) склав в Австрії – 8,2%, Франції – 12,3%, Швеції – 13,2%;
- недостатньо прозора процедура приватизації державного майна та регулювання земельних відносин;
- корупція в державних органах влади та значне розшарування у рівні доходів різних прошарків населення. Так, у 2015 році в Україні 6,5 млн сімей (біля 18 млн. чол.) отримали субсидії на сплату житлово-комунальних послуг, тобто не мали достатньо коштів на оплату тарифів. А у той же час, за даними декларування, вищі посадові особи країни станом на 30 жовтня 2015 року зберігали у різній валюті таку кількість грошей, яка може бути порівняна з бюджетом республіки Молдова або такого міста, як Львів. Тобто сьогодні тіньова діяльність та корумпована бюрократія стали фактично економічними партнерами;
- правова незахищеність суб'єктів господарювання від зловживань з боку осіб державних органів і органів місцевого самоврядування;
- відсутність інвестиційних альтернатив для тіньових капіталів та зацікавленості у їх вкладанні в офіційний сектор економіки;
- втрата історичних традицій, моральних і етичних норм, що мають бути в основі поваги до приватної форми власності та підприємницької діяльності.

Велику відповідальність за зростання масштабів тіньової економіки несе і державний апарат країни, адже непродумана соціально-економічна політика примушує переходити в тінь багато господаюючих суб'єктів. Взагалі ступінь відповідальності держави за рівень тінізації економіки може оцінюватися за наступними напрямками:

- порушення самою державою законодавчих норм та морально-етичних принципів суспільства;
- перетворення державних інститутів у систему, яку можна визначити як корумпована держава;
- непрофесіоналізм політиків та державних чиновників, їх помилки та прорахунки в економічній політиці, які можуть мати наслідком розвиток нелегальної економічної діяльності.

Основними негативними наслідками тіньової економіки є:

- дискримінація суб'єктів підприємницької діяльності, зростання несумлінної конкуренції та неправомірне обмеження конкуренції;
- розбалансованість економіки країни, особливо в кредитно-фінансовій та валютно-грошовій сферах, розвиток інфляційних процесів;
- скорочення податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та фондів обов'язкового загальнодержавного соціального страхування;
- нерегламентована зайнятість і неконтрольоване розшарування населення за рівнем доходів;
- нераціональне розміщення та відплив кваліфікованої національної робочої сили за кордон;
- значна втрата державним апаратом функцій управління економічним комплексом країни та суспільством у цілому;
- нездатність державних інститутів задовольнити життєво необхідні потреби та підвищувати рівень життя населення;
- виведення капіталів за кордон і суттєве скорочення інвестицій у реальну економіку держави, що не дозволяє здійснювати структурну перебудову господарського комплексу держави;
- правовий нігілізм багатьох підприємницьких структур і населення і, як наслідок – недосконала економічна політика в країні.

Але найбільш небезпечним наслідком поширення тіньової економічної діяльності є криміналізація суспільства в цілому. Такі поняття, як криміналізація і тінізація економіки, тісно пов'язані між собою: тіньовий сектор є наслідком криміналізації економіки, і в той же час – однією з причин цього процесу та його каталізатором.

Сьогодні економічні злочини значно відрізняються від тих злочинів, які були притаманні командно-адміністративній системі господарства. Причому найбільше економічна злочинність проявляється в регіонах з добре розвинутим фінансовим та значним трудовим потенціалом – у м.Києві, Одеській та Харківській областях. Очолюють тіньові економічні структури, як правило, особи, що мають вищу освіту, добре підготовлені в юридичному, економічному та організаційному планах, значна частина з них отримала освіту чи пройшла стажування за кордоном, раніше конфліктів з правоохоронними органами не мала. Тому сучасна економічна злочинність особливо у банківській сфері та сфері зовнішньоекономічної діяльності набула інтелектуального характеру. На думку М.В. Куркіна, «економічні злочини – це протиправна діяльність, що охоплює різні сторони зловживань економічною владою і посягає на порядок державного управління, наносить значну економічну та моральну шкоду інтересам держави, підприємницькій діяльності та громадянам, здійснюється систематично під прикриттям легальної економічної діяльності з використанням службового становища як фізичними, так і юридичними особами з метою незаконного отримання прибутку» [6, с.10-11].

Сьогодні економічні злочини характеризуються:

- гнучкою адаптацією злочинців до нових форм і методів організації підприємницької діяльності;
- маскуванням злочинів під видом укладання та здійснення законних цивільно-правових угод;
- оперативним реагуванням на зміни в ринковому середовищі;
- кваліфікованим використанням у своїй діяльності комп'ютерних технологій та електронних засобів зв'язку;
- різноманітними прийомами та засобами приховування злочинів під видом «невдалої» підприємницької діяльності (фіктивне банкрутство, реорганізація та перейменування підприємств тощо).

Сучасні економічні злочини здійснюються, у більшості випадків, у процесі професійної діяльності та завдають значної економічної шкоди інтересам держави, більшості підприємницьких структур та населенню країни. А в умовах економічної кризи зростання економічної злочинності тісно пов'язані з порушенням певних правових або суспільних норм. Тому виявлення та усунення протиправної господарської діяльності напряму пов'язані зі зменшенням обсягів тінізації економіки України.

Розкриття економічних злочинів пов'язано зі складністю персональної ідентифікації як злочинців, так і жертв, тому що вони можуть бути скоєні як фізичними, так і юридичними особами та скеровані також проти фізичних і юридичних осіб. Виявлення протиправної економічної діяльності покладається на систему органів фінансово-господарського контролю та правоохоронні органи України. Невід'ємним елементом господарської діяльності, у тому числі протиправної та тіньової, є документи, що також слугують основними доказами, за допомогою яких встановлюється наявність чи відсутність такої діяльності та винність особи, що здійснила такі діяння.

Характерною властивістю документів є те, що вони можуть бути знищені або замінені іншими. Тому ще до початку слідства документи, які можуть бути доказами протиправних дій, повинні бути своєчасно вилучені працівниками державних контролюючих або правоохоронних органів. Для цього потрібно забезпечити збереження документів, які потенційно можуть бути доказами у провадженні, що, можливо, буде порушене, а також забезпечити законне вилучення цих документів, що надасть їм доказової сили.

Збереження документів на цій стадії досягається шляхом їх витребування від підприємств та громадян, а також у необхідних випадках примусове вилучення таких документів на підставі чинних законодавчих актів України.

Витребування документів здійснюється на підставі направлення відповідним особам спеціального документу-вимоги, в якій необхідно вказати, які конкретно документи необхідно надати для ознайомлення. При цьому не допустиме загальне формулювання видів документів, з якими треба ознайомитися. Під вилученням розуміють право посадової особи державного контролюючого або правоохоронного органу вилучати у юридичних та фізичних осіб документи у примусовому порядку з оформленням відповідного документу-протоколу вилучення (за наслідками перевірок державними контролюючими органами) або акту вилучення (в усіх інших випадках).

Важливим моментом розслідування економічних злочинів є ознайомлення з організацією документообігу на конкретному об'єкті господарювання. Документообіг – це встановлений на підприємстві набір правил, за якими документ та його копії потрапляють до певних посадових осіб, де цей документ обробляється, а також зберігається оригінал документу та його копії.

Обов'язковою слідчою дією при розслідуванні економічних злочинів є огляд документів. Причому, в юридичній літературі розрізняють два види огляду документів:

1) огляд документів як спосіб збирання доказів;

2) огляд документів як спосіб їх дослідження.

Огляд як прийом збирання доказів є процесуальною дією, коли слідчий вилучає документи як джерела доказової інформації. При цьому кожен документ підлягає зовнішньому дослідженню з метою встановлення місця виявлення, виду, форми, змісту та попереньої оцінки інформації, яку він містить. Під час такого огляду документа не слід забувати, що на ньому можуть зберігатися відбитки пальців осіб, причетних до протиправних дій.

Після того, як місце знаходження документу буде зафіксовано в протоколі вилучення, треба вивчити його зміст, вид, форму, наявність усіх необхідних реквізитів, правильність його заповнення та відмітити загальний стан документа, тобто зафіксувати його загальні та індивідуальні ознаки.

Документи, що використовуються у господарській діяльності, мають такі особливості:

1) вони повинні мати встановлену законом або іншими нормативно-правовими актами форму;

2) вони можуть бути паперовими, електронними або пластиковими;

3) вони складаються з метою підтвердження права здійснювати певну діяльність та певні операції, фіксації здійснюваних операцій та контролю за господарською діяльністю;

4) авторами таких документів мають бути особи, які мають певні поноваження щодо їх складання та затвердження відпо-

відно до чинного законодавства або внутрішніх правил конкретного суб'єкта господарювання.

За функціональним призначенням документи, що використовуються в здійсненні тіньових економічних операцій, можна поділити на такі категорії: 1) документи, що визначають правове становище суб'єкта господарювання; 2) договірні та супутні до них документи; 3) документи, що посвідчують особу. Про факти вчинення тіньових корисливих операцій можуть свідчити і декларації про доходи різного роду посадових осіб та політичних діячів. Але основним видом документів, які використовуються у якості доказів при скоєнні корисливих економічних правопорушень з використання тіньових схем, є бухгалтерські документи та фінансова звітність. Адже відповідно до законодавства «бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством» [7].

Усі документи, з якими працюють посадові особи контролюючих та правоохоронних органів за якісними ознаками можна поділити на якісні (правильно оформлені та достовірно відображають оформлені ними операції) та недоброякісні (неправильно оформлені, не відображають дійсно проведену операцію, або відображають її у перекрученому вигляді).

Недоброякісні документи мають кілька різновидів – фіктивні, підроблені, безтоварні і прострочені.

Фіктивним вважається такий документ, який практично не існує, але на нього посилаються з певною метою. Так, у зведеному документі на відправку продукції поряд із записами, зробленими на підставі доброякісних документів, може бути відображена господарська операція на підставі неіснуючого первинного документу.

Підроблений документ фіксує проведену господарську операцію у перекрученому вигляді. При цьому характер фальсифікації може бути різним: підробка реквізитів та підписів, зміна назви товару, кількісних та якісних показників.

Безтоварний документ відображає неіснуючу операцію (тобто за формою він є доброякісним, а за змістом – фіктивним).

Прострочений документ – це документ, який втратив свою юридичну силу у зв'язку з часом або зміною фактичних даних, відображених у документі (до таких документів відносяться документи, строк яких минув, або загублені чи викрадені документи, що втратили свою юридичну силу).

Недоброякісність будь-яких документів може бути виявлена шляхом проведення різного роду експертиз – криміналістичних, технічних, економічних тощо. Так, технічні експертизи документів дозволяють встановити: спосіб виготовлення бланку документа; відповідність бланка встановленій формі; чи вносилися зміни у початковий текст документа та яким способом; зміст початкового тексту документа, що був змінений; чи одночасно було виготовлено декілька примірників одного й того ж документу тощо.

Якщо враховувати, що найбільший збиток завдається національній економіці за рахунок ухилення від сплати податків, то запропонована схема комплексного аналізу документів суб'єктів підприємництва, причетних до тіньової діяльності, може значно посилити ефективність роботи контролюючих і правоохоронних органів у напрямку скорочення масштабів тіньової економіки.

Таким чином, як свідчить досвід розвинутих країни, повністю викорінити тіньову економіку у нашій державі просто не можна, але можливо знизити її до якогось прийнятного рівня. На думку багатьох учених, таким «орієнтовним параметром може бути питома вага тіньової діяльності, що не перевищує 10% ВВП» [8, с.124]. При цьому виважена політика держави у напрямку оптимізації масштабів тіньової економіки повинна поєднувати як прямі адміністративні, так і заходи непрямого характеру (підвищення кваліфікації державних службовців, вдосконалення соціального захисту населення, зміни трудового та податкового законодавства).

Література

1. Hart K. Informal Urban Income Opportunities and Urban Employment in Ghana / The Journal of Modern African Studies. – 1973. – Vol.11. – №1. – P.61-90.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються проблеми тінізації економіки України, визначаються фактори, що сприяють зростанню тіньової економіки та оцінюється її вплив на суспільні процеси. Особлива увага в роботі приділяється характеристиці сучасних економічних злочинів та дослідженню питань збору документальних доказів, що можуть свідчити про наявність тіньових протиправних операцій.

SUMMARY

The article deals with the problem of shadow economy Ukraine. The author is defines the factors contributing to the growth of the shadow economy and assesses its impact on social processes. Particular attention is pays to the characteristics of the current economic crimes and investigation of gathering documentary evidence that may indicate the presence of shady illegal operations.

2. Турчинов О.В. Тіньова економіка: теоретичні основи дослідження / О.В. Турчинов. – К.: «АртЕК», 1995. – 300 с.

3. Бандурка О. М. Протидії тінізації економіки України / Збірник матеріалів IV Всеукраїнської науково-практичної конференції «Сучасні проблеми фінансового моніторингу» (10 квітня 2015 р.). – Х.: ХНЕУ ім. С.Кузнеця, ТО Ексклюзив, 2015. – С.3-6.

4. Тенденції тіньової економіки в Україні, І квартал 2016 року / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/Мои20%документи/Downloads/Тіньова%20економіка%20І%20квартал202016%20(1).pdf

5. Опанасенко В. М. Історичний аналіз формування тіньових процесів у незалежній Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economy.in.ua/pdf/9_2014/10.pdf

6. Куркін М.В. Ревізії та перевірки за зверненнями правоохоронних органів. Навч. посіб./ М.В.Куркін, В.Д. Понікаров. – Харків: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. – 412 с.

7. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-14

8. Головченко О. М. Тіньова економіка регіону: підходи, оцінки, сценарії : у 2-х ч. : моногр., Ч.2: Розвиток механізмів нейтралізації тіньових відносин в трансформаційній економіці / О. М. Головченко, В. І. Захарченко. – Одеса: м.Роздільна ТОВ «Лерадрук», 2012. – 159 с.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ: ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

ХРИСТИНЧЕНКО Надія Петрівна - доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства МАУП,

УДК 343.95

В статье проанализированы нормы, определяющие особенности деятельности субъектов в сфере организации научной деятельности. Доказано, что субъекты научной деятельности функционируют на трех взаимодействующих уровнях. На первом из них субъект выступает как индивид-исследователь, ученый, научный труд которого не обязательно общий характер, но всегда является общей, ведь обусловлено кооперацией современников, частью труда предшественников. На втором уровне субъектом научной деятельности выступает коллектив, научное сообщество. На третьем уровне субъектом научной деятельности является общество в целом, на первый план здесь выдвигается проблема социальной организации науки и ее особенности в различных социально-экономических структурах. Актуальность вопроса заключается в том, что деятельность всех субъектов должна происходить в постоянном взаимодействии с привлечением дополнительного финансирования и поддержки государства.

Ключові слова: система вищої освіти, Європейський Союз, імплементація принципів, напрямки європейської інтеграції.

Стан дослідження

Окремі особливості механізму організації наукової діяльності в Україні були предметом розгляду багатьох вчених, серед яких В.М. Бесчастний, А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, А.Є. Конверський, О.В. Крушельницька, М.О. Мацелик, А.Ф. Мельник, Т.М. Попович, В.А. Пригоцький, І.М. Рассоха, Г.С. Цехмістрова та ін. Проте, враховуючи євроінтеграційний напрям нашої держави, дослідження діяльності суб'єктів у сфері організації наукової діяльності, потребують додаткового аналізу.

Мета і завдання дослідження

Мета полягає в тому, щоб на основі вивчення теоретичних положень організації системи в Україні розробити напрями вдосконалення механізму організації наукової діяльності на основі європейських стандартів.

Мета передбачає вирішення наступних завдань:

- з'ясувати чинники, які сприяють недосконалості в системі вищої освіти;
- проаналізувати нормативно-правове та знайти оптимальні шляхи вирішення нагальних проблем.

Постановка проблеми

На сьогодні сфера наукової діяльності, її розвиток та модернізація, як уже зазначалось, становить підвищений інтерес як для науковців, так і для нормотворців. При цьому декларується, що держава всебічно підтримує та забезпечує розвиток науки. Це підтверджується тим, що на законодавчому рівні закріплено пріоритетність наукової діяльності як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян. Проте сьогодні сфера

наукової діяльності виявилася непристосованою до нових умов ринкових відносин, а дефіцит бюджетного фінансування науки викликав деструктивні процеси, падіння престижу наукової праці. Одним із шляхів вирішення зазначених проблем є удосконалення функціонування суб'єктів наукової сфери та адаптація їх діяльності до умов соціально-економічного та науково-технічного прогресу.

Переходячи до розкриття предмета нашого дослідження, насамперед слід зазначити, що дослідженню статусу, повноважень та компетенції суб'єктів наукової діяльності у науковій літературі присвячена досить значна увага, адже саме від них залежить ефективність наукових досліджень та висновків. Окремі питання правового статусу та особливостей суб'єктів наукової діяльності стали предметом вивчення багатьох учених, однак питання щодо визначення правового статусу суб'єктів наукової діяльності, їх видів, виділення основних проблем у їх діяльності та шляхів їх вирішення на сьогодні не втратили своєї актуальності.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює наукову діяльність в Україні, є прийнятий Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [1]. Підґрунтя наукової діяльності становить освіта, ці дві галузі тісно пов'язані та взаємозалежні між собою. Державна підтримка підготовки фахівців для пріоритетних напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень є одним з основних принципів, на яких ґрунтується державна політика у галузі вищої освіти. Закон України «Про вищу освіту» [2] на законодавчому рівні закріплює вимоги до суб'єктного складу наукової діяльності, адже саме на базі вищих начальних закладів і відбуваються основні фундаментальні наукові дослідження, від них залежить якість підготовки наукових кадрів та подальше підвищення ефективності наукової діяльності.

Законодавчо закріпленого поняття суб'єктів наукової діяльності в нашій країні немає, проте законом передбачений чіткий перелік, згідно з яким суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності є: наукові працівники, науково-педагогічні працівники, аспіранти, ад'юнкти і докторанти, інші вчені, наукові установи, університети, академії, інститути, музеї, інші юридичні особи незалежно від форми власності, що мають відповідні наукові підрозділи, та громадські наукові організації (ст. 4) [3]. Подібний поділ наведений і у законодавстві Російської Федерації. Так, відповідно до Федерального закону «Про науку та державну науково-технічну політику» суб'єктами наукової і (або) науково-технічної діяльності є: наукові працівники (дослідники), спеціалісти наукової організації, працівники сфери наукового обслуговування, наукові організації Академії наук у Російській Федерації, що мають державний статус тощо [4, с. 6–14].

З огляду на наведене вище та залежно від правового статусу можна виділити таких суб'єктів наукової діяльності: фізичні особи: 1) вчені, наукові працівники, науково-педагогічні працівники; 2) юридичні особи: державні та недержавні підприємства, установи, організації, державні органи та органи місцевого самоврядування; 3) громадські наукові організації.

Першою важливою категорією суб'єктів наукової діяльності є фізичні особи, а тому доцільним є вивчення особливостей їх правового статусу. Досліджуючи фізичних осіб – суб'єктів наукової діяльності, можна виділити їх основні особливості. Для цього проаналізуємо їх законодавчі визначення та правовий статус. Основним суб'єктом наукової діяльності є вчений – фізична особа, яка проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження і отримує наукові та (або) науково-технічні (прикладні) результати (ст. 1) [7]. Відповідно, з огляду на зазначене вище, вченим може бути будь-яка фізична особа, яка здійснює певну наукову діяльність, що має систематичний характер і пов'язана з різними відкриттями, розробкою винаходів, наукових відкриттів, написанням наукових праць. При цьому законом не встановлені вимоги щодо обов'язковості перебування у трудових відносинах вченого із будь-якими установами, а лише його право участі в конкурсах на заміщення ва-

кантних посад наукових і науково-педагогічних працівників. Правовий статус вченого в Україні не має чіткого визначення та вимог до встановлення такого статусу, адже в принципі, це більш соціальна категорія. Підтвердженням цьому є відсутність офіційних статистичних даних щодо кількості та напряму діяльності вчених [8, с. 162].

Також зазначимо, що у юридичній літературі немає єдиної думки щодо визначення правового статусу вченого, його нормативно-правового закріплення та регулювання, а, відповідно, правовий статус вченого залишається невизначеним, що викликає досить багато проблемних питань при дослідженні вченого як основного суб'єкта наукової діяльності. Ця проблема, на думку більшості науковців, має бути вирішена виключно на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідного закону. Так, наприклад, досліджуючи проблему визначення правового статусу та законодавчого закріплення поняття «вчений», В.І. Нежиборець вважає, що з метою підвищення соціального значення науки та соціального статусу вченого необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон «Про правовий статус вченого». При цьому науковець висловлює думку, що наявні положення ст.ст. 5, 6 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» не вирішують всіх наявних питань. Запропонований закон має на законодавчому рівні закріпити: 1) гарантії реалізації взаємних прав, обов'язків, відповідальності й інтересів держави, з одного боку, науковців і наукових організацій – з іншого; 2) ліквідувати дискримінаційне положення науковців, що працюють у наукових установах вишів у питаннях оплати праці, прирівняти їх до оплати праці наукових співробітників академічних наукових установ; 3) створити в країні єдину державну систему підвищення кваліфікації наукових і науково-технічних кадрів за рахунок коштів державного бюджету й створити у зв'язку із цим необхідну інфраструктуру [9, с. 65]. Ми вважаємо, що прийняття такого закону не є досить доречним, адже правовий статус вченого можна закріпити і в Законі України «Про наукову та науково-технічну діяльність» шляхом доповнення його статтями, що безпосередньо б стосувалися правового статусу вченого, його участі у науковій та науково-дослідній діяльності.

На сьогодні законодавці вже підіймають проблему удосконалення правового статусу вченого. Так, у пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» зазначено, що проектом Закону удосконалено визначення поняття «вчений», яке ґрунтується на висновку, що правове регулювання статусу вченого виходить за межі дії трудового законодавства, наукова діяльність вченого визначається й іншими нормами законодавства (цивільного, адміністративного тощо), які не пов'язують таку діяльність з обов'язковою наявністю повної вищої освіти [11].

Недостатньо визначеним є і правовий статус іншого суб'єкта наукової діяльності – наукового працівника. Досліджуючи правовий статус суб'єктів наукової діяльності, актуальним є співвідношення поняття вченого та наукового працівника. З цього приводу варто погодитися із думкою А.В. Середи, який зазначає, що поняття наукового (науково-педагогічного) працівника і вченого не можуть вважатися синонімічними. Вчений, на переконання автора, вже підтвердив, що він проводить саме наукові дослідження (що відповідають високим стандартам, вимогам до методики проведення досліджень) та отримує саме наукові (науково-технічні) результати (а не подає у вигляді таких результатів свою суб'єктивну думку). Тому узагальнення всіх здобувачів наукових ступенів і вчених звань під категорією «вчений» уявляється науковцю некоректним [12, с. 229].

На відміну від статусу вченого, статус наукового працівника більш точно сформульовано в науковій літературі. Відповідно до юридичної енциклопедії, науковим працівником є особа, яка має вищу освіту, проводить фундаментальні або прикладні наукові дослідження і отримує науково-технічні результати [13, с. 76].

Основною вимогою до такого суб'єкта є наявність функціональних обов'язків за основним місцем роботи – він професійно займається науковою, науково-технічною, науково-організаційною або науково-педагогічною діяльністю та має відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання, підтверджену результатами атестації. Особливостями статусу наукового працівника є його права, які не передбачені для вчених: на матеріальну підтримку виконуваних досліджень за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел фінансування відповідно до законодавства України; на іменні та інші стипендії, а також премії, що встановлюються державою, юридичними та фізичними особами; на об'єктивну оцінку своєї діяльності та отримання матеріальної винагороди відповідно до кваліфікації, наукових результатів, якості та складності виконуваної роботи, а також одержання доходу чи іншої винагороди від реалізації наукового або науково-прикладного результату своєї діяльності (ст. 1) [14]. На відміну від вченого, науковим працівникам держава надає більше пільг, гарантій, вони є більш соціально захищеними.

Наступним важливим суб'єктом наукової діяльності варто назвати науково-педагогічного працівника. Під науково-педагогічними працівниками, відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», розуміють вченого, який має вищу освіту не нижче другого (магістерського) рівня, відповідно до трудового договору (контракту) в університеті, академії, інституті професійно провадить педагогічну та наукову або науково-педагогічну діяльність та має відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання, підтверджену результатами атестації у випадках, визначених законодавством (ст. 1) [14]. При цьому на рівні нормативно-правових актів визначено посади науково-педагогічних працівників. Так, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку посад наукових та науково-педагогічних працівників» від 14 червня 2000 р. було встановлено, що до посад науково-педагогічних працівників належать: керівники закладів (ректор, президент тощо), проректор, керівник філіалу та заступник керівника філіалу, діяльність яких безпосередньо пов'язана з навчально-виховним або науковим процесом, завідувач кафедри-професор, професор, доцент, старший викладач, викладач, асистент, викладач-стажист, провідний концертмейстер, декан, заступник декана, вчений секретар, завідувачі докторантури, аспірантури, ординатури, інтернатури, підготовчого відділення [15]. Таким чином, на підзаконному рівні встановлюється досить широке коло осіб, які відносяться до науково-педагогічних працівників.

Характеризуючи наукових та науково-педагогічних працівників, варто наголосити на проблемах, наявних у правовому регулюванні їх діяльності. Як наголошує С.М. Черновська, особливо актуальною є проблема регулювання добору наукових кадрів, порядку прийняття на роботу наукових працівників та найбільш раціонального їх використання в сучасних економічних умовах [16, с. 249]. Добір кадрів, як зазначає В.Р. Веснін, – це процес вивчення психологічних та професійних якостей працівника з метою встановлення придатності для виконання обов'язків на певному робочому місці чи посаді та добору із сукупності претендентів найбільш відповідного з урахуванням його кваліфікації, фаху, особистих якостей та здібностей, характеру діяльності, інтересам організації та його самого [17, с. 134–135]. На сьогодні нормами Кодексу законів про працю не визначено окремого порядку добору наукових кадрів та наукових працівників. Частково це питання вирішується у Законі України «Про наукову та науково-технічну діяльність», яким встановлено, що прийняття на роботу наукових працівників здійснюється на конкурсній основі.

Таким чином, робимо висновок, що необхідно удосконалювати процедуру добору кадрів наукових та науково-педагогічних працівників, проведення їх атестації, а також необхідним є визначення та

подальше закріплення у Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» критеріїв, за якими встановлюється відповідність наукових та науково-педагогічних працівників займаній посаді. Наголошуємо також на необхідності на державному рівні приділити увагу присвоєнню статусу вченого та додаткового фінансового і соціального забезпечення цієї категорії суб'єктів наукової діяльності.

Отже, підсумовуємо, що правовий статус вченого, наукового працівника, педагогічного працівника, науково-педагогічного працівника потребує удосконалення та уточнення. На нашу думку, необхідним є внесення змін до чинного Закону України «Про вищу освіту», а саме ст. 53 слід викласти в такій редакції:

1. Науковий працівник – вчений, який має вищу освіту не нижче другого (магістерського) рівня, відповідно до трудового договору (контракту) професійно провадить наукову, науково-технічну, науково-організаційну діяльність і має відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання.

2. Педагогічний працівник – це особа, яка за місцем роботи у вищих навчальних закладах провадить навчальну, методичну та організаційну діяльність.

3. Науково-педагогічний працівник – вчений, який має вищу освіту не нижче другого (магістерського) рівня, відповідно до трудового договору (контракту) у вищих навчальних закладах професійно провадить педагогічну та наукову або мистецьку діяльність і має відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання, підтверджену результатами атестації у випадках, визначених законодавством.

Література

1. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Стор. 5. – Ст. 25.

2. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.

3. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Стор. 5. – Ст. 25.

4. Гармашова О.П. Розвиток системи державного регулювання наукової та інноваційної діяльності України / О.П. Гармашова // Экономика и управление. – 2013. – № 1. – С. 86–96.

5. Козловський Ю.М. Теоретико-методологічні основи моделювання наукової діяльності вищого навчального закладу : автореф. дис. доктора педагог. Наук : Спец. 13.00.01 «Загальна педагогіка та історія педагогіки» / Ю.М. Козловський. – Львів, 2012. – 40 с.

6. Цехмістрова Г.С. Основи наукових досліджень : навч. посіб. для студ. ВНЗ / Г.С. Цехмістрова. – К., 2006. – 235 с.

7. Козловський Ю.М. Теоретико-методологічні основи моделювання наукової діяльності вищого навчального закладу : автореф. дис. доктора педагог. Наук : Спец. 13.00.01 «Загальна педагогіка та історія педагогіки» / Ю.М. Козловський. – Львів, 2012. – 40 с

8. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Стор. 5. – Ст. 25.

9. Наукова та інноваційна діяльність в Україні у 2011 році : статистичний збірник. / Державна служба статистики України. – ДП «Інформаційно-видавничий центр Держстату України», 2012. – 305 с.

10. Нежиборець В.І. Інноваційна складова розвитку науки в сучасних умовах / В.І. Нежиборець // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2007. – № 5. – С. 60–69.

11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/ attachments/content-attachments/1630/ Pojasnjuvalnazapuska.pdf.

12. Середа А.В. Поняття атестації наукових кадрів вищої кваліфікації / А.В. Середа // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 228–231.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано норми, що визначають особливості діяльності суб'єктів в сфері організації наукової діяльності. Досліджено, що суб'єкти наукової діяльності функціонують на трьох взаємодіючих рівнях. На першому з них суб'єкт виступає як індивід-дослідник, вчений, наукова праця якого не обов'язково має спільний характер, але завжди є загальною, адже зумовлюється кооперацією сучасників, частиною праці попередників. На другому рівні суб'єктом наукової діяльності виступає колектив, наукове співтовариство. На третьому рівні суб'єктом наукової діяльності є суспільство в цілому, на перший план тут висувається проблема соціальної організації науки та її особливості в різних соціально-економічних структурах. Актуальність питання полягає в тому, що діяльність усіх суб'єктів повинна відбуватись у постійній взаємодії, із залученням додаткового фінансування та підтримки держави.

13. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А – Г. – 672 с.

14. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Стор. 5. – Ст. 25.

SUMMARY

The article analyzes the rules that determine the characteristics of the subjects in the field of science. Investigated that the subjects of scientific activities operate on three interacting levels. The first of them acts as an individual researcher, scientist, scientific work which does not have a common character, but there is always a general, as conditioned by the cooperation of contemporaries, part of the work of predecessors. On the second level of the research activities serving staff, the scientific community. At the third level of the scientific activities of the society in general, is pushing the fore the problem of social organization of science and its characteristics in different socio-economic structures. The urgency of the issue is that all business activities are to take place in constant interaction with the involvement of additional funding and state support.

Made emphasis on the need to improve the mechanism of higher education research activities, which is based on the modern system of education policy foreign derzhav.cherez taking the most appropriate international experience of.

15. Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 р., № 963 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 1015.

ДО ПИТАННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ

КАЛАШНИК Марина Володимирівна - докторант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК: [351.74:004] (477)

Зміни, викликані прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», вимагають різностороннього розширення забезпечення поліцейської діяльності, зокрема інформаційного. По-перше, є наявною необхідність додаткового дослідження поняття «інформація». По-друге, важливо дослідити те, які саме дані становлять інтерес для органів поліції, а також їх значення для поліцейської діяльності. По-третє, необхідно провести аналіз досвіду з інформаційного забезпечення та технічних надбань зарубіжних країн.

Ключові слова: інформація, поліція, поліцейська діяльність, забезпечення.

Ступінь дослідження теми: основу наукової розробки даної тематики складають праці О. Бандурки, А. Губанова, О. Долженкова, Є. Желєзова, В. Заросила, В. Золотарева, І. Козаченка, В. Некрасова, В. Ортинського, В. Сапальова, І. Сервецького, М. Смирнова, М. Стащака, І. Шинкаренка, Н. Філіпенка, В. Фільштейна та ін.

Виклад основного матеріалу

В умовах модернізації всієї системи державної служби в Україні закономірно зростає потреба в удосконаленні службово-бойової діяльності органів поліції України, зокрема оптимізації професійної підготовки особового складу, здійсненні системних перетворень у правовому регулюванні, а також використанні досвіду інформаційного забезпечення спеціальної поліцейської діяльності. Вивчаючи іноземний досвід спеціальної поліцейської діяльності щодо інформаційного забезпечення, потрібно виділяти найбільш ефективні й сучасні способи забезпечення інформацією, які, у свою чергу, можуть бути використані підрозділами поліції у практичній діяльності під час виконання службово-бойових завдань.

Питанням інформаційного забезпечення та в цілому спеціальної поліцейської діяльності у вітчизняній правовій науці не було приділено достатньо уваги. Наукові розробки переважної більшості сучасних дослідників, зокрема роботи О. Бандурки, А. Губанова, О. Долженкова, Є. Желєзова, В. Заросила, В. Золотарева, І. Козаченка, В. Некрасова, В. Ортинського, В. Сапальова, І. Сервецького, М. Смирнова, М. Стащака, І. Шинкаренка, Н. Філіпенка, В. Фільштейна та ін., побудовані на аналізі категорії «спеціальна поліція», її функцій, структури, кадрового та матеріального забезпечення [1].

Перший досвід використання правоохоронними органами засобів обчислювальної техніки в Україні (СРСР) належить до середини 60-х років XX ст. Вона застосовувалася для ведення криміналістичних обліків, обробки статистичної інформації про діяльність правоохоронних органів, а також для контролю за реєстрацією та розглядом заяв і повідомлень про злочини [2].

Відомо, що інформація складається з повідомлень. Повідомлення – це форма подання інформації. Вони (повідомлення) можуть бути у вигляді мови або тексту, графіків і та-

блиць тощо. Осіб, зацікавлених в отриманні повідомлень, прийнято називати споживачами інформації. Повідомлення цілеспрямовано передаються від джерела (творця) інформації до споживача через інформаційні комунікації [3].

Доцільно зазначити, що поряд з терміном «інформація» в інформаційному забезпеченні діяльності поліції, практично в тому ж сенсі використовується термін «дані». В енциклопедичному визначенні дані – це факти та ідеї, представлені у формалізованому вигляді, придатному для їх передання або обробки за допомогою деякого процесу. При цьому форма подання даних багато в чому визначається особливостями та можливостями засобів їх обробки. Інформація – це абстрактне поняття, що виражається у формі даних, які є її носіями та реальним втіленням [4].

У стислому вигляді, як пише Ю. А. Тихомиров, «інформаційні відносини як предмет правового регулювання містять у собі суб'єкти інформаційно-правових відносин, правові засади одержання, передачі, зберігання та використання інформації, юридичні режими інформації різного змісту, користування бланками та базами даних, інформаційні правовідносини, відповідальність» [5].

Важливим аспектом у роботі з інформаційними ресурсами є можливість обробки даних у тому сенсі, в якому виникає необхідність у органів поліції. Наприклад, сама по собі інформація про фізичну особу становить інтерес, але не є імпульсом до реалізації його контрольних функцій. З іншого боку, інформація про фізичних осіб, які мають дозвіл на вогнепальну зброю, мають судимість або притягалися до адміністративної відповідальності, є певним соціологічним (кримінологічним) інтересом. Однак, у результаті поєднання двох інформаційних масивів (про власників зброї та осіб, які притягнуті до кримінальної та адміністративної відповідальності) і їх автоматизованої обробки з'являється актуальна для поліції інформація. Таким чином, визначення необхідних інформаційних ресурсів та їх автоматизована обробка в інтересах поліції є однією з найважливіших тенденцій його інформаційного забезпечення [6].

Категорія «інформаційне забезпечення» отримала достатній розвиток у межах інформаційного права. Питання інформаційного забезпечення також розглядалося в окремих працях з кримінального процесу, оперативно-розшукової діяльності під час висвітлення пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю.

Зарубіжний і частково вітчизняний досвід діяльності поліції в особливих умовах і досвід збройних конфліктів та антитерористичних операцій засвідчив, що одним із найважливіших і специфічних видів оперативного (бойового забезпечення) на сьогодні стає інформаційне забезпечення. За розповсюдженою у вітчизняній літературі позицією, інформаційне забезпечення здійснюється у великомасштабних операціях за допомогою: «налагодженого механізму державного контролю над процесом інформаційної політики... впливу через засоби масової інформації на суспільну свідомість як у середині країни, так і за її межами» [7].

Органам поліції України слід урахувати позитивний досвід розвинутих країн. На особливу увагу заслуговує досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в розробці та запровадженні корпоративної об'єднаної інформаційної моделі даних для потреб поліції. Як зазначав А. Москвичов, цей проект містить кілька ключових елементів. Відповідно, основною корпоративної інформаційної моделі стає каталог інформаційних об'єктів [8]. Особливої уваги заслуговує той факт, що, як звичайний словник, він визначає кожен елемент інформації, використовуваний різними поліцейськими підрозділами, – від ордерів на арешт до листків тимчасової непрацездатності. Але, на відміну від звичайного словника, він створений таким чином, що встановлює і наочно показує ієрархічні взаємовідносини між інформаційними об'єктами.

Як вказував В. Заросило, реалізація цих відносин під час попередження правопорушень та їх швидкого розкриття у Великій Британії забезпечується введенням новітніх

комп'ютерних відеоспостережень, створених завдяки фінансуванню міських адміністрацій та приватних підприємств [9].

Апаратура відеоспостереження здатна здійснювати нагляд під час стеження за громадянами, особливістю якого є моментальне сканування облич цих осіб та їх перевірка у файлах поліції. За влучним висловом А. Губанова, «електроніка впізнає людину з кримінальним минулим, отримані відомості передаються до найближчого підрозділу поліції» [10].

Поліцією США і ЄС було спеціально створено підрозділи поліцейської розвідки, основною функцією яких є отримання оперативно-розшукової інформації про злочинців, їх дії, наміри та предмети, що добуті незаконним шляхом. Щодо цього заслуговує на увагу досвід поліцейських Ізраїлю, які, завдячуючи оперативній інформації, неодноразово доводили свою здатність захопити й обеззброїти «терористів-смертників» із вибуховими пристроями, що підтверджує спроможність забезпечити швидке реагування на будь-які злочинні діяння [11].

В Ізраїлі також особлива увага приділяється інформаційному забезпеченню охорони громадського порядку, а кожен патрульний автомобіль оснащено комп'ютером, який дозволяє в лічені секунди отримати необхідну інформацію, що міститься в базі даних інформаційних систем поліції [12].

Оперативні підрозділи поліції Канади отримують оперативно-розшукову інформацію від служби зі збору відомостей про організовану злочинність. До її складу входять центральні і місцеві бюро, які займаються збиранням, аналізуванням і поширенням інформації. Центральні бюро діють у національному масштабі, а місцеві – в межах провінцій і між провінціями [13].

У межах проведеного аналізу було встановлено відсутність самого терміну «спеціальна поліція», що дозволяє поєднати всю діяльність поліції в категорії «спеціальна» із включенням до останньої функцій спецслужб, підрозділів спеціального призначення тощо. У кожній країні вони мають свою назву і свої функції, однак серед іншого їх об'єднує залежність отримання найкращих результатів під час виконання своїх службових обов'язків від інформаційного забезпечення.

Аналізуючи діяльність спеціальної поліції, можемо чітко сказати, що вона не є безпосереднім суб'єктом інформаційної діяльності – вся інформаційна діяльність пов'язана з виконанням конкретних завдань. Поліція зарубіжних країн багато уваги приділяє комунікативному впливу на правопорушників у певний спосіб на основі вербальної, візуальної інформації, що є добрим прикладом для нашої держави.

Висновок:

Вирішення завдань сучасного інформаційного забезпечення має бути досягнуто за рахунок упровадження єдиної політики інформаційного забезпечення; створення багатоцільових інформаційних підсистем; удосконалення організаційно-кадрового забезпечення інформаційних підрозділів; інтеграції та систематизації інформаційних обліків на всіх рівнях; розбудови інформаційної мережі; створення умов для ефективного функціонування інформаційних обліків, забезпечення їх повноти, вірогідності, актуальності та безпеки; переоснащення інформаційних підрозділів сучасною потужною комп'ютерною технікою; поширення мережі комп'ютерних робочих місць користувачів інформаційних підсистем; подальшої комп'ютеризації інформаційних обліків; установлення взаємодії міліції з населенням у розробці ефективних способів такого забезпечення; упровадження нових форм і методів інформаційного забезпечення; правове виховання через засоби масової інформації; удосконалення законодавства [1].

Література

1. Нефедова Н.А. - «Інформаційне забезпечення спеціальної поліцейської діяльності», «Адміністративне право і процес» - науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка.

2. Крылов В. В. Современная криминалистика. Правовая информатика и кибернетика / В. В. Крылов // Серия "Антология криминалистики". – М.: ЛексЭст, 2007. – 288 с., 131–132

3. Информационные технологии управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. В. А. Минаева. – М.: Акад. упр. МВД России, 1997. – 705 с., 9

4. Борботько М. А. Информационное обеспечение управленческой деятельности войск. Новые информационные технологии в практике работы правоохранительных органов: Матер. междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. В. П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербург. ун-т МВД России, 1998. – С. 85., 85

5. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право:Учеб. и науч.-практ. пособие. – М.: Юринформцентр, 2005. – 394 с., 339–340

6. І. В. Хорт Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ Особливості інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ у сфері охоронної діяльності. Наукові праці МАУП, 2015, вип. 44(1), с. 100–107

7. Россия (СССР) в локальных войнах и вооруженных конфликтах второй половины XX века / под ред. В. А. Золотарева. – М.: Кучково поле; Полиграф–ресурсы, 2000. – 576 с., с. 317

8. О разработке корпаративной информационной системі в английской полиции / пер. Москвичева А. И. Борьба с преступностью за рубежом // Ежемесячный информационній бюлетень. – М.: ВИНИТИ. – 2004. – № 10. – С. 42., с. 30

9. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Заросило Володимир Олексійович. – К., 2002. – 250 с., с. 85

10. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / Губанов А. В. – М.: МАЭП, 1999. – 288 с., с. 96

11. Савелий М. Полицейская разведка в обеспечении безопасности / М. Савелий, А. Полежаев // Профессионал. – 2005. – № 3. – С. 40–43., с. 41

12. Фильштейн В. Л. Министерство внутренней безопасности и Национальная полиция Государства Израиль: организационно-правовые основы функционирования : монография / Фильштейн В. Л. – Кировоград: «Код». – 2008. – 188 с., с. 59

13. Рушайло В. Б. Основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. / под общ. ред. В. Б. Рушайло. – СПБ : Лань, 2000. – 720 с., с. 439

SUMMARY

Changes, caused by adoption of the Law of Ukraine "On the National police", require providing versatile expansion of police activities, particularly, in the sphere of information. First, there is need for an additional research of the notion of "information". Secondly, it is important to examine which data makes interest to the police, and determine it's importance for policing. Thirdly, it is necessary to analyze the experience of providing information and technical achievements abroad.

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕЛЮВАННЯ СТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

КОЗАЧУК Діана Анатоліївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.9 (091) (477)

В статье исследуются подходы к определению элементов структуры административного процесса, который рассматривается с точки зрения судочинского подхода, характеризуется система административного процесса. Отстаивается двухуровневая структура административного процеса, в которой каждый из уровней представлен отдельными элементами и выполняет свое функциональное назначение. Обоснована целесообразность унификации значение термина «производство» для обозначения структурных элементов административного судопроизводства первичного уровня, отражающие его функциональную направленность.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, провадження в адміністративному суді, стадія адміністративного судочинства, структура адміністративного процесу.

Актуальність проблематики

Адміністративний процес сьогодні переживає новий етап доктринального обґрунтування, що вимагає детального вивчення усіх його складових окремо і в сукупності, встановлення зв'язків між ними та взаємного впливу. Як складне правове явище, адміністративний процес становить нормативний еталон, ідеальну модель, сукупність певних ознак, методів, видів, правил і, як будь-яка ідея – принципів, він має свою систему і структуру, інформаційно-нормативну природу [1, с. 41]. Розмежування структури і системи часто проводять в дослідженнях, присвячених вивченню адміністративного процесу в широкому трактуванні [2, с. 219], в той час, як його вузьке тлумачення, згідно з яким адміністративний процес приводиться у відповідність із традиційними судовими процесами, залишається малодослідженою сферою з точки зору з'ясування його системи і структури.

Як свідчать численні зміни, внесені до КАС України, поступово сфера адміністративного процесу розширюється, законодавець намагається передбачити особливості розгляду і вирішення справи для все нових видів публічно-правових спорів, розширюється і сама юрисдикція адміністративних судів. Відтак, структура адміністративного процесу ускладнюється, що потребує уваги до визначення його елементного складу та загальних принципів структурування.

Ступінь наукової розробки

Вивчення структурної будови адміністративного процесу ґрунтується на досягненнях представників загальної теорії права, філософії, теорії систем: П.К. Анохіна, Л. фон. Берталанфі, І.В. Бенедика, В.І. Горшеньова О.Г. Даниляна, С.А. Кудж, Н.С. Манової, І.М. Погебного, В.І. Свідерського, М.В. Цвіка та ін. Враховуючи те, що адміністративний процес у статті розглядається виключно з точки судочинського підходу, надзвичайно важливими є напрацювання фахівців у галузі цивільного, кримінального процесуального права, зокрема, В.В. Вапнярчука, В.В. Комарова, В.І. Тертишнікова, М.Й. Штефана. Сто-

совно визначення структури власне адміністративного процесу, слід зазначити, що це питання висвітлюється переважно у навчальній і навчально-методичній літературі, а його наукове осмислення знайшло своє відображення лише в окремих публікаціях П.В. Вовка, В.М. Бевзенка, О.В. Джафарової, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко М.А. Лапіної, Р.С. Мельника, Ю.С. Педька.

Метою статті є визначення критеріїв структурування адміністративного процесу як різновиду судового процесу, виокремлення його елементів та принципів їх впорядкування.

Виклад матеріалу

Система – це об'єктивна єдність закономірно пов'язаних один з одним предметів, явищ, а також знань про природу і суспільство [3, с. 543]. Також систему визначають як комплекс елементів і їх властивостей, взаємодія між якими призводить до появи якісно нової цілісності. Один з основоположників загальної теорії систем Л. Фон Берталанфі визначав систему як комплекс взаємодіючих елементів [4, с. 38]. Таким чином, система – це комплекс взаємопов'язаних елементів, що утворюють цілісність.

Наявність істотних стійких зв'язків (відносин) між складовими системи або їх властивостями, які перевищують за силою зв'язку цих складових з об'єктами, що не входять у цю систему, є важливим її атрибутом. У системі, яка є органічним цілим, елемент визначається, насамперед, за його функціями як мінімальна одиниця, здатна до відносно самостійного існування і виконання певної функції [5, с. 156]. Саме з такою функціональною характеристикою пов'язано уявлення про активність, самостійність елемента в системі, і ця активність розглядається як одна з найважливіших його характеристик.

Якщо система – це цілісність, яка складається з частин, з'єднання безлічі елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яке утворює певну єдність, то структура – це внутрішній устрій, будова [6, с. 652]. Філософський словник визначає поняття «структура» як взаємозв'язок або відносини між елементами матеріальної чи концептуальної системи [3, с. 540]. За своїм характером структури поділяють на статичні, які часто асоціюються з будовою системи, і динамічні, що характеризують процеси, пов'язані з організацією системи. Структура відбиває упорядкованість внутрішніх і зовнішніх зв'язків об'єкта, що забезпечують його стійкість, стабільність, якісну визначеність [7, с. 64]. При цьому, структурні зв'язки різного роду пронизують усі процеси, які відбуваються в системних об'єктах.

Об'єкт є системою, якщо його можна розбити на взаємопов'язані і взаємодіючі частини або елементи. Ці частини, як правило, мають свою структуру, а тому можуть бути представлені як підсистеми вихідної, більшої системи [8, с. 216]. Тому протиставлення цих двох понять недоцільно, водночас, вони не є тотожними.

Говорячи про адміністративний процес як цілісне системне явище, необхідно охарактеризувати його структуру і виділити базові елементи. Традиційно в якості елементів структури будь-якого юридичного процесу виділяють: провадження, стадії, рідше – процесуальний режим [9, с. 384].

На жаль, сьогодні мало наукових досліджень присвячено безпосередньо проблеми структури адміністративного процесу, визначеного згідно із судочинським підходом, тому є необхідність звернеться до досвіду дослідників інших судових процесів. Так, В. Комаров зазначає, що структурно цивільне судочинство є системою судових проваджень – позовного, наказного та окремого, провадження у справі до судового розгляду. Виходячи з інстанційності судової системи та процесуальних функцій судів різних інстанцій, крім проваджень у суді першої інстанції, структурно цивільне судочинство складається з апеляційного, касаційного провадження і провадження з розгляду справ у Верховному Суді України, а також до неї можна віднести такі специфічні провадження цивільного процесу, як перегляд судових рішень, ухвал і постанов за нововиявленими обставинами, провадження у справах про скасування рі-

шень третейських судів та про видачу виконавчих листів на примусове виконання рішень третейських судів, відновлення втраченого судового провадження, провадження у справах за участю іноземних осіб [10, с. 163]. Як бачимо, мова про стадії не йде, водночас, кожен різновид юридичного процесу являє собою логічну і функціональну послідовність дій, які відображають специфічний характер взаємозв'язку суб'єктів, обумовлений специфікою даної категорії юридичних справ, тобто мова йде про логіко-часової характеристиці процесу. На підтвердження цього, на думку В. Тертишникова, цивільний процес, як і будь-яка інша упорядкована діяльність, структурно являє собою сукупність проваджень і стадій [11, с. 12].

Незважаючи на наявність широкого спектра поглядів на проблему визначення структурних елементів судочинства, на наш погляд, слід брати до уваги обґрунтовану і поширену думку про те, що процесуальні провадження відображають предметну характеристику процесу і є визначальним елементом у його структурі, а процесуальні стадії є динамічною характеристикою процесу.

Саме на цій платформі сучасні дослідники кримінального процесу формують його пореформенную систему. Так, В. Вапнярчук стверджує, що кримінальний процес є концептуальною системою, особливості будови структур цілком правомірно застосувати і до особливостей співвідношення елементів структури кримінального процесу: проваджень і стадій. На підставі цього вчений робить висновок, що поняття «провадження» і «стадія» співвідносяться між собою як якісні статична і динамічна характеристики процесу відповідно, які можуть взаимоперетинатися, характеризувати процес, але не вичерпують один одного [12, с. 221].

Саме даний похід, на наш погляд, дозволяє найбільш точно охарактеризувати структуру адміністративного процесу. Безумовно, адміністративний процес є не тільки сукупністю дій з розгляду і вирішення адміністративних справ, а їх системою. Процесуальні дії, що здійснюються суб'єктами процесу, залежно від їх цілей і змісту групуються в процесуальні стадії, що й відображає його динаміку. При цьому, саме адміністративний процес з часом ускладнюється, з'являються нові провадження, зокрема, непозовне провадження. Також існує думка про те, що скорочене провадження також є різновидом проваджень в адміністративному процесі [13]. Це свідчить про формування структури адміністративного процесу, аналогічної структурі цивільного процесу, в якому присутні підсистеми двох рівнів.

Крім визначення принципів побудови структури адміністративного процесу, також необхідно звернути увагу на проблему конструювання структури адміністративного процесу і вибрати з існуючого різноманіття підходів той, що найбільш точно відображає його специфіку.

Серед вчених-процесуалістів немає єдності в питанні про перелік стадій адміністративного процесу. Існують дві найбільш поширені точки зори на зазначену проблему. Прихильники першої точки зору виділяють наступні стадії адміністративного процесу: 1) відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд адміністративної справи; 4) апеляційний перегляд судових рішень; 5) касаційний перегляд судових рішень; 6) провадження за винятковими обставинами (стадія перегляду судових рішень Верховним Судом України); 7) провадження за нововиявленими обставинами; 8) звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання [14, с. 21-22; 15, с. 42].

Інші вчені пов'язують стадійність адміністративного процесу з відповідними судовими інстанціями. При такому підході виділяються наступні стадії: провадження в адміністративному суді першої інстанції; провадження в адміністративному суді апеляційної інстанції; провадження в адміністративному суді касаційної інстанції; перегляд судових рішень Верховним Судом України; 5) стадія провадження за нововиявленими обставинами; звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання [16, с. 182].

Як видно з обох наведених переліків стадій, різниця між ними полягає в значенні прийняття постанови, якою закінчується судовий розгляд адміністративної справи, оскільки при першому підході провадження в адміністративному суді першої інстанції диференціюється залежно від цільового призначення його окремих частин, оформляється відповідними судовими рішеннями [17, с. 259]. Слід також вказати і на зроблену в юридичній літературі спробу об'єднання двох названих підходів до визначення стадій адміністративного процесу – пропонується адміністративний процес у суді першої інстанції умовно ділити на чотири стадії: 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд; 4) прийняття судового рішення [18, с. 77].

С.В. Вовк припустив наявність в адміністративному судочинстві трьох стадій: 1) розгляд і вирішення справи по суті; 2) перевірка законності та обґрунтованості ухваленого рішення; 3) звернення рішення до виконання [19, с. 15]. При цьому, автор акцентує увагу на тому, що виділені стадії відносяться до всіх видів судових адміністративних проваджень, що входять до складу судового адміністративного процесу, а кожна стадія має три фази (підстадии) розвитку, які послідовно змінюють одна одну: 1) відкриття провадження – з розгляду і вирішення справи, щодо перевірки законності та обґрунтованості винесеного у ній рішення, за зверненням рішення до виконання; 2) підготовка: до розгляду справи та її рішенням, до перевірки законності та обґрунтованості винесеного у ній рішення, до звернення рішення до виконання; 3) рішення по суті – розгляд та вирішення справи, перевірка законності та обґрунтованості рішення, звернення рішення до примусового виконання [19, с. 16].

Такої ж походу дотримується і О.В. Джафарова, О.П. Рябченко, однак жоден із зазначених авторів не пояснює, що стало критерієм виділення цих стадій [17, с. 260; 20, с. 23].

Таким чином, проблема в конструюванні адміністративного процесу полягає у невизначеності понять «стадія» і «провадження», в різних підходах до їх співвідношенню як на теоретичному рівні, так і в законодавстві. Саме ця невизначеність призводить до того, що деякі дії суду і учасників процесу «випадають» з наведених підходів до структури адміністративного процесу. Отже, є необхідність в аналізі понять «процесуальна стадія» і «провадження».

Стадії є загальновизнаною ознакою юридичного процесу. На тлі використання різноманітних термінів, які відображають структурні елементи юридичного, в тому числі і судового процесу, значним внеском стало дослідження І.В. Бенедик, який підкреслив відображення динаміки юридичного процесу в його стадіях [21, с. 98]. Вчений запропонував ввести єдиний термін «стадія», який дозволить зробити понятійний апарат юридичної науки чіткішим. При цьому, стадії юридичного процесу розмежовувалися на логічні (послідовність здійснення певних груп однорідних інтелектуально-вольових операцій з нормами права) і функціональні (комплекс взаємопов'язаних дій та операцій, що закінчуються прийняттям того чи іншого акта). Наступним структурним елементом процесу І.В. Бенедик вважає відносно відокремлену частину стадії, яка покликана вирішити найближчу конкретну мету (етап). Найменшою (неподільною) частиною процесу є процесуальна дія, яка виступає елементом, що становить структуру етапу. І етап, і процесуальна дія повинні служити завданням однієї конкретної стадії, інакше вони не будуть її елементами [21, с. 98].

Саме це трактування стало найбільш поширеним і використовується багатьма представниками процесуальних галузей права. Отже, найчастіше стадію юридичного процесу представляють як сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, здійснюваних протягом певного періоду часу для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети. Її визначають як динамічну, відносно замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають або визначають чітке і неухильне здійснення процедурно-процесу-

альних вимог, що характеризують просторово-часові аспекти процесуальної діяльності і забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення остаточного, матеріально обумовленого правового процесуального результату [15, с. 43]. Ознаками стадій називають: 1) внутрішню структурованість; 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження; 3) логічну і часову послідовність; 4) офіційне закріплення підсумкового результату в процесуальному документі [22, с. 326].

Стадію провадження розуміють як його порівняно самостійну частину, що, поряд з його загальними завданнями, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості. Існує думка і про те, що стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій [23, с. 155].

Враховуючи думки учених щодо сутності стадій, зазначені вище ознаки можна доповнити наступними положеннями про те, що стадія: 1) є порівняно самостійною частиною провадження; 2) спрямована на досягнення певної мети; 3) виконує власні завдання, але в межах загальних завдань всього провадження; 4) відрізняється власним колом суб'єктів [22, с. 326].

На підставі сформульованих ознак можна визначити поняття стадії адміністративного процесу. Стадією адміністративного процесу є порівняно самостійна частина, що має внутрішню структуру, елементи якої послідовно і логічно об'єднані в часі, спрямована на досягнення мети і вирішення власних завдань, але в межах загальних завдань усього процесу, і підсумковий результат якої закріплюється у процесуальному документі, що має офіційний характер. Стадії адміністративного процесу послідовно розташовані і являють собою логічно побудовану систему дій, пов'язаних із застосуванням норм адміністративного процесуального права.

Провадження також розглядається як структурний елемент процесу, але цей термін вживається в процесуальному законодавстві досить часто і несистематизовано. Так, аналізуючи норми КАС України, можна виділити кілька значень, у яких використовується термін «провадження»: 1) провадження як найбільш загальний термін співрозмірний з процесом у цілому (адміністративне судочинство); 2) провадження як частина процесу (провадження в суді першої, апеляційної, … інстанції); 3) провадження як стадія процесу (наприклад, підготовче провадження); 4) провадження як форма розгляду справи (письмове провадження); 5) провадження як сукупність документів (втрачене провадження, при цьому слід відзначити, що саме щодо втраченого провадження нівелюється його динамічна природа).

Якщо звернутися до аналізу довідкової літератури, то чіткої відповіді на зазначені питання, на жаль, також немає. Так, навіть у енциклопедичному словнику з процесуального права, який, на думку його авторів, покликаний визначити спільність процесуального права, не дається ані поняття процесуального провадження (вказується тільки найменування деяких конкретних проваджень у структурі кримінального та цивільного процесу), ані загального поняття стадії процесу [24, с. 427-428].

Серед найбільш поширених думок щодо природи провадження як категорії юридичного процесу можна відзначити думку Н.С. Манової, яка вважає, що рух справи означає не тільки його перехід по стадіях, але й перехід з одного в інший якісний стан, що обумовлюється таким комплексним утворенням, як провадження [25, с. 5]. Тобто автор розглядає стадію як кількісну характеристику процесу, а провадження – як його якісну характеристику. В. Вапнярчук розглядає провадження і стадії в їх нерозривній єдності: «Провадження та стадії – це єдине явище, але взяте зі своєї статичної, змістовної сторони (провадження як елемент «функціональної послідовності») або динамічної, формальної сторони (стадія як елемент «логічній послідовності»). Інакше кажучи, і провадження, і стадії – це, фактично, єдине явище – частина процесу, але

яке досліджується з різних ракурсів, це дві сторони одного явища [12, с. 220].

Як морфологічну модель розгляду цивільної справи пропонує розглядати провадження В.В. Комаров. Вчений вважає провадження специфічною конструкцією, яка відображає предметну характеристику цивільного процесу з точки зору матеріально-правової природи розглядуваних справ, специфіку доведення фактів як юридико-фактологічної основи справи і результатів розгляду справи, які відображаються в процесуальних актах-документах [10, с. 168]. Цей похід розвиває раніше обґрунтована теза Ю.К. Осипова, який стверджував, що провадження цивільного судочинства складають самостійні правозастосовні цикли, а стадії застосування норм процесуального права є етапами правозастосовчої діяльності в межах відповідного правозастосовчого циклу, його частини, відокремлені в часі [26, с. 42].

Висновок

Різноманітність поглядів на структурування адміністративного процесу є досить широким, але кожен із запропонованих підходів має свої «слабкі місця». Проблеми визначеності структури адміністративного судочинства не в останню чергу пов'язані із несистемністю використання термінології, яка має однотипно сприйматися щодо всіх судових процесів на загальнотеоретичному рівні. Як уявляється, адміністративний процес слід розглядати як систему, що складається із двох підсистем – первинну і вторинну При цьому, первинна підсистема адміністративного процесу характеризується спеціальною формою розгляду справи і структурно складається із процесуальних проваджень. Вторинна підсистема відображує рух справи, який має циклічний характер і структурно складається із процесуальних стадій.

Література

1 Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія. – Х : Консум, 2003. – 276 с.

2 Лапина М.А. Объединенная концепция административного процесса // Юридический мир. – 2012. – № 4. – С. 216-221.

3 Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – (7-е изд., перераб. и доп.). – М. : Республика, 2001. – 982 с.

4 Кудж С.А. Многоаспектность рассмотрения сложных систем // Перспективы науки и образования. – 2014. – С. 35-40.

5 Данилян О.Г. Философия: учебник. – М., 2013. – 370 с.

6 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – М.: Азбуковник, 1999. – 1040 с.

7 Теория юридического процесса / под общ. ред. В.И. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 244 с.

8 Свидерский В.И. Диалектика и логика научного познания. Элементы и структура как категории диалектики. – М., 1966. – 186 с.

9 Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 573 с.

10 Курс цивільного процесу : підручник / за ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 478 с.

11 Тертишніков В.І. Цивільний процес України : наук.-практ. посіб. – Вид. 5-те, допов. і переробл. – Х. : Юрайт, 2013. – 645 с.

12 Вапнярчук В. Щодо поняття кримінального процесу та його внутрішньої структури // Вісник Національної академії правових наук України. – № 4 (75). – 2013. – С. 219-225.

13 Гончар И. Об институте сокращенного производства в административном процессе // http://www.cpk.ua/ru/publications/full/64

14 Курс адміністративного процесуального права України: підручник / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий. – О.: Фенікс, 2014. – 438 с.

15 Адміністративний процес України : навчальний посібник / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 395.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються підходи до визначення елементів структури адміністративного процесу, який розглядається з точки зору судочинського підходу, характеризується система адміністративного процесу. Встановлено, що адміністративний процес є системним явищем, який має складну дворівневу структуру, при чому кожен із рівнів представлений окремими елементами та виконує своє функціональне призначення. Обґрунтовано доцільність уніфікації значення терміну «провадження» для позначення структурних елементів адміністративного судочинства первинного рівня, які відображають його функціональну спрямованість.

16 Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 217 с.

17 Джафарова О.В. Судовий адміністративний процес: поняття та його структура // Форум права, 2011. – № 1. – С. 256-260.

18 Основи адміністративного судочинства в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – К. : Конус-Ю, 2006. – 328 с.

19 Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції : автореферат дисератції на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спеціальність 12.00.07. – О., 2009. – 20 с.

20 Адміністративне судочинство: навчальний посібник / за ред. професора О.В. Рябченко. – Х., 2014. – 303 с.

21 Бенедик И.В. Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования. – Х., 1986. – 174 с.

SUMMARY

The article examines approaches to determine the structural elements of the administrative process, which is considered in terms of sudochynskoho approach is characterized by system administrative process. It is established that the administrative process is a systemic phenomenon, which has a complex two-tier structure, with each of the levels represented by individual elements and implement its functionality. The necessity of unification of the term «proceedings» to refer to the structural elements of Administrative Procedure primary level, reflecting its functional orientation.

22 Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник. – К. : Атіка, 2007. – 561 с.

23 Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України : підручник. / І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 370 с.

24 Процессуальное право : энциклопедический словарь / отв. ред. Т.Е. Абова, П.А. Лупинская, Т.Г. Морщакова. – М. : Норма, 2003. – 634 с.

25 Манова Н.С. Досудебное и судебное производство: сущность и проблемы дифференциации процессуальных форм : монография. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2003. – 158 с

26 Осипов Ю.К. Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права. Проблемы применения норм гражданского процессуального права // Научные труды Свердловского юридического института. – 1978. – Вып. 48. – С. 40-44.

ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

КАРТУЗОВА Ірина Олексіївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСАДЧИЙ Анатолій Юрійович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

Статья посвящена исследованию искового производства в административном процессе, которое наряду с особым производством и производством по восстановлению утраченного судебного производства выступает структурным элементом административного процесса. Определено, что исковое производство является порядком рассмотрения и решения административным судом публично-правовых споров на основе равенства и состязательности их сторон. Предложено уточненные определения понятий «административное дело» и «административный иск».

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, позовне провадження адміністративного процесу, особливе (непозовне) провадження адміністративного процесу, відновлення втраченого судового провадження; адміністративна справа, адміністративний позов.

Проблематика позовної форми, позовного провадження, його місця у структурі адміністративного процесу є недостатньо розробленою у юридичній науці, що періодично відчувається як під час наукових розвідок, нормативного врегулювання суспільних відносин, так і в практичній діяльності. Перш за все, слід зазначити, що на виконання завдань адміністративного судочинства (адміністративного процесу) щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ КАС України встановлений єдиний порядок їх розгляду і вирішення [1]. Наведене, втім, не заперечує необхідності запровадження особливостей розгляду певних адміністративних справ, у першу чергу, судом першої інстанції, що зумовлені насамперед особливостями предмету судового розгляду.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України, до адміністративних справ здебільшого належать віднесені до юрисдикції адміністративних судів публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Проте, поряд з публічно-правовими спорами до адміністративної юрисдикції віднесено й вирішення справ, які пов'язані з публічно-правовими відносинами, але мають безспірний характер. До таких адміністративних справ належать справи за зверненням органів доходів і зборів щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків, підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків, стягнення коштів за

податковим боргом, зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим (ст. 183-3 КАС України). Також до безспірних справ слід віднести й справи за зверненням Служби Безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 183-4 КАС України) [2, с. 101].

Відсутність спору у таких справах пов'язана з тим, що не заперечуються самі правовідносини, які є передумовою для вжиття примусових заходів. У випадку, якщо при розгляді справ, зазначених у ст. 183-3 КАС України, із поданих до суду матеріалів вбачається наявність спору, суд, відповідно до ч. 4 ст. 183-3 КАС України, ухвалою відмовляє у прийнятті подання, а якщо наявність спору виявлена після відкриття провадження у справі суд закриває провадження у справі на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України (п. 5 інформаційного листа Вищого адміністративного суду України від 22 квітня 2011 р. № 571/11/13-11). При вирішенні ж справ, передбачених ст. 183-4 КАС України, відповідні правовідносини базуються на резолюціях Ради Безпеки ООН, дозволах на доступ до активів, які взагалі не можуть бути переглянуті адміністративним судом. Отже, предметом судового розгляду при вирішенні таких справ є не публічно-правовий спір, а підстави щодо реалізації владних повноважень заявника – суб'єкта владних повноважень щодо застосування (скасування) примусових заходів у випадках, передбачених законом. Іншими словами, у цьому випадку суд не вирішує публічно-правовий спір, а здійснює попередній контроль за діями, якими суттєво зачіпаються права громадян та юридичних осіб, надаючи дозвіл на застосування примусових заходів [2, с. 102]. Тому такі справи ще можна позначати як справи щодо здійснення адміністративно-судового санкціонування [3, с. 64].

Особливий предмет розгляду притаманний ще одному різновиду справ, які вирішуються адміністративними судами – йдеться про справи про відновлення втраченого судового провадження. Предметом судового розгляду тут є відтворення в документах судового провадження, що спрямовано на захист здебільшого процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі, що пов'язані з втратою судового провадження.

Враховуючи зазначене, визначення «справа адміністративної юрисдикції», наведене в КАС України, потребує уточнення, оскільки незважаючи на відмінності між зазначеними різновидами справ, усі вони є адміністративними справами, що вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Таке визначення повинно охоплювати як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства, так і фактичні обставини, що пов'язані із застосуванням (скасуванням) адміністративним судом примусових заходів у безспірному порядку, відтворенням у документах втраченого судового провадження.

З огляду на різну природу адміністративних справ провадження з їх розгляду і вирішення має суттєві відмінності, перш за все у суді першої інстанції. Ці відмінності визначено законодавцем за допомогою встановлення виключень для розгляду безспірних адміністративних справ та справ з відновлення втраченого судового провадження із загального порядку, у якому вирішуються публічно-правові спори. Загальний порядок розгляду судом адміністративних справ характеризується, крім предмету розгляду, яким виступає публічно-правовий спір, ще низкою суттєвих особливостей, що спрямовані на ефективне розв'язання такого спору. До них, зокрема, відноситься рівність сторін спору,

які виступають як сторони, що наділені рівним обсягом прав для участі в розгляді спору і є юридично рівними. Ще однією суттєвою рисою є змагальність сторін перед судом, що відбивається у відстоюванні особами, які беруть участь у справі своєї правоти в спорі шляхом подання доказів, участі в дослідженні доказів, висловлення своєї думки з усіх питань, що підлягають розгляду в судовому засіданні тощо.

Сукупність зазначених основних ознак охоплюється поняттям позовної форми захисту права, як модельної, узагальнюючої конструкції провадження з вирішення правових спорів [4, с. 20; 5, с. 40]. Позовна форма забезпечує найбільш ефективний захист прав, свобод, законних інтересів при розгляді і вирішенні правових спорів, і тому має універсальний характер. Вона використовується як інструмент захисту в різних галузях матеріального і процесуального права і тим самим набуває конститутивного значення для формування галузей процесуального права (якими врегульовані господарське судочинство, третейське судочинство, адміністративне судочинство), але тим не менше уособлює універсальні, загальні конструкції у різних видах судочинства [6, с. 8]. Іншими словами, універсальний характер позовної форми захисту права знаходить свій прояв у двох аспектах. По-перше, позовна форма захисту застосовується при вирішенні правових спорів, які виникають як у цивільних (приватних), так і в адміністративних (публічних), правовідносинах, тобто у позовній формі можуть захищатися будь-які суб'єктивні права та законні інтереси незалежно від особи, носія цих прав, способів їх порушення та будь-яких інших передумов. По-друге, вона використовується при розв'язанні правових спорів не тільки при здійсненні правосуддя, але й при здійсненні іншої юрисдикційної діяльності [7, с. 19-20].

Ознаки, що притаманні позовній формі захисту права, віднайшли своє втілення в адміністративному процесі і впродовж певного часу вона була єдиною формою захисту права в адміністративному судочинстві. На сьогодні ж адміністративний процес структурно складається з низки процесуальних дій з розгляду та вирішення: публічно-правових спорів (позовне (загальне) провадження); безспірних адміністративних справ пов'язаних із перевіркою підстав щодо застосування (скасування) примусових заходів у випадках, передбачених законом (особливе провадження); справ щодо відтворення в документах судового провадження (провадження з відновлення втраченого судового провадження).

Зазначені різновиди проваджень, поряд із процесуальними стадіями, виступають елементами адміністративного процесу. При цьому, перші відбивають обумовлені природою адміністративних справ особливості їх розгляду, в першу чергу, судом першої інстанції, другі – особливості логіко-функціональної послідовності розгляду як справ позовного, так і справ особливого провадження та провадження з відновлення втраченого судового провадження.

Правовим засобом, у якому міститься інформація про публічно-правовий спір і який порушує діяльність адміністративного суду у позовному провадженні з розгляду і вирішенню такого спору і тим самим по захисту прав, свобод, інтересів, реалізації повноважень у сфері публічно-правових відносин виступає адміністративний позов [2, с. 294]. Змістовно такий правовий засіб є ні чим іншим, як волевиявленням особи щодо забезпечення реалізації її прав, свобод, інтересів, повноважень у сфері публічно-правових відносин всупереч бажанню іншої сторони спору, тобто вимогою про їх захист у позовній формі.

Втім, для правильного розуміння адміністративного позову необхідно більш докладно визначити природу вимоги, в який виявляється волевиявлення особи, яка звертається за правовим захистом. Щодо цього в юридичній літературі наявні різні точки зору. При цьому, оскільки традиційно проблематика позову розкривалася у контексті цивільного процесу, то при визначенні адміністративного позову насамперед доцільно враховувати відповідні підходи, напрацьовані у науці цивільного

процесуального права. Отже, найбільш розповсюдженим у спеціальній літературі з цивільного процесуального права є визначення позову як «вимоги позивача до відповідача, зверненої через суд, про захист прав, свобод чи інтересів, яка здійснюється в певній, визначеній законом, процесуальній формі» [5, с. 517].

Серед науковців, які розглядали питання позову в різних процесуальних галузях, щодо поняття позову маються деякі розбіжності. Отже, перша група вчених дотримується думки про існування двох самостійних понять позову – в процесуальному та матеріальному значенні [8, с. 158]. Під позовом у процесуальному смислі, як правило, розуміється звернена до суду вимога про захист порушеного та такого, що оспорюється, права або законного інтересу. Під позовом у матеріально-правовому смислі розуміється звернена через суд матеріально-правова вимога позивача до відповідача. Друга група вчених все-таки вважає, що позов – єдине поняття, що включає в себе як матеріальну, так і процесуальну сторони. При цьому, вимога позивача до відповідача складає матеріально-правову сторону позову, а вимога його до суду про захист права – процесуально-правову [9, с. 72].

Зазначені розходження в думках не настільки значні, оскільки обидві групи вчених розуміють позов, насамперед, як матеріально-правову вимогу позивача до відповідача і вимогу до суду одночасно. При такому підході не береться до уваги та обставина, що спір про право між сторонами може існувати до звернення до суду. Сторони при цьому знаходяться у протиборстві, але вони ще не є позивачем і відповідачем. Тому викликає заперечення визначальна роль матеріально-правової вимоги при визначенні позову. Третя група вчених дотримується позиції, відповідно до якої позов розуміється як суто процесуальний інститут, тобто вимога до суду про захист порушеного права [10, с. 189].

Що ж стосується визначення саме адміністративного позову, то тут також існують різні точки зору, які, безумовно, є похідними від наукових думок, що були висловлені вченими в цивільно-процесуальній науці. Таким чином, існує позиція, згідно з якою адміністративний позов характеризується як виражена у процесуальній формі вимога позивача до відповідача, звернена через адміністративний суд, з метою вирішення адміністративно-правового спору, який виникає у зв'язку з необхідністю визнання неправомірним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [11, с. 53].

Таке визначення адміністративного позову робить акцент на матеріально-правовій стороні позову, а також на його спрямованості на вирішенні адміністративно-правового спору. Досить розгорнуте визначення адміністративного позову пропонував Ю. С. Педько. Він вказував на те, що адміністративний позов виступає процесуальним засобом ініціювання суб'єктом конфліктних публічно-правових відносин правозахисної адміністративно-судової діяльності, що оформлює правову вимогу матеріально-правового характеру однієї із сторін публічно-правового спору (учасника адміністративного судочинства) і невід'ємно пов'язана з розглядом адміністративним судом відповідної справи адміністративної юрисдикції та прийняттям по ній рішення [12, с. 157]. Таке визначення адміністративного позову, на наш погляд, об'єднує обидві сторони позову – матеріально-правову та процесуально-правову.

Незважаючи на те, що в літературі не раз відзначалася важливість матеріально-правового змісту позову, а деякі науковці вважають, що розгляд позову тільки в процесуальному аспекті збіднює його поняття, тому що практично виводить за його межі питання про матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, відзначимо, що важливість матеріально-правової вимоги не слід абсолютизувати. Навіть при зміні матеріально-правової вимоги сам хід процесу залишиться незмінним. Крім того, при такому розумінні позову, наприклад, вимогу прокурора, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, за відсутності органу, що уповноважений державою здійснювати відповідні функції

у спірних правовідносинах або відсутності в нього відповідних повноважень щодо звернення до адміністративного суду, не можна назвати позовом, оскільки ця вимога не є матеріально-правовою вимогою позивача до відповідача. Але відповідно до ч. 2 ст. 60 КАС України в даному випадку прокурор виступає саме як позивач.

Отже, вважається, що розуміння адміністративного позову у процесуально-правовому сенсі має найбільше практичне та теоретичне значення. Законодавець у п. 6 ст. 3 КАС України закріплює поняття «адміністративного позову» саме в такому аспекті. Отже, адміністративний позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах. Визначення адміністративного позову в КАС України є дуже стислим та уніфікованим. Зрозуміло, що публічно-правові відносини можуть бути дуже різноманітними, та захист прав, свобод та інтересів далеко не у всіх публічно-правових відносинах відноситься до юрисдикції адміністративних судів. Проте, зважаючи на те, що адміністративний позов може бути поданий з цілої низки різнорідних спорів (ст. 17 КАС України), саме таке визначення адміністративного позову в КАС України було цілком слушним. Треба відзначити, що внесення змін до КАС України та запровадження особливого (непозовного) провадження в адміністративних судах, яке розпочинається за зверненням суб'єктів владних повноважень, ставить низку питань до існуючого в законодавстві поняття адміністративного позову. Очевидно, що таке звернення (подання) не є адміністративним позовом, адже не має в основі своєї публічно-правового спору і не тягне за собою виникнення позовного провадження. Проте, воно підпадає під визначення адміністративного позову в КАС України, тому що є, безумовно, зверненням до адміністративного суду на виконання повноважень у публічно-правових відносинах. Отже, найважливішим критерієм, що відрізняє звернення до суду з адміністративним позовом від звернення у порядку особливого провадження, є наявність публічно-правового спору. Враховуючи все вищенаведене, адміністративний позов можна визначити як звернення до адміністративного суду з вимогою про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень шляхом вирішення публічно-правового спору на засадах рівності та змагальності його сторін.

Наостанок хотілося б зазначити, що наведені у статті думки, безумовно, не претендують на остаточне вирішення окреслених проблемних питань, є лише продовженням наукової дискусії, запрошенням до подальшого їхнього наукового обговорення.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. - № 32. – Ст. 1918;

2. Ківалов С. В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник / С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – Одеса : Фенікс, 2014. – 342 с.

3. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации / И. В. Панова. – Саратов: Приволжское книжное издательство, 2001. – 452 с.

4. Добровольский А. А. Основные проблемы исковой формы защиты права / А. А. Добровольский, С. А. Иванова. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1979. – 159 с.

5. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 1352 с.

6. Позовне провадження : монографія / В. В. Комаров, Д. Д. Луспеник, П. І. Радченко та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 552 с.

7. Біла-Тіунова Л. Р. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика : монографія / Л. Р. Біла-Тіунова, О. В. Закаленко, А. О. Неугодніков. – Одеса : Фенікс, 2015. – С. 188 с.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню позовного провадження в адміністративному процесі, яке поряд з особливим провадженням та провадженням з відновлення втраченого судового провадження виступає структурним елементом адміністративного процесу. Визначено, що позовне провадження є порядком розгляду і вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів на засадах рівності та змагальності їх сторін. Запропоновано уточнені визначення понять «адміністративна справа» та «адміністративний позов».

8. Советское гражданское процессуально право: Учебное пособие / Под ред. М. А. Гурвича. – М., 1964. – С. 158. – 530 с.

9. Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права / Д. М. Чечот // Правоведение. – 1969. - № 4. – С. 71-75.

10. Гражданский процесс: Учебник. Изд. 3-е, переработ. и дополн. / Под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. - М.: ПБОЮЛ Гриженко Е. М., - 2000. – 544 с.

11. Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга / Н. Янюк // Право України. – 2003. - № 8. – С. 52-55.

12. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві / Ю. С. Педько // Часопис Київського університету права. – 2009. - № 4. – С. 151-157.

SUMMARY

The article is devoted to lawsuit proceeding in the administrative process, which along with the special proceeding and proceedings for recovery of the proceedings is a structural element of the administrative process. Determined that the lawsuit proceeding is an order of consideration and resolving by administrative court of public law disputes on the basis of equality and competition of parties. Proposed to revise definitions of "administrative case" and "administrative lawsuit".

ПРО ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

КОМЗЮК М. А. - к.ю.н., ХНУВС,
ЛИПІЙ Є. А. - к.ю.н., ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

УДК 342.9

Представлен обобщенный анализ зарубежного опыта регулирования издания, исполнения административных актов субъектами публичного управления. Определены особенности общественных отношений, возникающих при выполнении органами власти и приравненных к ним субъектов функций, обеспечивающих соблюдение законности в государстве. Приведены примеры из нормативного регулирования административных процедур в постсоветских странах, Федеративной Республике Германия (как страны, входящей в состав Европейского Союза), Соединенных Штатов Америки. На примере разрешительной и регистрационной процедур проиллюстрировано более подробно зарубежный опыт правового регулирования административных процедур.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративне провадження, адміністративна процедура, ліцензування.

Норми адміністративного права в разі їх ефективного формування та використання створюють високий рівень публічного адміністрування, такий, що забезпечує дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб на території країни. Виконання та прийняття адміністративних актів[1] суб'єктами публічного адміністрування здійснюється в межах, передбачених законами, адже, як відомо, таким суб'єктам дозволено лише те, що прямо вказано законом. В Україні відсутній закон, що визначає поняття, принципи адміністративних процедур, є проект закону «Про адміністративні процедури», що визначає процедуру через категорію провадження.

Теоретичні висновки та практичні рекомендації, викладені у представленій роботі, ґрунтуються на працях фахівців з адміністративного права: В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Н.В. Коваленко, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника, О.М. Музичука, С.С. Овчарука, О.Ю. Салманової, В.П. Тимощука та ін.

Недостатність у розробках на теоретичному рівні, наявність практичних правових проблем, а також необхідність проведення комплексного дослідження проблеми відсутності адміністративної процедури в Україні обумовили вибір теми.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям, виконанням суб'єктами публічної адміністрації зарубіжних країнах адміністративного акта. Предметом дослідження є правове регулювання адміністративних процедур в окремих країнах світу.

Природним є той факт, що застосування та розуміння інституту адміністративної процедури у різних частинах світу та в різних правових системах має відмінності. Більшість країн обрало шлях систематизації або уніфікації законодавства про адміністративну процедуру. В таких країнах розроблено та прийнято єдиний законодавчий

[1] Адміністративний акт – рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)

акт, який містить загальні норми, що встановлюють стандарт порядку розгляду та вирішення усіх видів адміністративних справ. Серед таких країн переважно країни західного світу, а також пострадянські країни, що прийняли закони про адміністративні процедури лише після здобуття незалежності.

Адміністративно-процедурні закони цих країн об'єднує той факт, що вони регулюють адміністративні провадження в цілому. Головною ідеєю є наявність загальних правил, що розповсюджуються на діяльність усіх органів адміністрації. Правила стосуються, перш за все, таких питань, як початок адміністративного провадження (за клопотанням або за ініціативою установи), форми дії органу публічної влади (шляхом прийняття адміністративного акту чи шляхом укладання публічно-правового договору), правила діяльності адміністративного органу (наприклад, дія інквізиційного принципу чи діяльність адміністративного органу на розсуд), формальні вимоги (підстави, порядок роз'яснення прав та строки оскарження) та приписи про видатки провадження. Головним елементом законів про адміністративні процедури є, звичайно, адміністративний акт як основна форма діяльності органу публічної влади. Його визначення, прийняття, чинність та набуття законної сили, а також умови для його скасування є найважливішими сферами регулювання адміністративно-процедурного законодавства у зарубіжних країнах.

Консолідація норм, що регулюють ці питання, та основні принципи в єдиному (загальному) законі, сприяла в таких країнах покращенню прозорості діяльності державних органів як для приватних осіб, так і для посадових осіб – службовців. Це також сприяло підвищенню ефективності державного управління в цілому. Рішення, що приймаються за загальними принципами, як правило, здійснюються швидше та легше, ніж у випадку, коли доводиться керуватись безліччю різноманітних процедурних правил та норм. Прозорість, що вимагається згідно із закону про адміністративну процедуру, слугує дієвим методом у боротьбі з корупцією або запобігання корупції.

Звичайно, існують адміністративні провадження, які потребують особливого звернення. Для таких проваджень у світовій практиці приймаються додаткові особливі правила. Наприклад, у Німеччині вони діють для визначених особливо об'ємних проектів, таких як видача дозволу на будівництво атомної електростанції – у такому випадку додаткові приписи необхідні через підвищений ризик та вимоги безпеки. Ці правила містяться в спеціальному законі, але, окрім нього, також застосовуються загальні правила Закону про адміністративну процедуру.

Ідея права про адміністративні процедури вже доволі стара. У Німеччині Закон про адміністративні процедури був прийнятий лише 25 травня 1976, проте ця галузь права сама по собі має багатовікову історію. Ще у середні віки у Європі існували процедурно-правові норми, які у наступні століття продовжували розвиватися, перш за все, у векторі поліцейського права. Починаючи з другої половини XIX століття, з виникненням адміністративної юстиції у Німеччині, загальні основи права адміністративної процедури все більше закріплювались. Формувалось постійне відповідне правозастосування. Таким чином, дефакто існувало неписане загальне право адміністративних процедур, яке за допомогою адміністративно-судової практики набуло стабільності і було кодифіковано лише у 1976 році.

Пострадянські країни після здобуття державної незалежності прийняли власні закони про адміністративні процедури и при цьому у тій чи інші мірі орієнтувались саме на німецьку модель через її багатовікові традиції, а також через її структуру, що охоплює всі необхідні питання загального адміністративного права.

У той час, як країни Південного Кавказу, такі як Грузія, Вірменія та Азербайджан уже володіють сучасними та функціонуючими законами про адміністративну процедуру, у Центральній Азії сьогодні лише в Киргизстані мається відповідний закон. У Казахстані існує так званий Закон про адміністративні процедури від 2000 року. Проте він не регулює адміністративну процедуру у вищезазначеному розумінні, а містить переважно адміністративно-організаційні

правила. Однак у даний час новий сучасний закон розробляється. У Таджикистані, навпаки, розроблено сучасний закон, який через недостатню популярність мало застосовується на практиці. В Узбекистані відповідний закон уже протягом довгого часу перебуває на розгляді. У Туркменістані лише у 2016 році почалась розробка законопроекту «Про адміністративні процедури».

Ідея правової держави та верховенства права полягає в ефективному обмеженні правом саме представників держави. В умовах сьогодення таке обмеження не може бути здійсненим, оскільки Конституцією вони позбавлені обов'язків та відповідальності. Тобто режим правового обмеження (стимулювання) взагалі відсутній.

Вважаємо, що наявність декларованих правил діяльності не може бути ефективною, якщо за дотриманням указаних принципів не здійснюватиметься судове втручання, засноване на різних видах юрисдикційного контролю.

Аналізуючи хронологію запровадження адміністративної процедури в різних країнах світу, В.П. Тимощук виокремлює три етапи. Перший етап запровадження адміністративної процедури відбувався у першій половині XX століття. Зокрема, прийняття таких законів відбувалось у 1925 році Австрії, Польщі, у 1928 році у Чехословаччині та у 1930 році в Югославії. Наступний етап прийняття загальних законів про адміністративну процедуру відбувався у середині XX століття. Серед таких країни: Сполучені Штати – у 1946 року, Угорщина – у 1957 році, Іспанія – у 1958 році прийняли адміністративно-процедурні закони. У зв'язку політичними процесами після Другої світової війни розвиток законодавства у цій сфері були ухвалені в Югославії у 1956 році та Польщі у 1960 році. До третього етапу вчений відніс кодифікаційні роботи над прийняттям законів у ФРН у 1976 році, Болгарії у 1979 році, Польщі у 1980 році, Данії у 1985 році, Австрії (нова редакція) та Італії у 1990 році, Португалії у 1991 році, Нідерландах у 1992 році, Японії у 1994 році [1]. На теренах колишнього СРСР кілька країн уже також прийняли загальні закони про адміністративну процедуру. Крім країн Прибалтики, серед піонерів також Грузія і Казахстан. Щоправда, важливо брати до уваги не лише назву законодавчого акта, а й його предмет та правові механізми, які в ньому закладені. Тут можна погодитись з думкою Н.В. Коваленко, що, дійсно, адміністративне право є своєрідним юридичним оформленням публічно-політичного управління [2, с.173].

З процесом кодифікації в 20-х роках XX століття пов'язують виникнення адміністративного процедурного права в Європі. У західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру взагалі призвів до становища, коли адміністративне право в країні регулює переважно діяльність публічної адміністрації.

Однак систематизація адміністративно-процедурного законодавства – не єдиний шлях, яким пішли західні країни у розвитку адміністративного права. Наприклад, у Франції, яка, з точки зору кодифікації законодавства і розвитку адміністративного права, вважається взірцем, це законодавство не було кодифіковане. Натомість, у країні діє декрет «Про відносини між адміністративними органами і громадянами», закони про доступ до адміністративних документів, про мотивацію адміністративних актів та інші [1].

На сьогодні у США усіма штатами прийняті закони або нормативно-правові акти про адміністративну процедуру. Загалом вони дублюють модель Федерального закону. З огляду на обмеженість об'єму дослідження розглянемо лише деякі суттєві положення «Administrative Procedures Act» [3]. § 551 «Administrative Procedures Act», зокрема, встановлено: під «агентством» слід розуміти всі урядові органи, за виключенням Конгресу США, судів, звичайних і третейських, органів управління столичним округом, територіями і володіннями США, уряду Округу Колумбія, військових судів, комісій та органів управління в районах бойових дій або на окупованих територіях; «особа» – індивід, товариство, корпорація, асоціація, публічна або приватна організація, які не є адміністративним агентством; «правило» - оприлюднена у встановленому порядку інформація про діяльність агент-

ства, організаційні, процедурні та інші питання діяльності агентства; «нормотворчість» - процедури прийняття агентством правил, внесення в них змін або їх відміну; «ліцензування» - процедури агентства, що стосуються надання, продовження, відмови, скасування, припинення, анулювання, відкликання, обмеження, доповнення, зміни або визначення умов дії ліцензії; «санкція» – процедури агентства, що регламентують заборону, обмеження свободи індивіда; відмову в праві на захист; накладення стягнення або штрафу; знищення, вилучення, конфіскацію власності або відмову в праві на неї; оцінку збитків, відшкодування, реституцію, компенсацію, виплату витрат або винагород; прийняття інших примусових або обмежувальних заходів тощо; «право на засоби захисту» – повне або часткове надання агентством грошових коштів, допомоги, сприяння, ліцензій, звільнення від сплати податку, від виконання правових норм, забезпечення привілеїв або відшкодування збитку, здійснення агентством інших дій за заявою особи в її інтересах тощо; «дії агентства» – процедури, що регламентують дії щодо правил, наказів, ліцензій, санкцій, засобів захисту (їх еквівалентів) або відмови в їхньому застосуванні. Важливою для запозичення є те, що кожна дія будь-якого агентства підлягає окремій специфічній процедурі, яка є складовою лише одного закону [3, 4].

Надзвичайно важливими вбачаються положення § 553 і низки інших правил, якими докладно регламентуються порядок підготовки, розгляду, прийняття і запровадження в дію агентствами нормативних актів. Закон надає всім зацікавленим особам можливість звернутися до агентства з петицією про видання, зміну або скасування нормативного акту. Закон також вимагає, щоб кожне агентство повідомляло у «Federal Register» про заплановане видання нормативного акту. Повідомлення повинне містити вказівку на час, місце і характер нормотворчої процедури, посилання на акт, яким надано нормотворче повноваження, мета або суть акту або виклад проблематики, що досліджується у зв'язку з підготовкою акту. Слідом за публікацією такого повідомлення агентство зобов'язано надати всім зацікавленим особам можливість участі в нормотворчій процедурі шляхом подання ними письмових і усних заяв, документів, матеріалів і т.п. Наступною стадією нормотворчих процедур, що закріплюється відповідними законами, є обговорення змісту проекту акту з використанням таких механізмів, як консультації, конференції і дорадчі комітети. Потім агентство зобов'язане провести відкрите слухання, якщо це передбачене відповідним законом. В інших випадках воно саме вирішує, провести таке слухання чи ні [4].

Разом із дослідженням зарубіжного досвіду адміністративної процедури слід дослідити також досвід дозвільної системи та ліцензування за кордоном. Ліцензування та дозвільна система як засіб державного регулювання економіки застосовується й у закордонних країнах. При цьому дозвільна система, що діє, наприклад, у Російській Федерації, Німеччині має загальні риси з існуючою в Україні. У Сполучених Штатах Америки, навпаки, ліцензування діяльності підприємців має істотні особливості й полягає в ліцензуванні їхньої професійної діяльності. Розглянемо більш докладно практику ліцензування підприємницької діяльності й професійної діяльності осіб у цих закордонних країнах.

У Німеччині ліцензування підприємницької діяльності встановлено Законом про порядок здійснення промислової діяльності в редакції від 1 січня 1987 року.

У Сполучених Штатах Америки використання ліцензування отримало широкого поширення. Вже наприкінці 60-х років XX століття в США існувало 1240 видів діяльності, заняття якими дозволялося лише за наявності ліцензії. Зокрема, Федеральна енергетична регулююча комісія ліцензувала будівництво гідроелектростанцій, Федеральна комісія зв'язку, радіо й телебачення.

Відмічається, що як у колоніальний період, так і після одержання країною незалежності, контроль над економічною діяльністю, здійснюваної як на національному, так і на рівні штатів і місцевому рівні набув досить широкого розмаху. Важливу

роль щодо цього грала практика надання діловим підприємствам ліцензій, однією з найважливіших цілей яких було контролювання виплати податків, забезпечення відповідної якості й ціни вироблених товарів. Так, у штаті Масачусетс для відкриття готелів були потрібні спеціальні ліцензії, які регламентували тривалість робочого дня обслуговуючого персоналу, допустиму кількість клієнтів, передбачали заборону танців, обмеження вживання спиртних напоїв, зобов'язували власників готелів не позичати морякам гроші тощо.

Розглянемо, яке застосування знаходить цей інститут у США в сучасний період, при цьому викладемо ті моменти, які відрізняють американську систему ліцензування від вітчизняної.

Насамперед, істотна відмінність полягає в тому, що в США влади штатів і місцеві влади мають широкі повноваження у встановленні напрямків діяльності, що підлягають ліцензуванню, і регламентації порядку їхнього одержання. В Україні підхід прямо протилежний – органи місцевої влади повністю усунуті від нормативного регулювання відносин у сфері ліцензування підприємницької діяльності.

Рівень органу, що ліцензує, у США викликаний характером діяльності, що підлягає ліцензуванню. Так, ліцензування телемовлення (діяльності, як правило, що виходить за межі одного штату) або виробництво ліків (діяльності потенційно небезпечної для населення) здійснюється органами влади Федерації, а наприклад, ліцензії на продаж алкогольних напоїв або демонстрацію кінофільмів видаються місцевою владою.

Відзначимо також, що в Україні й США застосовуються різні підходи до ліцензування. У США є так звана професійна ліцензія. Одержавши ліцензію, людина з нею може працювати, де хоче. У нас же ліцензія видається на вид діяльності. Відповідальність, скажемо, при будівництві лежить на архітекторі, а не на компанії, як у нас. Зупинимося на деяких питаннях ліцензування професійної діяльності фізичних осіб.

Ліцензування професійної діяльності фізичних осіб здійснюється, головним чином, на рівні штатів, хоча в низці випадків воно може здійснюватися й органами влади на рівні Федерації. Багато видів діяльності вимагають одержання дозволів для організації в цілому (ліцензії на ведення певного виду підприємницької діяльності) і на рівні фахівців цієї організації.

Існує два різновиди ліцензій для фахівців: а) одержувані корпораціями для своїх фахівців (при зміні місця роботи такі ліцензії припиняють свою дію й повинні бути отримані повторно на новому місці роботи); б) одержувані безпосередньо самими фахівцями (ця ліцензія може бути використана й надалі, такі ліцензії одержують юристи, бухгалтери, архітектори).

Обов'язкові дозволи державного органу, що дозволяє фахівцеві займатися певним видом діяльності, мають такі назви:

license – правовий документ для заняття певної посади;

certification – документ, що засвідчує відповідність фахівця професійним стандартам;

registrations – документ, що підтверджує, що його власник зареєстрував своє ім'я, адресу й кваліфікацію в центральному реєстрі.

Обов'язковість ліцензування певних видів професійної діяльності встановлюється головним чином статутами штатів. У цей час у США підлягають ліцензуванню близько 800 професій, 20 з них у кожному штаті (від адвокатів, лікарів і фармацевтів до перукарів, косметологів і агенти з нерухомості). Половина штатів ліцензує діяльність директорів похоронних контор, професійних водіїв, дегустаторів молока, водопровідників, продавців слухових апаратів. У деяких штатах ліцензії одержують референти (Мінесота), сортувальники сиру (Вісконсин), скупники хутр (Іллінойс), майстри по виготовленню замків (Каліфорнія) і представники багатьох інших рідких професій.

Повноваженнями щодо ліцензування володіють органи державної влади, при цьому можуть створюватися самостійні державні органи, що займаються лише ліцензуванням і сертифікацією, наприклад, Департамент сертифікації штату Мін поділе-

ний на відділи по компетенції або в складі галузевих відомств діють спеціальні підрозділи, так, у Департаменті державної освіти штату Нью-Йорк створено відділ по видачі професійних ліцензій, що надає ліцензії психологам. Крім того, можливе наділення цими повноваженнями органів державної влади, діяльність яких поширена на іншу сферу, наприклад, Апеляційний суд округу Колумбія ліцензує атторнеїв.

Атторней (англ. attorney) – застаріла назва довіреного представника, захисника інтересів довірителя (в Англії); у США – будь-який повірений, якого допущено до ведення справи в суді.

Але найпоширенішим у більшості штатів є інший підхід. Компетенцією в сфері ліцензування володіють практично незалежні від адміністрації штату ліцензійні комісії. Професійні асоціації часто самі лобіюють закони, що встановлюють ліцензування яких-небудь галузей діяльності, щоб мати можливість призначати своїх представників у такі комісії й одержувати переваги при видачі ліцензій своїм членам. Можливе й створення ліцензійних комісій у складі державних органів – у штаті Джорджія така комісія, що ліцензує атторнеїв, створена при Верховному суді штату. Комісія, хоча й входить до складу іншої державної структури, має підвищений рівень незалежності в порівнянні з підрозділом у складі відомства.

Варто відзначити, що розподіл компетенції в сфері ліцензування між відомствами й комісіями в масштабах країни не піддається ніякій класифікації. Посібники з ведення бізнесу рекомендують, якщо буде потреба довідатися, яке ж відомство ліцензує подібну діяльність, просто використати почуття здорового глузду. Штати іноді видають збірники, що містять подібну інформацію (посібник з ліцензування, виданий у Каліфорнії в 1990 році, у Техасі – посібник з ліцензій і дозволів 1989 року).

Процедура одержання ліцензії здобувачем, як правило, включає подання документа про проходження навчання даної професії. Необхідна також здача письмового або усного екзамену з типової для всієї Федерації програми або програми, що використовується в даному штаті. Серед ліцензійних вимог відзначимо також вимогу про проходження практики з відповідної спеціальності або роботи протягом певного періоду під керівництвом особи, яка вже володіє ліцензією. Така вимога, наприклад, пред'являється до агентів з нерухомості, які повинні кілька років працювати під керівництвом брокера, що має ліцензію, щоб потім самим претендувати на ліцензію брокера. При цьому дані для одержання ліцензії, надані здобувачем, іноді проходять перевірку, що здійснюють спеціально уповноважені на те інспектори.

Одержання ліцензії й здача іспитів можуть бути як платними, так проводитися й без плати. Ліцензії видаються на необмежений строк або на певний строк. Це визначається законодавством кожного штату й не залежить від роду діяльності. Зокрема, ліцензія помічника лікаря видається на 3 місяці на Гавайях і безстроково у Флориді. Ліцензії, видані в одних штатах, не діють за загальним правилом в інших, але можуть бути визнані іншими штатами при еквівалентності вимог, що висуваються до власників ліцензії. У деяких випадках таке визнання ліцензії прямо забороняється.

Такими є основні положення, що визначають ліцензування професійної діяльності в США. У цілому ж проаналізована нами практика дозвільної діяльності дозволила показати роль, що відводять цьому засобу державного регулювання в зарубіжних країнах, виявити відмінності в питаннях порядку його проведення й принципах здійснення.

Найбільш дієвим засобом контролю над представниками влади є реальність адміністративних процедур, основними складовими яких мають бути інститути обов'язку та відповідальності. Нехтування принципом відповідальності і одночасна заміна інституту обов'язку платною послугою суперечить принципам правової держави і верховенства права. Все це нагадує доктрину радянського праворозуміння, далеку від ідей правової держави, яка заперечувала саму можливість встановлення обов'язків і відповідальності представників держави щодо громадян. Класична євро-

АНОТАЦІЯ

Наведено узагальнений аналіз зарубіжного досвіду врегулювання видання, виконання адміністративних актів суб'єктами публічного управління. Визначено особливості суспільних відносин, що виникають при виконанні органами влади та порівняних до них суб'єктів функцій, що забезпечують дотримання законності в державі. Наведено приклади з нормативного регулювання адміністративних процедур в пострадянських країнах, Федеративній Республіці Німеччина (як країни, що входить до складу Європейського Союзу), Сполучених Штатів Америки. На прикладі дозвільної та реєстраційної процедур проілюстровано більш детально зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур.

пейська правова доктрина відповідальності публічної адміністрації, в тому числі й адміністративна, становить відповідальність цієї адміністрації перед приватними особами; згідно з цією доктриною діяльність адміністрації ґрунтується на виконанні обов'язків щодо забезпечення публічних та приватних інтересів; обов'язком публічної адміністрації є створення організаційних умов для надання послуг економічного характеру суб'єктами підприємницької діяльності і спеціально створеними з цією метою установами та підприємствами, здійснення постійного контролю за їх діяльністю. На такому розумінні ґрунтується сучасне адміністративне право цивілізованих країн в його матеріально-правовому і процедурному сенсі (адміністративні процедури, деталізація відшкодування винними особами шкоди, заподіяної представниками держави приватним особам, контроль судів за діяльністю адміністрації тощо).

SUMMARY

Presents general analysis of international experience Settlement publication, execution of administrative acts by public administration. The features of social relations that arise in the performance of government and compared them of features that ensure the rule of law in the country. Examples of regulatory administrative procedures in the post-Soviet countries, the Federal Republic of Germany (a country that is a member of the European Union), the United States. For example, the licensing and registration procedures illustrated in more detail foreign experience of legal regulation of administrative procedures.

Література

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

2. Методологічні підходи до визначення поняття адміністративно-правового режиму / НВ Коваленко// Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.-2014.-№ 1.-С. 170-177.-Режим доступу:http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nvdduvs_2014_1_25.

3. Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II) / The U.S. National Archives [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/.

4. Овчарук С.С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації: монографія / С. С. Овчарук; за заг. ред. Курила В. І. – К., 2014. – 355 с.

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ

ЛЕГКА Оксана Володимирівна - докторант Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

УДК 342.5

Рассмотрено путь становления и особенности законодательного регулирования административной ответственности в Украине. На основе анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих административную ответственность на каждом этапе развития данного института, исследована динамика совершенствования его норм и определено их влияние на современный институт административной ответственности в Украине.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, законодавче регулювання.

Постановка проблеми та її актуальність

Відповідальність завжди і нерозривно пов'язана з необхідністю дотримання приписів, правил поведінки, підпорядкування, узгодження своєї поведінки з об'єктивними законами природи та суспільства. Якщо немає необхідності у дотриманні яких-небудь норм, приписів, то немає і відповідальності. Як багатомірний, поліструктурний, багатосущний соціальний феномен та обов'язковий атрибут суспільних відносин, його регулятор на всіх стадіях існування суспільства відповідальність вивчається різними галузями наук, головним чином, у рамках предмета кожної науки [1, с. 5]. Зазначене стосується також адміністративної відповідальності, яка частіше за все визначається через поняття юридичної відповідальності, тобто як вид юридичної відповідальності, якому властиві загальні особливості, а також цілий ряд специфічних ознак. Як наслідок, адміністративна відповідальність також характеризується за схемою «норма права – адміністративне правопорушення – санкція – адміністративна відповідальність», тобто їй властиві ті ж риси, що і соціальній та юридичній відповідальності за наявності певних особливостей. Таким чином, адміністративна відповідальність має соціальне коріння, що підтверджує соціальну сутність даного явища та є різновидом юридичної відповідальності, що становить сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [2, с. 430-431].

Стан дослідження

Дослідженням сутності, ролі та значення якої як правового інституту присвячено чимало наукових робіт в різний історичний період. Зокрема, зазначеними питаннями займалися В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, С. Н. Братусь, Ю. П. Битяк, Н. В. Гришина, Ю. А. Денисова, Є. В. Додіна, Ю. В. Дрозд, С. В. Ківалов, Я. І. Кінаш, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубка, О. С. Літошина, Д. М. Лук'янець, В. О. Продаєвич та інші, які здійснили неоціненний вклад у розвиток та законо-

давче регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні. Проте, варто зосередитись на генезисі відносин власне адміністративної відповідальності, оскільки ці відносини не існують поза правовою формою, відтак й увагу потрібно звернути на нормативні акти, якими ці відносини регулювались у різний історичний час. Адже адміністративна відповідальність є результатом дії відповідної галузі законодавства – законодавства про адміністративну відповідальність.

Мета та завдання дослідження

Метою статті є визначення особливостей становлення інституту адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим, планується вирішити такі основні завдання: встановити особливості законодавчого регулювання адміністративної відповідальності в Україні; розкрити динаміку удосконалення норм адміністративної відповідальності та визначити їх вплив на сучасний інститут адміністративної відповідальності в Україні.

Викладення основного матеріалу

Почати слід з того, що нормативна регламентація відносин, подібних до відносин сучасної відповідальності, з'являється на теренах колишньої Російської імперії у другій половині 19 ст., хоча жоден правовий акт того часу не використовує поняття «адміністративна відповідальність», та й власне поняття «відповідальність» використовується досить рідко.

У 1861 році у доповідній записці про судово-поліцейський статут головнокеруючий другим відділенням Державної Ради граф Д. Н. Блудов вказував на необхідність відмежування злочинів, підвідомчих кримінальним судам, від «поліцейських проступків», які у країнах Західної Європи розглядались спеціальними поліцейськими суддями або адміністративними органами. Підготовлений під керівництвом Д. Н. Блудова додаток до доповідної записки під назвою «Матеріали для складання проекту статуту судово-поліцейського», з позиції вчених-адміністративістів, є першою спробою законопроектних робіт у цій галузі [3, с. 84]. Одночасно зі встановленням судового порядку розгляду справ про маловажні злочини та проступки низкою правових актів передбачався адміністративний порядок розгляду та вирішення справ про певні правопорушення.

Наступним заходом, який було застосовано в адміністративному порядку, був арешт осіб, які брали участь у контрреволюційних виступах проти радянської влади й у масових грабежах і розбоях. Він був введений військово-революційним комітетом у листопаді 1917 року, а у грудні цього ж року підтверджений народним комісаріатом юстиції РРФСР. У 1918 році РНК РРФСР видав декрет «Про революційний трибунал друку», що регламентував підстави і порядок адміністративного арешту за правопорушення у друкарській сфері [4, с. 34]. Оскільки юридична сила всіх декретів і розпоряджень РРФСР поширювалася на всю територію України з моменту їх опублікування в офіційному органі ЦКВ України – Віснику Української Народної Республіки, відповідно й ситуація в Україні була аналогічною.

Так, до числа перших актів, що встановлювали покарання в адміністративному порядку, а отже, і склади адміністративних проступків, можна віднести декрети 1921 року, а саме: Декрет про порядок накладення адміністративних стягнень (позбавлення волі, примусові роботи, грошовий штраф) та Декрет про трудову і гужову повинність, замінених у тому ж році Декретом про трудовий і гужовий податок; декрети 1922 року: Декрет про порядок видання обов'язкових постанов і про накладення за їхнє порушення стягнень в адміністративному порядку, Декрет про адміністративну висилку й інше [5, с. 295].

Загалом аналіз законодавства 20-х років XX століття дає можливість констатувати, що в той період були узаконені й застосовувалися, як писалося в документах, в інтересах захисту соціалістичної власності, прав і законних інтересів громадян – адміністративна висилка, адміністративний арешт і розстріл без вироку суду [4, с. 36].

Після утворення у 1922 р. Радянського Союзу, до якого Україна увійшла як союз-

на республіка, відбулося прийняття Кримінального кодексу УРСР. Однією з особливостей якого було те, що деякі із складів злочинів вимагали конкретизації відносин до місцевих умов. Така конкретизація здійснювалася шляхом прийняття суб'єктами адміністративної влади обов'язкових постанов, наприклад, конкретизувалися «бешкетні, безцільні дії», що утворювали склади хуліганства. Також такі постанови вирішували ще одне принципове питання – визначали порядок відповідальності суб'єкта злочину, який міг бути: а) тільки судовим, б) тільки адміністративним, в) на розсуд правозастосувача судовим або адміністративним. Введення адміністративного порядку розгляду злочинів обґрунтовувалося доцільністю поменшити навантаження на суди [5, с. 3296].

І, як наслідок, 27 липня 1927 р. Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет і Раднарком УСРР видали Постанову «Про надання адміністративним органам права вживати заходів адміністративного впливу за маловажні праволомства», відповідно до положень якої, для звільнення судових установ від маловажних кримінальних справ і прискорення їх вирішення адміністративним органам різних рівнів було надано право вживати заходів адміністративного впливу за певні (маловажні) праволомства [6]. Терміном «праволомство» у ті часи позначалося правопорушення.

12 жовтня 1927 року в Україні було затверджено перший у світі Адміністративний кодекс [7], потреба в якому відчувалася у всіх ланках адміністративної влади з початку 20-х років. Адже на той час законодавча база містила велику кількість актів у галузі адміністративного права. Так, за підрахунками А. В. Вєніосова, лише до збірника Узаконень і розпоряджень» було включено близько 4 тисяч актів, хоча фактично нормативних документів адміністративно-правової спрямованості було значно більше [8, с. 46]. Користуватися таким нормативним матеріалом було важко не тільки населенню, а й висококваліфікованим юристам. Тому у зв'язку з виходом Кодексу ряд законів, постанов та інструкцій, що регулювали адміністративну діяльність органів державного управління, втратили свою силу.

Зрештою, Кодекс став першою спробою кодифікації норм адміністративного права і фактично першим документом, який офіційно і на законодавчому рівні визнав адміністративними порушення обов'язкових постанов місцевих органів адміністративної влади, відмежував їх від кримінальних злочинів і дисциплінарних правопорушень (указав на необхідність встановлення законом судової чи дисциплінарної процедури розгляду, замість розсуду правозастосувача), вперше, за дослідженням Д. М. Лук'янця, застосував термін «адміністративна відповідальність» відносно діянь, що порушують встановлені владою заборони, остаточно вивів зі сфери оскарження дій адміністративних органів терміни «адміністративне правопорушення» і «адміністративна відповідальність» [9].

Вказані юридичні конструкції були спробою вирішити кардинальну суперечність нормативного регулювання адміністративної відповідальності – суперечність між необхідністю встановлення єдиних нормативно закріплених засад адміністративної відповідальності та існуванням величезної кількості дуже різних за характером правопорушень у всіх сферах суспільного життя, адміністративну відповідальність за які вкрай важко побудувати на єдиних нормативних засадах.

У законодавстві 50-х років поняття «адміністративна відповідальність» зустрічається дуже рідко. Власне це були одиничні нормативні акти. Зокрема, це поняття використовувалось у Положенні про державний пожежний нагляд і про міську пожежну охорону, затвердженому Постановою ЦВК і РНК СРСР від 7.04.1936 р., у якому зазначалось, що Головне управління пожежної охорони Народного комісаріату внутрішніх справ СРСР та його органи при виконанні функцій державного пожежного нагляду мають право притягувати до адміністративної або судової відповідальності осіб, винних у порушенні обов'язкових постанов, правил, норм

та інструкцій з протипожежної охорони» [10]. У Постанові Ради Міністрів УРСР від 16.07.1946 р. «Про посилення використання порожніх пробігів вантажного автотранспорту», п. 2 якої передбачає зобов'язати управління міліції Міністерства внутрішніх справ УРСР позбавляти права керування автомобілем строком до трьох місяців водіїв, які ухиляються від завантаження порожніх автомобілів, що йдуть у попутному напрямі, а осіб, у відданні яких знаходяться автотранспорт (завідуючи гаражами та ін.), притягувати до адміністративної відповідальності [11].

У законодавстві СРСР поняття «адміністративна відповідальність» також зустрічалось у Положенні про прокурорський нагляд у СРСР, затвердженому Указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 р., зокрема, у ст. 13 цього Положення зазначено: «Накладення прокурором протесту на постанову, що видана уповноваженим на те органом, про притягнення ту чи іншу особу до адміністративної відповідальності зупиняє виконання адміністративного стягнення до розгляду протесту відповідним органом» [12].

Таким чином, від початку 60-х років поняття «адміністративна відповідальність» починає частіше використовуватися у нормативних актах СРСР та УРСР. Так, наприклад, Указом Президії Ради УРСР від 20.04.1960 року «Про відповідальність за незаконне виготовлення і використання радіопередавачів» встановлювалось, що за виготовлення і користування радіопередавачами без належного дозволу, а також за користування ними з порушенням правил, що регулюють радіозв'язок, до винних осіб застосовувались заходи громадського впливу або адміністративні заходи у вигляді штрафу розміром до 20 карбованців з вилученням всієї апаратури, що використовувалась для радіопередач. За ті самі дії, вчинені неповнолітніми, громадську й адміністративну відповідальність несуть їхні батьки. В Указі Президії Верховної Ради УРСР від 17.08.1966 року «Про відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду» встановлювалось, що порушення правил адміністративного нагляду особами, стосовно яких такий нагляд встановлено, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 10 до 50 карбованців.

Згодом це поняття з'являється і у назвах нормативних актів, наприклад: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 27.03.1964 року «Про посилення адміністративної відповідальності за порушення правил риболовства й охорони рибних запасів у водоймищах СРСР»; Постанова Ради Міністрів УРСР «Про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про працю і правил охорони праці» від 13.10.1976 року тощо [13].

Таким чином, у переважній більшості нормативних актів поняття «адміністративна відповідальність» пов'язувалась виключно із застосуванням штрафів в адміністративному порядку за різноманітні правопорушення.

У 60 – 70-х роках вчені-адміністративісти провели велику роботу з розробки основних положень про адміністративну відповідальність і підготували проекти кодифікованих актів, її результатом стало прийняття 1980 року Основ законодавства Союзу РСР про адміністративні правопорушення, а 7 грудня 1984 року – Кодексу про адміністративні правопорушення[14], що діє і сьогодні, щоправда, зі значними змінами та доповненнями. Адже, як справедливо зазначає К. С. Бельський, наукові визначення відіграють велику роль у правознавстві і практичному житті. Вони мають важливе значення у процесі пізнання даної конкретної галузі права, створення постійного капіталу правознавства. Водночас практика показує, що для того, щоб поняття використовувалось у суспільстві ефективно, використовувалось людьми, ставало часткою їх правосвідомості, йому потрібно дати визначення у законодавчому акті. Коротко розкриваючи сутність правового явища у вступній частині нормативного акту, вони потім дають змогу законодавцю більш точно і вільно формулювати правові норми [15].

Отже, розпочаті у другій половині 80-х років перетворення в суспільстві вимагали переосмислення та зміни методологічних

підходів до розгляду адміністративної відповідальності. Адже в цей час значно деформувалася соціальна відповідальність, збільшилися негативно-правові явища, відбулися поступова переоцінка, переосмислення не лише політико-правових ідей та цінностей, а й процесу оновлення системи права, її галузей та інститутів. Тому поштовхом до виникнення інституту адміністративної відповідальності було прагнення відокремити правопорушення від злочинів (за ознакою ступеня суспільної небезпечності) і встановити спрощену процедуру розгляду справ про такі правопорушення. Спочатку це відбувалося в рамках судової системи, але згодом встановився й адміністративний порядок розгляду таких справ і застосування відповідних стягнень.

Таке поступове формування нового правового простору, зміна соціальних пріоритетів призвели до необхідності по-новому, більш ґрунтовно, дослідити усталені правові інститути, які створюють фундамент правової системи та забезпечують належний рівень функціонування правових відносин в країні. Як наслідок, інститут адміністративної відповідальності виступає вже не суто складовою частиною адміністративного права, а є самостійним явищем. Це обумовлено тим, що за допомогою адміністративної відповідальності здійснюється захист норм інших галузей права, зокрема фінансового, банківського, в деяких випадках навіть цивільного права, а також процесуальних галузей.

Адміністративна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушень санкцій щодо порушників. Вона може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Таким чином, наявність норми і органу, що її застосовує, – це лише передумова. Тоді як для притягнення до адміністративної відповідальності обов'язковою підставою є адміністративний проступок. Відтак, вітчизняна правова доктрина адміністративної відповідальності базується на розмежуванні кримінальних злочинів і адміністративних правопорушень і, як наслідок, окремих видів юридичної відповідальності – кримінальної та адміністративної.

Висновки

У процесі розвитку національного законодавства про адміністративну відповідальність був накопичений досить цікавий та різноманітний досвід щодо формулювання складів адміністративних правопорушень, видів адміністративного стягнення, визначення суб'єктів, наділених правом притягувати до адміністративної відповідальності, та процедури такого притягнення. Водночас, здійснюючи роботу по вдосконаленню нормативно-правової бази у відповідній сфері, необхідно враховувати як нормотворчі рішення, що з часом довели свою ефективність, так і приписи, які не виправдали себе, що допоможе запобігти вчиненню нових помилок у нормотворчій діяльності.

Література:

1. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении: (Социально-правовой аспект) / ЛГУ. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. – 142 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. : У 2-х томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

3. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. – Львів: Вища школа, 1975. – 176 с.

4. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX начало XX века: Хрестоматия / Сост., авт. вступ. ст. Ю. Н. Старилов. – Воронеж: Изд. Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 618 с.

5. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

6. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету від 27.07.1927 «Про надання адміністративним органам права вживати заходів адміністративного впливу за маловажні право-

АНОТАЦІЯ

Розглянуто шлях становлення та особливості законодавчого регулювання адміністративної відповідальності в Україні. На основі аналізу нормативно-правових актів, що регламентували адміністративну відповідальність на кожному етапі розвитку даного інституту, досліджено динаміку удосконалення його норм та визначено їх вплив на сучасний інститут адміністративної відповідальності в Україні.

SUMMARY

Consider the path of formation and peculiarities of the legislative regulation of administrative responsibility in Ukraine. Based on the analysis of legal acts, regulating the administrative responsibility at every stage of the development of this institution, the dynamics of improving its standards and to determine their impact on the modern institution of administrative responsibility in Ukraine.

ломства // Зб. узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1927. - № 39. – Ст. 177.

7. Рязановский В. А. Единство процесса. – М. : Юрид. бюро «Городец», 1996. – 75 с.

8. Саввин М. Я. Административний штраф. М. : Юрид. литература, 1984. – 112 с.

9. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації [Текст] : дис. … д-ра юрид. наук : 12.0.07 / Лук'янець Дмитро Миколайович. – К., 2007. – с. 226.

10. Постанова Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів „Про державний пожежний нагляд і про міську пожежну охорону" // ЗЗ СРСР / 1936. - №18. – ст.149.

11. Постанова Ради Міністрів УРСР „Про посилення використання порожніх пробігів вантажного автотранспорту" // ЗП УРСР / 1946. - №13-14. – ст.107.

12. Положение о прокурорском надзоре в СССР // Ведомости ВС СРСР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.

13. Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] : Указ президії ВР УРСР від 21.08.1985 р. № 807-XI. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/P850807.html.

14. Кодекс про адміністративні правопорушення [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. - № 51. – Ст. 1122.

15. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. – 1999. – № 12. – С.12-20.

СТРУКТУРА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

ФЕЛИК Василь Іванович - кандидат юридичних наук, доцент, директор Прикарпатського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.9

Статья посвящена определению структуры информационно-аналитического обеспечения профилактической деятельности Национальной полиции. Выявлено структуру ее информационно-аналитического обеспечения; охарактеризованы основные этапы информационно-аналитического обеспечения профилактической деятельности Национальной полиции; разработаны предложения в отношении направлений совершенствования этого процесса.

Ключові слова: Національна поліція, профілактика, правопорушення, інформація, забезпечення, структура.

Постановка проблеми

Одним із найбільш важливих напрямків забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції виступає інформаційно-аналітичне забезпечення, завдяки якому органи поліції отримують необхідну для профілактичної роботи інформацію, а також забезпечуються багатофункціональною системою її обробки, аналізу та систематизації. Інформаційне забезпечення тому і розглядається, як правило, у нерозривному зв'язку з аналітичним, оскільки сама по собі інформація без її належної обробки та системного аналізу не може бути використана з достатньою ефективністю.

Необхідність дослідження структури інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції обумовлена тим, що даний процес безпосередньо відображає специфіку інформаційного обігу в органах поліції, спосіб організації інформаційних систем, порядок їх експлуатації з метою провадження профілактичної роботи.

Актуальність теми дослідження підтверджується відсутністю наукових робіт, що присвячені визначенню структури інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції на основі нового законодавства в цій сфері, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Стан дослідження

Окремі питання інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності державних органів і, зокрема, органів внутрішніх справ досліджувало чимало науковців, серед яких слід виділити таких, як: В. І. Барко, В. А. Грабельніков, О. В. Джафарова, Р. А. Коваль, І. В. Ковтун, А. М. Куліш, К. Ю. Линьов, Н. П. Матюхіна, В. В. Мозоль, О. В. Негодченко, С. М. Петренко, В. Ю. Степанов, С. І. Соха, С. В. Шестаков та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню структури інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Мета та завдання дослідження

Метою статті є визначення структури інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України. Для досягнення поставленої мети в статті планується виконати наступні завдання: виявити структуру інформаційно-аналітичного забезпечення; охарактеризувати основні етапи інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції; розробити пропозиції щодо напрямків удосконалення цього процесу.

Викладення основного матеріалу

Забезпечення органів державної влади інформацією різного змісту та обсягу є необхідною умовою не тільки ефективного прийняття ними управлінських рішень, але і нормального функціонування.

У структурі інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України необхідно виділити такі етапи:

1. Отримання вхідної інформації, необхідної для прийняття управлінського рішення.

Джерела походження вхідної інформації можуть бути різноманітними, наприклад: заяви та повідомлення про вчинене правопорушення; самостійне сприйняття подій та їх наслідків та відповідне документування; надходження інших звернень громадян та юридичних осіб, органів державної влади та ін.; надходження наказів або інших документів від керівництва тощо. У деяких випадках пошук первинної інформації здійснюється самостійно за власною ініціативою працівником поліції, який уповноважений виконувати профілактичну роботу. Наприклад, такий пошук інформації відбувається під час патрулювання або профілактичного обходу адміністративної дільниці.

Для вчинення окремих профілактичних дій поліцейський повинен отримати постанову суду. Зокрема, для встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, поліцейський готує подання, у якому визначає обмеження, які пропонує встановити на підставі ст. 10 Закону «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» щодо поведінки піднаглядного, та обґрунтування доцільності таких заходів [1]. Дане подання з іншими матеріалами справи розглядаються суддею, який виносить постанову. Вже на підставі цієї постанови поліцейський приймає відповідне управлінське рішення щодо вжиття або невжиття профілактичних заходів у формі адміністративного нагляду за особою, яка звільнилася з місць позбавлення волі.

Вхідна інформація може також надходити в автоматичному режимі, наприклад, з камер спостереження, сигналізації (при охороні певних об'єктів) або з камер автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху.

Отже, вхідна інформація може надходити в документальній або недокументальній формі (у вигляді візуального або звукового сприйняття).

2. Фіксація або документування вхідної інформації та її внутрішнє переміщення.

Будь-яка вхідна інформація, незалежно від джерела її надходження або походження, підлягає обов'язковій реєстрації або, якщо ця інформація отримана в недокументальній формі, підлягає документуванню.

Порядок формування документів в органах поліції, склад реквізитів документів; вимоги до змісту і розташування реквізитів документів; вимоги до бланків та оформлення документів; вимоги до документів, які виготовляють за допомогою друкувальних засобів, визначається Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі Міністерства внутрішніх справ України» [2].

Заяви та повідомлення, які надходять до органів поліції, підлягають обов'язковій реєстрації, яка здійснюється у відповідності до Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» [3].

Документування адміністративного правопорушення здійснюється за допомогою: складання протоколів про адміністративні правопорушення, протоколів про адміністративні затримання, протоколів про вилучення речей і документів, протоколів про огляд речей та особистий огляд, а також отримання пояснення від осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків здійснюють уповноважені на те посадові особи органів поліції [4]. Основним документом є протокол про адміністративне правопорушення, який є правовою підставою для вжиття заходів щодо припинення або попередження вчинення правопорушень.

В особливому порядку відбувається оформлення матеріалів адміністративних правопорушень у сфері порушення Правил дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі. Адміністративні матеріали по таких справах, оформлені поліцейським, протягом однієї доби надсилаються до підрозділів адміністративної практики для подальшої їх реєстрації та опрацювання. Особа, яка здійснює контроль за використанням бланків про адміністративне правопорушення та постанов про адміністративне правопорушення, одночасно здійснює перевірку правомірності оформлення адміністративних матеріалів [5]. Відповідно до ч. 2 ст. 258 КУпАП протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі [6].

Автоматизований облік адміністративних правопорушень здійснюється в інтегрованій інформаційно-пошуковій системі на підставі протоколів (постанов), складених (винесених) уповноваженими на те посадовими особами Національної поліції. Начальники органів Національної поліції визначають уповноважених працівників органів Національної поліції, яким у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків необхідно надати доступ до інформаційно-пошукової системи для формування автоматизованого обліку адміністративних правопорушень [7]. Отже, відомості до інформаційно-пошукової системи вносяться на підставі протоколів або постанов (якщо протокол не складається) про адміністративне правопорушення.

Відомості про виявлене адміністративне правопорушення вносяться до електронної картки про адміністративне правопорушення.

Окремо розглянемо документування та реєстрацію інших джерел інформації, необхідної для здійснення профілактичної роботи.

Так, інформація може фіксуватися за допомогою системи відеоспостереження – сукупності відеокамер, телевізійних камер, каналів зв'язку, пристроїв для збереження, обробки, відтворення, перетворення відеоінформації, інших технічних засобів та кінцевих терміналів. У такому випадку відображення інформації у візуальній формі здійснюється на кінцевому терміналі – спеціальному пристрої [8]. Відомості, отримані в такій формі, фіксуються та використовуються у відповідності до Закону «Про телекомунікації» [9].

Дільничні інспектори (офіцери) поліції також за результатами первинного ознайомлення з адміністративною дільницею формують паспорт на адміністративну дільницю – документ, який ведеться дільничним інспектором поліції з метою накопичення інформації про адміністративну дільницю [10].

Накопичена таким чином інформація переміщується до відповідного відділу або підрозділу органів поліції або іншого органу (наприклад, у випадку, якщо органи поліції уповноважені лише складати протоколи про адміністративні правопорушення, а розгляд справи покладається на інші державні органи), відповідального за прийняття рішення на підставі цієї інформації.

3. Обробка, систематизація та аналіз інформації, з метою прийняття управлінського рішення щодо вжиття заходів з профілактики правопорушень.

Після надходження інформації вже в документальній формі та її реєстрації у

визначеному порядку в автоматизованій інформаційно-пошуковій системі, вона підлягає, у разі необхідності, обробці та аналізу. Так, розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється на підставі протоколу та інших матеріалів справи. В цьому разі аналізу підлягають обставини справи, показання свідків та інформація, отримана з інших джерел доказування, системний аналіз норм права та ін.

Під час роботи зі зверненнями громадян та юридичних осіб, у тому числі реагування на повідомлення про вчинення насильства в сім'ї або інше правопорушення, поліцейський аналізує викладену в заяві інформацію, перевіряє її достовірність на підставі наявних або самостійно зібраних даних, ухвалює рішення щодо подальших дій, у тому числі щодо застосування поліцейських заходів.

У разі застосування поліцейських заходів складається відповідний протокол, а у разі застосування вогнепальної зброї – також письмове повідомлення безпосереднього керівника.

У деяких випадках, зокрема під час охорони відповідних об'єктів органами поліції, необхідне невідкладне реагування на отриманий сигнал (наприклад, з камер спостереження, сигналізації тощо). За таких обставин значення має інформація про місце, з якого надійшов сигнал. Про подальші дії, спрямовані на відвернення або зупинення вчинення правопорушення або злочину на охоронюваному об'єктів, поліцейський складає протокол.

Нерідко підставою для вжиття профілактичних заходів є наказ безпосереднього керівника поліцейського. Тоді аналізу підлягає лише законності цього наказу, адже відповідно до ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази [11].

4. Документування результатів вжиття профілактичних заходів або інших ухвалених рішень.

За наслідками розгляду справ про адміністративне правопорушення, які уповноважені розглядати органи поліції, виноситься постанова у відповідності до КУпАП. По справі про адміністративне правопорушення може бути винесена одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 КУпАП; 3) про закриття справи [6].

Невід'ємною частиною профілактичної роботи, що здійснюється органами поліції в процесі розгляду та ухвали рішень у справах про адміністративні правопорушення, є виявлення та узагальнення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень з метою подальшого вжиття заходів щодо їх усунення. Частково інформація про умови та причини вчинення правопорушення міститься в протоколах та постановах у справах про адміністративні правопорушення, характеристиках на особу правопорушника. Однак, спеціального документа, в якому поліцейський відображав би з подальшим узагальненням інформації про причини та умови вчинення правопорушення, законодавством України не передбачено.

Про ухвалене рішення щодо застосування профілактичних заходів до окремих осіб дільничний інспектор (офіцер) поліції формує та зберігає в електронному вигляді відомості на підоблікових осіб, які проживають на території адміністративної дільниці. Також заводяться справи щодо раніше засуджених осіб, яким установлено адміністративний нагляд, та осіб, засуджених до позбавлення волі за тяжкі, особливо тяжкі злочини або засуджених два і більше разів до позбавлення волі за умисні злочини. У разі переїзду профілактованої особи на нове місце проживання до відповідного органу поліції за територіальністю протягом п'яти днів надсилається відповідна інформація [10].

Отже, за результатами аналізу первинної інформації органами поліції може ухвалюватися одне з таких рішень: про притягнення особи до адміністративної відповідальності із визначенням конкретної міри адміністративного впливу; про передачу матеріалів адміністративної справи на розгляд до іншого уповноваженого органу;

про поставлення особи на профілактичний облік; про застосування поліцейських превентивних або примусових заходів тощо. Кожне з ухвалених рішень оформлюється у відповідній формі: постанова у справі про адміністративне правопорушення; протокол про застосування поліцейських заходів; подання до суду тощо.

5. Формування та направлення до адресатів вихідної інформації.

Це завершальний етап інформаційно-аналітичного забезпечення, на якому відбувається оформлення результатів профілактичної діяльності, складання звітів та інше узагальнення інформації та доведення її до відома громадян, державних органів та ін. Так, наприклад, дільничного інспектора (офіцера) поліції за результатами профілактичної діяльності формує звіт перед населенням – форма профілактичної роботи, яка включає систематичне доведення до відома громадян інформації про стан правопорядку на адміністративній дільниці, заходи, які вживаються органом поліції щодо попередження правопорушень з метою підвищення авторитету та довіри населення до його діяльності [10].

Крім того, дільничні інспектори поліції направляють до органів державної влади та місцевого самоврядування, громадським організаціям, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання особи пропозиції щодо: усунення причин та умов, які призводять до вчинення правопорушень; ужиття заходів з метою попередження насильства в сім'ї, надання соціальної допомоги сім'ям, що опинилися в складних життєвих обставинах; призупинення (припинення) діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, які неналежним чином виконують свої обов'язки [10].

Вихідні документи також формуються органами поліції при роботі зі зверненнями громадян у формі відповідей та постанов, а також у формі статистичних звітів, що подаються до органів державної статистики, органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України.

Проведений аналіз етапів процесу інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції показав, що даний процес є завершеним циклом, на початку якого надходить вхідна інформація, а по закінченню – формується вихідна.

Інформаційно-аналітичне забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України регламентовано законами та чисельними підзаконними нормативно-правовими актами. У зв'язку з чим виникає необхідність у певній систематизації цих актів, наприклад, об'єднанні деяких з них за предметом відання: у сфері документування та обліку адміністративних правопорушень, у сфері документування та обліку даних, отриманих із систем централізованого спостереження та ін. Між тим, варто вказати на деякі позитивні зміни в цій сфері, однією з яких є закріплення на рівні закону всіх видів інформаційних баз даних, які формуються в органах поліції, а також порядку оновлення та використання інформації з них. Однак, для подальшого удосконалення інформаційного забезпечення профілактичної діяльності органів поліції необхідно розробити інструкції щодо ведення окремих інформаційних баз даних (наприклад, щодо осіб, які перебувають на профілактичному обліку), а також запровадити ведення статистичної звітності кількісних та якісних показників адміністративних правопорушень.

Список літератури:

1. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

2. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27.07.2012 р. № 650. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788953.

3. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню структури інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції. Виявлено структуру її інформаційно-аналітичного забезпечення; охарактеризовано основні етапи інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції; розроблено пропозиції щодо напрямків удосконалення цього процесу.

SUMMARY

The article is devoted to defining the structure of information and analytical support of the National Preventive Police. Discovered the structure of information and analytical support; the basic stages of information-analytical support of the National Preventive Police; suggestions on areas of improvement of the process.

кримінальні правопорушення та інші події: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1377 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 99. – Ст. 3406.

4. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 99. – Ст. 3405.

5. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1395 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 88. – Ст. 2964.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

7. Про затвердження Інструкції з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.07.2016 № 595 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 63. – Ст. 2139.

8. Про затвердження Інструкції про порядок взаємного використання систем відеоспостереження Служби безпеки України, Управління державної охорони України та Міністерства внутрішніх справ України: спільний Наказ Служби безпеки України, Управління державної охорони України та Міністерства внутрішніх справ України від 25.08.2015 № 545/493/1017 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 77. – Ст. 2556.

9. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

10. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.11.2010 № 550 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3386.

11. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

БІЛА-ТЮРІНА Юлія Зиновіївна - здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 351.74

Статья посвящена определению системы административных процедур, субъектом предоставления которых является Национальная полиция Украина. Выяснены основания отнесения отдельных направлений деятельности Национальной полиции к административным услугам. Выделены признаки административных услуг Национальной полиции Украины. Определены перспективы предоставления административных услуг Национальной полиции через общие центры предоставления административных услуг.

Ключові слова: Національна поліція, адміністративні послуги, поліцейські послуги, Центр надання адміністративних послуг, дозвільна система.

Національна поліція України стала втіленням ідеї сервісного призначення держави та усіх її інституцій, яка послідовно втілена в усіх сучасних європейських державах. Реформу Національної поліції можна вважати флагманом демократичних перетворень в Україні, оскільки вона ґрунтується на принципово новій ідеології призначення цього органу, який довгий час сприймався виключно як репресивний. Водночас, реальний прогрес у забезпеченні публічної безпеки і порядку в державі безпосередньо залежить від ефективності функціонування всієї системи органів внутрішніх справ та збалансованого розподілу між ними повноважень і сфер відповідальності. Нормативне врегулювання всіх цих питань перебуває на початковому етапі, адже новий профільний Закон лише визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України [1]. Порядок виконання покладених на Національну поліцію функцій фіксується, як правило, на підзаконному рівні, але більшість із цих актів усе ще не враховують нових реалій.

Згідно з чинним законодавством Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, завданням якого є надання поліцейських послуг. Водночас, державні сервіси в Україні формуються вже тривалий час і подібне трактування діяльності поліції не вписується в уже усталений категоріальний апарат та фактично існуючу систему державних послуг. Найбільш яскраво ця невідповідність прослідковується щодо адміністративних послуг які унормовані Законом України «Про адміністративні послуги» [2], адже значна частка діяльності органів Національної поліції за визначенням названого Закону, пов'язана саме із наданням адміністративних послуг. Ця обставина підтверджується й інформацією Державного порталу адміністративних послуг, який називає Національну поліцію одним із суб'єктів їх надання [5]. Скласти ж повне уявлення про систему адміністративних послуг, які надаються Національною поліцією, можна зі змісту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг,

які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» від 04.06.2007 р. № 795 [3], який зазнав суттєвих змін і доповнень у зв'язку з прийняттям профільних законів, але не повною мірою відбиває фундаментальних зрушень на шляху розбудови сервісної держави.

Враховуючи сказане, питання визначення системи адміністративних послуг, які надаються Національною поліцією України, набуває особливої актуальності. Необхідно детально проаналізувати кожну із цих адміністративних послуг (їх груп) не предмет відповідності завданням Національної поліції, її місії у державі, а також базовим принципам надання адміністративних послуг, визначеним Законом України «Про адміністративні послуги». Така ревізія визначить нові точки розвитку відносин між державою і громадянином, оптимізує процедури такої взаємодії, а також дозволить оптимізувати витрати Державного бюджету і місцевих бюджетів, які спрямовуються на організацію та фінансове забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Питання надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ прогнозовано актуалізувалося із прийняттям відповідного Закону. У цьому зв'язку особливої уваги заслуговують напрацювання І.В. Кріцака [5], О.О. Сосновика [7], В.М. Циндрі [9], М.М. Шапоренка [10]. Їх монографічні праці заклали теоретичне підґрунтя розуміння ролі органу внутрішніх справ як суб'єкта надання послуг при реалізації управлінських функцій. Водночас, усі вони не враховують сучасного стану трансформації органів внутрішніх справ та значних зрушень в організації надання адміністративних послуг.

Головною метою написання цієї статті є з'ясування ролі Національної поліції в наданні адміністративних послуг населенню в Україні. Досягнення зазначеної мети передбачає вирішення таких завдань: визначити адміністративні послуги, які надаються Національною поліцією України на сьогоднішній день; проаналізувати відповідність здійснення діяльності з надання адміністративних послуг місії Національної поліції та загальним принципам надання адміністративних послуг; визначити перспективи оновлення переліку адміністративних послуг, які надаються Національною поліцією та оптимізації їх організаційного та процедурного забезпечення.

Характеризуючи систему адміністративних послуг, які надаються Національною поліцією України, в першу чергу, звертає на себе увагу та обставина, що і досі відсутнє нормативне врегулювання розподілу обов'язків щодо надання адміністративних послуг між уповноваженими суб'єктами. Так, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [3] закріплює за Національною поліцією такі види адміністративних послуг: а) видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; б) видача дозволу на зберігання і носіння, в тому числі реєстрацію та перереєстрацію нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; в) переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого; г) видача дозволу на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 [4]; д) видача ліцензії на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї, виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж, а також на надання послуг з охорони власності та громадян, провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними

засобами; е) оформлення та видача дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів, а також документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів. Окремо слід виділити вторинні адміністративні послуги, які пов'язані із періодичним підтвердженням наявного в отримувача первинної послуги права, зокрема: а) переоформлення зазначених вище ліцензій; б) видача дублікатів документів дозвільного характеру; в) видача дубліката ліцензії та видача копій ліцензії.

Водночас, офіційний сайт Державного порталу адміністративних послуг наводить більш розширений перелік, додаючи до вже названих адміністративних послуг також: а) видачу дозволів на перевезення через митний кордон України вибухових матеріалів для юридичних осіб; б) видачу дозволів на перевезення через митний кордон України вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, а також пристроїв та патронів до них для юридичних осіб та фізичних осіб підприємців; в) видачу дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні [6].

Також слід звернути увагу на те, що впродовж 2015-2016 рр. як структурний підрозділ поліції, в тому числі поліції громадської безпеки, формуються відділи адміністративної практики, чия діяльність організована на кшталт центрів надання адміністративних послуг з усіма необхідними атрибутами (єдиний простір роботи з громадянами, стійки формату front office, електронна черга та ін.). Функції, які виконуються даними підрозділами важко віднести до адміністративних послуг у визначенні, закріпленому Законом України «Про адміністративні послуги» [2]. Так, їхня діяльність спрямована на отримання інформації про вчинене правопорушення, оскарження діяльності поліції, повернення вилученого водійського посвідчення, сплату штрафів, отримання довідки для страхової компанії про ДТП та ін. Слід врахувати, що сутністю діяльності з надання адміністративних послуг є підтвердження, встановлення (або зміна чи скасування) зв'язків (взаємин, відносин) між суб'єктами права, які мають реалізувати на підставі отриманого адміністративного акта юридичну норму [10, с. 14]. В даному ж випадку мова йде про невід'ємне супроводження (інформаційне або процесуальне) провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Процес створення подібних підрозділів набув масового, проте несистематизованого характеру: від невиправданого різноманіття назв (Центр обслуговування підрозділів Національної поліції України, сервісний центр відповідної адміністративно-територіальної одиниці, відділ адміністративної практики, центр поліцейських послуг, центр патрульної поліції, поліції охорони та ін.), до відсутності єдиної стратегії визначення їх компетенції, що суттєво ускладнює задачу громадянина, який бажає отримати відповідну послугу.

Важливим аспектом досліджуваної проблеми є і те, що діяльність з надання адміністративних послуг, згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», адміністративні послуги надаються суб'єктами надання безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Основною ідеєю створення Центрів надання адміністративних послуг було спрощення доступу до послуг громадян, які з будь-яких питань могли б звернутися до єдиної структури. Водночас, найбільш повно ідея здійснення владної діяльності через надання послуги, як уявляється, могла б реалізуватися за умови збереження альтернативи: звернутися до єдиного Центру, або до компетентного органу [8, с. 216]. На жаль, щодо послуг, які реалізуються Національною поліцією, зазначені вимоги реалізуються неповною мірою.

Національна поліція як орган виконавчої влади здійснює свою діяльність з надан-

ня адміністративних послуг, забезпечуючи виконання відповідних завдань з організації видачі адміністративних актів, які, у свою чергу, становлять зміст правозастосовної функції цього органу. Здійснюючи цей спеціалізований напрям управлінської діяльності, органи поліції досягають певної мети – забезпечують встановлення та реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, їх гарантій та захисту в результаті отримання адміністративної послуги [5, с. 61].

Водночас, діяльність органів поліції у сфері надання адміністративних послуг полягає у визначених законодавством діях щодо прийняття індивідуальних правозастосовних актів у сфері обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин. Саме в прийнятті індивідуальних адміністративних актів у зазначеній сфері практично здійснюється головне призначення Національної поліції – забезпечення публічної безпеки і порядку.

Характеризуючи вказану форму вияву адміністративної діяльності правоохоронних органів, О.О. Сосовик зазначає, що вона належить до тих, які зумовлюють юридичні наслідки, що полягають у виконанні, зміні чи припиненні правовідносин стосовно конкретного суб'єкта [7, с. 96]. Адміністративний акт, що є результатом адміністративної послуги та встановлює юридично значимі факти, є обов'язковою умовою формування відповідних правовідносин. Під час практичного здійснення діяльності з надання адміністративних послуг поліція реалізує виконавчі та розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону й організація застосування правових норм [9, с. 88]. Таким чином, за ознакою видання правових актів, створення правових наслідків діяльність Національної поліції з надання адміністративних послуг слід віднести до правових форм управлінської діяльності.

Підсумовуючи зазначене, можна сформулювати ознаки діяльності Національної поліції з надання адміністративних послуг: а) метою є встановлення та реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, їх гарантія та захист; б) цей вид діяльності забезпечує виконання завдання із забезпечення публічної безпеки; в) метою надання адміністративної послуги є організація видачі адміністративного акта, а також його переоформлення, поновлення, видача дублікатів й анулювання; г) формою втілення адміністративної послуги є правозастосовний (адміністративний) акт; д) наявність спеціального законодавства, яким врегульовано порядок надання відповідних послуг; е) можливість «вписання» діяльності Національної поліції у загальні вимоги щодо формування інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг; ж) обмеженість сфери надання адміністративних послуг обігом зброї, боєприпасів та вибухових речовин.

Діяльність підрозділі Міністерства внутрішніх справ у сфері реєстрації транспортних засобів, допуску до керування ними, надання номерних знаків також може розглядатися як надання адміністративних послуг, проте вони виведені із кола повноважень Національної поліції України і надаються через сервісні центри МВС. Ці підрозділі є спеціально створеними саме з метою забезпечення надання адміністративних послуг населенню згідно з планом реформування МВС. Так, головні функції ДАІ інтегровано в патрульну поліцію, а адміністративні послуги, які надалися Міжрегіональними реєстраційно-екзаменаційними відділами (МРЕВ), реалізуються через «цивільну» частину МВС – сервісні центри. Система таких послуг становлять: а) допуск водіїв до керування транспортними засобами (видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами; видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом; допуск транспортних засобів до участі у дорожньому русі; реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дубліката та номерних знаків, зняття з обліку з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супро-

відних документів з видачею експертного висновку; оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів; видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з його пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон; видача висновку щодо можливості дублювання (нанесення) ідентифікаційних номерів транспортних засобів; підготовка документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, який розшукується правоохоронними органами іноземних держав; б) діяльність, пов'язана з реалізацією транспортних засобів (перевірка суб'єктів господарювання щодо відповідності матеріально-технічної бази та документації встановленим вимогам до діяльності, пов'язаної з реалізацією транспортних засобів, з видачею висновку); в) погодження конструкцій транспортних засобів (розгляд проектів нормативно-технічної документації щодо погодження; проведення перевірки відповідності самостійно сконструйованого, конфіскованого транспортного засобу, право власності на який встановлено за рішенням суду, або такого, що визнаний у встановленому порядку без власника, або такого, що за правом спадкування перейшов у власність держави або подарований державі власником, вимогам безпеки дорожнього руху, нормам і стандартам з видачею висновку; оформлення та видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів); г) видача дозволів на перевезення небезпечних вантажів; д) дозвіл на використання спеціальних сигнальних пристроїв; е) виготовлення та зберігання номерних знаків (виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків; відповідальне зберігання номерних знаків транспортних засобів, знятих з обліку для подальшого закріплення за іншими транспортними засобами цього ж власника).

Водночас, і така система викладає чимало нарікань, і у серпні 2016 р. було анонсовано передачу частини адміністративних послуг колишніх МРЕВ до загальних Центрів надання адміністративних послуг. Зокрема, мова йде про реєстрацію нових автомобілів. Відтак, розвантаження сервісних центрів МВС може стати передумовою наступного кроку – передачу їх функцій надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин від Національної поліції на засадах спільного доступу до усіх державних реєстрів. Таким чином, Національна поліція може стати органом надання виключно поліцейських послуг, що, на наш погляд, сприятиме подальшій структуризації системи органів внутрішніх справ, особливо на початковому етапі реформування.

Висновки

Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, який виконує основне завдання – надання поліцейських послуг. Водночас, на сучасному етапі Національна поліція є також суб'єктом надання адміністративних послуг, які, у своїй більшості, пов'язані зі сферою обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин. Пропозиції зараховувати до адміністративних послуг поліції також діяльності із прийняття скарг на поліцейську діяльність, сплату штрафів та видачу довідок про ДТП не можуть бути визнані обґрунтованими, оскільки не відповідають ознакам адміністративних послуг у їх доктринальному та нормативному значеннях. У перспективі наявні адміністративні послуги Національної поліції можуть бути передані сервісним центрам МВС України із одночасним залученням поліції національної безпеки до участі у відповідній процедурі та за умови спільного доступу до сформованих реєстрів.

Література

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена вивченню системи адміністративних процедур, суб'єктом надання яких є Національна поліція України. З'ясовано підстави віднесення окремих напрямків діяльності Національної поліції до адміністративних послуг. Запропоновано ознаки адміністративних послуг Національної поліції України. Визначено перспективи надання адміністративних послуг Національної поліції через загальні Центри надання адміністративних послуг.

SUMMARY

This article is devoted to the study of administrative procedures which are the subject of the provision of National Police of Ukraine. It was found grounds for classifying certain areas of the National Police for administrative services. A sign administrative services of the National Police of Ukraine. The prospects of administrative services through the National Police general centers of administrative services.

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

3. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-п

4. Про затвердження положення про дозвільну систему : : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п

5. Кріцак І.В. Функція надання послуг населенню органами внутрішніх справ України: теоретико-правовий аспект : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кріцак Іван Васильович. – Х., 2010.– 20 с.

6. Офіційний сайт Державного порталу адміністративних послуг https://poslugy.gov.ua/info/department/1561/services?languageId=0

7. Сосновик О.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сосновик Олександр Олександрович. – Х., 2008. – 216 с.

8. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимощука В.П. – К., СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

9. Циндря В. М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Циндря Володимир Миколайович. – К., 2011. – 206 с.

10. Шапоренко М.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у сфері надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шапоренко Михайло Миколайович. – К., 2012. – 209 с.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

ШОПТЕНКО Світлана Сергіївна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

В статье исследовано содержание и особенности правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов в Украине. Определено содержание правового регулирования. Выяснены основные критерии классификации правовых актов в сфере административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов. Проанализировано современное состояние правового обеспечения административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов в Украине и предоставлены основательные предложения по его совершенствованию.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративно-юрисдикційна діяльність, правоохоронні органи, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами.

Постановка проблеми

Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів, як і будь-яка виконавчо-розпорядча діяльність, потребує чіткого правового врегулювання. Таке твердження випливає із закріплених у Конституції України принципів верховенства права та законності, які вказують на те, що держава, в особі її уповноважених органів та посадових осіб, реалізує свої завдання у відповідності до Конституції та законів України. Звідси випливає, що й адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів має здійснюватися в чіткій відповідності із законодавством з тим, щоб забезпечити непорушність прав, свобод та законних інтересів громадян, встановлених правопорядку та публічної безпеки. Належне правове регулювання покликане забезпечити високу ефективність адміністративно-юрисдикційних проваджень, сприятиме забезпеченню публічного порядку в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів приділяли увагу такі провідні науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С.М. Гусаров, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, С. Ф. Константинов, А.М. Куліш, В. І. Олефір, М. І. Панов, В. П. Пєтков, Т. О. Проценко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, С. Г. Стеценко, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та інші. У той же час правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів потребують додаткового комплексного дослідження.

Метою даної статті є визначення змісту та особливостей правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити

зміст правового регулювання; з'ясувати основні критерії класифікації правових актів у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів; проаналізувати сучасний стан правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні та надати ґрунтовні пропозиції щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу

Перш ніж переходити до безпосереднього розгляду правових засад адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів, варто проаналізувати поняття «правове регулювання». І.М. Погрібний вважає, що правове регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових способів і засобів вплив на суспільні відносини з метою їхнього закріплення, охорони й розвитку у відповідності до суспільних потреб [1, с. 11]. Схожої думки притримується й А.М. Куліш, який визначає правове регулювання як здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх [2, с. 62]. З даних визначень випливає, що правове регулювання полягає у впливі на суспільні відносини з метою їх упорядкування.

Дещо інакше визначає дане поняття В.М. Сирих, який вважає ним є діяльність держави і суспільства, яка здійснюється у процесі підготовки і прийняття норм права, їхньої реалізації у конкретних відносинах і застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку у суспільстві [3, с. 133]. Дане визначення є більш конкретизованим та вказує на окремі етапи реалізації правового регулювання. У той же час його варто доповнити такими процесами, як забезпечення дотримання та виконання правових норм.

Узагальнюючи вищевказані визначення, правове регулювання можна визначити як цілеспрямований, здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою правових норм вплив держави на суспільні відносини з метою їх упорядкування, забезпечення законності та правопорядку, що в окремих випадках забезпечується застосуванням державного примусу. З даного визначення випливають особливості правового регулювання, а саме:

- це цілеспрямований вплив на суспільні відносини;
- здійснюється державою в особі її уповноважених органів та посадових осіб;
- реалізується за допомогою правових норм;
- спрямоване на упорядкування суспільних відносин, забезпечення законності та правопорядку в державі;
- забезпечується застосування заходів державного примусу;
- реалізується в інтересах суспільства та не може суперечити їм.

На сьогоднішній день правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні здійснюється великою кількістю правових актів різних рівнів та значення. Їх можна класифікувати за декількома критеріями:

- за ієрархією;
- за сферою правового регулювання;
- за адміністративно-юрисдикційними провадженнями;
- за суб'єктами, на яких вони поширюються.

Найбільш систематизовано розглянути правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів можна через їх класифікацію в залежності від виду юрисдикційних проваджень, які вони реалізують, а саме: провадження у справах про адміністративні правопорушення, за скаргами громадян та дисциплінарні провадження. При цьому необхідно зазначити, що правові засади кожного з цих проваджень можуть бути поділені на окремі напрямки.

Правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення включають нормативно-правові акти, які регламентують:

- загальні засади провадження;
- порядок дій уповноважених органів державної влади чи їх посадових осіб у ви-

падку виявлення адміністративного правопорушення;

- процесуальні особливості та порядок оформлення матеріалів у справах про окремі категорії правопорушень.

Загальні засади провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплені в Конституції України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Митному кодексі України, Податковому кодексі України та деяких інших законодавчих актах.

Конституція України закріпила основоположні принципи, на яких ґрунтується діяльність компетентних органів та посадових осіб з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. У ній вказано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [4]. Вказаний нормативно-правовий акт містить ще ряд положень, які мають важливе значення для провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме: кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення; кожен має право на правову допомогу; юридична відповідальність особи має індивідуальний характер; особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом [4]; та інші. Крім того, Конституція України закріплює повноваження окремих суб'єктів владних повноважень з реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Кодекс України про адміністративні правопорушення є основоположним правовим актом, який регламентує діяльність компетентних суб'єктів з виявлення, розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Значимість його полягає ще й у тому, що саме він закріплює перелік діянь, які визнаються адміністративними проступками та за які винні особи повинні нести адміністративну відповідальність. Кодекс визначає коло суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, справи, які підвідомчі кожному з них, порядок реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення, вимоги щодо його процесуального оформлення, підстави та порядок застосування заходів забезпечення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, права та обов'язки осіб, які беруть участь в провадженні, можливості щодо оскарження ухвалених рішень та порядок їх виконання. Прийнятий ще в 1984 році Кодекс України про адміністративні правопорушення зазнав багато змін та доповнень. У той же час частина діючих положень потребують переосмислення, уточнення та доповнення. Так, необхідно більш детально викласти порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі окремо охарактеризувати повне та спрощене провадження. Потребують уточнення права та обов'язки учасників процесу. Необхідно переглянути та уточнити порядок реалізації заходів забезпечення проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Окремі положення необхідно привести у відповідність до норм інших законодавчих актів.

Порядок дій уповноважених органів державної влади чи їх посадових осіб у випадку виявлення адміністративного правопорушення регламентований підзаконними нормативно-правовими актами відповідних правоохоронних структур. Вони визначають, хто з посадових осіб має

право здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, порядок дій при їх реалізації, документальне оформлення. Саме вони покликані деталізувати та роз'яснити положення Кодексу України про адміністративні правопорушення. Серед них основними є: Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376, Інструкція з оформлення органами державної податкової служби матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом Державної податкової адміністрації України 28.10.2009 № 585, Порядок оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 09.12.2013 № 1045, Інструкція про порядок дій органів (підрозділів) охорони державного кордону під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами доходів і зборів, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 03.10.2013 № 947/525 та інші.

Даними нормативно-правовими актами також регламентуються деякі процесуальні особливості та порядок оформлення матеріалів у справах про окремі категорії правопорушень. При цьому необхідно зазначити, що на сьогоднішній день є ряд адміністративних правопорушень, порядок оформлення яких вимагає окремої регламентації. Це пов'язано зі специфікою їх складу. Такі особливості можуть залежати від суб'єкта, який його вчинив, завданих наслідків, обстановки, місця а інших особливостей. Процесуальні особливості та порядок оформлення матеріалів у справах про такі правопорушення доцільно викласти у відповідних методичних рекомендаціях.

Таким чином, правове регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення реалізується як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях. Система таких правових актів є досить розгалуженою та включає як загальні правові акти, так і спеціальні вузького спрямування. При цьому для кожного суб'єкта, уповноваженого здійснювати такі провадження, є свої особливості щодо порядку дій та процесуального оформлення. Такі особливості знаходять своє закріплення у відповідних наказах та інструкціях певного правоохоронного органу. Варто зазначити, що на сьогоднішній день нормативно-правові акти, які регламентують реалізацію правоохоронними органами провадження у справах про адміністративні правопорушення, потребують систематизації та уніфікації в напрямку приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів та законодавства України. Потребують перегляду та доповнення й окремі статті Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Правове регулювання провадження за скаргами громадян доцільно розглядати за двома напрямками:

- загальні засади провадження;
- особливості розгляду скарг громадян у різних правоохоронних органах.

Провадження за скаргами громадян у його загальному вигляді регламентоване Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян». Так, Основний закон держави визначає, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [4]. Закон України «Про звернення громадян» роз'яснює зміст терміну «скарга», встановлює вимоги до її змісту, суб'єкта та термінів подання, порядку розгляду та прийняття рішення. Також правовий акт регламентує порядок оскарження ухваленого рішення, якщо особа не погоджується з його змістом, а також відповідальність посадових осіб за невиконання його приписів. Даний За-

кон досить детально регламентував порядок здійснення провадження за скаргами громадян, але окремі аспекти залишилися поза увагою законотворця. Так, у нормативно-правовому акті закріплено лише права громадянина при розгляді заяви чи скарги та обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг. До вказаних правових норм варто додати положення, які б визначали обов'язки громадян при зверненні до органів державної влади, у тому числі до правоохоронних органів, а також права суб'єктів, які розглядають відповідні звернення та ухвалюють по них рішення.

Особливості розгляду скарг громадян у різних правоохоронних органах випливають з норм законодавчих актів та деталізуються в підзаконних нормативно-правових актах. На сьогоднішній день практично в кожному правоохоронному органі є розроблені та затверджені у встановленому порядку інструкції про порядок роботи зі зверненнями громадян, у тому числі їх скаргами. Серед них: Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10.10.2004 № 1177, Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, затверджена Наказом Мін'юсту України від 18.03.2004 № 26/5, Інструкція про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян, затверджена Наказом Служби безпеки України від 27.01.2005 № 44, Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2015 № 271 тощо.

Аналіз правового забезпечення провадження за скаргами громадян дозволяє зробити висновок, що воно є найбільш систематизованим, що проявляється в наявності загального для всіх Закону України «Про звернення громадян» та прийнятих на основні нього інструкцій у кожному правоохоронному органі. Дане законодавство є найбільш стабільним та незмінним. У той же час і в ньому є деякі прогалини. Так, доцільно більш детально визначити права та обов'язки сторін, які беруть участь у даному провадженні, а також регламентувати порядок оскарження рішень, ухвалених за результатами розгляду скарг громадян.

Дисциплінарні провадження в правоохоронних органах реалізуються відповідно до законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають підстави дисциплінарної відповідальності у відповідних правоохоронних органах, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскарження ухвалених рішень, види дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до порушників. На відміну від розглянутих вище проваджень, дисциплінарні провадження в кожній правоохоронній структурі реалізуються відповідно до окремих нормативно-правових актів.

Так, дисциплінарні провадження в органах Національної поліції реалізуються відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» та Закону України «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України». Вони визначають сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового і начальницького складу стосовно її дотримання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень [5]. На сьогоднішній день дане законодавство потребує оновлення. Нагальним є прийняття Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України», проект якого знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Дисциплінарне провадження в органах прокуратури регламентується Законом України «Про прокуратуру» та Дисциплінарним статутом органів прокура-

тури України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796. Останній з них на сьогоднішній день потребує оновлення, що викликано прийняттям у 2014 році Закону України «Про прокуратуру», який закріпив у собі положення про дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури. Так, у ньому визначено підстави дисциплінарної відповідальності, суб'єкти, уповноважені реалізовувати дане провадження, порядок здійснення процедури, види дисциплінарних стягнень та порядок оскарження ухвалених у ході провадження рішень.

Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг. Дія Дисциплінарного статуту Збройних Сил України поширюється на Державну прикордонну службу України, Службу безпеки України, Національну гвардію України та інші військові формування, створені відповідно до законів України, Державну спеціальну службу транспорту, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України [6]. Даний статут був прийнятий у 1999 році, у зв'язку з чим деякі його положення потребують перегляду та приведення у відповідність до чинного законодавства.

Таким чином, правове регулювання дисциплінарних проваджень у правоохоронних органах, які досить тривалий час діють у нашій державі, в більшості випадків потребує перегляду, оновлення та приведення у відповідність до чинного законодавства. Більш складною є ситуація з новоствореними правоохоронними органами, такими як Національне антикорупційне бюро та Державна фіскальна служба. Правове забезпечення дисциплінарних проваджень у них полягає лише в декількох загальних правових нормах. У зв'язку з цим на сьогоднішній день є необхідним прийняття Дисциплінарних статутів вказаних правоохоронних органів. Вони мають регламентувати підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, порядок реалізації провадження, компетентних здійснювати процес суб'єктів та порядок оскарження ухвалених рішень.

Неврегульованими на сьогоднішній день є й дисциплінарні провадження в органах Державної пенітенціарної служби України. На практиці вони керуються Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ, що є грубим порушенням, оскільки ці правоохоронні органи є абсолютно незалежними один від одного та мають свої особливості роботи. У зв'язки з цим необхідним є прийняття Дисциплінарного статуту Державної пенітенціарної служби України, який би визначав підстави дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень та порядок їх накладення, права та обов'язки учасників провадження, порядок реалізації ухваленого рішення та можливості щодо його оскарження.

Проаналізувавши правове забезпечення дисциплінарних проваджень у різних правоохоронних органах, можна зробити висновок, що воно є недосконалим, часто застарілим, а для деяких правоохоронних органів взагалі відсутнє. Потребують розробки та прийняття дисциплінарні статути або інші подібні правові акти таких правоохоронних органів, як Національна поліція, Державна пенітенціарна служба, Національне антикорупційне бюро, Державна фіскальна служба, Державна фінансова інспекція. Потребує оновлення Дисциплінарний статут органів прокуратури та Збройних сил України.

Висновок

Дослідивши сучасний стан правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в України, можна зробити висновок, що воно на сьогоднішній день є застарілим та потребує суттєвого оновлення. Необхідно внести зміни до законодавства в напрямку чіткої регламентації завдань та повноважень суб'єктів адміністративно-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено зміст та особливості правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні. Визначено зміст правового регулювання. З'ясовано основні критерії класифікації правових актів у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. Проаналізовано сучасний стан правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні та надано ґрунтовні пропозиції щодо його вдосконалення.

SUMMARY

In the article the content and features of legal regulation of administrative-jurisdictional activity of law enforcement agencies in Ukraine were defined. The content regulation was defined. We found out the basic criteria for the classification of legal acts in the area of administrative-jurisdictional activity of law enforcement. The current state of the legal provision of administrative-jurisdictional activity of law enforcement agencies in Ukraine was established and solid suggestions for improvement were provided.

юрисдикційних проваджень, процедури їх реалізації, оскарження ухвалених рішень. Особливо це стосується дисциплінарних проваджень, які практично не регламентовані для сучасних правоохоронних органів або потребують термінового оновлення.

Література

1. Погребной И. М. Теория права : учеб. пособие / И. М. Погребной. – 3-е изд., испр. и доп. – Харьков : Основа, 2003. – 128 с.

2. Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович. – Х., 2003. – 177 с.

3. Сырых В. М. Метод правовой науки: Основные элементы, структура / В. М. Сырых. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.

4. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. - Ст. 141

5. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України, Статут від 22.02.2006 № 3460-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. - № 29. – Ст.245

6. Про Дисциплінарний статут Збройних сил України: Закон України, Статут від 24.03.1999 № 551-XIV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. - № 22-23. – Ст.197

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РІВНІ РЕГІОНУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

НАГОРНИЙ Павло Олександрович - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.951(477)

В статье рассмотрены теоретико-правовые аспекты определения нормотворческой деятельности региональных органов исполнительной власти в Украине. На основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных доктрин определено понятие, значение и особенности реализации нормотворческой деятельности в государственном управлении, а также даны предложения по совершенствованию нормотворческого процесса государственных органов власти на региональном уровне в условиях реализации принципа децентрализации государственной власти в Украине.

Ключові слова: Україна, нормотворча діяльність, державне управління, органи виконавчої влади, нормативно-правовий акт, регіон, суб'єкти правотворчості.

Постановка проблеми

В умовах реформування системи органів державного управління, адаптації національного адміністративного законодавства до норм права Європейського Союзу пошук шляхів оптимізації правового змісту нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є актуальною проблемою сучасної України. Саме нормотворчість посідає одне з важливих місць у системі факторів, від яких залежать позитивні результати формування правової системи країни і її регіонів в умовах проведення адміністративної реформи та ряду інших реформ. Адже результати нормотворчої діяльності відображають загальне враження про правову систему держави, ступінь її демократичності та розвитку.

Аналіз останніх досліджень

У юридичній науці дослідженням проблем правотворчості приділяли увагу такі українські та російські науковці, як Ю. Арзамасов, А. Бандурка, Н. Зезека, І. Казанчук, І. Козінцев, В. Лазарєв, А. Малько, М. Марченко, Н. Матузов, І. Погребний, Ф. Раянов, О. Скакун, В. Форманюк, Ю. Шемшученко та ін. Попри досить великий обсяг теоретичних досліджень, залишається відкритим питання законодавчої регламентації та практичної реалізації нормотворчого процесу органів виконавчої влади на рівні держави загалом та регіону зокрема. Немає єдності поглядів серед науковців та юристів-практиків щодо змісту поняття «нормотворча діяльність», її сутності та відмінностей від інших видів діяльності органів державної влади.

Викладене зумовило визначити **метою статті** дослідження сутності нормотворчої діяльності, її відмінностей від інших видів діяльності органів державної влади; проблемних аспектів правової регламентації здійснення нормотворчої діяльності регіональними органами виконавчої влади, а також запропонування напрямків її удосконалення в сучасних умовах розвитку держави.

Виклад основного змісту

На сьогодні для визначення процесу формування (створення) норм права, нормативно-правових актів, законодавства взагалі застосовуються поняття правотворчості, нормотворчості і законотворчості. Разом з тим ані законодавець, ані теоретики-науковці не дійшли єдиного загальноприйнятного визначення цих понять, їх взаємозв'язків. Досвід історичного становлення та вибору форми державного правління в Україні на різних її етапах розвитку свідчить про те, що до вирішення даної проблеми законодавці підходили по-різному. У період становлення незалежної України всі офіційні проекти чинної Конституції України, оприлюднені у різні періоди аж до 1996 року, пропонували запровадження в Україні саме змішаної республіканської форми державного правління [1, с. 302]. Як наслідок, в умовах сьогодення затверджена Конституцією України республіканська форма державного правління напівпрезидентського типу має певний «дуалізмом» виконавчої гілки влади, що зумовило запровадження понять «правотворчість», «нормотворчість», їх співвідношення.

Для повного осягнення проблем нормотворення потрібно використовувати системний підхід до його осмислення, що полягає в урахуванні всієї сукупності аспектів нормотворення, їх системних властивостей, характеристик особливостей нормотворчої та правотворчої систем, що використовуються для дослідження цих категорій. Доктринально правотворчість є процесом втілення волі держави в законі, оформлення її в певних нормативно-правових актах, надання правилам поведінки загальнообов'язкового характеру [2, с. 11]. Відповідно, правотворча діяльність – це постійна діяльність держави (її уповноважених органів), завданням якої є підвищення якості нормативно-правових актів, зменшення кількості «неефективних нормативних актів». Це потребує постійної уваги до цієї діяльності, виявлення та вирішення її теоретичних та практичних проблем.

У юридичній енциклопедії Ю. Шемшученко під поняттям правотворчості пропонується розуміти «напрям діяльності держави, пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування ... спрямована на створення та вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, що регулюють суспільні відносини» та визначення нормотворчості відсилає до поняття правотворчості [3, с. 102]». У Сучасній правовій енциклопедії правотворчість визнана формою владної діяльності держави, спрямованої на створення нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинній юридичній системі запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [4, с. 88]. У науці з теорії держави і права існує дещо інший підхід до сутності правотворчої діяльності. Так, О. Скакун правоутворення визначає як форми і засоби виникнення, розвитку і зміни права; як складний і тривалий багатофакторний соціальний процес, стихійність якого відбувається за рахунок внутрішніх ресурсів суспільства через ритмічні імпульси волі і порядку, що врівноважують, доповнюють й одночасно активізують у взаємодії рух до стану правотворчості [5, с. 197]. Отже, вчена визначає правотворчість як соціальний процес та процес дії права від свого логічного початку, адже без складного соціального процесу формування права не буде і самої діяльності щодо його створення. Між тим, Ведєрніков Ю.А. зазначає, що правотворчість – це діяльність компетентних державних органів, уповноважених державою громадських об'єднань, трудових колективів, територіальних спільнот зі встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм [6, с. 78-79].

Нормотворчість визнана однією з важливих, необхідних видів діяльності держави, яка виявляється у формуванні (зміні, відміні, доповненні) норм права. У кожній країні нормотворчість наділена своїми особливостями, обумовленими певними факторами. Разом із тим у будь-якій державі нормотворча діяльність спрямована на «створення та удосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої і несуперечної системи норм права, яка регулює різноманітні правовідносини, що складаються у суспільстві [7, с. 112]». Тобто через процес нормотворчості регулюються абсолютно всі суспільні, правові, організаційні, фінансові та інші відносини в державі.

Саме тому процес нормотворення потребує досконалого нормативно-правового регулювання, оскільки він і процес його створення є основою законодавчої, нормативної стабільності держави.

З метою систематизації та узагальнення існуючих наукових доробок щодо нормотворчості та правотворчості деякі науковці пропонують їх розглядати як ідентичні поняття з позиції того, що обидві ці діяльності держави спрямовані на втілення у формі закону державної волі. Внаслідок цього, нормотворчість визнана різновидом правотворчості, яка спрямована на створення норм права з їх наступною об'єктивацією в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах. Так, Рибалкін А.О. наполягає на тому, що нормотворчість є підвидом правотворчості, і пропонує розуміти під нею нормативно впорядковану, офіційну діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили [8, с. 10]. Як зазначає А. Нечипоренко, правотворчість і законотворчість вже містять у собі нормотворчість, який має більш вузький і конкретний характер. Тому й пропонує визначати цю дефініцію як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах [9, с. 37-38].

Цю теорію ми прослідковуємо і в наданих класифікаціях, у яких у залежності від суб'єкта правотворчість поділяється на: правотворчість держави (її органів та посадових осіб) і правотворчість громадянського суспільства (його суб'єктів). За силою юридичних актів правотворчість держави поділена на законодавчу діяльність (прийняття законодавчих актів) і підзаконну нормотворчу діяльність (прийняття підзаконних нормативно-правових актів). За формою участі держави правотворчість класифікується на: безпосередню (видання нормативно-правових актів державними органами); спільну (полягає у погодженні нормативних актів); делеговану (передача (делегування) повноважень з правотворення регіональним органам державної влади). І.М. Погрібний пропонує розглядати нормотворчість як один з етапів правотворчого процесу. У своїй класифікації залежно від участі держави у процесі видами нормотворчості називає: безпосередню правоустановчу діяльність державних органів; делегування повноважень недержавним органам; державне санкціонування певних норм, які склалися у суспільстві [10, с. 84].

Отже, як бачимо одні науковці у своїх дослідженнях застосовують поняття правотворення, інші ж – нормотворення. Але всі вони в ці поняття закладають однаковий зміст і сенс. Також можна дійти висновку, що поняття нормотворчості (правотворчості) застосовується науковцями у двох формах. Так, одна група науковців (В. Лазарев, М. Марченко та ін.) під цим поняттям розуміє втілення волі держави в законодавстві, а інша (Я. Ленгер, І. Погребной, Ф. Раянов, О. Скакун) – як діяльність держави зі створення, відміни, зміни і доповнення нормативно-правових актів. Ми вважаємо, що обидві точки зору є доцільними, але вони начебто доповнюють одна одну та мають бути об'єднані в одному понятті. Лише таким чином дефініція нормотворчості буде викладена в повному обсязі.

У той же час з позиції того, що процес нормотворчості є складним соціальним процесом, який поєднує дію нормативно-правових актів об'єктивної дійсності та суб'єктивну думку нормотворчого органу, внаслідок чого є основою ефективного законодавства, основним показником реальної дії норм права, деякі науковці розмежовують поняття «нормотворча діяльність» та «правотворчість». Так, Я. Ленгер вказує, що правотворчість є лише розробкою об'єктивно обумовлених нормативно-правових актів, які відображають суспільні потреби [2, с. 13]. Проте він приділяє більшу увагу виокремленню двох взаємопов'язаних і взаємозумовлюючих процесів: законодавчий та нормотворчий, які відрізняються суб'єктним складом, метою, процесом реалізації і саме результатом. У свою чергу, Н. Зезека стверджує, що термін «правотворчість» має бути застосовано як родове, а його різно-

видами є законотворчість (створення правових норм, закріплених у законах) та нормотворчість (діяльність із створення правових норм на підставах та відповідно до законів) [11, с. 170]. Тобто в цьому випадку під нормотворчістю розуміється створення підзаконних нормативних актів. Л. Легін також розмежовує нормотворчий та правотворчий процеси. Під правотворчістю вона пропонує розуміти «процесуальну діяльність, спрямовану на формування права держави та прийняття нормативно-правових актів, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами у визначених процедурних рамках». Разом із тим вона наголошує, що правотворча діяльність спрямована на створення і підтримання системи права в стані, який відповідає потребам правового регулювання суспільних відносин у конкретних історичних умовах. У свою чергу, нормотворча діяльність – це створення нормативно-правових норм, звідси її завданням є встановлення нових норм, скасування або заміна раніше прийнятих [12, с. 14]. Але діяльність держави з підтримання системи права і законодавства у «контрольному» стані і є діяльністю зі створення, відміни, скасування, зміни і доповнення нормативно-правових актів, тому дана позиція щодо розмежування вказаних понять на таких підставах є нелогічною та недоцільною.

Таким чином, діяльність щодо створення (зміни, відміни, доповнення) норми права є діяльністю із створення і системи права, і системи законодавства та, відповідно, може бути визначена і правотворенням, і нормотворенням. У свою чергу, зазначимо, що існування різнополюсових наукових доробок щодо проблем нормотворчості свідчить про її складність та багаторівневість.

Важливе значення при розмежуванні понять правотворчість, законотворчість і нормотворчість є визначення суб'єктного складу кожного з процесів. Так, М. Матузов [7] та В. Плавич [10] суб'єктами правотворчості визначають: державні органи; недержавні структури, наділені відповідними повноваженнями, до яких відносяться органи місцевого самоврядування та адміністрації підприємств та установ, громадські організації, трудові колективи, профспілки, а також громадян при проведенні референдумів. Щодо нормотворчої діяльності Ю. Ведєрніков зазначає, що вона здійснюється державою (її органами та посадовими особами) і в ряді випадків суб'єктами громадянського суспільства [6, 92].

Вбачається, що коло суб'єктів правотворчості дійсно набагато ширше, ніж суб'єктів нормотворення, що й підтверджує нашу позицію відносно того, що правотворення є більш узагальненим, широким поняттям, ніж нормотворення, коло суб'єктів якого обмежується органами виконавчої влади різних рівнів [13, с. 42]. Характеризуючи зміст правотворчої діяльності, слід звернути увагу й на те, що вона відрізняється від інших видів державної діяльності специфікою ознак. Науковці виділяють такі ознаки правотворчості: здійснюється державою безпосередньо або з її дозволу, а також народом; виявляється у створенні, зміні чи скасуванні норм права; реалізується у нормативно-правовому акті; здійснюється відповідно до встановленої процедури; має конкретно-цільову і організаційну спрямованість [6, с. 98]. При розгляді питання щодо нормотворчої діяльності державних органів, у тому числі й органів виконавчої влади, слід розглянути поняття нормотворчої діяльності в широкому розумінні як вид спеціальної діяльності системи органів виконавчої влади, що має свої, притаманні їй ознаки, які відображають її специфіку та відрізняють від інших видів діяльності, а саме: 1) державна діяльність, яка реалізується через систему органів виконавчої влади; 2) здійснюється в порядку і процедурі, регламентованих чинним законодавством; 3) результатом її є нові чи удосконалені підзаконні нормативно-правові акти. Отже, нормотворчість є активною творчою державною діяльністю, основним результатом якої є юридичні норми, втілені у нормативно-правових актах; є засобом управління суспільством, бо саме у нормативних актах закріплюються правила поведінки; якість нормативних актів є основним показником цивілізованості та демократії в державі [14, с. 208].

Як бачимо, важливою ознакою нормотворчої діяльності органу державної влади є нормативний акт. Тому, на думку автора,

потребує розгляду питання: що таке «нормативно-правовий акт»? Дійсно, нормативно-правові акти, хоча й створюються уповноваженими органами різних рівнів та регулюють широке коло інтересів громадян, але інколи вони не відповідають потребам сучасності, при їх розробці не завжди враховуються соціальні, економічні та інші чинники, не прогнозуються наслідки прийняття деяких нормативно-правових актів.

На нашу думку, вважаємо доцільним, насамперед, з'ясувати зміст терміну «акт». Однозначного визначення поняття «акт» у науковій літературі немає. Одні автори «актом» називають дії виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовані на встановлення загальних правил поведінки, безпосередні зміни або припинення конкретних правовідносин [15, с. 224]. Інші державно-владні акти прийняті на основі й для виконання законів і указів органами державного управління в процесі виконання функцій держави [16, с. 43]. Юридична енциклопедія визначає акт як: дію, вчинок громадянина або посадової особи; документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою, громадською організацією в межах її компетенції (закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо). До актів також віднесені протоколи та інші документи, що засвідчують юридичні факти [3, с. 21-22]. В адміністративному праві поняття акту розглядається у вузькому значенні як юридична форма виконавчо-розпорядчої діяльності, спосіб реалізації юридично-владних, державних розпоряджень органів управління, засіб закріплення їхніх дій, форма їх вираження, засіб вирішення завдань, що постають перед певним органом управління [17, с. 214].

У науці з адміністративного права згадуються також поняття «правовий акт», «нормативний акт» та «нормативно-правовий акт». Дамо їх визначення.

Так, під правовим актом можна розуміти універсальну форму реалізації державної влади. Він є виразом державно-владного волевиявлення, спрямованого на регулювання суспільних відносин або через встановлення правових норм, або через виникнення, зміну чи прийняття правовідносин [18, с. 84]. Тобто правовий акт – це зовнішній вираз волі держави, його органів, окремих осіб, що належним чином оформлений, виступає носієм змістовних елементів правової системи (юридичних норм, індивідуальних приписів, рішень осіб) [19, с. 132]. Виходячи із цього визначення, характерними ознаками правового акту є: по-перше, документ, якій відповідає встановленій формі, має всі необхідні реквізити, до нього застосовують правила юридичної техніки; по-друге, видається уповноваженими на те державними органами, тобто відповідний орган має право видавати виключно такі правові акти, які належать до його компетенції.

У свою чергу, нормативний акт є письмовим документом відповідного державного органу, яким встановлюється, змінюються або припиняються норми права і які містять правила загального характеру.

На основі аналізу цих двох дефініцій робимо висновок, що правовий акт та нормативний акт мають різне смислове навантаження. Безсумнівно, відмінність нормативно-правового акту від інших актів і документів полягає насамперед у його змісті: є правовим актом тому, що встановлює певні правові норми, а також норми, які мають індивідуальний характер (застосовуються до конкретної особи); і є нормативним, тому, що містить норми права. Нормативно-правовий акт має державно-владний характер (вплив). Такі акти застосовуються неодноразово і завжди встановлюють, змінюють і припиняють відносини загального характеру.

Проаналізувавши усі визначення, характерними ознаками нормативно-правових актів виділимо: 1) дії органу виконавчої влади; 2) поведінка, спрямована на виконання нормативних приписів; 3) виражається в певному правовому документі (розпорядження, постанова та ін.); 4) видання таких актів здійснюється в процесі державного управління; 5) видаються уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами; 6) спрямованість дії може бути як загальною, так і індивідуальною; 7) містять норми правової спрямованості; 8) спрямовані на досягнення конкретно визначеного результату.

Таким чином, нормативно-правовим актом є сукупність норм права, які виражаються в письмовій формі, ухваленій у встановленій законом процедурі уповноваженим державним органом у межах його компетенції, містять загальні правові приписи, мають державно-владний характер і спрямовані на регулювання суспільних відносин, яке тягне за собою настання певних юридичних наслідків. Іншими словами, нормативно-правовий акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, має загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово.

Як уже було зазначено, нормативно-правовий акт ухвалюється уповноваженим на те органом у межах його компетенції. Отже, такий акт можна вважати виявом нормотворчої діяльності органів державної влади. Не є винятком і виконавча влада України. Нормативно-правовий акт виконавчої влади України є виявом основних напрямів діяльності держави, компетенції, яку покладено державою на органи виконавчої влади з того чи іншого питання.

Враховуючи особливу значущість нормотворчої діяльності, її соціальний та суспільний вплив, необхідність встановлення єдиного, гарантованого порядку її реалізації, сформувалась гостра потреба в окремій нормативній регламентації правотворчого процесу в Україні взагалі та нормотворчості органів державної виконавчої влади зокрема. Слід зазначити, що частково нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні врегульована. Так, порядок створення нормативних актів Кабінету Міністрів України врегульовано Регламентом Кабінету Міністрів України [20], Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України [21]. Але недостатньою, а інколи й відсутньою є нормативна регламентація нормотворчої діяльності регіональних органів виконавчої влади. Уніфікованість вимог щодо її видів і форм суттєво впливає на якість та ефективність нормотворчого процесу органів виконавчої влади в Україні та, відповідно, ускладнює реалізацію громадянами країни своїх прав і законних інтересів, виконання ними своїх обов'язків.

Висновки

Отже, нормотворча діяльність – це діяльність із формування норм права. Саме вона є основою для прийняття певного управлінського рішення, і від неї залежить, яким же це рішення буде на практиці. Нормотворчий процес є багатогранним і складним, але в основі системного підходу щодо визначення нормотворчої діяльності лежить цілісне бачення цієї категорії, а не розуміння її як набору окремих підсистем. Дійсно, застосування комплексного підходу до нормотворчого процесу регіональних органів виконавчої влади дозволяє визначити всі необхідні умови прийняття того чи іншого нормативного акту врахувати думку громадськості, створити умови для належного впорядкування суспільних відносин і отримання позитивного результату нормотворчості.

Література

1. Бабич О.М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади / О. М. Бабич // Держава і право : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 50. – С. 302-309.

2. Ленгер Я.І. Реформування правової системи України як засіб підвищення її ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Я.І. Ленгер ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 20 с.

3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр.енцикл., 1999. – Т. 2: Д-Й. – 744 с.

4. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; за заг. ред. О.М. Зайчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. (енциклопедичний курс) / О.Ф. Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.

6. Ведєрніков Ю.А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю. А. Ведєрніков, А. В. Папіна. – К. : Знання, 2008. – 333 с.

7. Теория государства и права: учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 512 с.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуті теоретико-правові аспекти визначення нормотворчої діяльності регіональних органів виконавчої влади в Україні. На основі аналізу положень чинного законодавства України та наукових доктрин визначено поняття, значення та особливості реалізації нормотворчої діяльності в державному управлінні, а також надано пропозиції щодо вдосконалення нормотворчого процесу державних органів влади на регіональному рівні в умовах реалізації принципу децентралізації державної влади в Україні.

SUMMARY

The article deals with the theoretical and legal aspects of the definition of standard-setting activities of the regional bodies of executive power in Ukraine. Based on the analysis of the current legislation of Ukraine and scientific doctrines, defined the concept, meaning and features of the implementation of standard setting in public administration. The article also gives suggestions for improving the law-making process of public authorities at the regional level in terms of the principle of decentralization of state power in Ukraine.

8. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Рибалкін ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 18 с.

9. Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі / А. Нечипоренко // Публічне право. – 2012. – № 4. – С. 37-41.

10. Плавич В.П. Засадничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності / В.П. Плавич, С.В. Плавич // Альманах права. – 2012, Вип. 3. – С. 83-87.

11. Зезека Н. О. Особливості правотворчої діяльності державної служби зайнятості України / Н. О. Зезека // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 168-173.

12. Легін Л.М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – К., 2009. – 19 с.

13. Погребной И.М. Теория права: учеб. пособие. / И. М. Погребной. 3-є изд., испр. и дораб. – Х.: ГСП «Основа», 2003. – 128 с.

14. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

15. Карабін Т.О. Компетенція місцевих органів державно виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т.О. Карабін // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2005. – № 29. – С. 221–228.

16. Основы государства и права / под ред. В. В. Комарова. – Х. : Основа, 1994. – 324 с.

17. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М.Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

18. Васильєв С.В. Підзаконні акти у системі джерел цивільного процесуального права / С.В. Васильєв // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2009. – № 841. – С. 80-85.

19. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

20. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 [Електронний ресурс] / ІАЦ «Ліга». Електрон, дан. – К.: Ліга Закон, 2013 – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua

21. Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 р. № 870 [Електронний ресурс] / ІАЦ «Ліга». Електрон, дан. – К.: Ліга Закон, 2013. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ З ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

НОСАЧ Андрій Володимирович - аспірант Науково-дослідного інституту публічного права

УДК 342.5(477)

В статье определено содержание, особенности и систему административно-правовых форм деятельности Службы безопасности Украины по противодействию терроризму. Проанализировано содержание форм управленческой деятельности и административной деятельности. Определено понятие и особенности административно-правовых форм деятельности Службы безопасности Украины по противодействию терроризму. Охарактеризована система форм административной деятельности. Выяснено систему форм деятельности Службы безопасности Украины по противодействию терроризму.

Ключові слова: форма адміністративної діяльності, Служба безпеки України, протидія тероризму, правові форми, організаційні форми.

Постановка проблеми

Служба безпеки України є спеціалізованим правоохоронним органом, основною метою діяльності якого є забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності. Саме на неї покладається обов'язок з попередження, виявлення, припинення та розкриття тероризму та інших злочинів проти миру і безпеки людства. Діяльність Служби безпеки в даному напрямку є досить різноплановою та багатогранною, що викликано складністю виконуваних завдань та постійним вдосконаленням її роботи. Дії даного правоохоронного органу з протидії тероризму знаходять своє зовнішнє вираження у відповідних адміністративно-правових формах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням питань правоохоронної діяльності, у тому числі протидії тероризму, займалося досить багато вітчизняних науковців. Серед них: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Н. П. Бортник, І.П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В.В. Копєйчиков, А.М. Куліш, В.І. Курило, М.І. Мичко, О.М. Музичук, В.М. Плішкін, В.Ф. Ущаповський, І.М. Шопіна та ін. У працях указаних науковців проаналізовано різні напрями та форми адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності, у тому числі з протидії злочинності. У той же час система адміністративно-правових форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму потребує додаткового комплексного дослідження.

Метою даної статті є визначення змісту, особливостей та системи адміністративно-правових форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати зміст форм управлінської діяльності та адміністративної діяльності; визначити поняття та особливості адміністративно-правових форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму; охарактеризувати систему форм адміністративної діяльності; з'ясувати систему форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму.

Виклад основного матеріалу

У загальному значенні термін «форма» тлумачиться як: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; 3) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [1, с. 972]. Форма відображає наше бачення речей, процесів, явищ тощо. Вона характеризує їх зовнішню сторону, створюючи певний образ чи вигляд. Дана категорія використовується в усіх сферах пізнання.

У філософії «форма» розглядається передусім як вираження змісту, його обумовлення. Форма виражає зміст як його організація, оскільки немає безформного змісту, як і немає безформної речі. Форма не існує сама по собі. Вона позбавлена будь-якої цінності, якщо не є формою змісту. Тому не можна погодитися з тими, хто відриває форму від змісту і наділяє її самостійним існуванням [2, с. 117].

Правові форми визначають як спосіб внутрішньої організації, а також зовнішнього прояву правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість [3, с. 104].

Н. І. Матузов та А. В. Малько під правовою формою розуміють організаційну форму діяльності органів держави, їхніх посадових осіб, що, по-перше, передбачена правом і йому відповідає, по-друге, своїм результатом тягне юридично значимі наслідки для суб'єктів права [4, с. 97]. Вона характеризує порядок реалізації правових норм, відображає правові наслідки даного процесу.

Форму управлінської діяльності визначають як способи виразу її змісту; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення у самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому виразі дій; системи внутрішньо поєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо [5, с. 511–512].

Ю. П. Битяк розуміє форму управління як зовнішній прояв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб`єктів управління на об`єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [6, с. 135–136]. Тобто формою управління є зовнішнє вираження діяльності суб'єкта владних повноважень з виконання поставлених перед ним завдань.

На думку В. Л. Грохольского, форма державного управління являє собою зовнішній вираз конкретних однорідних дій державних органів та їх структурних підрозділів, служб, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції з метою реалізації функцій державного управління [7, с. 26].

Враховуючи вказані визначення, адміністративно-правову форму можна визначити як зовнішнє вираження дій суб'єктів владних повноважень, які реалізуються ними з метою виконання покладених на них завдань. Можливість реалізації певних адміністративно-правових форм визначається нормативно-правовими актами та має відповідати вимогам законності, необхідності, своєчасності та іншим вимогам публічного управління.

Форма управлінської діяльності характеризується такими ознаками:

- є зовнішнім вираженням змісту такої діяльності;

- надає організаційної визначеності та оформленості діям суб'єкта владних повноважень;

- заснована на нормах законодавства;

- спрямована на виконання завдань і функцій суб'єкта;

- визначає специфіку певної управлінської діяльності;

- реалізується в межах визначеної в законі компетенції.

Враховуючи різноманітність форм управлінської діяльності, у тому числі адміністративних форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму, в науці адміністративного права вироблено декілька підходів до їх класифікації. Так, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та ін. вказують на існування основних чотирьох форм управлінської діяльності, а саме: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [8, с. 134]. Подібної думки дотримується Б. Н. Габричидзе, який вважає, що можна виокремити такі форми управлінської діяльності як видання нормативних актів управління, видання ненормативних (індивідуальних) актів, громадсько-організаційні дії чи діяльність організаційно-інструктивного характеру, здійснення матеріально-технічних дій [9, с. 200]. Дані переліки є неповними, що пов'язано з переорієнтацією змісту управлінської діяльності в напрямку гуманізації законодавства та публічного управління. У зв'язку з цим, указаний перелік варто доповнити такими формами, як укладення адміністративних договорів та вчинення інших юридично значущих дій.

Найбільш поширеним на сьогоднішній день є підхід, відповідно до якого форми державно-управлінської діяльності поділяються на дві великі групи – правові та неправові (організаційні) [10, с. 166–169]. Серед правових форм виділяють ті, які мають юридичне значення і спричиняють настання правових наслідків. До них належать: 1) видання юридичних актів управління (концепцій та загальнодержавних програм боротьби з правопорушеннями та злочинністю); 2) видання індивідуальних актів управління; 3) здійснення інших юридичних дій, заснованих на управлінських актах [11, с. 119]. Організаційні форми таких правових наслідків не спричиняють та реалізуються поряд з правовими з метою забезпечення їх ефективного виконання. Вони сприяють безперебійній роботі відповідного суб'єкта та її організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення.

Відмінною від попередньої класифікації є думка А. М. Токара, який вважає, що найбільш практичною є така класифікація, що ґрунтується на структурно-функціональному критерії. Відповідно до цього, вчений виділяє форми організації органів управління (структурна форма управління, структурний аспект) і форми діяльності органів управління (функціональний аспект), які, у свою чергу, поділяються як на форми як відображення процесу управлінської діяльності, так і на форми як зовнішній прояв самої управлінської діяльності [12, с. 190].

С.С. Шоптенко, класифікуючи форми адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів, запропонувала їх поділяти на:

- основні: 1) форми реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення (складання протоколу про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання, проведення особистого огляду чи огляду речей, винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення та інші); 2) форми здійснення розгляду скарг громадян (усна та письмова); 3) форми, що використовуються при реалізації дисциплінарного провадження (створення комісії для проведення службового розслідування, видання наказу про відсторонення від виконання посадових обов'язків у зв'язку з проведенням службового розслідування, видання наказу про накладення дисциплінарного стягнення та інші); 4) форми реалізації провадження з оскарження правових актів (проведення перевірки, видання наказу про скасування правового акту та інші);

- додаткові: 1) видання правових актів з організації діяльності правоохоронних органів; 2) видання індивідуальних актів управління: а) внутрішньоуправлінські (про призначення працівника на посаду, про покладення обов'язків на працівника чи підрозділ, про відрядження особи та інші); б) зовнішньоправоохоронні (про проведення відпрацювань, про зобов'язання вчини-

ти певні дії тощо); 3) здійснення інших юридично-значимих дій (проведення нарад, перевірок, планування, матеріально-технічні операції та інші) [13, с. 92]. Дана класифікація є досить деталізованою та включає специфічні форми, які не можуть бути реалізовані в усіх сферах державно-владної діяльності.

Адміністративні форми діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму є зовнішнім вираженням їх діяльності з профілактики, попередження, виявлення припинення будь-яких терористичних дій, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності, встановлення та усунення причин і умов, які сприяли даним протиправним діянням. Вони визначаються в національному та міжнародному законодавстві та спрямовані на забезпечення національної безпеки та правопорядку в державі. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» даний правоохоронний орган реалізує такі адміністративні форми: складає протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до його компетенції, проводить особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовує інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; ініціює згідно із законом питання накладення на невизначений строк арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій [14] тощо.

Відповідно до Указу Президента України «Про Концепцію боротьби з тероризмом» від 25.04.2013 № 230/2013 з метою попередження тероризму можуть реалізовуватися такі форми: розроблення та затвердження критеріїв віднесення об'єктів (незалежно від форми власності) до переліку об'єктів можливих терористичних посягань; розроблення та впровадження стандартів, правил, технічних умов антитерористичної захищеності об'єктів можливих терористичних посягань, зокрема особливих правил антитерористичної безпеки; забезпечення захисту даних, що містяться в системах управління технологічними процесами на техногенно небезпечних об'єктах, від несанкціонованого блокування та модифікації [15] тощо. Інші нормативно-правові акти в цій сфері також визначають форми адміністративної діяльності, що можуть бути реалізовані в даному напрямку. Вони відрізняються в залежності від суб'єкта, що їх реалізує, змісту виконуваного завдання, ситуації, де вона застосовується, та за іншими ознаками.

Проаналізувавши адміністративно-правові форми діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму, можна запропонувати їх класифікацію за призначенням, відповідно до якої можна виділити такі види форм:

- нормативні, серед яких виділяють:

1) видання правових актів Служби безпеки України та її територіальних підрозділів з організації їх діяльності з протидії тероризму;

2) видання спільних правових актів Служби безпеки України з іншими правоохоронними органами, органами державної влади, іншими суб'єктами з питань забезпечення національної безпеки, у тому числі протидії тероризму;

3) видання індивідуальних правових актів;

- функціональні, а саме:

1) складання протоколів про адміністративні правопорушення;

2) оформлення затримання, особистого огляду, огляду та вилучення речей і документів;

3) ініціювання накладення арешту на активи та майно;

4) впровадження стандартів, правил, технічних умов антитерористичної захищеності об'єктів можливих терористичних посягань,;

5) інші;

- організаційні, серед яких: проведення нарад, перевірок, ведення обліків, планування, матеріально-технічні операції, діловодство та інші.

Висновок

Аналіз адміністративних форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму дає підстави зробити висновок, що на сьогоднішній день у національному законодавстві відсутній чіткий перелік форм, які

АНОТАЦІЯ

У статті визначено зміст, особливості та систему адміністративно-правових форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму. Проаналізовано зміст форм управлінської діяльності та адміністративної діяльності. Визначено поняття та особливості адміністративно-правових форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму. Охарактеризовано систему форм адміністративної діяльності. З'ясовано систему форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму.

SUMMARY

In the article the content, features and system of administrative-legal forms of the Security Service of Ukraine on combating terrorism were defined. We analyzed the content of the management and administrative activities forms. The concept and characteristics of administrative and legal forms of the Security Service of Ukraine on combating terrorism were defined. The system of administrative forms was established. The system of administrative-legal forms of the Security Service of Ukraine on combating terrorism was found.

можуть реалізовуватися даним правоохоронним органом для забезпечення національної безпеки та правопорядку в державі. Увесь масив адміністративних форм запропоновано класифікувати за призначенням, що найбільш повно відображає всі види форм діяльності Служби безпеки України з протидії тероризму. Однак даний перелік не є вичерпним та може варіюватися залежно від виконуваного завдання, суб'єкта, що її реалізує, обстановки та обставин події тощо.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

2. Філософія : підр. – 5-те вид. / С. П. Щерба, О. А. Заглада. – К. : Кондор, 2011. – 548 с.

3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / П. М. Рабінович. – Видання 5-те, зі змінами. – К. : Атіка. – 2001. – 176 с.

4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672с.

5. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с

6. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.

7. Грохольский В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / За заг. редакцією О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 312 с.

8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

9. Габричидзе Б. Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б. Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – 284 с.

10. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

11. Гумін О. М. Теоретико-правові аспекти профілактики адміністративних карних діянь / О. М. Гумін // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 118–120.

12. Токар А. М. До питання класифікації форм управління / А. М. Токар // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – С. 185–191.

13. Шоптенко С.С. Форми адміністративно-юрисдикційнї діяльності правоохоронних органів/ С.С. Шоптенко//Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. - № 5. – 2016. – С. 87-92.

14. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 27, ст.382

15. Про Концепцію боротьби з тероризмом»: Указу Президента України від 25.04.2013 № 230/2013[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/230/2013/paran44#n44

ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ ЗА АДВОКАТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

ФАЙНГОЛЬД Ірена Давидівна - аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 342.9

В статье на основе исследования действующего законодательства Украины определяются и характеризуются основные принципы, фундаментальные, базовые основы контроля в сфере адвокатуры, предлагается авторская классификация принципов контроля за адвокатской деятельностью.

Ключові слова: контроль, принципи, адвокат, адвокатська діяльність.

Постановка проблеми та її актуальність

Контрольно-наглядова діяльність, виступаючи елементом системи управління, сприяє забезпеченню законності та дисципліни в державі. Ця функція реалізується не стихійно, а через сукупність передбачених законодавством способів та методів досягнення поставленої мети на підставі теоретично-обґрунтованих засадничих основ, фундаментальних начал контролю, які забезпечують його результативність.

Стан дослідження

Частково до цієї проблематики зверталися такі науковці, як: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Гаращук, С.Ф. Денисюк, І.В. Дробуш, В.В. Пахомов, С.Г. Стеценко, О.М. Тараненко та багато інших авторів. Попри наявність значної кількості фахових досліджень принципів контролю в контексті того чи іншого об'єкту управління, інститут адвокатури залишається поза увагою науковців. Таким чином, **метою** статті є дослідження основних засад, фундаментальних, базових основ контролю за адвокатською діяльністю. У зв'язку з чим, планується вирішити такі основні завдання: на основі аналізу чинного законодавства України визначити та охарактеризувати основні засади, фундаментальні, базові основи контролю в сфері адвокатури; запропонувати авторську класифікацію принципів контролю за адвокатською діяльністю.

Викладення основного матеріалу

З огляду на формування норми права як надання загальнообов'язкового формально вираженого характеру соціальній нормі, логічним є твердження А.М. Колодія, що кожний принцип права спочатку існує як загально соціальний, а потім, за використання його юридичною практикою і осмислення юридичною наукою, як принцип правосвідомості, перетворюючись у результаті правотворення на принцип права [1, с. 23]. Як влучно відмітив Л.С. Явич, принципи права є своєрідними «несучими конструкціями», навколо яких формуються його норми, інститути, галузі та вся система [2, с. 151]. По-суті, принципи права є позитивними зобов'язаннями, які поширюються на фізичних та юридичних осіб з метою гармонійного, збалансованого, ефективного функціонування суспільства та держави, в тому числі здійснення в установленому законом порядку контрольно-наглядової діяльності.

За визначенням П.С. Лютікова, принципи контролю є вихідними, керівними, основоположними ідеями, що концентрують у

собі досягнення науки та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загально нормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності, спрямовані на вдосконалення та ефективність такої діяльності [3, с. 69]. Також у юридичній науці присутнє визначення досліджуваної категорії як розроблених з урахуванням досягнень науки управління і втілених у практику комплексних організаційних та правових основ організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність [4, с. 99]. За великим рахунком, більшість авторських визначень принципів контрольно-наглядової діяльності виходить із загальноприйнятих трактувань принципів у теорії права, з адаптацією під функцію контролю та конкретний об'єкт управлінського впливу. Отож логічно було визначити принципи контролю за адвокатською діяльністю як основні ідеї, вихідні начала реалізації адміністративної компетенції контролю та нагляду за роботою адвокатів.

Стосовно класифікацій принципів контролю, єдиного розуміння цього питання в наукових колах немає. Колектив авторів під керівництвом Ю.П. Битяка до принципів контролю відносить універсальність, систематичність, безсторонність, реальність, дієвість, оперативність, гласність [5, с. 255]. О.Ф. Андрійко до них відносить законність, системність, дієвість, об'єктивність, всебічність, неупередженість, гласність [6, с. 20-30]. Ф. Бутинець серед принципів контролю виділяє дві групи: основні (раптовість, всеоб'ємність, безперервність, об'єктивність, точність, законність, своєчасність, незалежність, надійність, гласність, розподіл функцій, оптимальність, результативність) та специфічні (профілактика порушень, їх виявлення та визначення наслідків, причин та умов вчинення, розрахунок та мобілізація виявлених резервів [7, с. 320 -321]. Один з найбільш вичерпних підходів до класифікації принципів контролю визначає О.М. Музичук, пропонуючи виділяти основні, загальні та спеціальні принципи. Основні походять від загальноправових принципів; загальні є похідними від загальних принципів державного управління; спеціальні принципи характеризують засади контрольно-наглядової діяльності [8].

Формуючи власну систему принципів контролю за адвокатською діяльністю, охарактеризуємо як загальні принципи теорії права та контролю, так і специфічні засади, які відображають особливості надання юридичної допомоги на професійній основі. Основоположним принципом правової системи є принцип верховенства права. У контексті контрольних функцій суб'єктів управління, цей принцип означає, що право на отримання професійної правничої допомоги є одним з головних обов'язків держави; його порушення чи неналежне надання є неприпустимим. З огляду на те, що більшість дисциплінарних проваджень проти адвокатів порушується за заявами фізичних осіб щодо неякісного чи неналежного надання юридичної підтримки, їх розгляд та притягнення до відповідальності винної особи є формою відновлення соціальної справедливості, зменшує ризики порушення цього права в майбутньому як самим покараним адвокатом, так і його колегами.

Наступним загальноправовим принципом здійснення контролю в сфері адвокатської діяльності є законність. Законність полягає у вимогах суворого і неухильного дотримання всіма суб'єктами законів і створених для їх реалізації підзаконних актів, повного і реального здійснення суб'єктивних прав, обґрунтованого і ефективного застосування права за умов недопущення найменших порушень з боку державних органів і посадових осіб [9, с. 58]. Органи контролю та адвокати повинні суворо дотримуватися процедури здійснення нагляду (дисциплінарного провадження), обов'язково здійснюється перевірка отриманих відомостей про дисциплінарний проступок адвоката, причому перевіряється інформація, викладена в письмові заяві на кваліфікаційно-дисциплінарну комісію, а не довільні аспекти надання юридичної допомоги адвокатом. Не допускається зловживання правом ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність адвоката без достатніх підстав.

Зміст принципу рівності розкривається у статті 24 Конституції України, встановлюючи неприпустимість привілеїв чи об-

межень за ознаками статі, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [10]. Рівний підхід означає конституційну ознаку справедливості. Отож, вирішуючи питання про відкриття дисциплінарного провадження проти адвоката, а також у ході його здійснення не може бути дискримінації, диференційованого ставлення до того чи іншого адвоката в залежності від його соціального походження, статі, майнового стану та інших обмежуючих факторів.

Принцип гласності є важливим елементом демократичної системи управління. При здійсненні контролю гласність сприяє формуванню громадської думки та звертає увагу на виявлення порушення, спонукає до здійснення відповідних заходів з попередження неправомірних дій [6, с. 28-29]. Принцип гласності демонструє відкритість та доступність для суспільства та засобів масової інформації – наявна можливість бути присутнім при розгляді справи про дисциплінарний проступок адвоката, а також знайомитися з результатами проведеної перевірки.

Принцип науковості (наукової обґрунтованості) означає використання напрацювань теорії права, юридичної доктрини, узагальнень практики правозастосування при формуванні та вдосконаленні правового поля, яке регулює питання контролю та нагляду в сфері адвокатури. Мова може йти про новий підхід до організації контрольних заходів, осмислення та аналіз результатів перевірок, викритих недоліків у роботі адвоката з метою підготовки рекомендації для їх запобігання у майбутньому, уточнення процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, переліку дисциплінарних стягнень і т.д. Розвинута, систематизована наукова практична база спрощує, підвищує ефективність реалізації на практиці контрольних повноважень суб'єктами управління.

Розглянуті нами принципи верховенства права, законності, рівності, гласності, науковості характеризують засади, похідні від загальноправових вимог, що ставлять до учасників суспільних відносин. Поряд з цим контрольно-наглядова діяльність як вид управління має додаткові особливості, що зумовлюють наявність спеціальних принципів її здійснення. Так, принцип об'єктивності передбачає неупереджений підхід контролюючого органу до всіх підконтрольних суб'єктів, використання фактичних даних, повної та достовірної інформації при прийнятті рішення. Отож у ході контролю за адвокатською діяльністю повинні бути якомога детальніше вивчені відомості та факти, які підлягають перевірці, ретельно опрацьована вся інформація відносно роботи адвоката, заслухані пояснення зацікавлених осіб, витребувані документи – з подальшим об'єктивним та виваженим узагальненням отриманих результатів та прийняття рішення по суті дисциплінарної справи.

Принцип незалежності означає, що функції контролю та нагляду, що здійснюються кваліфікаційно-дисциплінарними комісіями адвокатури, повинні бути повністю незалежними від органів державної влади та місцевого самоврядування, окремих юридичних та фізичних осіб, політичних партій, громадських об'єднань (організацій, асоціацій). Таким чином, дана засада здійснення контролю створює передумови захищеності від будь – якого зовнішнього втручання в роботу суб'єкта управління.

Принцип обґрунтованості контролю характеризується наявністю чітких підстав проведення перевірки належності, професіоналізму надання юридичних послуг адвокатом. Дана засада реалізується через механізм «попередньої кваліфікації» письмової заяви, в якій викладені обставини поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність. Тобто за результатом перевірки відомостей, викладених у заяві, опитуванні зацікавлених осіб членом дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури складає довідка з викладенням обставин, виявлених під час перевірки, висновків та пропозицій щодо наявності підстав для порушення дисциплінарної справи – після чого дисциплінарна палата більшістю голосів приймає рішення про порушення чи

відмову у порушенні дисциплінарної справи проти адвоката.

Принцип результативності (дієвості, ефективності) характеризує загальноприйняте правило, що «контроль не може здійснюватися виключно заради контролю». Тобто контролюючий орган спрямовує свою діяльність не тільки на виявлення реального стану справ у діяльності адвоката, допущених порушень чинного законодавства та вимог професійної етики. Також важливим елементом є глибокий аналіз причин та обставин виникнення цих правопорушень, створення передумов попередження повторення таких фактів у подальшій роботі адвоката, формуванні відповідних рекомендацій з цього приводу.

Принцип професіоналізму контролюючої діяльності є запорукою здійснення контролю високо фаховими спеціалістами, недопущення поверхневого підходу до розгляду дисциплінарних справ. Адвокатська діяльність є досить специфічним різновидом професійної діяльності, відтак справедливо та належно оцінити роботу адвоката, допустимість, повнота вчинених ним заходів у ході представництва інтересів клієнта може лише особа, яка також професійно займалася наданням правничої допомоги. Саме з цих міркуванням обов'язковим критерієм для кандидатів, які мають намір претендувати на посаду в контролюючому органі (кваліфікаційно-дисциплінарній комісії адвокатури), є наявність не менше п'яти років стажу роботи адвокатом.

Особливий правовий статус адвокатури виключає можливість поширення значної кількості принципів контролю, прийнятних для інших сфер господарювання (плановість, систематичність, раптовість, втручання в оперативну діяльність і т.д.), а так само зумовлює наявність власних, винятковых засад контролю адвокатської діяльності. У першу чергу, потрібно згадати принцип збереження адвокатської таємниці як першооснови правової природи адвокатури, формування довірчих відносин між адвокатом та клієнтом. Тобто в цілях дотримання режиму конфіденційності окремих відомостей допускається обмеження відкритості засідань кваліфікаційно – дисциплінарних комісій адвокатури, а в разі оскарження рішень цих комісій у порядку адміністративного судочинства – проведення судових слухань справи в закритому режимі. Поряд з цим хочемо звернути увагу, що надання адвокатом за власної ініціативи на виконання вимогу закону або на запит контролюючого органу фінансового моніторингу відповідної інформації, не є порушенням принципу збереження адвокатської таємниці.

Відсутність плановості та систематичності контролю за сферою адвокатури відображає незалежну природу даного інституту, і обумовлює здійснення контролю лише за письмовими заявами осіб, яким відомі факти, що можуть слугувати підставами притягнення до дисциплінарної відповідальності адвоката. Так як у принципі неможливо навіть орієнтовно передбачити кількість подібних скарг у розрізі діяльності окремих адвокатів та адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надаються юридичні послуги, то і не може йти жодної мови про формування якихось планів перевірок, встановлення високого чи низького ризику небезпеки непрофесіоналізму при здійсненні адвокатської діяльності.

Принцип неприпустимості втручання в поточну роботу адвоката знову ж таки характеризує гарантію заборони будь-якого втручання, створення перешкод у здійсненні адвокатської діяльності. Фактично контроль здійснюється в ретроспективному аспекті, після надання адвокатом правничої допомоги. Полягає в оцінці якості та належності її надання в минулому. Навіть узагальнення та висновки контролюючих органів, підсумки дисциплінарної практики мають виключно рекомендаційний характер. Тобто адвокат самостійно приймає рішення брати чи не брати до уваги, до використання в повсякденній роботі рекомендації контролюючих органів.

Висновки

Проведений аналіз різноманітних засад здійснення контролю за адвокатською діяльністю дозволив сформувати три групи принципів: загальні, спеціальні та галузеві. Загальні принципи характеризують засади, похідні від загальноправових вимог, що пе-

АНОТАЦІЯ

У статті на основі дослідження чинного законодавства України визначаються та характеризуються основні засади, фундаментальні, базові основи контролю в сфері адвокатури, пропонується авторська класифікацію принципів контролю за адвокатською діяльністю.

SUMMARY

On the basis of studies of current legislation of Ukraine are defined and characterized main principles, fundamental, basic fundamentals of control in the area of advocacy, the author proposed classification principles for the control bar.

редбачені до учасників суспільних відносин; до них відносимо верховенство права, законність, рівність, гласність, науковість. Спеціальні принципи відображають додаткові особливості контролю як специфічного типу управління; до них відносимо об'єктивність, незалежність, обґрунтованість, результативність, професіоналізм. Галузеві принципи окреслюють засади, властиві виключно контролю за адвокатською діяльністю; до них відносимо збереження адвокатської таємниці, відсутність плановості та систематичності, невтручання в поточну (оперативну) діяльність адвоката.

Література:

1.Колодій А.М. Принципи права України / Колодій А.М. –К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

2. Явич Л.С. Общая теория права / Явич Л.С. – Л.: Изд-во Ленингр.ун-та. – 1976. – 288 с.

3.Коломоєць Т.О. Державний контроль в галузі чорної металургії України : організаційно – правовий аспект / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. – 216 с.

4.Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / Гаращук В.М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

5.Адміністративне право: підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.] ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х. : Право, 2010. - 624 с.

6.Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно – правові засади / О.Ф.Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 301 с.

7.Бутинець Ф.Ф. Аудит: [підручник] / Ф.Ф. Бутинець. – [2–е вид., перероб. та доп.]. – Житомир: ПП «Рута», 2002. – 672 с.

8.Музичук О.М. Поняття, ознаки та система принципів контролю за діяльністю правоохоронних органів [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://er.nau.edu.ua:8080/handle/NAU/18332

9. Кечуа А.М. Теоретичні підходи до визначення поняття законності в діяльності органів виконавчої влади / А.М. Кечуа // Наше право. – 2010. – №2 ч. 1. – 55-59 с.

10.Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЦЕСУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ МІСЦЕВИХ СУДІВ

ЧИЧЕРСЬКА Марія Іванівна - аспірант ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права»

УДК 347.995: 351/354(477)

В статье освещены основные принципы организационно-правового обеспечения судов общей юрисдикции в Украине. Раскрыта сущность судебного администрирования, определены основные его составляющие элементы. Проанализирована система администрирования деятельности местных судов общей юрисдикции. Выделены основные направления совершенствования организационного механизма обеспечения работы местных судов.

Ключові слова: судове адміністрування, апарат місцевого суду, Державна судова адміністрація України, організаційно-правове забезпечення.

Метою статті є розкриття засобів адміністрування процесу організаційно-правового забезпечення роботи місцевих судів загальної юрисдикції в Україні.

Виклад основного матеріалу

Забезпечення роботи судових установ та дотримання права особи на доступ до правосуддя й гарантування неупередженості судового розгляду є важливими завданнями держави. Якщо гарантії встановлюються законодавцем шляхом декларування основних засад та вимог до процесу здійснення правосуддя, то забезпечення роботи судів є складним процесом. Слід розробити та запровадити дієвий механізм, який би поєднував у собі організаційно-правове забезпечення, інституційну складову та безліч підсистем, які напряму відповідають за процеси забезпечення окремих процедур у процесі роботи суду як державного органу та інституту судової влади. Крім того, потрібно створити належні умови для повноцінного функціонування цього механізму, який на сьогодні втілюється переважно в апараті суду.

Адміністрування діяльності будь-якої судової установи, і зокрема місцевих судів, є основною місією у діяльності апарату такого суду. Фактично це перетворює апарат на окремий суб'єкт державно-владних відносин у сфері судочинства, наділяючи його специфічним статусом сервісної установи. Оскільки апарат місцевого суду входить до його складу та є структурним підрозділом, який фактично підпорядковується голові суду, то з цих позицій складно уявити його поза функціонуванням судової установи. Проте з точки зору процесуального законодавства та виходячи із специфіки роботи самого суду, вбачається цілком логічним розглядати апарат суду як цілісний орган, що має сервісні функції щодо самого суддівського корпусу та процесу здійснення правосуддя. Таке сервісне призначення цілком відповідає вимогам та статусу самої судової установи та, зокрема, судді як ключової фігури процесу судового розгляду, а відтак і ключового суб'єкта системи державних гарантій захисту прав та інтересів особи.

Слід звернути увагу на те, що суд, як установа, функціонує не лише під час безпосереднього судового розгляду правового конфлікту. Існує велика кількість завдань з підтримки всіх функціональних підсистем суду у належному стані незалежно від наявності чи відсутності справ для розгляду. Тому доціль-

но говорити про необхідність застосування комплексу заходів з адміністрування роботи місцевого суду.

За своєю сутністю весь комплекс заходів та інструментів, а також система інституційного забезпечення, яку законодавець у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» виділив в окремий Розділ XI «Організаційне забезпечення діяльності судів», підпадають під поняття «судове адміністрування» та «адміністрування роботи місцевого суду».

У цьому контексті С. Ю. Обрусна зазначає, що судове адміністрування є різновидом соціального управління, яке поєднує в собі ознаки державного управління і самоврядування та включає діяльність з організаційного забезпечення функціонування судів [5, с. 39.]. Натомість О.Ю. Дудченко дещо персоніфікує поняття «судове адміністрування», визначаючи його як цілеспрямовану практичну діяльність осіб, які обіймають адміністративні посади в певному суді, що передбачає керування конкретним, окремим елементом судової системи (судом), і полягає в технологічному процесі підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень, спрямованих на забезпечення належного функціонування суду з метою забезпечення ефективного здійснення правосуддя [2, с. 11-12].

Так, М.І. Логвиненко та А.Р. Решетник зазначають, що головну роль у судовому адмініструванні відіграє так званий адміністративний корпус, який, у свою чергу, складається з голови суду та керівника апарату суду. Саме співпраця цих двох посадових осіб формує чітку взаємодію суддів та державних службовців судової установи [3, с. 8].

О.В. Шамрай та О.В. Кравчук зазначають, що судове адміністрування – це цілеспрямована практична діяльність осіб, які обіймають адміністративні посади в певному суді, що передбачає керування конкретним, окремим елементом судової системи (судом), і полягає в технологічному процесі підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень, спрямованих на забезпечення належного функціонування суду з метою забезпечення ефективного здійснення правосуддя. Ефективне забезпечення судочинства полягає в управлінні ресурсами [9, с. 271].

У свою чергу П.Г. Соломон зазначає, що головна мета судового адміністрування полягає в забезпеченні належних умов для справедливого відправлення правосуддя та винесення суддями своєчасних, чітких і добре обґрунтованих вироків, які є зрозумілими як учасникам справ, так і широкому загалу. Досягнення цієї мети передбачає послідовне виконання менш масштабних завдань [8, с. 75]:

– зведення до мінімуму обсягу несуддівських (або суто адміністративних) функцій, які виконують судді шляхом забезпечення належного виконання цих функцій працівниками апарату суду. Не менш важливим аспектом цього завдання є те, що роботою працівників апарату суду мають керувати професійні судові адміністратори (керівники апарату), у той час як голова суду здійснює тільки загальний нагляд за роботою адміністративного апарату;

– забезпечення максимальної доступності суду для користувачів та відвідувачів, у тому числі за рахунок запровадження такої моделі, згідно з якою відвідувачі суду розглядаються як клієнти, які звертаються з метою отримання необхідних їм послуг правосуддя;

– забезпечення максимально ефективної роботи всіх підрозділів та служб судів шляхом реорганізації та автоматизації робочих процесів.

Отже, організаційне забезпечення роботи суду має бути спрямоване не лише на забезпечення процесу реалізації правосуддя, а і на задоволення потреб осіб, що звертаються до суду як до державної установи. Точка зору П.Г. Соломона стосовно клієнтської орієнтації роботи судових інстанцій, можливо, не зовсім доречна у відношенні до процесу здійснення правосуддя. Адже судовий захист – це гарантоване державою право особи, і навряд чи коректно говорити про отримання особами послуг із реалізації цього права. Натомість не слід забувати, що суд надає й інші адміністративні послуги, зокрема доступ до судового процесу, ознайомлення з матеріалами, співробітництво з інститутами громадянського суспільства. І в цьому контексті, насправді, роботу місцевого суду можна ототожнювати із певними сервісами для фізичних та юридичних осіб.

З цих позицій та виходячи із запропонованих вище підходів до визначення сутності судового адміністрування, доцільно зробити низку висновків.

По-перше, адміністрування – це процес, який включає в себе координацію, організацію та методологічне забезпечення діяльності кожної із підсистем місцевого суду в процесі здійснення суддівським корпусом правосуддя.

По-друге, реалізація судової влади силами одного суддівського корпусу є неможливою. Порівнюючи судову та інші гілки влади, зокрема законодавчу, можна побачити, що існують відповідні посадові особи, які уособлюють у собі таку владу, тобто судді та парламентарі відповідно. Однак існує ціла система із інституцій та органів, що забезпечують їх роботу. Для Верховної Ради України і депутатського корпусу – це Апарат Верховної Ради України та безліч інших інституцій, мета функціонування яких спрямована на підтримання безперебійності законотворчого процесу. Що ж до судової гілки влади, то в силу множинності її інстанцій, рівних за своїм статусом, створити один єдиний апарат фактично неможливо та недоцільно. Натомість такі апарати створені при кожному із судів, у тому числі і в місцевих судах, а регулює та забезпечує умови для безперебійності роботи такого апарату ДСА України.

Відтак, до процесу судового адміністрування на рівні місцевого суду включається не лише адміністративний персонал, але і органи, що входять до складу тих, які реалізують державну політику в сфері судочинства. ДСА України, Вища рада правосуддя (Вища рада юстиції) тощо – це ті державні органи, на які покладено, зокрема, методологічне забезпечення роботи адміністративного апарату судів (рис. 1.).

Слід зазначати, що саме ДСА України розробляє стандарти, критерії та алгоритми різних процедур щодо забезпечення судів і процесу здійснення правосуддя суддями. Але оскільки таке забезпечення має бути уніфікованим у межах всієї держави, то цілком логічно, що єдина методологічна база створюєть-

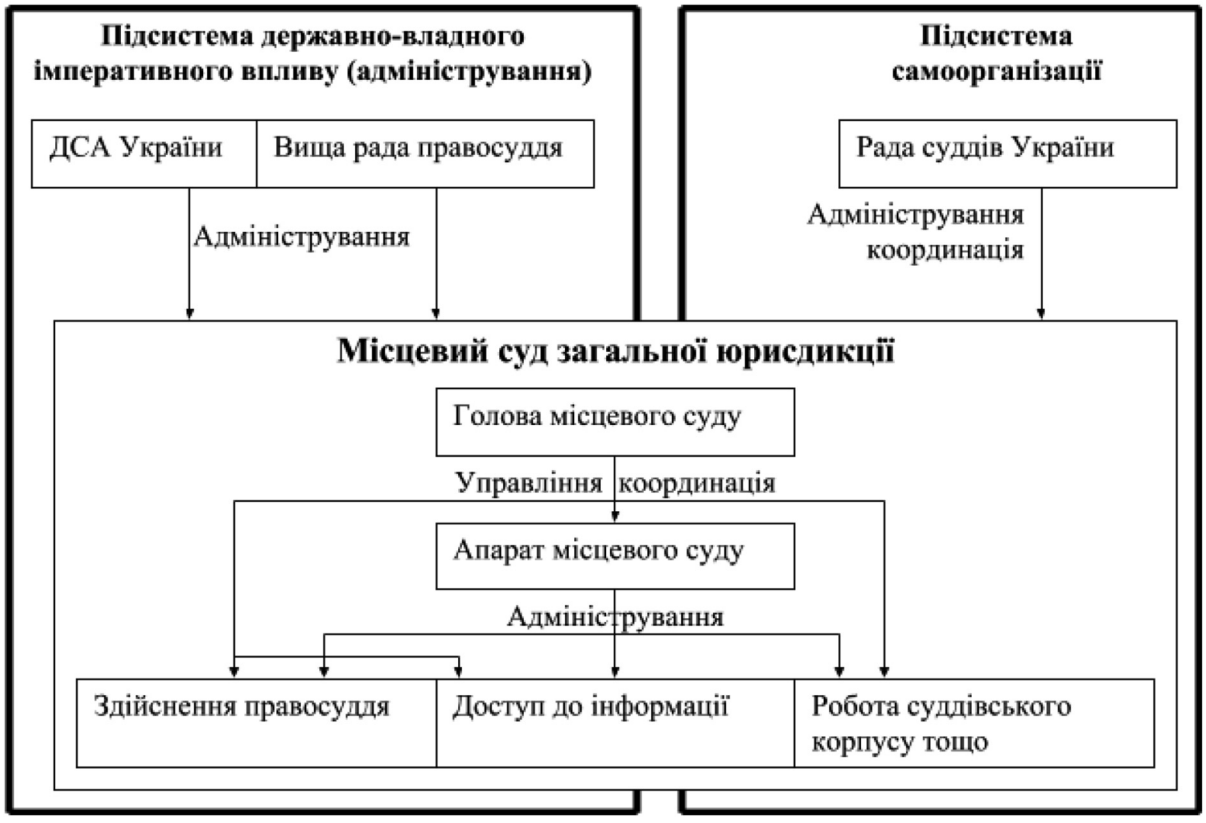

Рис. 1. Загальний вигляд системи адміністрування роботи місцевого суду загальної юрисдикції в Україні

ся та впроваджується засобами державного органу, який посідає особливе місце в системі судової влади. Однак досить широкі повноваження ДСА України в сфері організаційного забезпечення роботи місцевих судів не означають апріорі високу ефективність її діяльності. Зокрема, існує низка недоліків, на які звертає увагу в своїх рекомендаціях Верховний Суд України. Зазначається, що в умовах реформування судової системи протягом 2015 р. здійснювалася робота з поліпшення ефективності організації роботи судів. Так, 11.12.2014 р. Рада суддів України рішенням № 71 затвердила Стратегію розвитку судової влади в Україні на 2015-2020 рр. У дії 2.1 цієї Стратегії передбачено розробку системи вимірювання ефективності судової системи, механізмів її застосування через чітку та прозору політику забезпечення якості судочинства та стандарти ефективності. На виконання вказаного положення Рада суддів України рішенням від 02.04.2015 № 28 затвердила рамкову систему оцінювання роботи суду в Україні «Система оцінювання роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи» [7].

Примітно також, що основна роль у цій стратегії відводиться не стільки ДСА України, скільки Раді суддів України, що є показовим у контексті забезпечення незалежності судової влади. Подібне зміщення акцентів у бік Ради суддів України зайвий раз демонструє, що все ж таки в межах судової системи більш доцільним є саме процес адміністрування, який передбачає широке залучення самоврядних органів, яким за своїм статусом і є Рада суддів України.

Крім того, пояснення головуючої ролі Ради суддів України можна знайти і в правовому статусі самої ДСА України. Так, відповідно до ст. 151 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» ДСА України визначається державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. При цьому ДСА України підзвітна Вищій раді правосуддя у межах, визначених законом, а Положення про ДСА України та Типове положення про її територіальне управління затверджуються Вищою радою правосуддя після консультацій з Радою суддів України [6].

Отже, виходячи з позицій організаційного механізму роботи місцевих судів, ДСА України можна визначити як специфічний орган, який встановлює єдину та уніфіковану для всіх судових інстанцій систему критеріїв, меж та вимог щодо організаційного, матеріально-технічного, фінансового, кадрового, інформаційно-аналітичного забезпечення, розробляючи відповідне методичне забезпечення та нормативно-правові акти правовстановлюючого характеру (положення про структурні одиниці апарату суду) і здійснює координацію діяльності адміністративного персоналу судів.

Підкреслимо, що ДСА України напряму не співвідноситься із апаратом місцевого суду, хоча і розробляє його Типове положення, але це можна віднести до правовстановлюючого впливу. Натомість жодної координації чи керування ДСА України не здійснює. Це пояснюється тим, що апарат суду є внутрішнім органом кожної судової установи, а відтак підпорядковується голові апарату та голові суду. Тобто йдеться про те, що, окрім ДСА України, у самих місцевих судах існують адміністративні посадові особи, які втілюють основні напрямки організаційно-правового забезпечення їх роботи.

На думку О.Ю. Дудченка, адміністративна посада у судовій системі України – це визначений законом та штатним розкладом структурний елемент суду (як державного органу), якому відповідає юридично встановлений комплекс прав та обов'язків (повноважень) щодо організаційного керівництва в суді з метою забезпечення здійснення ефективного правосуддя. При цьому дослідник зазначає, що у законодавстві України дефініція «адміністративна посада» застосовується лише в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», але при цьому жодних роз'яснень сутності цього поняття нормативний акт не надає, лише вказуючи, що адміністративними посадами в суді вважаються посади голови суду та заступника (заступників) голови суду. Однак ця норма стосується тільки випадку призначення судді на посаду голови або заступника голови суду, про що і йдеться у назві ст. 20 «Порядок призначення суддів

на адміністративні посади», і жодним чином не передає самої природи цього поняття [1, с. 251-252].

Вказана норма дає чітке розуміння того, що в судах України, в тому числі і в місцевих, адміністративними посадами є посади голови суду та заступника (заступників) голови суду [6]. Проте, на нашу думку, в судових інстанціях набагато більше адміністративних посад. Існування лише двох вказує на те, що весь обсяг адміністративної роботи здійснює лише голова суду та його заступник (заступники). При цьому законодавством не передбачено обсяг адміністративної роботи в місцевих судах, проте передбачені повноваження і голови суду, і його заступника у ст. ст. 24-25 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» голова місцевого суду [6].

Аналіз норм ст. ст. 24 та 25 вказаного закону дають змогу дійти висновку, що законодавець наділяє голову місцевого суду та його заступника повноваженнями з управління місцевим судом. Такий висновок стає можливим, виходячи із теорії адміністративного права, науки управління, а також змісту такої функції, як «контроль ефективності діяльності апарату суду». Тобто контроль – це одна з функцій управління і виключно управлінської діяльності, оскільки вона передбачає перевірку, моніторинг та санкції за невиконання імперативної вказівки суб'єкта управління. По відношенню до апарату суду голова місцевого суду є суб'єктом управління, а відтак він здійснює управлінські функції. При цьому адміністрування як окремий процес впливу також входить до сфери компетенції голови місцевого суду, але не розкривається тією мірою, в якій можливо відобразити повноту організаційного забезпечення роботи місцевого суду.

У цьому контексті можна продовжити думку І.В. Юревича [10] та О.Ю. Дудченка [2], які зазначають, що посада керівника апарату суду є спробою законодавця зменшити адміністративне навантаження на голову суду, оскільки він, у першу чергу, є чинним суддею і покликаний виконувати функції зі здійснення правосуддя. Але аналіз норми ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дає змогу визначити, що законодавець визначає роль апарату та керівника апарату суду лише в сфері організаційного забезпечення суду. Зокрема, зазначається, що керівник апарату суду несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів та судового процесу, функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) системи, інформує збори суддів про свою діяльність [6].

Натомість, відповідно до Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів, затвердженого Наказом Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 р. № 115, у своїй діяльності апарат суду керується Конституцією України, законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про державну службу», іншими нормативно-правовими актами, Положенням про апарат суду, рішеннями зборів суддів, а також наказами і розпорядженнями голови суду, наказами керівника апарату суду [4].

Посилання на Закон України «Про державну службу» доводить, що в апараті суду є посадові особи державної служби, а відтак можна говорити, що вони виконують адміністративні повноваження, що, до речі, засвідчується і переліком функцій, покладених на апарат місцевого суду відповідно до самого Типового положення та Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Загалом, апарат місцевого суду наділений функціями значно ширшими, ніж виключно організаційними. Так, функції у сфері фінансового та матеріально-технічного забезпечення, інформаційно-технічного та документального – всі вони так чи інакше сприяють організації роботи місцевого суду. При цьому всі функції охоплюються поняттям «адміністрування», оскільки стосуються тих елементів організаційного механізму, які забезпечують здійснення правосуддя та нормальну роботу суду як державної установи, в тривалому часовому відрізку.

Щоправда, наведене вище функціональне навантаження охоплює досить різні за своїми напрямками організаційні сфери, саме тому ч. 8 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає можливість створення в апаратах місцевих судів управління, відділи, що здійснюють свої функції на підставі положень, які затверджуються керівником апарату відповідного суду [6]. Це цілком

логічно, тим більше, що існує як мінімум сім напрямків, у яких мають створюватися окремі структурні підрозділи: організаційний; документальний; інформаційно-технічний; аналітичний; фінансовий; кадровий та матеріально-технічне забезпечення.

Зокрема, відповідно до Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів, в апараті суду утворюється канцелярія, яка щоденно протягом робочого часу суду забезпечує прийом та реєстрацію документів, що подаються до суду. Канцелярія також виконує інші завдання, визначені положенням, що затверджується керівником апарату суду. В апараті місцевого суду можуть утворюватися відділи, що здійснюють свої функції на підставі положення про відділ, затвердженого керівником апарату суду. До апарату суду входять секретарі судового засідання, судові розпорядники, консультанти, інші державні службовці, а також працівники, які виконують функції з обслуговування апарату суду [4]. Крім того, у тому ж Типовому положенні визначається, що для кадрового та фінансового обслуговування до апарату суду прикріплюються помічники суддів. Але слід зауважити, що відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» порядок діяльності помічників суддів, судових розпорядників та окремо апарату суду, а також інших специфічних структурних одиниць суду, зокрема бібліотеки суду, визначаються окремим розпорядчим документом ДСА України.

Зазначимо, що аналіз правового забезпечення організаційного механізму роботи суду, зокрема норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також наказів ДСА України та рішень Ради судів України дає змогу певним чином узагальнено відобразити внутрішньосудову адміністративну складову організаційного механізму забезпечення роботи місцевих судів (рис. 2).

Зауважимо, що аналіз правового забезпечення організаційного механізму роботи суду, зокрема норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також наказів ДСА України та рішень Ради судів України дає змогу певним чином узагальнено відобразити внутрішньо судову адміністративну складову організаційного механізму забезпечення роботи місцевих судів (рис 2).

Аналізуючи адміністративну складову організаційно-правового забезпечення роботи місцевих судів як зовнішню (що втілюється в діяльності ДСА України, Вищої ради правосуддя, Ради суддів України), так і внутрішню (що втілюється безпосередньо в роботі апарату та посадових осіб місцевого суду), зауважимо на наявності окремих недоліків, усунення яких суттєво підвищить ефективність судового адміністрування.

Зокрема, на нашу думку, доцільно всі структурні одиниці місцевого суду, окрім голови та заступника голови місцевого суду, включити до єдиного установчо-розпорядчого акту, який би містив їх чітку структуру та ієрархію, закріплював повноваження, межі відповідальності та порядок взаємодії і підпорядкування. Це зробило б адміністративну складову організаційного механізму роботи місцевого суду більш цілісною, оптимізувавши ресурси на її утримання та канали розподілу інформації, що суттєво підвищило б ефективність організаційно-правового забезпечення процесу здійснення правосуддя.

Розвиваючи цю тезу, підкреслимо, що такі структурні підрозділи та службові особи, як-от: бібліотека суду, служба судових розпорядників, помічники суддів входять до складу апарату суду. При цьому у Типовому положенні про апарат суду цього прямо не передбачається, а зазначається лише загальна можливість створення відділів та управлінь. Однак, що це за відділи, не уточнюється. Цілком зрозумілим є те, що перелічені вище структурні одиниці притаманні для кожного місцевого суду без винятку. Відтак, з позиції адміністративної впорядкованості, функціональної визначеності та рівня ефективності забезпечення процесу здійснення правосуддя вбачається необхідним чітка детермінація повноважень усіх структурних одиниць місцевого суду в межах єдиного установчо-розпорядчого акту, яким має бути Положення про апарат місцевого суду.

На користь доцільності включення в Положення про апарат суду порядку роботи всіх його структурних підрозділів засвідчує і той факт, що це дасть змогу підвищити якість координації роботи всіх служб місцевого суду, оскільки всі б вони підпорядковувалися керівникові апарату суду і вже сам керів-

ник здійснював інформаційний обмін з ДСА України, а також виступав ланкою контролю за діяльністю таких структур і зворотним зв'язком із суддівським корпусом. Фактично керівник апарату отримував би статус, подібний до статусу директора суду в американській практиці забезпечення роботи судів.

Висновки

Підбиваючи підсумки аналізу сутності та складових процесу адміністрування організаційно-правового забезпечення роботи місцевих судів, можна дійти висновку, що судове адміністрування є специфічним та важливим елементом у функціонуванні всієї судової гілки влади. Оскільки місцевий суд є одночасно і органом державної влади, що надає окремі адміністративні послуги, і переважно суб'єктом системи здійснення правосуддя, то цілком логічно представити судове адміністрування як процес забезпечення його безперебійної роботи як під час судового вирішення правових конфліктів, так і в процесі підготовки судових засідань та повноцінної реалізації доступу до справедливого судового розгляду.

Адміністративна складова організаційно-правового забезпечення роботи місцевих судів має зовнішній та внутрішній вирази по відношенню до самої судової установи. При чому її зовнішній прояв, втілений у ДСА України, Вищій раді правосуддя та Раді суддів України, характеризується наявністю двох підсистем: підсистеми державно-влад-

Рис. 2. Внутрішньо судова адміністративна складова організаційного механізму забезпечення роботи місцевих судів

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлено основні засади організаційно-правового забезпечення роботи місцевих судів загальної юрисдикції в Україні. Розкрито сутність суддівського адміністрування, визначено основні його складові елементи. Проаналізовано систему адміністрування діяльності місцевих судів загальної юрисдикції. Виокремлено основні напрямки удосконалення організаційного механізму забезпечення роботи місцевих судів

SUMMARY

The thesis deals with the basic principles of organizational and legal support of local courts of general jurisdiction in Ukraine. The essences of the court administration, the basic elements of its components were disclosed. The activities of local administration system of courts of general jurisdiction was analyzed. The basic directions of perfecting the organizational mechanism to ensure the work of local courts were determined.

ного (імперативного) впливу та підсистеми самоврядування. Подібна дуалістична природа якомога ефективніше розкриває сутність процесу адміністрування, який включає в себе як жорстку детермінацію з боку держави, так і елемент самоврядності, який здебільшого стосується суддівського корпусу.

Аналіз адміністративної складової організаційного механізму забезпечення роботи місцевих судів у межах конкретного суду демонструє наявність складних відносин підпорядкування, адміністрування та координації між різними структурними елементами суду, ДСА України, а також посадовими особами місцевого суду. Це потребує певного спрощення організаційних відносин шляхом розробки спільного єдиного Положення про внутрішні організації місцевого суду загальної юрисдикції України.

Загалом, проведений аналіз свідчить про необхідність подальших наукових дискусій стосовно удосконалення організаційно-правового забезпечення роботи місцевого суду та впровадження судової реформи з метою поглиблення розмежування адміністративних функції та функції із здійснення правосуддя на рівні конкретного суду.

Література:

1. Адміністративні посади у судовій системі України / О. Ю. Дудченко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. –2012. – № 25. – С. 251–258., с. 251-253.

2. Дудченко О. Ю. Правовий статус осіб, які обіймають адміністративні посади в суді : монографія / О. Ю. Дудченко. – Х. : Право, 2015. – 160 с.

3. Логвиненко М. І. Поняття судового адміністрування та інноваційні шляхи його удосконалення / М. І. Логвиненко, А. Р. Решетнік // Судова апеляція. – 2013. – № 3. – С. 6-9.

4. Наказ Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 року № 115 «Про затвердження Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://dsa.court.gov.ua/dsa/14/N1152012/

5. Обрусна С. Ю. Система судового управління : поняття та правова характеристика / С. Ю. Обрусна // Наше право. – 2010. – № 2. – С. 39.

6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний докмуент] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19

7. Рекомендації спільного засідання представників органів судової влади України щодо підсумків роботи судів у 2015 році: рекомендації Верховного Суду України від 10.03.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/43E65514B3E54E78C2257F72002DF10D?OpenDocument&year=2016&month=03&

8. Соломон П. Г. Судове адміністрування і якість правосуддя / П. Г. Соломон // Адміністративна юстиція в Україні. – № 3(16). – 2009. – С. 73-83.

9. Судове адміністрування : за заг. ред.. О.В. Шамрай та О.В. Кравчук. – К: USAID, 2016. – 330 с., с. 271.

10. Юревич І. В. Єдність судової влади: монографія / І. В. Юревич; НЮУ ім. Я. Мудрого. – Харків: Право, 2014. – 264 с.

СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

СЕМЕРЕЙ Богдан Володимирович - аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

В статье проанализированы особенности организации системы оценки эффективности деятельности Национальной полиции в аспекте реализации принципа открытости и прозрачности. Доказано, что интеграционный процесс приближения Украины к Европейскому Союзу является очень важным аспектом в сфере реформирования всей правоохранительной системы Украины. Сделан акцент на необходимости совершенствования механизма возврата доверия населения. В связи с проведением административной реформы в Украине происходят значительные изменения в МВД Украины.

Ключові слова: принцип відкритості і прозорості, адміністративне реформування, Національна поліція України, показники ефективності діяльності.

Стратегічним напрямом реформування всієї правоохоронної системи, який, на наш погляд, потребує формування новітніх критеріїв оцінки ефективності діяльності територіальних підрозділів Національної поліції, є повернення довіри населення. Проте сьогодні, в умовах повного перезавантаження влади та європейської інтеграції, соціально-економічних і політичних перетворень, підвищення рівня злочинності, розвитку тіньової економіки, проблема довіри населення до правоохоронних органів, дотримання ними у діяльності принципу відкритості та прозорості набуває ще більшої актуальності. Тому створення позитивного іміджу Національної поліції, як органу виконавчої влади, що працює в кардинально нових умовах життєдіяльності суспільства, потребує суттєвого оновлення не лише завдань, функцій, але й системи оцінювання діяльності.

Дослідженням питання щодо оцінювання діяльності правоохоронних органів займалися О. М. Бандурко, О. Б. Андрєєва, О. М. Борисівська, М. Ю. Фролова, В. В. Ковальська, І. В. Бойко, О. А. Лупало, Н. П. Матюхіна, О. І. Коваленко, В. Д. Сущенко, В. П. Філонова, Ю. Л. Титаренко. Окремі проблемні питання щодо формування іміджу працівників правоохоронних органів, ефективності їх діяльності розглядали Т. Д. Гаврилюк, М. В. Калашник, М. В. Лошицький, Є. Д. Лук'янчиков, В. І. Олефір, І. М. Осика, М. А. Погорецький, А. М. Сердюк та інші науковці. Проте, зважаючи на повне переформатування системи МВС, на даний час особливої актуальності набуває питання щодо дієвої системи оцінювання ефективності роботи Національної поліції та її нормативної регламентації.

У зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні відбуваються значні зміни у МВС України. Карно-репресивна система цієї структури перетворюється на систему правової допомоги населенню. Нові виклики потребують появи нового типу працівника органів поліції, етика поведінки якого повинна відповідати європейським стандартам.

У науковій літературі критерії оцінювання визначаються як спроможність правового засобу сприяти досягненню цілей і завдавати об'єктивний вплив на суспільні

відносини [1, с. 97]. В основі поняття «критерій оцінювання» лежить оціночна та неоднозначна категорія «ефективність». Ефективний означає: 1) той, який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; 2) який викликає ефект [2, с. 492].

Проаналізувавши з цього приводу погляди деяких експертів-аналітиків, ми притримуємося позиції О. Мартиненка та Є. Захарова, відповідно до якої органи поліції повинні використовувати лише ті процедури та механізми, які виключають можливість здійснення маніпуляцій з показниками її діяльності [3].

На наш погляд, система оцінювання ефективності діяльності Національної поліції має бути гнучкою, а також мати можливість змінюватися. Це необхідно з метою уникнення випадків, коли орієнтація на досягнення встановлених показників ефективності з часом може зашкодити діяльності Національної поліції, змінюючи мету її діяльності метою досягнення цілей ефективності будь-якими засобами і методами.

Як приклад, законодавством Грузії категорично заборонено оцінювати результати правоохоронної діяльності за кількісними показниками [4]. Такий підхід у якійсь мірі може протидіяти консервативним проявам так званої "паличної" системи оцінки результативності роботи працівників правоохоронних органів, адже превалювання кількісних критеріїв у діяльності заважає реалізації саме якісної складової протидії злочинним проявам.

Якщо ми візьмемо для порівняння критерії ефективності діяльності поліції зарубіжних країн, простежимо таку картину: одна із систем оцінки ефективності поліції в Англії [5] – система індикаторів APACS; Шотландія, Ірландія [6] – ефективність визначається відповідними планами діяльності поліцейських підрозділів; Великобританія [7], Канада [8] – ефективність включає якісні (опитування населення) та кількісні показники (об'єктивні дані про рівень злочинності) роботи; Польща [9] – критерії ефективності щороку різні і залежать від об'єктивної статистики щодо кількості злочинів та результатів опитування населення.

Що стосується країн пострадянського простору, то тут спостерігається тенденція до застосування змішаної моделі оцінки ефективності діяльності поліції – поєднання якісних та кількісних показників роботи.

Аналіз першочергових змін у переорієнтації системи МВС України показав, що перші кроки у напрямку переосмислення задач, функцій та змісту діяльності правоохоронних органів та ревізування закоренілих алгоритмів і підходів до оцінки діяльності поліції вже зроблені, зокрема у Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [10] зазначається, що авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників індивідуальних та суспільних інтересів, та дотримання силовими структурами принципів верховенства права, прозорості та відкритості.

Діяльність правоохоронців у різних країнах світу завжди знаходиться під постійною увагою суспільства. Адже саме воно виступає основним замовником правоохоронних послуг і має контролювати їх повноту, прозорість, відкритість та якість.

Ми не зовсім погоджуємося із нормами ч. 3 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», якими передбачено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності її органів і підрозділів [11]. Адже за результатами проведеного аналізу основних тенденцій досвіду інших країн, оцінка ефективності правоохоронної діяльності не має обмежуватись лише показником рівня довіри населення до поліції. На наше переконання, до уваги має братися комплекс факторів (як об'єктивних, так і суб'єктивних), що загалом й визначає ефективність діяльності органів поліції в усіх її проявах.

Тобто оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів має передбачати систему кількісно-якісних параметрів, виходячи з характеристики їх властивостей, зокрема:

– показники призначення і безпосередньої первинної діяльності відповідних

суб'єктів: показники правозастосування (швидкість вжиття заходів); ступінь задоволеності заявників та потерпілих щодо реагування з боку працівників правоохоронних органів; показники сумісності та взаємодії представників різних служб і підрозділів тощо;

– показники стану публічної безпеки і порядку: кількісно-якісні дані щодо зареєстрованих кримінальних та адміністративних правопорушень у межах території обслуговування чи специфіки діяльності окремого підрозділу; відсоток їх викриття і розслідування; превентивна діяльність;

– показники професійного рівня персоналу правоохоронного органу: рівень професійної підготовки та перепідготовки; загальні навички, знання та дотримання вимог нормативних документів, уважність і доброзичливість у стосунках з громадянами, плинність кадрів та ін.;

– загальний відсоток населення, задоволеного якістю роботи правоохоронних органів (ступінь довіри населення до правоохоронців).

Отже, кількісні дані окреслених параметрів мають відображатися залежно від статистичних результатів та цифрових характеристик видів забезпечення. Складність оцінки саме якісних параметрів багато в чому викликана труднощами формалізації, узагальнення та аналізу критеріїв оцінки, а також визначення методів їх вимірювання. Основні недоліки існуючих методик оцінки якості зумовлені передусім недостатньою увагою щодо вирішення названих проблем. Вибір істотних параметрів, що входять у систему, багато в чому залежить від сфери надання послуг (охоронювані, превентивні, процесуальні тощо). А тому, у залежності від сфери послуг, обрані критерії оцінки можуть різнитися як за пріоритетністю, так і за набором деталізуючих показників.

Для повноти оцінювання ефективності діяльності Національної поліції важливе забезпечення комплексного підходу до оцінки. У зв'язку з цим необхідно розробити стратегії досягнення найбільшої результативності за всіма напрямками діяльності поліції. Одним із показових критеріїв ефективності діяльності Національної поліції є громадська думка (рівень довіри населення). З метою встановлення рівня довіри населення до підрозділів Національної поліції, на нашу думку, необхідно запровадити комплекс показників, які будуть характеризувати, з одного боку, рівень готовності правоохоронців надати допомогу та послуги, а з другого, рівень задоволення населення від наданої допомоги та рівня надання послуг. Лише за такої умови ми можемо говорити про дотримання принципу прозорості та відкритості у їх діяльності.

Крім того, на наш погляд, досить важливим критерієм оцінки діяльності органів поліції є громадський контроль. Адже ми знаємо, що постійний громадський контроль є превентивним засобом зловживань у діяльності органів поліції та інших порушень прав людини, зокрема інформаційних. Разом з тим, відчуваючи постійний тиск з боку громадськості, правоохоронна система стає прозорішою, оскільки стає важчим приховувати діяльність, що здійснюється з порушенням вимог чинного законодавства.

Ідея залучення громадськості до співпраці, аналізу діяльності та контролю також знайшла своє відображення у Розділі VIII «Громадський контроль поліції» Закону України «Про Національну поліцію», що є, безперечно позитивним аспектом на шляху боротьби із застарілими та недопустимими методами оцінки діяльності правоохоронних органів.

Важливим елементом у покращенні загальної ситуації щодо оцінювання якості діяльності органів поліції є моніторинг та оцінка її діяльності, надання висновків та рекомендацій, які має враховувати керівництво Національної поліції, а висвітлені проблемні питання та порушення негайно усувати.

Ефективність роботи органів поліції значною мірою залежить і від її правового врегулювання, виконання обов'язків, що поставлені перед їх працівниками.

Підсумовуючи, слід зазначити, що сьогодні у світі зростає вплив міжнародних стандартів і норм, що регулюють управління поліцейськими системами. У цих умовах упровадження в практику управління системою органів внутрішніх справ України, що

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано особливості організації системи оцінювання ефективності діяльності Національної поліції в аспекті реалізації принципу відкритості і прозорості. Досліджено, що інтеграційний процес наближення України до Європейського Союзу є дуже важливим аспектом у сфері реформування всієї правоохоронної системи України. Зроблено акцент на необхідності вдосконалення механізму повернення довіри населення. У зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні відбуваються значні зміни у МВС України.

SUMMARY

The article analyzes the features of the system of evaluating the effectiveness of the National Police in terms of the principle of openness and transparency. It's revealed that the integration process of bringing Ukraine closer to the European Union is a very important aspect in reforming the entire law enforcement system in Ukraine.The emphasis is on the need to improve the mechanism for the return of public confidence. In connection with the administrative reform in Ukraine are undergoing significant changes in the Interior Ministry of Ukraine.

реформується, сучасних підходів і моделей реалізації принципу відкритості і прозорості, зокрема системи оцінювання ефективності діяльності, з урахуванням найкращого світового досвіду та існуючих стандартів стає не тільки необхідністю, а й важливою передумовою розвитку органів внутрішніх справ як професійної, стабільної й авторитетної складової державної влади.

Література:

1. Ігнатов О. М. Щодо критеріїв оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ / О. М. Ігнатов // Право України. — 2008. — № 2.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. — 1736 с.

3. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ / О. Мартиненко, Є.Захаров // Закон і Бізнес: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bit.ly/2dvkm1i.

4. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Грузии от 30 апреля 1999 года № 1933-IIс.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cis-legal-reform.org.

5. Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://publicverdict.

6. Annual Report of An Garda Síochána 2014: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.garda.ie/Controller.

7. Annual report 2014/2015 and update on the police and ccrime plan: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://goo.gl/H5i70J.

8. Measuring Crime in Canada: Introducing the Crime Severity Index and Improvements to the Uniform Crime Reporting Survey: [Электронный ресурс]. – Published by authority of the Minister responsible for Statistics Canada, 2009. – Режим доступа: http://goo.gl/Dywyxd.

9. Таубина Н. Как устроена полиция в Голландии и Польше: [Электронный ресурс] / Н. Таубина. – Режим доступа: http://publicverdict.ru/topics/library/8634.html.

10. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ / розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://police-reform.org/library/rozporyadzhennya.

11. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. – № 40-41. – Ст. 379. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2. rada.gov.ua.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

РУНОВА Вікторія Вікторівна - здобувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету

УДК 342.9

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины, определены правовые основы организации деятельности хозяйственных судов. Доказано, что организация деятельности хозяйственных судов в Украине регламентируется большим количеством нормативно-правовых актов различной отраслевой принадлежности и юридической силы, однако доминирующее положение среди них занимает административное правовое регулирование, что обусловлено характером и содержанием общественных отношений, которые возникают в процессе деятельности хозяйственных судов и методами их упорядочения.

Ключові слова: правові засади, господарський суд, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми

Діяльність будь-якого органу державної влади потребує нормативно-правового регулювання, обумовлено це необхідністю упорядкувати суспільні відносини. Воно виступає інструментарієм упорядкування всіх суспільних відносин та досягнення цілей державної влади. Будь-який процес організації діяльності органу державної влади потребує особливої уваги, оскільки він направлений на упорядкування роботи, вироблення єдиного механізму належного його функціонування та забезпечення державної політики в конкретній сфері суспільних відносин. Без наявності організуючого нормативного впливу в рамках діяльності державних органів можна було б спостерігати хаотичність та невизначеність в роботі й закріпленні повноважень, нівелювання роботи по виконанню службовими та посадовими особами своїх завдань та функцій, прояви бюрократизму тощо.

Стан дослідження

Дослідженню правових засад організації діяльності господарських судів присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як: В.Е. Бєляневич, С.В. Васильєв, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, В.К. Мамутов, Д.М. Притика, М.І. Тітов, В.С. Щербина, О.Ф. Скакун, В.Д. Ткаченко, Н.В. Федоров та інші. Однак, недостатньо уваги, на нашу думку, приділялось визначенню місця адміністративно-правового регулювання в організації діяльності господарських судів.

Саме тому **метою** статті є: розглянути правові засади організації діяльності господарських судів та визначити місце серед них адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу

Організація діяльності господарських судів чітко регламентована чинним законодавством та включає в себе дворівневу систему нормативного забезпечення. До першого рівня варто віднести акти законодавства (законодавством є уся сукупність нормативно-правових актів, які існують у державі як вияв прав), у свою чергу, їх варто поділити на нормативно-правові акти загального спрямування та нормативно-правові акти спеціаль-

ного спрямування, де останні поділяються на керівні та супутні акти законодавства в залежності від мети прийняття цього джерела. До другого рівня відносяться акти внутрішнього регулювання. Так, до актів законодавства загального спрямування варто віднести Конституцію України, Господарський кодекс України, закони України «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції» та ряд інших. Специфіка такого нормативного регулювання полягає у тому, що дані акти були прийняті для урегулювання широкого кола суспільних відносин, а не їх однорідної сфери. Проте окремі їх положення частково чи опосередковано торкаються організації діяльності господарських судів. Наприклад, п. 14 ст. 92 Конституції України встановлює, що виключно законами України визначається судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури [1].

Зокрема, Конституція України містить окремий розділ VIII, який присвячено правосуддю, в тому числі зазначено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. У цій частині норма Основного Закону безпосередньо стосується організації діяльності господарських судів. Більше того, Конституція України закріплює основні засади здійснення судочинства, які покладені в основу організаційної діяльності господарських судів. Ними є: 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 2) забезпечення доведеності вини; 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; 5) забезпечення обвинуваченому права на захист; 6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 7) розумні строки розгляду справи судом; 8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; 9) обов'язковість судового рішення [1].

Порядок застосування Конституції при вирішенні господарських спорів передбачено в постанові Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». Так, відповідно до зазначеної постанови Пленуму Верховного Суду України суд безпосередньо застосовує Конституцію у разі: коли зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом; коли закон, який був чинним до введення в дію Конституції чи прийнятий після цього, суперечить їй; коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України; коли укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають застосуванню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Конституції України [2].

Оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, господарські суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта, з точки зору його відповідності Конституції України, і в усіх необхідних випадках застосовувати Основний Закон як акт прямої дії. Судові рішення господарських судів мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй.

Закон України «Про запобігання корупції» також є актом законодавства загального спрямування в частині організаційної діяльності господарських судів, оскільки його норми поширюються на велику кількість суб'єктів, у тому числі й господарські суди. Так, Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, зокрема серед працівників господарського суду [3].

Те саме можемо сказати й про Закон України «Про очищення влади», який визначає правові та організаційні засади проведен-

ня очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні. Відповідно до кола суб'єктів, які обіймають посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації) належать посади суддів господарських судів [4].

Як бачимо, опосередковане правове регулювання організаційної діяльності господарських судів здійснюється чималою кількістю актів законодавства загального спрямування, що містять відповідні правові засади, проте вони приймаються не конкретно для сфери правосуддя, а поширюються переважно на всі органи державної влади. Іншою є ситуація з актами законодавства спеціального спрямування, оскільки вони приймаються спеціально для врегулювання суспільних відносин у сфері правосуддя та організації діяльності судів та містять норми щодо вирішення господарськими судами справи по суті. Такі акти мають різну юридичну силу в залежності від суб'єкта прийняття, але їх основна мета полягає у тому, щоб забезпечити належне функціонування судової гілки влади, зокрема господарських судів. Але господарський суд не може застосовувати акти державних та інших органів, якщо ці акти не відповідають законодавству України. Це означає, що господарський суд застосовує лише ті нормативно-правові акти, що прийняті в установленому порядку і в межах компетенції відповідних органів. Тому уповноважена особа зобов'язана перевірити, чи прийнято певний акт в установленому порядку і чи відповідає він компетенції органу, який його прийняв [5].

До актів законодавства спеціального спрямування варто віднести Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд [6]. Даний нормативно-правовий акт регламентує правові засади щодо визначення спеціалізації судів, складу та повноважень суду тощо. Окремо хотілося б зупинитися на новелах даного закону, оскільки саме він започаткував судову реформу в державі та передбачає внесення ряду суттєвих змін до різних нормативно-правових актів та прийняття нових. Відтепер суди утворюються і ліквідовуються не Президентом України на підставі пропозицій Державної судової адміністрації, а законом, проект якого про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної вказаним Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою. Кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Вищою радою правосуддя.

Підтримання громадського порядку у господарському суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу здійснюється уже не підрозділами відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації, а Службою судової охорони [7]. Як бачимо, новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» запропонував чималу кількість новацій в організацію діяльності судів, які поступово варто впроваджувати.

Господарський процесуальний кодекс України є тим систематизованим нормативним джерелом, у якому безпосередньо регламентовано основні правові засади організації діяльності господарських судів України, а саме: загальні положення здійснення правосуддя господарськими судами; порядок досудового врегулювання господарських спорів; підвідомчість справ господарським судам та підсудність справ; коло учасників судового процесу; докази та запобіжні заходи; судові витрати та процесуальні строки; порядок подання позову; порядок порушення провадження у справі та підготовка матеріалів до розгляду у першій інстанції; забезпечення позову; вирішення господарських спорів першій інстанції; перегляд судових рішень в апеляційному порядку; перегляд судових рішень у касаційному порядку; перегляд судових рішень Верховним Судом України, пе-

регляд рішення, ухвали, постанови господарського суду за нововиявленими обставинами; виконання рішення, ухвали, постанови; провадження у справах про оскарження рішень третейських судів та про видачу виконавчих документів на примусове виконання рішень третейських судів; провадження у справах за участю іноземних суб'єктів господарювання [8]. Як ми можемо побачити, Господарський процесуальний кодекс України є фундаментом нормативного регулювання організації діяльності господарських судів в Україні, тобто є їх керівною правовою засадою, яка визначає основні напрямки їх діяльності.

Перелік правових засад організації діяльності господарських судів серед актів законодавства спеціального спрямування не є вичерпаним, проте можна говорити про керівні нормативні джерела та супутні (або дотичні). Відмінність супутніх актів законодавства від керівних полягає у тому, що керівні акти поширюють свою дію на всі органи державної влади, в тому числі і господарські суди, а дотичні акти хоча й безпосередньо не є правовою основою діяльності господарських судів, проте законодавець передбачає їх участь у ході реалізації положень даного нормативно-правового акта. Тобто даний акт спроектований не на всю сукупність державних органів, а на конкретно-визначені, наприклад, досліджувані нами господарські суди. До таких актів законодавства варто віднести: Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом; Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна»; Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність»; Закон України «Про захист економічної конкуренції» та ряд інших, не менш важливих нормативно-правових актів, які виступають в якості правових засад організації діяльності господарських судів.

Якщо говорити про акти законодавства нижчої юридичної сили, то варто відмітити Указ Президента України від 12.08.2010 р. № 811/2010 «Питання мережі господарських судів України», в якому визначено територіальну юрисдикцію апеляційних господарських судів України та мережу господарських судів України [9]. Наступним підзаконним актом організації діяльності господарських судів в Україні є Положення про автоматизовану систему документообігу суду, прийняте Рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 із змінами і доповненнями, внесеними відповідними рішеннями Ради суддів України. Хоча новий закон України «Про судоустрій і статус суддів» автоматизовану систему документообігу суду замінив судовою інформаційною (автоматизованою системою), Положення про яку має затверджуватися Вищою радою правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України та після консультацій з Радою суддів України, проте жодного рішення з цього приводу ще не прийнято, тому продовжує діяти попереднє Рішення, про що мова йде і в чинному Господарському процесуальному кодексі України. Так, зміст цього Рішення зводиться до того, що в ньому закріплені положення, що визначають порядок функціонування автоматизованої системи документообігу в господарських судах [10].

Що стосується актів внутрішнього регулювання, які ми віднесли до другого рівня правових засад організації діяльності господарських судів в України, ними є уся сукупність документів, яка приймається в межах компетенції господарського суду, його посадовими особами та зборами трудового колективу. Певна річ, такі документи є локальними та поширюються виключно в межах конкретного господарського суду, наприклад, таким нормативним актом можуть бути Правила внутрішнього розпорядку господарського суду.

Проаналізувавши найбільш вагомі правові засади організації діяльності господарських судів України, варто відмітити, що більша їх частина належить, зокрема, до джерел адміністративного права, тобто ці документи є й нормами адміністративно-правового регулювання. Так, якщо звернутися до теорії адміністративного права, то необхідно зазначити, що воно складається з великої кількості правових норм: законів України; указів Президента України; постанов Кабінету Міністрів України; наказів, інструкцій міністерств, центральних органів виконавчої влади, інспекцій, служб, агентств, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; рішень місцевих державних адміністрацій; положень, статутів та розпоряджень місцевих та локальних органів державної виконавчої влади тощо. Тому норми адміністра-

АНОТАЦІЯ

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України, визначено правові засади організації діяльності господарських судів. Доведено, що організація діяльності господарських судів в Україні регламентується чималою кількістю нормативно-правових актів різної галузевої приналежності та юридичної сили, однак домінуюче положення серед них займає адміністративне правове регулювання, що обумовлено характером та змістом суспільних відносин, які виникають у процесі діяльності господарських судів та методами їх упорядкування.

SUMMARY

The article, based on an analysis of the current legislation of Ukraine envisages legal basis for the organization of commercial courts. It is proved that the organization of commercial courts in Ukraine is regulated by the considerable number of regulations in various industrial branches and void, but the dominant position among them is an administrative regulation, this is due to the nature and content of social relations that arise in the course of commercial vessels and methods their ordering.

тивного права містяться в різних нормативно-правових актах, які часто належать до різних галузей права. Проте такі акти можна вважати джерелом адміністративного права лише в тому випадку, якщо вони містять положення щодо державного управління, управлінської діяльності, організації управління, правового становища громадян та посадових осіб, тобто коли закон буде наповнений адміністративно-правовим змістом [11].

Висновок

Підводячи підсумки, зазначимо, що організація діяльності господарських судів в Україні регламентується чималою кількістю нормативно-правових актів різної галузевої приналежності та юридичної сили. Домінуюче положення серед них займає адміністративне правове регулювання, обумовлено це характером та змістом суспільних відносин, які викають у процесі діяльності господарських судів та методами їх упорядкування. Певна річ, говорити про їх досконаліть ще зарано, акцентуючи увагу на останніх тенденціях впровадження реформ у систему правосуддя, але враховуючи положення Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015-2016 рр., представники судової влади готові здійснювати для цього конкретні кроки та дії.

Література

1. Конституція України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1958030249013/pravo/naukovo-praktichniy_komentar_gospodarskogo_protsesualnogo_kodeksu_ukrayini

3. Про запобігання корупції: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

4. Про очищення влади: Закон України// Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2041.

5. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України, [текст] Станом на 3 вересня 2012 р. / За заг. ред. М. П. Мельника - К.: «Центр учбової літератури», 2012. - 364 с.

6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.

7. Основні новели Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita-stn.ucoz.ua/noveli_sudoustr.pdf

8. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56

9. Питання мережі господарських судів України: Указ Президента України від 12 серп. 2010 р. № 811/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2010

10. Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26 лист.2010 року № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds/#_Toc414726362

11. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. - К.: Центр учбової літератури, 2011. - 216 с.

ПОНЯТТЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ

МИХАЛЬСЬКИЙ Олег Олександрович - аспірант Науково-дослідного інституту публічного права

УДК 342.9

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «интеллектуальная собственность». Предоставлено авторское видение относительно понимания термина «интеллектуальная собственность как объект административно-правового противодействия». Отмечено, что существование отдельного центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает политику и регулирует деятельность в сфере интеллектуальной собственности, доказывает тот факт, что интеллектуальная собственность является специфическим объектом административно-правового противодействия.

Ключові слова: інтелектуальна власність, адміністративно-правова протидія, право інтелектуальної власності.

Постановка проблеми

В останні роки відбувається стрімке зростання ролі права інтелектуальної власності як юридичного інституту в правовій системі сучасної України. Наукове та практичне розроблення даної категорії є одним із ключових питань, яке має бути вирішене на шляху інтеграції нашої держави у європейську спільноту. Однак, проблематика інтелектуальної власності полягає не тільки в її визначенні, як суто цивілістичного інституту, але й у виділенні окремих положень, що свідчать про багатоаспектність цього явища, яке може бути об'єктом дії категорій інших правових галузей. Наразі в Україні є актуальним питання щодо окреслення поняття інтелектуальної власності як об'єкта адміністративно-правової протидії. Розгляд даної категорії у ракурсі публічної сфери регулювання має свої особливості та практичне значення, адже вона становить інтерес для практичної діяльності, щодо виявлення, попередження та припинення правопорушень інтелектуально-правового характеру.

Постановка проблеми

Дослідженню окремих аспектів інтелектуальної власності як об'єкта адміністративно-правової протидії присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як: Р.Ф. Васильєв, Б.Н. Габричидзе, В.В. Галунько, Л.Й. Глухівський, Б.П. Єлісєєв, Т.В. Івачевська, О.Є. Користін, В.А. Негрескул, Н.С. Панова, А.П. Пухальська, П.М. Цибульов, А.В. Череп, О.Ш. Чомахашвілі, Є.В. Юркова, С.В. Ярошенко та інші. Але, незважаючи на багатоманітність різних за напрямками наукових розробок, особливості поняття інтелектуальної власності, як об'єкта адміністративно-правової протидії, належним чином висвітлені не були.

Саме тому **метою** статті є: розглянути поняття та визначити особливості інтелектуальної власності як об'єкта адміністративно-правової протидії.

Виклад основного матеріалу

Починаючи виклад основного матеріалу представленого наукового дослідження,

перш за все необхідно визначитись з поняттям інтелектуальної власності взагалі та його «привабливістю» із точки зору адміністративної галузі. Ключова особливість даного питання полягає в тому, що інтелектуальна власність – це інститут приватного, а адміністративно-правова протидія – публічного права. Розкриваючи зміст поняття «інтелектуальна власність», слід зазначити, що його можна розділити на дві складові, а саме: об'єкти інтелектуальної власності та право інтелектуальної власності. Вказані категорії взаємодоповнюють одне одного та регулюються нормами цивільного права.

Так, до об'єктів права інтелектуальної власності, відповідно до положень статті 420 Цивільного Кодексу України, належать: літературні та художні твори; комп'ютерні програми; компіляції даних (бази даних); виконання; фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення; наукові відкриття; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компонування (топографії) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин, породи тварин; комерційні (фірмові) найменування, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення; комерційні таємниці [1]. Таким чином, у даному випадку під об'єктами права інтелектуальної власності слід розуміти явища, які безпосередньо пов'язані з певною особою, що є їх власником.

За зазначених вище умов, право інтелектуальної власності виступає правом особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності. При цьому дана категорія також має свою структуру. Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається законодавством України [1]. Аналізуючи право інтелектуальної власності, необхідно звернутися до теоретичної сфери розроблення категорії. Незважаючи на існування законодавчого визначення, велика кількість вчених має своє доктринальне бачення права інтелектуальної власності. Так, О.П. Світличний розглядає вказану категорію як складову відносин власності в цілому. При цьому використання такої «специфічної» власності сприяє виникненню майнових відносин. Тобто у його баченні категорія є цілісним, класичним правовим інститутом, у вигляді сукупності однорідних правових норм, що регулюють певний тип відносин [2, с.16]. Дещо інше визначення права інтелектуальної власності представляє О.І. Харитонова. На її думку, таке право включає в себе декілька елементів, а саме: право на власну поведінку (право на здійснення права власності на власний розсуд); право вимагати «від усіх і кожного» не створювати перешкод у здійсненні права власності (не порушувати його); право звернутися до суду за захистом порушеного права власності з речовим позовом (віндикаційним, негаторним тощо) [3, с.51]. Найбільш змістовним, на наш погляд, є визначення права інтелектуальної власності, яке було запропоновано Т. Вахонєвою. На переконання вченої, право інтелектуальної власності є складною комплексною підгалуззю цивільного права, що має свій предмет, особливі методи правового регулювання та систему, до якої належать порівняно самостійні правові інститути. У даному випадку, зазначає автор, предметом права інтелектуальної власності є особисті немайнові та майнові відносини, що виникають між суб'єктами права з приводу визнання, реалізації та правової охорони і захисту цих прав [4, с.29].

У рамках нашого дослідження обов'язково слід зазначити, що в положеннях чинного законодавства України існують гарантії реалізації права на інтелектуальну власність. Першою гарантією є конституційна норма статті 41 Основного закону, яка свідчить про те, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [5]. Непорушність вказаної правомочності деталізує частина 1 статті 418 Цивільного Кодексу України, згідно з положеннями якої ніхто не може бути позбавлений права інтелектуальної власності чи обмежений у його здійсненні, крім випадків, передбачених законом [1]. Необхідно також відзначити існування між-

народно-правових гарантій реалізації права інтелектуальної власності. На сьогоднішній день вони існують у положеннях міжнародних договорів, які в установленому законом порядку ратифіковані Україною. До таких, зокрема, відносяться Бернська конвенція 1971 року, Римська конвенція 1961 року, Женевська конвенція 1974 року, Міжнародна конвенція з охорони нових сортів рослин 1961 року тощо.

Таким чином, підсумовуючи вказане вище, зазначимо, що, незважаючи на те, що інтелектуальна власність є здебільшого категорією цивільного права, вона також є цілісним інститутом, який співвідноситься із такою галуззю права, як адміністративне. При цьому слід зазначити, що даний інститут виступає і як об'єкт адміністративно-правової протидії, специфічними особливостями якої є: по-перше, адміністративно-правова протидія – це врегульована нормами однойменної галузі діяльність, яка полягає у фактичному виявленні та впливі на певні моменти дійсності з метою припинення порушень чинного нормативного режиму у нашій країні; по-друге, адміністративно-правова протидія є діяльністю офіційних органів влади в Україні, тобто, іншими словами, має владно-управлінський характер; по-третє, адміністративно-правова протидія має свій об'єктний склад. У його структуру входять суспільні явища, які безпосередньо провокують вчинення правопорушень або вже є наслідком певних противоправних дій.

На сьогоднішній день існує велика різноманітність об'єктів адміністративно-правової протидії, до числа яких відноситься: організована злочинність; корупція як цілісне явище; насильство в сім'ї; економічна злочинність; інтелектуальна власність. Кожна з представлених категорій має певний вплив на законність та правопорядок у державі. Наприклад, сучасна організована злочинність є настільки потужним соціально-економічним і, певною мірою, політичним явищем, що його наявність вимагає застосування найрізноманітніших методів та засобів, включаючи увесь комплекс адміністративних заходів її протидії [6, с.79]. Не менш важливим є питанням адміністративно-правової протидії корупції в Україні. Дане негативне явище зумовило появу нових правових інститутів та численні зміни у нормативній системі держави. При цьому головною особливістю адміністративно-правової протидії корупції є великий рівень деталізації цієї діяльності. Зокрема, норми адміністративного законодавства визначають правовий статус суб'єктів протидії корупції; регламентують їх адміністративні повноваження; розмежовують компетенцію між ними; визначають засади координації та взаємодії суб'єктів адміністративно-правової протидії корупції, адміністративні процедури протидії корупції; у загальних засадах врегульовують питання організаційного забезпечення адміністративно-правової протидії корупції (планування, кадрова робота, інформаційне забезпечення тощо), а також підстави та порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності за адміністративно-правовою протидією корупції [7, с.189-190]. Як ми бачимо, кожен представлений об'єкт протидії характеризується певним колом особливостей. Це дає змогу стверджувати, що всі напрямки адміністративно-правової протидії не є схожими між собою. Їх визначення та організація представляє сукупність індивідуально вироблених принципів, засобів та методів впливу. Але тоді постає питання, що собою представляє інтелектуальна власність, якщо її розглядати як об'єкт адміністративно-правової протидії?

Визначена в статті категорія в контексті публічної галузі права характеризується низкою специфічних моментів. Перш за все необхідно зазначити, що сама по собі інтелектуальна власність існує в легальних рамках, тобто вона є законодавчо дозволеною. Це, безперечно, виділяє інтелектуальну власність з поміж інших об'єктів адміністративної протидії. Наприклад, корупція та організована злочинність – це негативні явища суспільного буття, сама наявність яких вже не входить у рамки режимів законності та правопорядку. Таким чином, можна дійти висновку про те, що адміністративно-правова протидія здійснюється не по відношенню до інтелектуальної власності у її класичному вигляді, а безпосередньо до правопорушень у цій сфері.

Отже, інтелектуальна власність, як об'єкт адміністративно-правової протидії, є сукупністю соціальних відносин у сфері створення і використання інтелектуальної власності, на які може бути спричинено посягання, тобто правопорушення. За таких умов можна ототожнити поняття «адміністративно-правова протидія» та «адміністративно-правовий захист». Адже в обох випадках йде мова про нормативний вплив не на саме явище інтелектуальної власності, а негативні чинники, які виникають з його приводу. При цьому адміністративно-правова протидія порушенням у сфері інтелектуальної власності має комплексний характер. Діяльність у даному випадку включає в себе різні юридичні та організаційні чинники. Нормативною основою визначення інтелектуальної власності, як об'єкта адміністративної протидії, безперечно, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Стаття 51^2 цього нормативно-правового акту встановлює юридичну відповідальність за незаконне використання об'єкта права інтелектуальної власності (літературного чи художнього твору, їх виконання, фонограми, передачі організації мовлення, комп'ютерної програми, бази даних, наукового відкриття, винаходу, корисної моделі, промислового зразка, знака для товарів і послуг, топографії інтегральної мікросхеми, раціоналізаторської пропозиції, сорту рослин тощо), привласнення авторства на такий об'єкт або інше умисне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності, що охороняється законом [8]. Наявність даної норми суттєво розширює можливості компетентних органів під час реалізації адміністративно-правової протидії. Адже факт вчинення правопорушення викликає неминуче настання негативних для порушника наслідків, які проявляються у застосуванні відповідних адміністративних процедур, передбачених статтею 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Згідно з особливостями цієї норми до правопорушника у сфері інтелектуальної власності може бути застосовано адміністративне стягнення, яке полягає у накладенні штрафу від десяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно виготовленої продукції та обладнання і матеріалів, які призначені для її виготовлення [8].

Окремі норми, які входять у комплекс механізму адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері інтелектуальної власності закріплені не тільки у Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й також у інших нормативних актах. Наприклад, у Законі України «Про захист недобросовісної конкуренції» закріплено підстави притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення дій, які підпадають під поняття недобросовісної конкуренції, серед яких: неправомірне використання ділової репутації суб'єктів господарювання, створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції, неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці [9; 10, с.27-28]. Норми протидії правопорушенням у сфері інтелектуальної власності також можна знайти у Законі України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі». Положення цього Закону стосуються можливостей власників використовувати запатентовані винаходи чи корисні моделі, а також надання ними дозволу на таке використання [11]. У даному контексті правопорушення стосуються притягнення третіх осіб на права, передбачені патентом про реєстрацію винаходу чи корисні моделі, тобто правом на використання та передання прав на даний об'єкт третім особам шляхом укладання ліцензійного договору та видачі ліцензій або відчуження об'єкту шляхом передання майнових прав на нього. Відповідно органи державної влади, які відповідають за забезпечення даних прав: експертизу заявок, збір матеріалів та видача патентів, продовження дії патенту та інші – несуть відповідальність у випадку порушення законодавства щодо забезпечення прав власника на об'єкт інтелектуальної власності та порядок законодавчого оформлення [12, с.132]. Окрім представлених нормативних актів, положення адміністративно-правової протидії порушення у сфері інтелектуальної власності можна знайти у Законі України «Про інформацію», «Про авторське та суміжні права» тощо.

На сьогоднішній день центральним органом виконавчої влади, що забезпечує політику та регулює діяльність у сфері інтелектуальної власності, є Державна служба інтелектуальної власності. Одним із головних завдань цього відомства є реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності [13]. Таким чином, діяльність Державної служби інтелектуальної власності України фактично спрямована на забезпечення регулювання правовідносин, що виникають з приводу інтелектуальної власності, включаючи правовідносини адміністративно-правової протидії. Тобто орган фактично створює юридичний статус інтелектуальної власності в різних ракурсах. Відповідно до Положення про державну службу інтелектуальної власності України, відомство для виконання покладених на нього завдань має право: залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців (за згодою), працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками); організовувати проведення науково-дослідних робіт з удосконалення законодавства та діяльності у сфері інтелектуальної власності, в тому числі на договірній основі; одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадських об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань і функцій; скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити та брати участь у наукових конференціях та семінарах з питань, що належать до її компетенції; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами [13].

Висновок

Таким чином, інтелектуальна власність, як об'єкт адміністративно-правової протидії, є комплексним явищем, яке складається з окремих видів порушень прав на інтелектуальну власність та усіх суміжних з цим правовідносин. При цьому регулювання діяльності даної спрямованості здійснюється не тільки правоохоронними, а й іншими органами виконавчої влади. У цій особливості проявляється організаційний аспект забезпечення адміністративно-правової протидії. До того ж існування окремих органів підтверджує той факт, що інтелектуальна власність є специфічним об'єктом адміністративно-правової протидії. Узагальнюючи все вказане вище, ми можемо виділити найбільш характерні аспекти інтелектуальної власності як об'єкта адміністративно-правової протидії:

1. Інтелектуальна власність у цілому є комплексним явищем, яке має дворівневу структуру, в яку входить право інтелектуальної власності та об'єкти інтелектуальної власності.

2. Як об'єкт адміністративно-правової протидії, інтелектуальна власність займає специфічне положення. На відміну від інших об'єктів, інтелектуальна власність є легальним явищем суспільства і сама по собі не становить загрози правопорядку і законності у державі.

3. Адміністративно-правова протидія направлена не на інтелектуальну власність безпосередньо, а на негативні відносини (правопорушення), що виникають з приводу цього об'єкту.

4. Забезпечення адміністративно-правової протидії інтелектуальній власності існує на двох рівнях: нормативному та організаційному. У першому випадку ми говоримо про цілу низку законодавчих актів, у яких закріплено норми, що регулюють протидію правопорушенням у сфері інтелектуальної власності. У свою чергу, організаційна складова проявляється в існуванні системи органів, які забезпечують додержання норм законів у відповідному секторі.

5. Діяльність відповідних органів у сфері адміністративно-правової протидії інтелектуальній власності проявляється у вигляді боротьби з правопорушеннями, а також забезпеченні легальних правовідносин у цій сфері.

АНОТАЦІЯ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «інтелектуальна власність». Надано авторське бачення щодо розуміння терміну «інтелектуальна власність, як об'єкт адміністративно-правової протидії». Наголошено, що існування окремого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує політику та регулює діяльність у сфері інтелектуальної власності, доводить той факт, що інтелектуальна власність є специфічним об'єктом адміністративно-правової протидії.

SUMMARY

The article, based on an analysis of scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of the term "intellectual property". Courtesy of the author's vision of understanding of the term "intellectual property as the object of administrative and legal counter." Emphasized that the existence of a separate central executive body that provides policy and regulating activities in the field of intellectual property, proving the fact that intellectual property is subject to specific administrative and regulatory response.

Література

1. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2003. – №№40 – 44. – Ст. 356

2. Світличний О. П. Право інтелектуальної власності: Підручник. – Вид. 2, змін. і доп. / О. П. Світличний. – К.: НУБіП України, 2016. – 355 с.

3. Харитонова О.І. До визначення поняття права інтелектуальної власності / О.І. Харітонова // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – №51. – С.51 – 59.

4. Вахонєва Т.М. Поняття права інтелектуальної власності та його складові / Т.М.Вахонєва // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2015. – №6. – С.24 – 32.

5. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – №30. – Ст.141.

6. Черних С. Організована злочинність як об'єкт адміністративно-правової протидії / С. Черних // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2010. – №83. – С.78 – 80.

7. Бєлік В.О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України / В.О. Бєлік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – №3-2. – С.188 – 192.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України – 1984. – №51. – Ст. 1122.

9. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України : від 07.06.1996, № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – №36. – ст.164.

10. Манцова І.В. Адміністративна відповідальність у сфері інтелектуальної власності // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. – 2012. – №2(3). – С.25 – 29.

11. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі : Закон України : від 15.12.1993 № 3687-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – №7. – ст.32.

12. Римарчук Г.С. Адміністративні правопорушення в сфері інтелектуальної власності / Г.С. Римарчук // Вісник. Серія: Право та державне управління. – 2012. – № 2. – С. 130–134.

13. Про затвердження Положення про Державну службу інтелектуальної власності в Україні : Постанова КМУ від 9.11.2014 № 658 // Офіційний вісник України від 12.12.2014, – 2014 р., – № 97, – стор. 31, – стаття 2783

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ

АЮПОВА Рано Мухтарівна - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.56

Исследован вопрос административно-правовых отношений, участником которых являются хозяйственные суды. Отмечено, что учитывая особый статус суда как органа государства, содержания его деятельности по осуществлению правосудия, такие отношения имеют свою специфику, которая касается: субъектов (обязательным участником является суд), объекта (судебное администрирование), содержания (права и обязанности по поводу обеспечения деятельности хозяйственных судов). Участие хозяйственных судов в административно-правовых отношениях создает необходимые организационно-правовые условия для надлежащего функционирования хозяйственного судопроизводства, эффективного решения хозяйственных споров.

Ключові слова: господарський суд, судове адміністрування, адміністративно-правові відносини, забезпечення діяльності господарських судів, вирішення господарських спорів.

Постановка проблеми

Забезпечення належного виконання господарськими судами покладених на них функцій щодо вирішення господарських спорів, реалізація елементів їх правового статусу, насамперед, передбачає вступ цих судів у відповідні правові відносини із державними органами, підприємствам, установами та організаціями різних форм власності, фізичними особами. Залежно від характеру цих відносин, особливо їх змісту та об'єкта, вони є предметом регулювання тих чи інших галузей права, у тому числі й адміністративного. Так, В. Ю. Мащук, досліджуючи питання адміністративних правовідносин у діяльності судів загальної юрисдикції, дійшов висновку, що такі відносини можуть виникати як у зовнішній діяльності судів загальної юрисдикції під час вирішення судами конкретних справ, віднесених до їх компетенції, будучи відповідною формою застосування управлінського впливу щодо непідпорядкованих суб'єктів права, так і у процесі їх внутрішньоорганізаційної діяльності щодо структурного, кадрового, матеріального, фінансового, інформаційного та ін. забезпечення [1, с. 219]. Отже, господарські суди, які, як відмічає Д.М. Притика, є спеціалізованими у системі судів загальної юрисдикції [2, с. 3], мають потребу у їх структурному, кадровому, матеріальному, фінансовому, інформаційному забезпеченні. І у цих випадках господарські суди виступають як суб'єкти відносин, врегульованих нормами галузі адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання діяльності судів як учасників адміністративних відносин були предметом дослідження вітчизняних науковців та практиків (С. О. Бондар, Ю. П. Битяк, А. Л. Борко, В. М. Гаращук, Р. В. Ігонін, М. П. Запорожець, В. Ю. Мащук, Д. М. Притика, І.Д. Прошутя, О.І. Харитонова та інші). Отримані в наукових роботах

результати сприяли опрацюванню норм, які регулюють діяльність судів загальної юрисдикції, зокрема і господарських. Відповідні теоретичні напрацювання також було використано при опрацюванні змін і доповнень до законодавства про судоустрій, що сприяло посиленню гарантій учасників господарських відносин, створенню умов для належної реалізації їх права на судовий захист, який їм забезпечується завдяки діяльності господарського суду.

Не вирішені раніше проблеми

Проте, враховуючи продовження процесу реформування судової гілки влади в частині удосконалення її діяльності, зараз виникла потреба у дослідженні окремих питань участі судів, у тому числі і господарських, у правовідносинах, які врегульовані нормами адміністративного права. Адже саме в цій сфері під час участі господарських судів у адміністративно-правових відносинах закладається належний фундамент для виконання їх основної функції – здійснення правосуддя. Дослідження цієї проблематики є одним із завдань юридичної науки та практики, яке потребує свого вирішення, що безпосередньо пов'язано із підвищенням ефективності діяльності господарських судів у частині забезпеченням ними належної реалізації права на справедливий суд при вирішенні господарських спорів.

Мета статті полягає у з'ясуванні сутності та особливостей адміністративно-правових відносин за участю господарських судів в Україні.

Виклад основного матеріалу

Щодо актуальності дослідження питання особливостей адміністративно-правових відносин за участю господарських судів, зокрема в частині їх сутності, структури, змісту та об'єкта, відмітимо, що його вирішення сприятиме не тільки можливості удосконалення чинних правових норм, якими регламентований організаційно-правовий аспект діяльності цього суду. Перш за все йде мова про вжиття заходів, спрямованих на покращення діяльності господарських судів, зокрема, на думку М.П. Запорожця, це стосується створення найбільш оптимальної системи внутрішнього управління у судах [3, с. 7]. Адже адміністративно-правові відносини є правовою формою здійснення управлінської діяльності. І результат їх виникнення, розвитку та припинення слід розглядати саме в контексті необхідності реалізації управлінського рішення. Такий результат, як вказує В. Ю. Мащук, безпосередньо забезпечує належне застосування управлінського впливу щодо непідпорядкованих суб'єктів права [1, с. 219]. Зокрема, і ми вже на це звертали увагу, що у структурі механізму держави, в державному управлінні господарський суд посідає власне місце та має статус самостійного органу державної влади, на який покладено функцію здійснення правосуддя й забезпечення (опосередковано) управління економікою країни [4, с. 85]. Як вказується у фаховій літературі, саме господарсько-судова форма захисту суб'єктивних прав найбільш пристосована для розв'язання господарських спорів, здійснення впливу на економіку України [2, с. 12]. Тому удосконалення правової регламентації статусу господарського суду, у тому числі і як суб'єкта адміністративного права та як учасника адміністративно-правових відносин, є засобом підвищення ефективності управління економікою країни, захисту прав учасників економічних (господарських) відносин.

У контексті нашого дослідження погодимося із точкою зору А.Л. Борко, який відмічає, що так чи інакше розуміння адміністративно-правових відносин, зокрема й тих, учасниками яких є суди, першочергово має ґрунтуватись на загальному визначенні правових відносин [5, с. 60]. Такий методологічний, науково-обґрунтований підхід є цілком доречним, адже відображує зв'язок понять (адміністративно-правові відносини, адміністративно-правові відносини за участю судів, адміністративно-правові відносини за участю господарських суддів) як прояв філософських категорій загального, особливого та одиничного. Тобто адміністративно-правові відносини за участю господарських судів, як явище одиничне, наслідують усі ознаки та властивості більш загального (родового) поняття, яким висту-

пають адміністративно-правові відносини, а також враховують специфіку особливого, яким виступають адміністративно-правові відносини за участю судів.

Такий системний зв'язок між вказаними поняттями дозволяє відобразити як власні істотні риси, які притаманні адміністративно-правовим відносинам взагалі [6, с. 59-60] та специфіку їх існування у різних сферах державного управління, наприклад в управлінні судами, так і врахувати загальні особливості, які відмежовують адміністративно-правові відносини від інших відносин, учасником яких є господарський суд. Це забезпечує можливість для проведення змістовного наукового аналізу тієї специфіки, яка відрізняє адміністративно-правові відносини у випадку їх виникнення у сфері судочинства та судоустрою та їх реалізації у діяльності господарських судів.

Щодо поняття «адміністративно-правові відносини», то, незважаючи на продовження в науці адміністративного права дискусії з приводу його змісту, погодимося із точкою зору О.І. Харитонової, яка в результаті проведеного дослідження пропонує під цим поняттям розуміти урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [7, с. 22]. Вважаємо, що наведене визначення в цілому відображує ту змістовну специфіку, яка притаманна адміністративно-правовим відносинам як самостійному явищу правової дійсності. Тобто це відносини державно-управлінського характеру регулюються нормами адміністративного права, які внаслідок цього мають специфічну структуру (суб'єктів, об'єкт, зміст, юридичні факти) та мають притаманний їм правовий режим реалізації.

У літературі відмічають такі особливості адміністративно-правових відносин: вони становлять юридичну форму управлінських відносин і мають організаційний характер; у цих відносинах права і обов'язки пов'язані із практичним здійсненням їх учасниками державного управління і потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо-розпорядчого характеру; виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності; умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкового суб'єкта – органу державного управління, який наділений юридично-владними повноваженнями; адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення другої сторони, на відміну від цивільно-правових відносин; спори між сторонами адміністративно-правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному, позасудовому порядку; адміністративно-правові відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими учасниками адміністративного права, не завжди є відносинами, що здійснюються за методом влади та підпорядкування; порушення однією із сторін адміністративно-правових відносин вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність перед державою в особі її органів [6, с. 59-60; 8, с. 17]. Отже, при виникненні адміністративно-правових відносин, учасником яких виступає господарський суд, – управлінських відносин організаційного характеру, вони будуть як явище похідне від загального, яким виступають адміністративно-правові відносини, володіти вищевказаними ознаками.

Також із наведеного можна зробити висновок, що досліджувані відносин є проявом здійснення державного управління у сфері судочинства та судоустрою та пов'язані із виконанням дій виконавчо-розпорядчого характеру. Вказаний різновид управління є складовою такого загальнодержавного виду державного управління як управління юстицією [6, с. 562]. Щодо характеристики цього управління погодимося із А.Л. Борко, який, досліджуючи питання основних рис адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової системи України, відмічає, що вони в основному реалізуються в рамках окре-

мого напрямку державно-владної організаційно-управлінської діяльності – судового управління, що поєднує елементи прямого державного управління і суддівського самоврядування [5, с. 63]. Враховуючи самостійний характер існування судової гілки влади (ст. 6 Конституції України) та незалежність організації та діяльності судів та суддів (ст. 126 Конституції України), то цілком обґрунтованою буде думка щодо можливості виділення судового управління або управління судами в окремий напрям державного управління.

З приводу виділення цієї форми управління звернемо увагу на позицію Д.М. Притики, який досліджуючи питання організаційно-правових засад діяльності господарських судів України, зміст поняття судового управління визначає як сукупності управлінських впливів, спрямованих на забезпечення високої ефективності діяльності судів, належне функціонування системи правосуддя. Автор пропонує замість поняття «судове управління» використовувати поняття «судове адміністрування», що більш адекватно відображає правову природу цього явища [2, с. 8]. З такою думкою, враховуючи характер регулювання (організаційно-управлінський) та засоби його реалізації (норми адміністративного права), цілком можна погодитися. Як зауважує В. Ю. Мащук, адміністративно-правові відносини у діяльності судів загальної юрисдикції виникають з приводу формування структури судів, організації їх роботи, розподілу навантаження, прав і обов'язків між суддями та працівниками апаратів судів тощо, відображуючи реалізацію завдання організації та забезпечення діяльності судової системи [1, с. 215].

Тобто цілком обґрунтованим також буде висновок про те, що, виступаючи проявом окремого напряму державного управління – судового управління (судового адміністрування), адміністративно-правові відносини, що виникають у діяльності судів, будуть мати власну специфіку. Існування таких особливостей вказується фахівцями [1, с. 219; 5, с. 60; 9, с. 54; 10, с. 167; 11, с. 11]. Вважаємо, що наявність вказаних особливостей обумовлена двома основними чинниками, які лежать в основі можливості виділення судового адміністрування як окремого напряму державного управління. Так, мова йде про, по-перше, специфічні умови, порядок та форми організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні; по-друге, незалежність як основу існування цієї гілки влади та її організаційних елементів, які у тому чи іншому аспекті входять до неї (суді, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада правосуддя, Вища рада юстиції, органи суддівського самоврядування, з'їзд суддів України, Національної школи суддів України тощо). Також можна як окремий чинник появи особливостей адміністративно-правові відносини, що виникають у діяльності судів, зокрема і господарських, слід вважати спрямованість їхньої діяльності на забезпечення кожному права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Зокрема, М.П. Запорожець звертає увагу на те, що до особливостей адміністративно-правових відносин у судах можна віднести те, що вони: виникають поза сферою здійснення правосуддя, мають щодо місцевого загального суду як внутрішній, так і зовнішній характер; переважним зовнішнім учасником виступають органи (представники) судової влади, інші органи держави, покликані сприяти забезпеченню функціонування судів (Державна судова адміністрація), які наділені владними повноваженнями щодо здійснення організаційного забезпечення діяльності судів; мають субсидіарний, допоміжний характер, оскільки їх об'єктами є дії, поведінка людей, які не пов'язані із здійсненням їх основної функції – правосуддя; ці відносини в судах виникають при обов'язковому дотриманні принципу самостійності судів і незалежності суддів [3, с. 8]. З такою точкою зору цілком можна погодитися.

Як вбачається з наведеного, саме ці особливості і дозволяють вести мову про можливість виділення в якості окремого об'єкта наукового дослідження таких явищ, як: адміністративно-правові відносини у сфе-

рі функціонування судової системи України та адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судів відповідних юрисдикцій, зокрема господарських судів. Наведена вище специфіка характеру, об'єкта, змісту та суб'єктів цих відносин у поєднані із врахуванням особливого статусу суду в Україні підтверджує обґрунтованість висновків про виділення судового адміністрування в якості окремого та самостійного напряму державного управління, а адміністративно-правові відносини, які виникають під час його здійснення, слід вважати правовою формо та засобом його реалізації.

Висновки

Як узагальнення проведеного у статті дослідження щодо сутності та особливостей адміністративно-правових відносин за участю господарських судів слід вказати на наступне.

Сутність адміністративно-правових відносин за участю господарських судів полягає у тому, що вони виступають правовою формою реалізації судового адміністрування як самостійного напряму державного управління, дослідження якого слід розглядати як перспективний напрям розвитку науки адміністративного права, а за своїм змістом втілюються у виконання дій виконавчо-розпорядчого характеру.

Основною метою та результатом участі господарських судів у адміністративно-правових відносинах слід вважати створення необхідних правових, організаційних та матеріальних умов для належного функціонування господарського судочинства, забезпечення ефективності та результативності діяльності господарських судів щодо вирішення господарських спорів.

Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів як різновид загального поняття «адміністративно-правові відносини» характеризуються такими самими ознаками та мають таку ж структуру як і родове явище, але поряд із цим, як явище одиничне, володіють власними особливостями, які стосуються кола суб'єктів (обов'язковим учасником цих відносин є господарський суд, уповноважена на його представництво особа, суддя та працівники господарського суду), об'єкту (правові, організаційні та матеріальні умови діяльності господарських судів), змісту (реалізація адміністративно-владних повноважень учасниками цих відносин з метою забезпечення ефективності та результативності діяльності господарських судів).

Наявність вказаних особливостей адміністративно-правових відносин за участю господарських судів обумовлена двома основними чинниками: специфічні умови, порядок та форми організації і функціонування судової влади та здійснення правосуддя в Україні, матеріальна, організаційна та правова незалежність судів взагалі та господарських судів зокрема.

Перспективними напрямами подальших наукових досліджень проблематики участі господарських судів у адміністративно-правових відносинах слід вважати аспект відмежування адміністративно-правових відносин за участю цих судів від інших відносин, учасником яких є цей суд, а також визначення змісту та особливостей судового адміністрування як окремого напряму державного управління та об'єкту адміністративно-правових відносин за участю господарських судів.

Література

1. Мащук В. Ю. Адміністративні правовідносини в діяльності судів загальної юрисдикції / В. Ю. Мащук // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 212-220.

2. Притика Д. М. Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Д. М. Притика. – Х., 2003. – 26 с.

3. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. П. Запорожець. – Х., 2004. – 20 с.

АНОТАЦІЯ

Досліджено адміністративно-правові відносини за участю господарський судів. Відмічено, що враховуючи особливий статус суду як органу держави, змісту його діяльності із здійснення правосуддя, такі відносини мають владну специфіку, яка стосується: суб'єктів (обов'язковим учасником є господарський суд), об'єкту (судове адміністрування), змісту (права та обов'язки з приводу забезпечення діяльності господарських судів). Участь господарських судів у адміністративно-правових відносинах створює необхідні організаційно-правові умови для належного функціонування господарського судочинства, ефективного вирішення господарських спорів.

SUMMARY

The article considers the issues of administrative-legal relations, which are parties to commercial vessels. It was noted that, given the special status of the court as an organ of the State, the content of his work in the administration of justice, such relationships have their own specificity, which concerns: objects (mandatory participation of the court), the object (court administration), content (the rights and obligations associated with maintenance activities of economic courts). Participation of economic courts in administrative and legal relations creates necessary organizational and legal conditions for the proper functioning of economic justice, an effective solution of economic disputes.

4. Аюпова Р. М. Особливості статусу господарських судів і їх місце в механізмі держави, судовій системі й системі суб'єктів адміністративного права / Р. М. Аюпова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – випуск 5-2. – Том 3. –С. 82-85.

5. Борко А. Л. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин у сфері функціонування судової влади Європейські перспективи / А. Л. Борко // . – 2013. – № 3. – С. 59-64

6. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

7. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : авторф. дис. докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Харитонова. – О., 2004. – 38 с.

8. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. Посіб / Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. . – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

9. Ігонін Р. В. адміністративно-правовим відносини в системі судоустрою України / Р. В. Ігонін // Вісник Херсьнського державного університету : Серія Юридичні науки. – 2014. Вип. 4. Том 2. – С. 51-55.

10. Прошутя І.Д. Адміністративно-правові відносини у сфері функціонування місцевих загальних судів в Україні / І.Д. Прошутя // Вісник Харківського національного університету внцтрішніх справ. – 2014. – № 3(66). – С. 162-173.

11. Бондар С. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. О. Бондар ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.

ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В ОКРЕМИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

БАБЕНКО Андрій Миколайович - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права та кримінології Одеського державного університету внутрішніх справ

НАЗИМКО Єгор Сергійович - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, проректор Донецького юридичного інституту МВС України

В статье представлены результаты криминологического исследования особенностей преступности в отдельных регионах Украины. Определены факторы влияния на состояние преступности. Обобщены типичные недостатки в организации противодействия преступности в регионах. Предложены пути усовершенствования противодействия преступности з учетом особенностей криминологической обстановки.

Ключові слова: злочинність у регіонах, кримінологічна обстановка, прикордонні регіони, запобігання злочинності.

Актуальність дослідження

Кримінологічна ситуація, що складається в регіонах, проявляє себе через ті або інші об'єктивні та суб'єктивні реалії суспільного життя. Тобто через емпірично зафіксовані зв'язки, які спостерігаються між характеристиками суспільного організму регіонів, з одного боку, і характеристиками наявної злочинності, з іншого. У цьому сенсі кримінологічна ситуація в регіонах є свого роду проекцією стану суспільного організму на систему характеристик наявної злочинності. З урахуванням цього, аналіз кримінологічної ситуації в регіонах потрібно проводити виходячи з регіональних характеристик соціального простору, образу життя і особистості[1,с.38] в умовах конкретних територіально-просторових систем. Враховуючи специфічне географічне положення нашої країни, неможливо оминути увагою такої важливої наукової проблеми, як злочинність у прикордонних регіонах країни та запобігання їй, це й розглядається в якості **мети** нашого дослідження.

Окремі аспекти аналізу та запобігання злочинності в регіонах висвітлені в роботах вітчизняних та зарубіжних вчених. **Вказаною проблематикою займалися**: К.Р. Абизов, Ю.М. Антонян, Ю.Д. Блувштейн, С.Є. Віцин, Л.А. Волошина, В.В. Голіна, А.І. Долгова, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, Д.А. Лі, О.М. Литвинов, К.Т. Ростов, В.П. Філонов та ін. Поряд із цим, у юридичній літературі є мало дослідженою проблематика запобігання злочинності з урахуванням кримінологічного типу регіону, зокрема, – прикордонного.

Основна частина дослідження

Як загальновідомо, специфіка функціонування прикордонних регіонів полягає, у першу чергу, в особливостях соціально-економічного, політичного, культурологічного, демографічного, міграційного і т.д. життя населення, пов'язаного з внутрішніми і зовнішніми факторами взаємодії із сусідніми регіонами.

Вивченням географії [2, с.6-7] розташування України встановлено, що наша країна має 16 регіонів, які можна вважати прикордонними. Так, Волинська область на півночі межує з Білоруссю, а на заході з Польщею; Львівська на заході граничить із Польщею; Закарпатська – зі Словаччиною, Угорщиною та Румунією; Івано-Франківська – з Румунією; Чернівецька – з Румунією та Молдовою; Вінницька та Одеська – з Молдовою; АР Крим, Донецька, Луганська, Харківська та Сумська –

з Російською Федерацією; Чернігівська – частково з Росією та Білоруссю; Київська, Житомирська та Рівненська – з Білоруссю. Загальна довжина кордону суходолом та морського кордону України становить 7590 км З них 2063 км – це кордон суходолом з Російською Федерацією, 975 км – з Республікою Білорусь, 542,5 км – з Польщею, 98 км – з Республікою Словаччина, 135 км – з Угорщиною, 608 км – з Румунією та 1194 км з Республікою Молдова [3, с.354]. Така довжина державного кордону з одного боку, обумовлює вигідне географічне розташування країни, широкі можливості для економічної, соціальної та правової співпраці, а з іншого, містить певні загрози та залежності від криміногенної ситуації в сусідніх країнах. Так само регіони, які межують із територіями підвищеної кримінальної вираженості всередині країни, подібно закону сполучених судин, піддаються загрозам імпортування злочинності та злочинців або певних її видів. Ці загрози часто пов'язані не лише з міграційними процесами, а й з такими факторами, як кримінальна спеціалізація сусідніх регіонів, їх схильність до розширення кримінального впливу і, як наслідок, експорту злочинності в інші регіони. Наприклад, якщо сусідні з Україною прикордонні регіони перенасичені злочинністю, пов'язаною з незаконним обігом наркотиків або зброї, насильницькою злочинністю, незаконним заволодінням транспортними засобами, протиправним використанням надр тощо, то існує висока вірогідність кримінального зараження територій наших регіонів саме цими видами злочинності. За таких обставин сусідні регіони для наших областей можуть виступати регіонами донорами того або іншого виду злочинності, і навпаки. Так само рівень злочинності сусідніх регіонів багато в чому впливає на стан правопорядку українських прикордонних регіонів. Таким чином, можна стверджувати, що будь-яке загострення криміногенної ситуації у прилеглих з Україною регіонах, за умов невизначеності або прозорості кордонів, здатне привести до кримінальної напруженості в прикордонних регіонах нашої країни.

Так, за даними В.В. Лунєєва, регіони Східної Європи характеризуються більш позитивною криміногенною ситуацією, ніж інші у світі [4, с.67-71]. Нагадаємо, що вони межують із західними регіонами нашої країни, які також характеризуються доволі високим рівнем правопорядку і низькими рівнями злочинності. Причому це є характерним не лише для загальної злочинності, а й для окремих її видів, на що ми неодноразово звертали увагу в попередніх дослідженнях. Наприклад, рівень загальної злочинності у прилеглих до України регіонах Східної Європи становить у середньому 774 злочини на 100 тис. населення; для наркозлочинності цей показник становить 18 на 100 тис. населення; для викрадання майна – 14 і т.д. [4, с.67-71]. Порівняння рівня злочинності у прилеглих до країн Східної Європи західних регіонах України (Волинська – 759, Львівська – 657, Закарпатська – 494, Ів. Франківська – 475, Чернівецька – 585) свідчить про наявність у них нижчої інтенсивності злочинності порівняно із Східними областями (Карта №1). Причому таку ситуацію нами зафіксовано не лише для показників загальної злочинності, а й для окремих її видів – насильницької та корисливої злочинності, у сфері обігу наркотичних засобів і т.д.

Навпаки, східні регіони країни характеризуються значно вищою криміногенністю ніж західні. Вони найчастіше межують із регіонами країн СНД, у яких фіксуються доволі високі рівні злочинності.

У цьому контексті звернемося до результатів дослідження Е.Г. Юзіханової, яка протягом 14 років досліджувала рівні злочинності в регіонах Російської Федерації [5,с.110-152]. За її даними, середній рівень злочинності у Бєлгородській області складав 1173 на 100 тис. населення. Ця область межує із Сумською, Харківською та Луганською областями нашої країни, де стабільно з 2001 по 2011 рр. фіксувався доволі високий рівень злочинності порівняно з іншими регіонами країни. У середньому нами фіксувалися такі показники: у Сумській – 878, у Харківській – 1132 та Луганській – 1348 злочини на 100 тис населення.

У сусідній із Сумською (878), Курській області рівень злочинності становив 1547, що, за даними російських вчених, відноситься до середнього рівня кримінальної вираженості; так само у Брянській, яка межує з Чернігівською (801) та Сумською (878) областями рівень злочинності фіксувався на рівні 1784 злочини на 100 тис. населення. У Ростовській, що ме-

жує з Луганською (1348) та Донецькою (1172) рівень злочинності складав 1688 на 100 тис. населення [5,с.110-152; 5]. І хоча за кількісними показниками інтенсивність злочинності у прикордонних з Україною регіонах Росії є вищим, представлені дані двох країн корелюють за класифікацією. Тобто описані групи регіонів України із середнім рівнем кримінальної вираженості корелюють з відповідними регіонами Російської Федерації, це стосується і регіонів з високим рівнем кримінальної вираженості.

Таким чином, порівняння стану злочинності в регіонах Україні з результатами робіт, присвячених регіональним особливостям злочинності в сусідніх державах, встановлено, що, по-перше, для прикордонних регіонів України є характерною залежність криміногенної ситуації від стану злочинності в регіонах сусідніх країн. По-друге, як правило, регіони, які наближені до закордонних територій з позитивною криміногенною ситуацією, мають нижчий рівень злочинності, ніж ті, що межують із регіонами з підвищеною інтенсивністю злочинності або окремих її видів. Багато в чому такій стан обумовлений не лише схожістю соціально-економічної, географічної, релігійної, демографічної та культурологічної обстановки а й схожими недоліками в організації запобігання злочинності.

Колектив авторів під керівництвом В.В. Голіни провів ретельне дослідження регіональних комплексних програм запобігання злочинності, строк дії яких охоплює період з 2005 до 2015 рр. Вивчення його змісту дозволяє констатувати, що за його результатами вчені виявили ряд системних недоліків у програмуванні запобіжних заходів у регіонах нашої країни. Серед найбільш розповсюджених вчені називаються такі, як: дублювання змісту загальнодержавної програми[6, с.199]; формальний, декларативний характер запланованих заходів, перевірити виконання яких неможливо[6,с.202-203]; невизначеність персональної відповідальності за координацію сил та засобів усіх суб'єктів запобігання з виконання запланованих заходів [6, с.203]; відсутність наслідків за невиконання запланованих наслідків;[6, с.204] відсутність вказівок на наявність специфічних проблем на тій або іншій території[14, с.205]; а у таких містах, як Луганськ та Кіровоград взагалі були відсутні будь-які програми[6, с.195]. На схожі недоліки в протидії злочинності в своїх регіонах вказують і зарубіжні автори[7, с.19-21]. Таким чином, можна зробити висновок, що одним із впливових факторів сучасного рівня злочинності в регіонах, у тому числі і прикордонних, є неналежний рівень програмування та планування запобіжної діяльності або формальне відношення до неї.

Між тим, виконання таких програм сприяє покращенню кримінальної обстановки в регіонах; активізації взаємодії органів державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських інститутів у запобіганні злочинності; створенню умов, що забезпечують невідворотність кримінальної відповідальності і покарання за вчинені злочини [7, с.19; 16].

З метою вдосконалення запобігання злочинності в прикордонних регіонах, серед великої різноманітності заходів, вважаємо за доцільне порекомендувати ряд таких, що спрямовані на забезпечення комплексності запобіжної діяльності, а саме:

- організація запобігання злочинності з урахуванням об'єктивної, комплексної кримінологічної інформації про стан злочинності в прикордонних регіонах України та сусідніх державах;

- визначення переліку потенційних кримінологічних загроз з боку територій сусідніх держав;

- забезпечення надійного контролю повітряного, морського та наземного простору на кордоні України та сусідніх країн;

- налагодження ефективної взаємодії між правоохоронними органами України та сусідніх держав з метою обміну кримінологічною інформацією та проведенням сумісних дій із запобігання злочинності;

- забезпечення державного контролю за стратегічними об'єктами та ресурсами прикордонних регіонів;

- організація за допомогою ЗМІ віктимологічної профілактики злочинності з висвітленням потенційних категорій осіб, які потерпають від злочинів та з наданням рекомендацій стосовно уникнення ризику стати жертвою злочину;

- матеріально-технічне забезпечення суб'єктів запобігання злочинності з урахуванням

АНОТАЦІЯ

У статті представлені результати кримінологічного дослідження особливостей злочинності в окремих регіонах України. Визначені фактори впливу на стан злочинності. Узагальнені типові недоліки в організації запобігання злочинності в регіонах. Запропоновані шляхи вдосконалення запобігання злочинності з урахуванням особливостей кримінологічної обстановки.

SUMMARY

In the article the results of criminology research of features of criminality are presented in the borderline regions of Ukraine. The factors of influence are certain on the state of criminality. Typical defects are generalized in organization of counteraction of criminality in regions. The ways of improvement of counteraction of criminality the з account of features of criminology situation offer.

місцевості та специфіки діяльності в прикордонних регіонів (в умовах регіонів з морськими кордонами – водним та повітряним транспортом, в умовах суходолу – наземним і т.д.);

- підготовка відповідних кадрів, здатних виконувати завдання з протидії злочинності зі спеціалізацією, пристосованою до конкретного регіону – в умовах гірських районів, водних тощо.

Стратегічно важливим є також виконання таких заходів:

- посилення протидії організованій злочинності та корупції, а також злочинності у сфері обігу наркотиків, зброї, торгівлі людьми, природними ресурсами;

- налагодження ефективного регулювання внутрішньої та зовнішньої міграції;

- протидія будь-яким формам дискримінації населення прикордонних регіонів України;

- створення сприятливої обстановки для розвитку позитивного соціального середовища шляхом підтримки та інвестування малого і середнього бізнесу, підтримання духовного, культурного розвитку населення, збереження його традицій та звичаїв;

- розвиток туристичного бізнесу в прикордонних регіонах;

- створення атмосфери нетерпимості, неможливості та невигідності ведення протиправного способу життя.

Висновок

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що запобігання злочинності має здійснюватися у комплексі із соціально-економічним розвитком досліджуваних регіонів, бо запобігання злочинності і окремих її видів тісно пов'язані із загальною Програмою соціально-економічного розвитку країни (у якій також потрібно враховувати регіональну специфіку злочинності та особливості з протидії їй). Отже, під час програмування та планування комплексних заходів запобігання злочинності в регіонах потрібно враховувати результати аналізу не лише соціально-політичних, кримінально-правових, але й економічних, ідеологічних, психологічних, географічних, екологічних, культурних та інших явищ і процесів, що обумовлюють окремі види злочинів і саму злочинність у прикордонних регіонах.

Література

1. Сутурин М.А. Профилактика преступности (модель региональной программы)/ М.А. Сутурин// Сибирский юридический вестник. – 2004. – №1. – С.38-39.

2. Економічна і соціальна географія України 9 клас: [атлас]/ [Г.В. Балабанов, Л.М. Веклич, М.В. Григорович та ін.]; гол.ред Л.М. Веклич. – Київ: ТОВ «Новий друк», 2010. – 33 с.

3. Історія України: Навчально-методичний посібник для семінарських занять/ [В.М. Литвин, А.Г. Слюсаренко, В.Ф. Колесник та ін.; за ред. В.М. Литвина]. – К.: Знання-Прес, 2006. – 460 с.

4. Лунеев В.В. Эпоха глобализации и преступность/ В.В.Лунеев. – М.: НОРМА, 2007. – 272 с.

5. Юзиханова Э.Г. Тенденции и закономерности преступности в субъектах Российской Федерации: [монография]/Э.Г. Юзиханова. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2007. – 275 с.

6. Голіна В.В. Державне програмування і регіональне планування заходів запобіганя злочинності в Україні/ В.В.Голіна, С.Ю. Лукашевич, М.Г. Колодяжний; за заг. Ред.. В.В. Голіни. – Х.: Право, 2012. – 304 с.

7. Рязанцев С.В. Предупреждение преступлений в приграничных регионах Сибирского федерального округа/ С.В. Рязанцев// Российский следователь. – 2007. – № 6. – С.19-21.

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

ГРИНЮК Володимир Олексійович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правосуддя Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 343.133 (477)

В статье проанализированы точки зрения ученых по поводу определения направлений деятельности прокурора при пересмотре судебных решений в уголовном производстве. Обоснован вывод, согласно которому во время пересмотра судебных решений в уголовном процессе прокурор осуществляет поддержание своих доводов, изложенных в апелляционной или кассационной жалобе, заявлении о пересмотре судебного решения Верховным Судом Украины или по вновь открывшимся обстоятельствам. Указанное направление деятельности прокурора является проявлением функции поддержания публичного обвинения, а также, в отдельных случаях, - охраны прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Ключові слова: прокурор, перегляд судових рішень, публічне обвинувачення, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

Постановка проблеми

Реформування кримінального процесуального законодавства України, європейська інтеграція нашої держави обґрунтовують необхідність переосмислення положень чинного кримінального процесуального законодавства та приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами у сфері кримінального судочинства. Окремої уваги заслуговує питання щодо участі прокурора під час перегляду судових рішень у кримінальному провадженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Участь прокурора у кримінальному процесі була предметом дослідження багатьох вчених (Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, Я.О. Ковальова, І.М. Коз'яков, Г.Н. Корольов, В.Т. Маляренко, В.І. Маринів, Г.М. Омельяненко, І.Л. Петрухін, М.В. Руденко, В.М. Савицький, О.В. Сапін, Середа В.О., Ю.О. Фідря та ін.). Зазначені вчені здійснили значний внесок у теорію кримінального процесу щодо вищевказаного питання.

Не вирішені раніше проблеми

Незважаючи на це, питання участі прокурора у кримінальному провадженні в цілому, а також у перегляді судових рішень, зокрема, залишаються актуальними і на сьогоднішній день, особливо в умовах подальшого реформування кримінального процесуального законодавства.

Метою даної статті є аналіз положень КПК України, що регламентують участь прокурора під час перегляду судових рішень у кримінальному провадженні, а також формулювання основних напрямів його діяльності при цьому.

Виклад основного матеріалу

Під час перегляду судових рішень прокурор може брати участь у наступних стадіях кримінального провадження: провадження в суді апеляційної інстанції, провадження в суді касаційної інстанції, провадження у Верхо-

вному Суді України, провадження за нововиявленими обставинами.

Проаналізуємо повноваження прокурора в кожній із вищевказаних стадій кримінального провадження.

1. Провадження в суді апеляційної інстанції (глава 31 КПК України [5]).

Як суб'єкта апеляційного провадження прокурора можна розглядати в двох аспектах: по-перше, прокурор як ініціатор перегляду судових рішень у кримінальних справах в апеляційному порядку, тобто коли прокурор подав апеляцію, і, по-друге, прокурор як учасник апеляційного провадження, якщо він не подавав апеляції, вважаючи постановлене судове рішення в кримінальних справах законним та обґрунтованим [14, с. 997].

Незважаючи на те, було апеляційне провадження ініційоване прокурором чи іншим учасником процесу, прокурор бере активну участь на всіх етапах розгляду справи за апеляцією, використовуючи для цього передбачені законом процесуальні засоби [13, с. 38].

Яку ж роль виконує прокурор на контрольних стадіях кримінального процесу? У науковій літературі з приводу цього висловлювалися різні точки зору. Так, на думку В.О. Середи, внесення апеляції на незаконні та необґрунтовані судові рішення, постановлені місцевими судами, які не вступили в законну силу, виступає логічним продовженням процесуальної функції підтримання прокурором державного обвинувачення [11, с. 34]. В.І. Маринів також дотримується позиції, згідно з якою в судовому провадженні з перегляду судових рішень прокурор виступає державним обвинувачем і реалізує конституційну функцію підтримання державного обвинувачення [6, с. 84]. В.В. Долежан та Ю.Є. Полянський стверджують, що участь прокурора у контрольних стадіях кримінального процесу є самостійним елементом кримінального переслідування [2, с. 10]. М.В. Руденко стверджує, що подача прокурором апеляції є реалізацією його правозахисної функції [9, с. 46-51].

У свою чергу, П.М. Каркач вважає, що у контрольних судових інстанціях – апеляційній та касаційній, а також при перегляді судових рішень у порядку виключного провадження прокурор не підтримує обвинувачення, а висловлює свою позицію про законність та обґрунтованість оскарженого вироку, сприяє тим самим правильному вирішенню справи. Такою ж є роль прокурора і при розгляді судом питань, пов'язаних з виконанням вироку, де прокурор робить свій висновок. При цьому внесення апеляційного та касаційного подання (скарги) до суду слід розглядати як акт прокурорського реагування на кожне незаконне або необґрунтоване рішення суду [3, с. 14; 4, с. 163].

В.М. Савицький, справедливо заперечуючи існування прокурорського нагляду в суді, стверджує, що збереження за прокурором прав і обов'язків щодо оскарження рішень суду в кримінальному провадженні суперечить принципу незалежності судової влади, дає змогу прокурору втручатись у діяльність суду, підміняти вищі судові органи й, по суті, означає здійснення прокуратурою недопустимого у правовій державі нагляду за судом. Якщо прокурор своїми діями утискає суд, тим самим він принижує не тільки суд, а й саму прокурорську владу. Тому концепція, що прокурор виступає в суді як орган, який здійснює нагляд за законністю в діяльності суду, абсолютно неприйнятна. Суд не може бути піднаглядний прокуратурі. Прокуратура, безсумнівно, повинна залишатись органом кримінального переслідування, тобто виявляти злочинців, відкривати кримінальні провадження, наглядати за розслідуванням, підтримувати державне обвинувачення, здійснювати нагляд за законністю виконання вироків [10, с. 31–32].

Як вважає І.В. Гловюк, у стадії перегляду судових рішень в апеляційному порядку прокурор здійснює дві кримінально-процесуальні функції, якими є кримінальне переслідування у формі обвинувачення, а також законоохоронна функція [1, с. 98, 99].

В апеляційному порядку можуть бути оскаржені судові рішення, зазначені у ст. 392 КПК України. Прокурором може бути оскаржений в апеляційному порядку вирок суду першої інстанції на підставі угоди про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим виключно з підстав затвердження судом угоди у кримінальному провадженні, в якому згідно з ч. 3 ст. 469 КПК України угода не може бути укладена. Прокурором може бути також оскаржений вирок суду першої інстанції

на підставі угоди між прокурором та підозрюваним, обвинуваченим про визнання винуватості виключно з підстав призначення судом покарання, менш суворого, ніж узгоджене сторонами угоди; затвердження судом угоди у провадженні, в якому згідно з ч. 4 ст. 469 КПК України угода не може бути укладена.

Право на подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України чи за нововиявленими обставинами мають також незалежно від їх участі в судовому провадженні прокурори вищого рівня: Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники, керівник регіональної прокуратури, його перший заступник та заступники (ч. 4 ст. 36 КПК України).

В апеляційній скарзі прокурор має обов'язково зазначити свої вимоги та їх обґрунтування із зазначенням того, у чому полягає незаконність чи необґрунтованість судового рішення.

Прокурор має право подати до суду апеляційної інстанції заперечення на апеляційну скаргу на вирок чи ухвалу суду першої інстанції в письмовій формі протягом встановленого судом апеляційної інстанції строку.

В.І. Теремецький справедливо зазначає, що письмовому запереченню не можна надавати значення, рівного апеляції. Посилення покарання на вимогу обвинувача може мати місце лише тоді, коли про це йдеться в апеляційному поданні прокурора, поданому в установленому законом порядку, але воно не допускається за аналогічною вимогою, яка заявлена в письмовому запереченні, спрямованому на апеляцію засудженого [12, с. 85].

Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники мають право доповнити, змінити або відмовитися від апеляційної скарги, внесеної ними, керівниками, першими заступниками чи заступниками керівників або прокурорами прокуратур нижчого рівня (ч. 4 ст. 36 КПК України).

У літературі висловлювалася точка зору, згідно з якою як сторона в судовому розгляді прокурор вправі внести подання на вирок і зняття його подання вищестоящим прокурором обмежить це право, чим поставить прокурора – учасника судового розгляду в нерівне становище з іншими учасниками розгляду справи [7, с. 59].

Апеляційний розгляд здійснюється згідно з правилами судового розгляду в суді першої інстанції з урахуванням особливостей, передбачених Главою 31 КПК України.

За наслідками апеляційного розгляду скарги прокурора на вирок або ухвалу суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити вирок або ухвалу без змін;

2) змінити вирок або ухвалу;

3) скасувати вирок повністю чи частково та ухвалити новий вирок;

4) скасувати ухвалу повністю чи частково та ухвалити нову ухвалу;

5) скасувати вирок або ухвалу і закрити кримінальне провадження;

6) скасувати вирок або ухвалу і призначити новий розгляд у суді першої інстанції.

За наслідками апеляційного розгляду за скаргою прокурора на вирок суду на підставі угоди суд апеляційної інстанції має право також скасувати вирок і направити кримінальне провадження:

1) до суду першої інстанції для проведення судового провадження у загальному порядку, якщо угода була укладена під час судового провадження;

2) до органу досудового розслідування для здійснення досудового розслідування в загальному порядку, якщо угода була укладена під час досудового розслідування.

За наслідками апеляційного розгляду за скаргою прокурора на ухвали слідчого судді суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити ухвалу без змін;

2) скасувати ухвалу і постановити нову ухвалу.

Проаналізувавши передбачені в КПК України підстави для прийняття судових рішень за наслідками апеляційного розгляду, слід констатувати, що апеляційна скарга прокурора може містити вимоги як ті, що стосуються реалізації функції публічного обвинувачення, так і ті, що стосуються охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження. Наприклад, суд апеляційної інстанції скасовує вирок суду першої інстанції і ухвалює свій вирок у разі необхідності застосування закону про більш

тяжке кримінальне правопорушення чи збільшення обсягу обвинувачення; необхідності застосування більш суворого покарання; скасування необґрунтованого виправдувального вироку суду першої інстанції. Разом з цим суд апеляційної інстанції змінює вирок у разі пом'якшення призначеного покарання, якщо визнає, що покарання за своєю суворістю не відповідає тяжкості кримінального правопорушення та особі обвинуваченого; змінює правову кваліфікацію кримінального правопорушення і застосовує статтю (частину статті) закону України про кримінальну відповідальність про менш тяжке кримінальне правопорушення. Суд апеляційної інстанції скасовує судове рішення, якщо за наявності підстав для закриття судом провадження в кримінальній справі його не було закрито; судове рішення ухвалено незаконним складом суду; судове провадження здійснено за відсутності захисника, якщо його участь є обов'язковою. Судове рішення підлягає скасуванню або зміні у випадку неправильного застосування закону України про кримінальну відповідальність, тобто також у разі призначення більш суворого покарання, ніж передбачено відповідною статтею (частиною статті) закону України про кримінальну відповідальність.

Вважається, що така процесуальна позиція прокурора обґрунтовується виконанням завдань кримінального провадження (ст. 2 КПК України).

2. Провадження в суді касаційної інстанції (глава 32 КПК України).

Прокурор наділений повноваженнями щодо внесення касаційної скарги як в інтересах обвинувачення, так і для охорони законних прав та інтересів засудженого й інших учасників процесу [15, с. 10]. Як зазначає І.В. Гловюк, у стадії перегляду судових рішень у касаційному порядку прокурор продовжує здійснення функції кримінального переслідування, однак не у формі обвинувачення. Враховуючи, що прокурор, оскаржуючи судове рішення, відстоює, у першу чергу, публічні інтереси, є представником держави, а його діяльність спрямована на забезпечення законності, обґрунтованості та правосудності судового рішення, кримінально-процесуальну функцію, що відображає зміст його діяльності у касаційному провадженні, можна визначити як законоохоронну функцію [1, с. 99]. На наявність таких аспектів у кримінальній процесуальній діяльності прокурора вказується, зокрема, і в постанові Верховного Суду України від 21 січня 2016 р. №5-332кс15, у якій сформульовано висновок, що норми, які містяться в п. 20 ч. 2 ст. 36 і п. 6 ч. 1 ст. 425 КПК України, наділяють прокурора як сторону кримінального провадження правом подати касаційну скаргу на судові рішення, зазначені у ст. 424 КПК України, з підстави порушення права обвинуваченого на захист, тобто правом ініціювати відкриття касаційного провадження з метою ухвалення судом касаційної інстанції рішення на користь засудженого. Суд, аргументувавши такий висновок, вказав на те, що підтримання державного обвинувачення є лише часткою від законодавчо визначених функцій діяльності прокуратури, спрямованої на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Від належного виконання прокурором покладених на нього обов'язків у значній мірі залежить, чи будуть досягнуті завдання кримінального провадження, визначені у ст. 2 КПК України, зокрема: забезпечення того, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини; жоден невинуватий не був обвинувачений; жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу; щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура та прийнято законне рішення як під час розслідування справи, так і за результатами її судового розгляду. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 425 КПК України прокурор наділений правом на касаційне оскарження судових рішень у кримінальних провадженнях. Особливістю вказаної процесуальної норми є відсутність обмеження обсягу прав прокурора на касаційне оскарження, на відміну від установлених цією ж статтею обмежень таких прав для інших учасників кримінального провадження [8].

У касаційному порядку оскарженню підлягають судові рішення, регламентовані ст. 424 КПК України. Прокурором можуть бути оскаржені в касаційному порядку вирок суду першої інстанції на підставі угоди після його перегляду в апеляційному порядку, а також судове рішення суду апеляційної інстанції за

результатами розгляду апеляційної скарги на такий вирок виключно з підстав призначення судом покарання менш суворого, ніж узгоджене сторонами угоди; затвердження судом угоди у провадженні, в якому згідно з ч. 4 ст. 469 КПК України угода не може бути укладена.

У касаційній скарзі прокурора обов'язково зазначаються також обґрунтування вимог із зазначенням того, у чому полягає незаконність чи необґрунтованість судового рішення; вимоги до суду касаційної інстанції.

Прокурор має право подати до суду касаційної інстанції заперечення на касаційну скаргу в письмовій формі протягом встановленого судом касаційної інстанції строку.

Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники мають право доповнити, змінити або відмовитися від касаційної скарги, внесеної ними, керівниками, першими заступниками чи заступниками керівників або прокурорами прокуратур нижчого рівня (ч. 4 ст. 36 КПК України).

Касаційний розгляд здійснюється згідно з правилами розгляду в суді апеляційної інстанції з урахуванням особливостей, передбачених Главою 32 КПК України.

За наслідками розгляду касаційної скарги суд касаційної інстанції має право:

1) залишити судове рішення без зміни, а касаційну скаргу - без задоволення;

2) скасувати судове рішення і призначити новий розгляд у суді першої чи апеляційної інстанції;

3) скасувати судове рішення і закрити кримінальне провадження;

4) змінити судове рішення.

Обвинувальний вирок, ухвалений судом першої чи апеляційної інстанції, ухвалу суду апеляційної інстанції щодо вироку суду першої інстанції може бути скасовано у зв'язку з необхідністю застосувати закон про більш тяжке кримінальне правопорушення чи суворіше покарання або в інший спосіб погіршити становище засудженого лише у разі, якщо з цих підстав касаційну скаргу подав прокурор, потерпілий чи його представник.

Виправдувальний вирок, ухвалений судом першої чи апеляційної інстанції, ухвалу суду апеляційної інстанції щодо вироку суду першої інстанції може бути скасовано не інакше як на підставі касаційної скарги прокурора, потерпілого чи його представника, а також на підставі касаційної скарги виправданого з мотивів його виправдання.

Вказані положення є проявом реалізації прокурором функції публічного обвинувачення. Разом з цим, підставами для скасування або зміни судових рішень при розгляді справи в суді касаційної інстанції є істотне порушення вимог кримінального процесуального закону; неправильне застосування закону України про кримінальну відповідальність; невідповідність призначеного покарання тяжкості кримінального правопорушення та особі засудженого.

Як і під час перегляду судових рішень в апеляційному порядку, під час касаційного провадження також слід констатувати в повноваженнях прокурора реалізацію функції публічного обвинувачення, а також охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

3. Провадження у Верховному Суді України (Глава 33 КПК України).

Роль прокурора та органів прокуратури у перегляді судових рішень Верховним Судом України як самостійному і виключному провадженні у системі кримінального судочинства спрямована на виконання двох основних функцій. По-перше, пошук та моніторинг рішень суду касаційної інстанції, у яких може мати місце неоднакове застосування судом касаційної інстанції норм Кримінального кодексу України та / або Кримінального процесуального кодексу України (на підготовчій стадії) та, по-друге, безпосереднє ініціювання перегляду судового рішення у Верховному Суді України шляхом подання до останнього заяви про перегляд судового рішення, де може мати місце неоднакове застосування одних і тих самих норм матеріального та / або процесуального права, а також участь прокурора у судовому розгляді з підтриманням та детальним обґрунтуванням правових позицій, викладених у заяві про перегляд (на процесуальній стадії) [16, с. 14].

Прокурор може подати заяву про перегляд судового рішення з підстав, передбачених п. 1-3 ч. 1 ст. 445 КПК України.

Зазначимо, що у літературі викладені певні думки щодо функцій прокурора у цій стадії:

контрольно-пошукова, мотивувальна функції і функція ініціювання перегляду та участі у судовому розгляді [16, с. 9], кримінальне переслідування та законоохоронна функція [1, с. 99-100].

У заяві прокурора про перегляд судового рішення обов'язково зазначається також обґрунтування підстав для перегляду судового рішення, передбаченого ст. 445 КПК України, та вимоги.

Справи розглядаються Верховним Судом України за процедурою, визначеною главою 32, з винятками та особливостями, встановленими главою 33 КПК України.

Наслідками розгляду справи більшістю голосів від складу суду є прийняття однієї з таких постанов:

1) про повне або часткове задоволення заяви;

2) про відмову у задоволенні заяви.

За наявності підстав, передбачених п.п. 1-3 ч. 1 ст. 445 КПК України, Верховний Суд України має право:

1) скасувати судове рішення (судові рішення) повністю або частково та направити справу на новий розгляд до суду першої, апеляційної чи касаційної інстанції;

2) скасувати судові рішення та закрити провадження у справі;

3) змінити судове рішення (судові рішення), не передаючи справу на новий розгляд.

Отже, результатом подачі заяви прокурором про перегляд судового рішення Верховним Судом України може бути реалізація функції публічного обвинувачення, а також охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

4. Провадження за нововиявленими обставинами (глава 34 КПК України).

Прокурор має право подати заяву про перегляд за нововиявленими обставинами судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили. Перелік нововиявлених обставин регламентовано ч. 2 ст. 459 КПК України.

У заяві прокурора про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами зазначаються також обставини, що могли вплинути на судове рішення, але не були відомі та не могли бути відомі суду та прокуророві під час судового розгляду; обґрунтування з посиланням на обставини, що підтверджують наявність нововиявлених обставин, та зміст вимог прокурора до суду; перелік документів та інших матеріалів, які додаються.

Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники мають право доповнити, змінити або відмовитися від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, внесених ними, керівниками, першими заступниками чи заступниками керівників або прокурорами прокуратур нижчого рівня (ч. 4 ст. 36 КПК України).

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами розглядається судом протягом двох місяців з дня її надходження згідно з правилами, передбаченими КПК України для кримінального провадження в суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд.

Суд має право скасувати вирок чи ухвалу і ухвалити новий вирок чи постановити ухвалу або залишити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення. При ухваленні нового судового рішення суд користується повноваженнями суду відповідної інстанції.

Таким чином, як і в попередніх провадженнях щодо перегляду судових рішень, діяльність прокурора в даному випадку може мати також обвинувальний ухил або спрямованість щодо охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

Висновки

Аналіз повноважень прокурора у кримінальному провадженні під час перегляду судових рішень надає можливість зробити висновок про окремий напрям його діяльності – підтримання своїх доводів, викладених у апеляційній чи касаційній скарзі, заяві про перегляд судового рішення Верховним Судом України чи за нововиявленими обставинами. Вказаний напрям діяльності прокурора, на наш погляд, можна розглядати як прояв функції підтримання публічного обвинувачення, а також, в окремих випадках, - охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано точки зору вчених щодо визначення напрямів діяльності прокурора під час перегляду судових рішень у кримінальному провадженні. Обґрунтовано висновок, згідно з яким під час перегляду судових рішень у кримінальному процесі прокурор здійснює підтримання своїх доводів, викладених у апеляційній чи касаційній скарзі, заяві про перегляд судового рішення Верховним Судом України чи за нововиявленими обставинами. Вказаний напрям діяльності прокурора є проявом функції підтримання публічного обвинувачення, а також, в окремих випадках, - охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

SUMMARY

In the article the point of view of scientists to determine the activities of the prosecutor during the review of judicial decisions in criminal proceedings. Reasoned opinion according to which during the review of judicial decisions in criminal proceedings the prosecutor shall maintain its arguments set out in the appeal or the appeal, the application for revision of a judgment by the Supreme Court of Ukraine or new circumstances. Said direction of Attorney is a manifestation of the function of maintaining public prosecution and, in some cases - the protection of rights, freedoms and legal interests of participants of criminal proceedings.

Література

1. Гловюк І.В. Кримінально-процесуальні функції: теоретико-методологічні засади і практика реалізації: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.09 / І.В. Гловюк. – Одеса, 2015. – 602 с.

2. Долежан В.В. Вимоги до прокурорів-обвинувачів у світлі рекомендацій Ради Європи / В.В. Долежан, Ю.Є. Полянський // Вісник прокуратури.– 2003.– №12.– С. 9-14.

3. Каркач П.М. Державне обвинувачення в суді: конституційна функція прокуратури : навч.-метод. посіб. / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2007. – 208 с.

4. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району : метод. посіб. з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2008. – 352 с.

5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року // Голос України від 19.05.2012 р. – № 90-91.

6. Маринів В.І. Окремі питання участі прокурора у провадженні з перегляду судових рішень: сучасний стан і перспективи / В.І. Маринів // Юрист України. – 2011. – № 4 (17). – С. 82-87.

7. Омельяненко Г. Прокурор як суб'єкт перевірки законності та обґрунтованості судової постанови в кримінальному судочинстві України / Г. Омельяненко // Право України. – 1999. – №4. – С. 56-61.

8. Постанова Верховного Суду України від 21 січня 2016 р. №5-332кс15 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/b636c8924d6025c7c2257f760055bbe6/$FILE/5-332%D0%BA%D1%8115.doc.

9. Руденко М.В. Нагляд за додержанням прав та свобод людини і громадянина / М.В. Руденко // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2. – С. 46-51.

10. Савицкий В.М. Кризис прокурорского надзора / В.М. Савицкий // Социалистическая законность. – 1991. – № 1. – С. 31–32.

11. Середа В.О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді: дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В.О. Середа. – Х., 2006. – 233 с.

12. Теремецький В. Процесуальна природа заперечень на апеляцію в кримінальному судочинстві України / В. Теремецький // Юридична Україна. – 2005. – № 7. – С. 83–90.

13. Фідря Ю. Окремі питання діяльності прокурора у стадії апеляційного провадження / Ю. Фідря // Закон и жизнь. – 2011. - № 5. – С. 33-38.

14. Фідря Ю. Участь прокурора в апеляційному провадженні / Ю. Фідря // Актуальні проблеми держави і права. – 2004. – Вип. 22. – С. 997-1004.

15. Фідря Ю.О. Діяльність прокурора в контрольних стадіях кримінального процесу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Ю.О. Фідря . – Одеса, 2010. – 20 с.

16. Чупринська Є.М. Правова природа перегляду Верховним Судом України судових рішень у кримінальних справах: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Є.М. Чупринська . – Київ, 2015. – 20 с.

ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ АВТОТЕХНІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

ЛУБЕНЦОВ Андрій Васильович - завідувач сектору транспортно-трасологічних досліджень та досліджень технічного стану транспортних засобів Харківського НДІ судових експертиз ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса

УДК 343.98

В статье на основе анализа нормативно-правовых актов определены основания для назначения и проведения автотехнической экспертизы, которыми являются ряд фактических и юридических условий, при возникновении и исполнении которых возможно проведение экспертизы. Доказано, что фактическими основаниями автотехнической экспертизы является потребность в установлении неисправностей транспортного средства, которые угрожали безопасности движения, механизма ДТП и его элементов, а также соответствия действий водителя транспортного средства в данной дорожной ситуации техническим требованиям Правил дорожного движения. Юридическими основаниями является постановление следователя, прокурора или определение суда о поручении проведения автотехнической экспертизы, а также письменное обращение потерпевшего или стороны защиты уголовного производства.

Ключові слова: судова автотехнічна експертиза, підстави призначення та проведення експертизи, процесуальні аспекти експертизи.

Постановка проблеми

Останнім часом в Україні збільшилась кількість дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП). У числі останніх особливу небезпеку та занепокоєння становлять пригоди із тяжкими чи смертельними наслідками, які за останній рік значно перевищили кількісні показники минулих звітних періодів. У зв'язку з цим першочерговим завданням правоохоронних органів є повне та об'єктивне встановлення обставин подій, які відбуваються, збір достатніх доказів для з'ясування механізму злочину та винності учасників ДТП. Очевидно, що під час розслідування даної категорії кримінальних проваджень не достатньо лише правових знань слідчого, тому в абсолютній більшості випадків виникає необхідність у використанні спеціальних знань з різних галузей науки та техніки. Однією із форм використання спеціальних знань у кримінальному провадженні по фактах ДТП є призначення автотехнічної експертизи. Тому очевидно, що першочерговим питанням в межах дослідження автотехнічної експертизи є з'ясування підстав для призначення та проведення вказаного виду досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми проведення судових автотехнічних експертиз були предметом дослідження значної кількості вчених, таких як П.О. Ананьєв, Є.Б. Бульбака, С.П. Варенікова, А.Я. Гордовер, Р.В.Грушин, С.В. Данець, У.Е. Ешанкулов, В.А. Іларіонов, В.І. Клименко, В.В. Косяков, О.Б. Кучерявенко, Э.П. Леневский, Ю.В. Пясецький, А.И. Овчаренко, С.О. Попов, М.С. Романов, О.В. Сараєв, Е.Б. Сімакова-Єфремян, А.М. Туренко, Ю.Г. Харченко, Ю.А. Шлепов та інші.

Не вирішені раніше проблеми

Безумовно вказані науковці зробили значний внесок у дослідження розглядуваної проблематики. Однак у переважній більшості вони розглядали технічні та технологічні аспекти проведення автотехнічної експертизи. Поряд з цим залишились без уваги процесуальні питання призначення та проведення вказаної експертизи.

Метою даної статті є визначення процесуальних аспектів призначення та проведення судової автотехнічної експертизи.

Виклад основного матеріалу

Автотехнічна експертиза – це вид судових експертиз, метою якої є встановлення причинно-наслідкового зв'язку між діями учасників ДТП і вимогами правил дорожнього руху. З урахуванням результатів експертизи слідство й суд повинні відповісти на основне питання – чи мав місце нещасний випадок або пригода відбулася в результаті неправильних дій водія [1, с. 22].

Судова автотехнічна експертиза може проводитися як у експертних установах Міністерства юстиції України (Науково-дослідних інститутах судових експертиз) так і в експертних установах Міністерства внутрішніх справ (Науково-дослідних експертно-криміналістичних центрах) відповідно до регіональних зон обслуговування.

Ст. 242 Кримінального процесуального кодексу України встановлює, що експертиза проводиться експертом за зверненням сторони кримінального провадження або за дорученням слідчого судді чи суду, якщо для з'ясування обставин, що мають значення для кримінального провадження, необхідні спеціальні знання. Не допускається проведення експертизи для з'ясування питань права [2].

У коментарі до Кримінального процесуального кодексу України вказується, що залучення експерта та проведення судової експертизи – це слідча дія, яка є особливою, передбаченою законом формою одержання нових знань, що мають значення для кримінального провадження, за допомогою проведення досліджень особами, які володіють спеціальними знаннями в галузі науки, техніки, мистецтві, ремеслі [3, с. 437].

Ст. 243 КПК України встановлює, що сторона обвинувачення залучає експерта за наявності підстав для проведення експертизи, у тому числі за клопотанням сторони захисту чи потерпілого. Сторона захисту має право самостійно залучати експертів на договірних умовах для проведення експертизи, у тому числі обов'язкової. Експерт може бути залучений слідчим суддею за клопотанням сторони захисту.

Таким чином, аналіз норм КПК дозволяє дійти висновку, що законодавець передбачає, що при наявності підстав ініціаторами судової експертизи, в тому числі і автотехнічної, є сторона обвинувачення (слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор, потерпілий та його представник та законний представник), сторона захисту (підозрюваний, обвинувачений (підсудний), засуджений, виправданий, особа, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, їхні захисники та законні представники), а також слідчий суддя.

У криміналістиці та судовій експертології усталилася думка, що підстави для призначення та проведення експертизи поділяються на фактичні та юридичні. Фактичною підставою для призначення експертизи є потреба в наукових, технічних або інших спеціальних знаннях, які необхідні для вирішення певних питань у кримінальному провадженні. Спеціальні пізнання у відповідній галузі діяльності визначаються предметом експертизи [3, с. 619].

Юридичною підставою для проведення експертизи є відповідний процесуальний документ, який виноситься уповноваженою особою з метою посвідчення прийнятого нею рішення про залучення експерта до участі у кримінальному провадженні, шляхом проведення спеціальних досліджень. Однак з приводу юридичної підстави виникають певні дискусії. Адже у КПК не міститься прямої вказівки на такий документ.

Виходячи із змісту КПК, складно зробити висновок про те, яким саме процесуальним документом залучається експерт до

кримінального провадження. Відповідно до ч. 3 ст. 110 КПК рішення слідчого, прокурора приймається у формі постанови. Ч. 7 ст. 69 КПК дає підстави зробити висновок про те, що експерту надсилається доручення. Ст. 332 КПК передбачає право суду своєю ухвалою доручити проведення експертизи. Буквальне тлумачення ч. 3 ст. 332 КПК дає можливість зробити висновок, що ухвала суду має назву ухвала про доручення проведення експертизи. Таким чином, вчені роблять висновок, що юридичною підставою для залучення експерта повинна бути постанова про доручення проведення експертизи [3, с. 620].

Крім того, Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень передбачає, крім названих вище юридичних підстав, ще письмове звернення потерпілого чи сторони захисту кримінального провадження, у якому обов'язково зазначаються реквізити, перелік питань, поставлених експерту, а також об'єкти, що підлягають дослідженню [4].

Враховуючи загальні підстави для залучення експерта у кримінальне провадження, можна визначити фактичні та юридичні підстави для призначення та проведення автотехнічної експертизи. Так, фактичні підстави визначені завданнями, які підлягають вирішенню у кримінальному провадженні і, звісно, які вирішуються автотехнічною експертизою. Вказані завдання визначені Науково-методичними рекомендаціями з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, які затверджені Наказом Міністерства юстиції України 08.10.1998 № 53/5. Так основними завданнями автотехнічної експертизи є:

1) установлення несправностей транспортного засобу (далі – ТЗ), які загрожували безпеці руху, причин їх утворення та часу виникнення (до дорожньо-транспортної пригоди чи внаслідок неї або після неї), можливості виявлення несправності звичайно застосованими методами контролю за технічним станом ТЗ; визначення механізму впливу несправності на виникнення та розвиток пригоди;

2) установлення механізму ДТП та її елементів: швидкості руху (за наявності слідів гальмування та за пошкодженнями), гальмового та зупинного шляхів, траєкторії руху, відстані, пройденої ТЗ за певні проміжки часу, та інших просторово-динамічних характеристик пригоди;

3) установлення відповідності дій водія ТЗ у даній дорожній ситуації технічним вимогам Правил дорожнього руху, наявності у водія технічної можливості запобігти пригоді з моменту виникнення небезпеки, відповідності з технічної точки зору дій водія вимогам Правил дорожнього руху, а також встановлення причинно-наслідкового зв'язку між діями водія та ДТП [4].

Юридичною підставою для призначення та проведення автотехнічної експертизи є два види процесуальних документів: 1) постанова слідчого або прокурора про доручення проведення автотехнічної експертизи; 2) ухвала суду про доручення проведення автотехнічної експертизи. Крім того, підставою для проведення експертизи чи залучення експерта також може бути письмове звернення потерпілого чи сторони захисту кримінального провадження.

Такі документи повинні містити ряд обов'язкових даних. Відповідно до положень Інструкції у документі про призначення експертизи (залучення експерта) зазначаються такі дані: місце й дата винесення постанови чи ухвали; посада, звання та прізвище особи, що призначила експертизу (залучила експерта); назва суду; назва справи та її номер; обставини справи, які мають значення для проведення експертизи; підстави для призначення експертизи; прізвище експерта або назва експертної установи, експертам якої доручається проведення експертизи; питання, які виносяться на вирішення експертові; перелік об'єктів, що підлягають дослідженню (у тому числі порівняльних зразків та інших матеріалів, направлених експертові, або посилання на такі переліки, що містяться в матеріалах справи); інші дані, які мають значення для проведення експертизи. В такому документі перераховуються всі об'єкти, які направляються на експертне дослідження, із зазначенням точного найменування, кількості, міри ваги, серії та номера (для грошей НБУ та іноземної ва-

люти), інші відмінні індивідуальні ознаки (ч. 3.3) [3].

Крім того, відповідно до Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень у документах про призначення автотехнічної експертизи додатково повинні вказуватися момент виникнення небезпеки для руху. Якщо у документі про призначення експертизи (залучення експерта) момент виникнення небезпеки не зазначений, то експерт, виходячи з аналізу дорожньої обстановки, може визначити його за даними, що містяться в матеріалах справи (ч. 1.1).

У документі про призначення автотехнічної експертизи (залучення експерта) повинні бути зазначені дані про параметри і стан дорожньої обстановки, дорожнього покриття та обставини щодо дій учасників події, з яких має виходити експерт при проведенні досліджень (вихідні дані). При призначенні експертизи обставин ДТП необхідно, зокрема, вказувати: тип покриття дороги (асфальт, ґрунтова тощо), його стан (сухе, мокре, ожеледиця тощо), ширину проїзної частини, наявність і величину ухилів, наявність дорожніх знаків і розміток у районі ДТП, технічний стан ТЗ та його завантаженість; видимість і оглядовість дороги з місця водія, а в умовах обмеженої видимості – ще й видимість перешкоди; розташування ТЗ по ширині дороги, швидкість його руху (швидкість руху вказується, якщо немає сліду гальмування); момент виникнення небезпеки для руху; відстань, яку подолав пішохід з моменту виникнення небезпеки для руху до моменту наїзду, швидкість руху пішохода або час його руху з моменту виникнення небезпеки до моменту наїзду; чи застосовував водій термінове гальмування, і якщо застосовував, то яка довжина сліду гальмування до задніх коліс автомобіля (якщо сліди розташовані на ділянках дороги з різним покриттям, наприклад на проїзній частині й узбіччі, потрібно зазначити довжину сліду окремо на кожній з ділянок); місце наїзду відносно слідів гальмування (яку відстань пройшов ТЗ у стані гальмування до наїзду чи після наїзду на пішохода; якою частиною ТЗ контактував з пішоходом або якими частинами зіткнулись транспортні засоби; якщо ТЗ після залишення сліду гальмування до його остаточної зупинки рухався накатом, то яку відстань він пройшов у цьому стані). Якщо ДТП скоїв водій мотоцикла, крім того, зазначаються: ручним та ножним гальмом чи одним з них (яким саме) гальмував водій; якщо на мотоциклі з коляскою був один пасажир, то де він перебував (у колясці чи на задньому сидінні); якщо мотоцикл без коляски рухався в перекинутому стані, залишаючи сліди на дорозі, – то відстань, на яку він перемістився в такому стані (ч. 1.3).

Якщо призначається експертиза технічного стану ТЗ, у документі про призначення експертизи (залучення експерта) достатньо викласти фабулу справи і обставини, які стосуються особливостей об'єкта дослідження, знання яких може мати значення для експерта, наприклад, чи експлуатувався ТЗ після події; у якому стані були деталі (вузли), сполучені з деталями (вузлами), що досліджуються, тощо (ч. 1.4).

Якщо до моменту призначення експертизи (залучення експерта) органу (особі), що її призначає, не вдалося усунути протиріччя у вихідних даних, що були в справі, він (вона) може зазначити в документі про призначення експертизи (залучення експерта) варіанти їх значень і отримати висновки щодо кожного з них (ч. 1.5).

Орган (особа), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта), не має права вимагати від експерта, щоб той самостійно вибирав зі справи вихідні дані для проведення експертизи. Разом з тим вказані особи можуть поставити перед експертом питання про технічну спроможність (неспроможність) тих чи інших даних, які є у справі (ч. 1.6).

Разом з документом про призначення експертизи (залучення експерта) експерту за потреби надаються всі матеріали кримінального провадження, справи про адміністративне правопорушення, цивільної, господарської, адміністративної справи. Якщо орган (особа), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта) не може направити експерту всі матеріали справи, він повинен надати: протокол огляду місця по-

АНОТАЦІЯ

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів визначено підстави для призначення та проведення автотехнічної експертизи, якими є ряд фактичних та юридичних умов, при виникненні та виконанні яких можливе проведення експертизи. Доведено, що фактичними підставами автотехнічної експертизи є потреба у встановленні несправностей транспортного засобу, які загрожували безпеці руху, механізму ДТП та її елементів, а також відповідності дій водія транспортного засобу у даній дорожній ситуації технічним вимогам Правил дорожнього руху. Юридичними підставами є постанова слідчого, прокурора або ухвала суду про доручення проведення автотехнічної експертизи, а також письмове звернення потерпілого чи сторони захисту кримінального провадження.

SUMMARY

In article on the basis of analysis of normative legal acts set out the grounds for the appointment and conduct autotechnical examination, which are the number of factual and legal terms, with the origin and execution of which is perhaps the examination. It is proved that the factual basis of autotechnical expert appraisal is a need to establish vehicle trouble, which threatened the safety, of the road accident mechanism and its elements and compliance actions of the driver of the vehicle in a given traffic situation the technical requirements of traffic Rules. The legal basis is the resolution of the investigator, the Prosecutor or the court about the order of carrying out technical examination and a written request of the victim or the defence of criminal proceedings.

дії разом зі схемою та іншими додатками; протокол огляду ТЗ; протокол відтворення обстановки й обставин події (ч. 1.7) [4].

Таким чином, враховуючи викладене, можна зробити висновок, що процесуальні аспекти автотехнічної експертизи обумовлюються підставами їх призначення та проведення. Підставами для призначення та проведення автотехнічної експертизи є ряд фактичних та юридичних умов, при виникненні та виконанні яких можливе проведення експертизи. Так, фактичними підставами автотехнічної експертизи є потреба у встановленні несправностей транспортного засобу, які загрожували безпеці руху, механізму ДТП та її елементів, а також відповідності дій водія ТЗ у даній дорожній ситуації технічним вимогам Правил дорожнього руху. Юридичними підставами є постанова слідчого, прокурора або ухвала суду про доручення проведення автотехнічної експертизи, а також письмове звернення потерпілого чи сторони захисту кримінального провадження. Такі документи повинні містити ряд обов'язкових даних (загальних та специфічних), які притаманні, по-перше, для будь-якого виду експертиз (загальні дані), а по-друге, для автотехнічної експертизи (специфічні дані).

Література

1. Туренко А.М. Автотехнічна експертиза. Дослідження обставин ДТП: [підручник] / А.М. Туренко, В.І. Клименко, О.В. Сараєв, С.В. Данець. – Х.: ХНАДУ, 2012. – 320 с.

2. Кримінальний процесуальний кодекс : Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України, 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17

3. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. Т. 1 / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. – Х. : Право, 2012. -768 с.

4. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 № 53/5 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ЦИВІЛЬНОГО ПОЗОВУ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ ДО СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ

КОВАЛЕНКО Андрій Олександрович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 343.12

В статье рассмотрено историческое развитие правового регулирования института гражданского иска прокурора в уголовном процессе. Особое внимание уделено анализу нормативно-правовых актов, регулирующих в разное время указанный правовой институт. Сделан вывод, что на разных этапах его развитие менялось в зависимости от социально-политической обстановки.

Ключові слова: правове регулювання, прокурор, цивільний позов, відшкодування шкоди, пред'явлення, захист.

Постановка завдання

Сучасний рівень злочинності ставить перед державою нові вимоги до протидії їй, як негативному явищу. Унаслідок вчинення кримінальних правопорушень людині, суспільству й державі завдається шкода, що вимагає розширення шляхів її відшкодування (компенсації) шкоди. Наразі одним із дієвих правових механізмів відшкодування (компенсації) шкоди є інститут цивільного позову в кримінальному провадженні. Відповідно до чинного кримінального процесуального законодавства України у передбачених випадках і підставах прокурор уповноважений пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян. У зв'язку з цим виникає необхідність у дослідженні теоретико-прикладних проблем реалізації права прокурора на пред'явлення цивільного позову в кримінальному провадженні, а також визначенні перспектив його правового регулювання. Водночас повноцінне розкриття окреслених питань неможливе без з'ясування історичних аспектів становлення та розвитку інституту цивільного позову прокурора в кримінальному провадженні. Вважаємо, що ретроспективний аналіз правового регулювання зазначеного інституту на різних історичних етапах надасть можливість виявити недоліки та позитивні моменти, що сприятиме вдосконаленню чинного законодавства України з дослідженого питання.

Крім того, доцільність простеження історичного розвитку цивільного позову прокурора в кримінальному провадженні також зумовлено тим, що статус і повноваження прокурора у цій сфері діяльності неодноразово зазнавали суттєвих змін.

Стан наукового дослідження теми

Історію розвитку кримінального процесу України загалом і, зокрема, правового інституту цивільного позову прокурора в кримінальному провадженні вивчали у своїх праця Д. В. Боков, С. М. Братановський, О. В. Вітрук, В. Г. Даєв, В. В. Дубровін, А. Г. Мазалов, В. Т. Нор, Р. Д. Рахунов, Д. Г. Тальберг, В. В. Сухонос, О. В. Уриваєв та інші.

Виклад основного матеріалу

У наш час визначення конкретних шляхів ефективної реалізації прокурором права на пред'явлення цивільного позову в кримінальному провадженні неможливе без вста-

новлення відповідних інституційних передумов його формування.

Загалом у науковій літературі створення прокуратури пов'язано з ім'ям Петра І. Однак, досліджуючи інститут прокуратури в Україні в історико-правовому контексті, В. В. Сухонос відзначив, що останнім часом у літературі з'являються твердження про те, що прокуратура існувала і в допетровські часи. Не вступаючи в полеміку з цього приводу, вчений вважає, що виникнення прокуратури в більш-менш упорядкованому вигляді і законодавчому оформленні слід все ж таки віднести до періоду, коли Україна входила до складу Російської імперії [1, с. 7]. Підтримуючи наукову позицію вченого, вважаємо за доцільне розглядати становлення прокуратури саме з часу правління Петра І. При цьому слід зауважити, що складність історичного аспекту становлення і розвитку прокуратори, як і більшості сучасних правових інститутів, зумовлена перебуванням України під контролем різних держав того часу, політична спрямованість і законодавство яких були діаметрально протилежні.

Розпочинаючи дослідження, зазначимо, що протягом майже всього XVIII ст. робилися спроби кодифікації законодавства російської імперії. Так, Петро І неодноразово видавав накази розробити проекти нового уложення за прикладом шведського, але такі спроби не увінчалися успіхом. Але безумовно, зазначений історичний етап є концептуально важливим, адже саме у цей час було засновано прокуратуру. Зокрема, указом Петра І від 12 січня 1722 р. на теренах тодішньої Російської імперії засновано посаду генерал-прокурора («ока государеве») [2, с. 33]. На той час прокурор у повному розумінні був очима царя, через посередництво яких він міг стежити за ходом діяльності всього державного механізму [3, с. 3].

Що ж безпосередньо стосується становлення інституту цивільного позову прокурора в кримінальному процесі, слід погодитися з позицією Д. К. Бокова, який для об'єктивної періодизації використав єдиний критерій, зокрема наявність нормативних положень, що регулюють процедуру пред'явлення і вирішення цивільного позову прокурора. З урахуванням цього критерію автор виділив наступні періоди теоретичної моделі становлення і розвитку цивільного позову прокурора у кримінальному процесі на захист інтересів держави: 1) Петровський (1722-1755 роки) – період створення органів прокуратури з метою захисту інтересів держави; 2) Катеринський (1775-1864 роки) – період, протягом якого цивільний і кримінальний процес відокремлюються, а також створюється інститут стряпчих, тобто прокурорів, які виступали в судочинстві з питань відшкодування «казенної та громадської шкоди»; 3) Олександрійський (1864-1917 роки) – період дії Судових уставів, згідно з якими судова влада відокремлюється від органів обвинувачення і запроваджується принцип змагальності. У цей період на прокурора було покладено обов'язок захищати в суді майнові інтереси держави; 4) Радянський (1922-1993 роки) - повна відмова від «царських» досягнень в області захисту майнових інтересів держави в кримінальному судочинстві; 5) період правової та судової реформи [4, с. 10]. Вважаємо за доцільне більш детально проаналізувати кожен із вказаних періодів.

У першій чверті XVIII ст. на території Російської імперії значно виріс рівень злочинності, особливо в державній сфері, що стало поштовхом для створення органу, діяльність якого була направлена на її подолання. Саме тому діяльність органів прокуратури повинна була забезпечити єдність законності й правопорядку в державі в цілому, а також владних чинів у центрі та на містах зокрема [5, с. 443].

У свою чергу, С. М. Братановський та О. В. Уриваєв зауважили, що створення прокуратури як самостійного державного органу та подальше її функціонування було підпорядковано основоположному завданню – забезпечити правовий порядок у державі. Однак досягнення цієї мети було пов'язано зі значними труднощами, викликаними територіальними масштабами держави, культурними особливостями цього періоду та інше [7, с. 3].

Таким чином, у законодавстві XVIII – початку XIX століття відбулися суттєві зміни в правовій регламентації інституту цивільного позову прокурора в кримінальному

провадженні, зокрема в напрямі деталізації його порядку. До того ж, Д. Г. Тальберг зауважив, що ще до Петра І право розвивалося майже винятково на ґрунті народної юридичної самосвідомості та практичних потреб, адже наші пращури навіть не знали жодних абстрактних юридичних понять [8, с. 33].

Після смерті Петра І наступила суперечлива епоха переворотів, що, звичайно, не могло не відбитися на ролі прокуратури. Прокуратура перестала займати ключове положення, яке їй було відведено за час правління Петра І. З приходом на трон імператриці Анни Іванівни (російською Анна Иоанновна) всі органи і установи прокуратури були практично повністю скасовані. Прокуратура була відновлена лише у 1741 р., а саме в період правління дочки Петра І Єлизавети Петрівни [9, с. 22].

Після приходу на трон Катерини І влада поступово зосередилася в руках аристократії, що спочатку позначилося на становищі Генерал-прокурора, а потім і всієї прокуратури. Загалом за період правління Катерини І значно звужується державне значення прокуратури, а також її очільника – Генерал-прокурора. Безумовно, це негативно вплинуло на правове регулювання інституту цивільного позову прокурора в кримінальному процесі [7, с. 14].

Важливою епохою в історії розвитку цивільного позову прокурора в кримінальному провадженні слід вважати часи правління імператриці Катерини ІІ. Так, у 1765 році указом Катерини ІІ було заборонено стягувати відшкодування шкоди за правилами, що діяли раніше [10, с. 28].

Подальші губернські реформа Катерини ІІ 1775 року призвели до створення інституту стряпчих, у компетенцію яких увійшли питання «про кримінальні злочини і проступки», а також «про казенну та громадську шкоду» [4, с. 15]. Інакше кажучи, це були повноваження щодо забезпечення цивільного позову в кримінальному проваджені з метою відшкодування шкоди, завданої злочином.

Створення в імперії губерній і відповідних губернських прокурорів, а також прокурорських посад при судах, які продовжували здійснювати роль «ока государева» в регіонах, істотно розширило по вертикалі діапазон нагляду за законністю діяльності місцевої влади і органів судочинства. В «Установі для правління губерній Російської імперії» від 7 листопада 1775 р. була передбачена спеціальна глава «Про прокурорські та стряпчі посади». У цій главі були передбачені широкі повноваження прокурора щодо загального та судового нагляду, а також конкретизовані його посадові обов'язки [7, с. 15]. Крім того, на губернських прокурорів та їхніх помічників Указом «Установлення про губернії» 1775 р. покладалося: 1) виконання функцій із забезпечення цілісності державної влади; 2) нагляд за тим, щоб ніхто не обкладав населення забороненими зборами (тобто не займався незаконним оподаткуванням у своїх власних інтересах); 3) спостереження за тим, щоб посадові особи не зловживали своїми правами та не брали хабарів. Губернські прокурори також наглядали за законністю дій та рішень державних органів безпосередньо в губерніях і повітах [9, с. 23].

Загалом згідно із вказаним актом прокурори здійснювали: 1) охорону загального благоустрою в губернії; 2) нагляд за казенним управлінням; 3) нагляд за судом [11, с. 22]. До того ж, значне місце в діяльності прокуратури займав обов'язок фіскалата, тобто забезпечення інтересів скарбниці (фіску). Оскільки суд на той час був одним із головних джерел стягнення податків, прокурор повинен був доводити кожну провину громадян у суді, а також ухвалювати вигідні для держави рішення з питань стягнення завданої шкоди [12]. Тобто це свідчить про те, що таку діяльність прокурора можна вважати аналогом сучасного пред'явлення цивільного позову в кримінальному провадженні.

Як зазначив Д. Г. Тальберг, у проектах Уложень, розроблених при Катерині ІІ в 1754 і 1756 роках, у рамках кримінального процесу передбачався розгляд цивільно-правових вимог про відшкодування шкоди. Положення Уложень в основному ґрунтувалися на нормах Соборного Уложення 1649 р. та Нововказаних статей 1669 р. з дуже незначними змінами. Зокрема передбачалось, що при встановленні відсутності

складу злочину розшук припинявся, а відшкодування шкоди передавалося на розгляд цивільного суду [8, с. 43-44].

Таким чином, ухвалення Установлення про губернії 1775 року поклало початок формального відокремлення кримінального процесу від цивільного, зокрема шляхом утворення двох палат для кримінального і цивільного суду. За часи правління імператриці Катерині ІІ значення прокуратури значно змінилося, і вона фактично стає вищим органом управління загальної компетенції. При цьому прокуратура продовжувала бути органом надзору у сфері юстиції, фінансів і контролю за державними казначействами. Підтвердженням цього виступали задачі, що ставилися до прокуратори, а саме щодо захисту державних інтересів і законності. Уже на той час органи прокуратури не відносилися до жодної з гілок влади й відстоювали державні інтереси в суді, в тому числі щодо відшкодування шкоди.

За твердженням І. Л. Петрухіна, прокуратура дослідженого періоду була багатофункціональною, централізованою й перебувала поза системою виконавчої та судової влади, а також мала право об'ємного нагляду. Зокрема, за Петра І – це фіскали, при Катерині – прокурори, яких називали «око государеве». За його словами, саме ця модель побудови прокуратури в подальшому була використана в 1922 р. для зміцнення єдиної законності в державі [6, с. 204].

Після смерті Катерини ІІ на престол вступив її син Павло І, у період царювання якого діяльність органів і установ прокуратури була в значній мірі скорочена. Згодом, зокрема з приходом до влади Олександра І, було здійснено реформування державного управління, в тому числі в системі організації установ прокуратури, повноваження якої були істотно змінені та посилені. Під час перетворень структури державного управління в 1802-1812 роках відбулося злиття прокуратуру з міністерством юстиції. На Генерал-прокурора було покладено дві основні функції: 1) загальний нагляд за всіма судовими установами та посадовими особами судового відомства і в імперії; 2) охорону законів. Згідно з циркулярним ордером від 22 вересня 1802 року повноваження губернських прокурорів були розширені шляхом додання справ про посадові та загальнокримінальні злочини [13, с. 25-26; 7, с. 16]. Однак у повній мірі положення щодо змін в частині діяльності прокуратури так і не були реально втілені в життя.

Перша половина XIX ст. для історії України була періодом відсутності української національної державності і входження більшості її земель до складу Російської імперії як адміністративних одиниць. У першій половині XIX ст. на цих землях завершується ліквідація національної правової системи і набуває чинності загальноімперське законодавство [14, с. 357].

Особливістю цього періоду розвитку правового регулювання інституту цивільного позову прокурора у кримінальному процесі є те, що законодавче його регулювання здійснювалося «Зводом законів Російської імперії» 1832 р., створеного за ініціативою імператора Миколою І. У цьому законодавчому акті кримінальному процесу було відведено том XV книги ІІ «Закони про судоустрій у справах про злочини і проступки» [15].

Загальним у Зводі законів 1832 р. стало правило, відповідно до якого при подачі позову про відшкодування шкоди необхідно було детально описати наступне: яка саме шкода чи збиток були завдані; що вкрадено і на яку суму. При цьому, згідно зі ст. 40 зазначеного Зводу в разі завищення суми завданої шкоди особу, яка подала позов, могли позбавити відшкодування всієї суми.

Окремо слід звернути увагу на ст. 42 Зводу, якою було передбаченого, що при завершенні кримінальної справи припускалася подача позиву до цивільного суду, але кримінальне переслідування не могло бути порушено після звернення потерпілого до цивільного суду. З цією метою, відповідно до ст. 90, вживання заходів щодо забезпечення цивільного позову покладалося на поліцію, яка могла повернути вкрадене майно ще до суду [15].

Водночас, незважаючи на певні позитивні зміни, норми Зводу, що безпосередньо регулювали питання відшкодування шкоди, не утворювали єдину систему та здебільшо-

го стосувалися окремих складів злочину, таких як: крадіжка, грабіж і образа. До того ж, пред'явлення прокурором цивільного прозову в кримінальному процесі ускладнювалося складністю і заплутаністю процесуальних процедур, неможливістю часом визначити коло справ, які мали розглядатися в тому чи іншому суді.

15 серпня 1845 р. Миколою I було підписано «Уложення про покарання кримінальні та виправні». Це був перший кодифікований акт у сфері російського кримінального права, який діяв на території українських губерній Російської імперії в другій половині XIX ст. – на початку XX ст. [16, с. 124]. З-поміж іншого, у цьому документі знайшли свої відображення й кримінально-правові аспекти відшкодування шкоди, заподіяної злочином. Вперше у вітчизняній законодавчій практиці вказане Уложення містило в собі норми, у яких йшлося про зв'язок між відшкодуванням шкоди, завданої злочином, та майном винного. Так, у разі смерті винного його спадкоємці відповідали в обсязі наслідуваного майна. Якщо у вигляді покарання за вироком призначався штраф, який йшов у дохід держави, то до його виплати відшкодовувалася шкода, завдана потерпілому.

У 1851 р. норми Уложення про покарання були доповнені вказівками на те, що вищезазначені правила застосовувалися згідно з цивільними законами. У силу цього під час провадження кримінальної справи необхідно було належно керуватися не тільки нормами кримінального, але й цивільного права та процесу.

Отже, спроба імператора Олександра I, як і його наступника Миколи I, реформувати органи прокуратури так і не зрушила з місця. За твердженням А. Ф. Кістяковського, на безуспішність проведених реформувань вплинуло дві причини: 1) це війна з Францією та Англією, яка поглинула всі сили та вплив урядовців; 2) це недовіра уряду до напрацьованих європейськими народами принципів суспільного розвитку, за допомогою яких лише можна було здійснити суттєві зміни в кримінальному судочинстві [17, с. 2].

Підсумовуючи дослідження розвитку дореформеної прокуратури (досудової реформи 1864 року), а також оцінюючи її роль як державного органу, С. М. Братановський та О. В. Уриваєв відмітили, що поряд з Генерал-прокурором вищий нагляд здійснював Сенат, а на місцях губернатори. Обер-прокурор, який здійснював нагляд за рішеннями Сенату, був пов'язаний з губернською прокуратурою лише підпорядкуванням Генерал-прокурору [7, с. 17].

У контексті наведеного та враховуючи предмет дослідження, додамо, що діяльність прокуратури того часу з питань пред'явлення цивільного позову в кримінальному процесі ускладнювалася відсутністю відповідного законодавства. Низький рівень відшкодування прокурорами шкоди, завданої злочином, був обумовлений: по-перше, значними недоліками цього інституту; по-друге, постійними змінами у діяльності прокуратури, функції якої були досить широкими, але законодавчо чітко невизначеними, що негативно впливало на якісне виконання прокурорами обов'язків загалом, і зокрема з пред'явлення цивільного позову в кримінальному процесі.

Висновок

Проведений аналіз свідчить, що інститут цивільного позову прокурора в кримінальному процесі має досить давню історію і зазнавав постійних змін, що негативно впливало на його подальший розвиток. Існування цього інституту в різні часи пояснюється об'єктивною необхідністю відшкодування шкоди, завданої злочином. Історико-порівняльний аналіз правових джерел різного періоду з дослідженого питання та тогочасна практика їх застосування дає змогу наголосити як на позитивних, так і негативних здобутках у формуванні інституту цивільного позову прокурора в кримінальному процесі. У подальшому наукові пошуки доцільно здійснювати в напрямі дослідження законодавства післядореформеного періоду.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянутий історичний розвиток правового регулювання інституту цивільного позову прокурора в кримінальному процесі. Особливу увагу приділено аналізу нормативно-правових актів, які регулювали в різний час зазначений правовий інститут. Зроблено висновок, що на різних етапах його розвиток змінювався залежно від соціально-політичної обстановки.

SUMMARY

The article considers the historical development of legal regulation institute of civil suit of the prosecutor in criminal proceedings. The special attention is drawn to the analysis of normative legal acts, which regulated the said legal institute during different historical periods. It was concluded that at different stages of its development varied depending on the socio-political situation.

Література

1. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в України: історія і сучасність: монографія / В.В. Сухонос. Суми: ВДТ «Університетська книга», 2004. – 348 с.

2. Смоленский М. Б. Прокурорский надзор : учеб. / под ред. М. Б. Смоленского, И. А. Жильцова. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко»; Академцентр, 2012. – 239 с.

3. Прокурорский надзор : экзаменационные ответы / ред. С. П. Сергеев. – М. : Ответ, 2007 (М. : Щербинская типография). – 97 с.

4. Боков Д. К. Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: 12.00.09 / Д. К. Боков. – М., 2012. – 30 с.

5. Прокурорский надзор: учебник для вузов / И. С. Викторов, Ю. В. Кореневский, Л. А. Прокудина и др.; под общ. ред. А. Я. Сухарева. – М. : Норма, 2003. – 465 с.

6. Петрухин И. Л. Правосудие: время реформ / И. Л. Петрухин. – М.: Наука, 1991. – 208 с.

7. Братановский С. Н. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: монография / С. Н. Братановский, А. В. Урываев. – М. : Директ-Медиа, 2012. – 235 с.

8. Тальберг Д. Г. Гражданский иск в уголовном суде или соединенный процесс / Д. Г. Тальберг. – Киев, Типография В.И. Завадского, 1888. – 212 с.

9. Поляков, М. П. Прокурорский надзор : краткий курс лекций / М. П. Поляков, А. В. Федулов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-ство Юрайт, 2014. – 171 с. – Серия : Хочу все сдать!

10. Дубровин В. В. Становление, развитие и современное состояние правового регулирования института гражданского иска в уголовном процессе России / В. В. Дубровин // Вестник Московского Государственного Областного Университета. – 2009. – № 1. – С. 24–38.

11. Ласкина Н. В. Прокурорский надзор: учебник / Н. В. Ласкина. – М. : Юстицинформ, 2012. – 264 с. – (Серия «Образование»).

12. Басков В. И. Прокурорский надзор: учебник для студ. юрид. вузов и фак. с прил. нормативных актов / В. И. Басков. – М. : БЕК, 1996. – 558 с.

13. Бессарабов В. Г. Динамика становления и развития российской прокуратуры / В. Г. Бессарабов // Право и политика. – 2001. – № 3. – С. 25– 37.

14. Історія держави і права України: підручник. – У 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А.Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. – Том 1. – [В. Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.] – К. : Концерн «Видавничий Дім «ІнЮре», 2003. – 656 с.

15. Российское законодательство X – XX веков. Т.6. Законодательство первой половины XIX века. – М. : Юрид. лит., 1988. – 432 с.

16. Нагорний В. В. «Уложення про покарання кримінальні та виправні» 1845 року в контексті криміналізації діянь послідовників релігійних течій православного походження / В. В. Нагорний // Форум права. – 2016. – № 2. – С. 124–129.

17. Кистяковский А. Ф. О значении судебной реформы в деле улучшения уголовного правосудия / А. Ф. Кистяковский. – К. : Университетская типография, 1870. – 62 с

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВТРАТУ ДОКУМЕНТІВ, ЩО МІСТЯТЬ ДЕРЖАВНУ ТАЄМНИЦЮ, В ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

АНДРІАНОВА Тетяна Юріївна - аспірант відділу аспірантури та докторантури Національної академії Служби безпеки України

Статья посвящена исследованию вопросов уголовной ответственности за утерю документов, содержащих государственную тайну, в уголовном законодательстве европейских стран континентальной правовой системы.

Ключові слова: державна таємниця; втрата документів, що містять державну таємницю; злочини у сфері охорони державної таємниці; порівняльне кримінальне законодавство.

Постановка проблеми

Питання охорони державної таємниці набуває значної актуальності в умовах ведення гібридної війни проти України. Втрата документів, що становлять державну таємницю, а саме відомостей у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, може завдати значної шкоди національній безпеці України. На думку вчених, дослідження кримінального законодавства інших держав набули значної актуальності. «Аксіомою можна визнати те, – зазначає Ю.В. Баулін, – що освоєння реальної дійсності неможливе без опанування минулого та іншого досвіду, а останнє – без порівнянь. Недаремно нормативна база усіх сучасних дисертаційних досліджень з актуальних питань кримінального права, як правило, включає, крім чинного і того, що діяло раніше, вітчизняного законодавства, також положення міжнародних договорів і кримінального законодавства інших держав. Але ті спроби компаративного аналізу, які робили вчені-криміналісти досі, були несміливими, уривчастими, фрагментарними і не відображали усієї яскравої мозаїки зарубіжного кримінального законодавства» [1, с.9; 2, с. 137].

Одним із основних завдань кримінально-правової політики держави є запобігання злочинності. В цьому зв'язку одним із методів підвищення його ефективності є аналіз законодавства зарубіжних країн у частині виявлення позитивних тенденцій, які можуть бути запозичені в національне законодавство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми

Спеціальних досліджень законодавства європейських країн в частині кримінальної відповідальності за втрату документів, що містять державну таємницю, в Україні не проводилося. У той же час суттєвий внесок у дослідження інформації з обмеженим доступом, у тому числі і таємної, як предмета злочину зробили такі вчені, як Д.С. Азаров, Г.О. Андрощук, М.К. Галантич, В.А. Голубєв, В.Д. Гавловський, А.М. Гуз, О.В. Кохановська, М.Й. Коржанський, П.П. Крайнєв, С.В. Лащук, О.К. Мазуренко, П.П. Михайленко, А.А. Музика, С.О. Орлов, О.Е. Радутний, В.В. Саєнко, О.С. Самойлова, В.Я. Тацій. Проблему захисту органами і підрозділами СБ України державної таємниці у своїх роботах досліджували Л.В. Деркач, О.О. Климчук, С.О. Князев, А.І. Марущак, М.С. Пастернак, Т.Ю. Ткачук, О.В. Шамсутдінов та ін.

Метою цієї статті є порівняльний аналіз кримінальної відповідальності за втрату документів, що містять державну таємницю, у законодавстві окремих європейських країн та визначення доцільності врахування позитивного іноземного досвіду щодо удосконалення вітчизняного кримінального законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Континентальну правову систему досить часто називають франко-німецькою. Вона вплинула на кодифікацію багатьох держав Європи, Азії, Латинської і Центральної Америки, де прийняті кримінальні кодекси за типом цієї системи. Зокрема, Франція є країною, де перший після Великої Французької революції 1789 р. вперше з'явився буржуазний Кримінальний кодекс 1791 р. Пізніше цей кодекс був замінений Кримінальним кодексом Наполеона 1810 р., що діяв понад 180 років, доки 1 березня 1993 р. не набрав чинності новий, який діє й досі. Саме тому кодифіковану систему кримінального права, закладену КК 1791 р., називають континентальною. У Німеччині діє Кримінальне уложення 1871 р. у редакції від 1 січня 1975 р., хоча і після цього була прийнята низка доповнень і змін, головним чином у його Особливій частині (закони про економічну злочинність, про боротьбу з тероризмом). Кримінальне уложення побудовано на постулатах ідей класичної і соціологічної шкіл кримінального права.

Французька республіка. У Кримінальному кодексі Франції велику увагу приділено охороні державної таємниці, про це свідчить значна кількість правових норм, що регулюють ці суспільні відносини. Так, у чинному КК Франції злочини проти охорони державної таємниці представлені у книзі четвертій, яка містить главу III, що присвячена посяганням на національну оборону. Розділ II цієї глави «Посягання на таємницю національної оборони» встановлює кримінальну відповідальність за розголошення державної таємниці, а також за знищення відомостей, що мають характер таємниці національної оборони, викрадення, вилучення чи відтворення або ознайомлення з ними широкого загалу або будь-якої особи, що не має на це права (ст. 413-9 – 413-12). При цьому спеціальної норми, яка б передбачала кримінальну відповідальність за втрату документів, що містять державну таємницю, у КК Франції не передбачено.

Натомість, доволі широко представлена категорія злочинів щодо охорони державної таємниці у КК *Федеративної республіки Німеччини*. Так, у розділі II «Державна зрада та загроза зовнішній безпеці» більшість статей присвячена злочинам у сфері охорони державної таємниці. Перша стаття розділу містить визначення поняття державної таємниці. Під нею розуміють факти, предмети або відомості, які доступні тільки обмеженому колу осіб і які повинні триматися в таємниці від іноземної держави, щоб запобігти небезпеці заподіяння тяжкої шкоди зовнішній безпеці Федеративної Республіки Німеччина.

У розділі II КК ФРН містяться також норми, що встановлюють кримінальну відповідальність за розголошення державної таємниці (ст.95); видачу державної таємниці (ст.97); розголошення нелегальної таємниці (ст.97a); розголошення відомостей, що помилково прийняті за державну таємницю (ст.97b).

Проте спеціалізованої норми, яка б встановлювала відповідальність за втрату документів, що містять державну таємницю, у Кримінальному кодексі ФРН теж не зазначено.

Республіка Польща. У главі XXXIII Особливої частини КК Польщі (1997 р.) подається кримінально-правова характеристика злочинів проти охорони інформації. [3] Однією із статей розділу передбачено, що особа, яка розкриває або всупереч приписам закону використовує інформацію, що становить державну таємницю, підлягає покаранню у вигляді позбавлення волі строком від 3 місяців до 5 років (§1 ст.265). Кваліфікуючими ознаками зазначеної статі є розкриття такої інформації особі, яка діє від імені або на користь іноземного суб'єкта; розкриття інформації з необереж-

ності зазначеної в §1, яка стала відома йому в зв'язку з виконанням публічних функцій або отриманими повноваженнями.

Спеціальної норми, яка б передбачала відповідальність за втрату документів, що містять державну таємницю, в кримінальному кодексі Республіки Польщі не виділено.

Республіка Болгарія. Розділ I «Злочини проти охорони державної таємниці» Кримінального кодексу Республіки Болгарії входить в Главу XII «Злочини проти обороноздатності Республіки», що свідчить про важливість цього складу злочину у порівнянні з іншими. Вищевказаний розділ включає декілька статей, які передбачають кримінальну відповідальність, що стосуються охорони державної таємниці: розголошення відомостей, що становлять державну таємницю (ст. 357); розголошення відомостей або розповсюдження документів чи інших інформаційних носіїв відомостей, пов'язаних з діяльністю служб безпеки і поліції (ст. 357а); втрата документів, видань чи матеріалів, що містять державну таємницю (ст. 358); розголошення державної таємниці з необережності (ст. 359); розголошення відомостей військового, господарського чи іншого характеру, що не містять державну таємницю, але розголошення яких заборонено законом, наказом чи іншим адміністративним розпорядженням (ст. 360).

Так, у кримінальному кодексі Болгарії передбачена спеціальна норма, яка передбачає настання кримінальної відповідальності за втрату документів, видань чи матеріалів, що містять державну таємницю, у виді позбавлення волі до двох років або виправними роботами. Слід зазначити, що ця стаття містить однорідний склад злочину зі статтею 329 «Втрата документів, що містять державну таємницю» КК України, однак розбіжності в цих статтях полягають в тому, що за кримінальним кодексом України передбачено більш жорсткі санкції, а саме: позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

Латвійська Республіка. КК Латвії не містить окремо визначеної глави злочинів у сфері охорони державної інформації. З огляду на це склади злочинів, зазначені у ст. 94 «Умисне розголошення державної таємниці» та у ст. 95 «Розголошення державної таємниці з необережності», містяться в главі X «Злочини проти держави». Так, у ст. 95 КК Латвійської Республіки криміналізовані наступні форми суспільно небезпечного діяння: розголошення державної таємниці з необережності; втрата документів, що містять державну таємницю; втрата предметів відомості, про які становлять державну таємницю, вчинені особою, якій відомості, документи або предмети були довірені, якщо документи або предмети втрачені внаслідок порушення правил охорони державної таємниці, чим заподіяно істотну шкоду, – караються позбавленням волі на строк до трьох років або грошовим штрафом до п'ятдесяти мінімальних місячних заробітних плат.

У Королівстві Данії більшість складів злочинів у сфері охорони державної таємниці передбачено Главою 12 «Злочини проти незалежності і безпеки держави». Злочини, які систематизовані в цій главі, встановлюють кримінальну відповідальність за діяння особи, яка перебуває на службі в будь-якій іноземній державі або організації, чи за допомогою третіх осіб, залучених у таку діяльність, збирає або передає інформацію з питань, які відносяться до державних чи суспільних інтересів Данії, що повинна зберігатися в таємниці в незалежності від того, чи є така інформація достовірною чи ні, визнається винним у шпигунстві і підлягає тюремному ув'язненню на строк, який не перевищує 16 років (§107 КК Данії).

Також вищезазначена глава передбачає кримінальну відповідальність за розкриття чи передачу будь-якої інформації про секретні переговори, обговорення у відношенні іноземних держав, чи інформації, яка стосується економічних інтересів державного характеру по відношенню до іноземних держав. Якщо будь-яка з цих дій була скоєна через недбалість, то покарання передбачає взяття під варту або тюремне ув'язнення на будь-який термін, що перевищує три роки. (Частина 2 §109 КК Данії).

КК Данії передбачає в § 110 відповідальність за скоєння неуповноваженою особою умисно або з необережності:

1) описування, фотографування чи іншим способом відображення данських військових, оборонних укріплень, складів, підрозділів, озброєнь, матеріалів тощо, які не доступні суспільству, або копіювання, публікація таких зображень;

2) фотографування з літаків будь-якої території данської держави або публікація таких незаконно зроблених фотографій;

3) публікація положень, що стосується мобілізації данських збройних сил або інших військових зборів.

Особливістю КК Данії є також відсутність кримінально-правових норм, які б передбачали відповідальність за втрату документів, що містять державну таємницю. Цілком ймовірно, що такі дії підпадають під кваліфікацію § 110, який передбачає відповідальність за підроблення, знищення або прибирає будь-який документ або будь-який інший акт, який має значення для безпеки держави або його прав щодо іноземних держав. У частині 2 § 110 зазначено, якщо будь-яка з цих дій була скоєна через недбалість, то покаранням має бути просте взяття під варту або тюремне ув'язнення на будь-який термін, що не перевищує трьох років, або за наявності пом'якшувальних обставин – штраф.

Королівство Нідерландів не містить спеціальної норми, яка б передбачала кримінальну відповідальність за злочин, яка стосується втрати документів, що містять державну таємницю. Однак, слід зазначити, що книга 2 КК Королівства Нідерландів розпочинається розділом I «Злочини проти безпеки держави», у якій міститься ст. 98, що передбачає кримінальну відповідальність за розголошення інформації, предмету або відомостей, що стали відомі особі або органу, який неуповноважений отримувати таку інформацію внаслідок недбалості або необережності.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що за законодавством Королівства Нідерландів особа, яка винна у скоєнні такого злочину, підлягає тюремному ув'язненню лише на термін не більше одного року або штрафом третьої категорії.

Особливістю кримінального законодавства цієї держави є те, що в кримінальному кодексі, окрім складів злочинів, містяться й склади кримінальних проступків.

Так, у розділі VIII «Проступки, що містять злочинні зловживання» (ст. 463) зазначено, що публічний службовець, який без дозволу компетентних органів знімає копію або робить виписку із секретних урядових документів, або який оприлюднює їх зміст, підлягає ув'язненню не більше двох місяців або штрафу другої категорії.

У Королівстві Норвегії, як і Королівстві Нідерландів, не встановлено кримінальної відповідальності за втрату документів, що містять державну таємницю.

Кримінальний кодекс Королівства Норвегії містить лише перелік суспільно небезпечних діянь, що стосуються розголошення державної таємниці, та встановлює кримінальну віддільність за передавання іншій державі такої інформації або якщо така інформація спричинила велику небезпеку.

Австрійська Республіка. Кримінальний кодекс Австрії не містить окремо визначеного розділу злочинів у сфері охорони державної таємниці. Злочини, передбачені § 252 «Умисне розголошення державної таємниці», § 253 «Видача державної таємниці» § 254 «Вивідування державної таємниці», § 255 «Поняття державної таємниці», містяться у розділі XVI «Шпигунство».

Особливістю КК Австрії є також відсутність кримінально-правових норм, які б передбачали відповідальність за втрату документів, що містять державну таємницю.

***Висновки*:** встановлено, що європейські країни застосовують різні підходи до втрати документів, що містять державну таємницю.

Застосування порівняльного методу при дослідженні особливостей кримінальної відповідальності за втрату документів, що містять державну таємницю, в законодавстві зарубіжних країн дає змогу зробити низку важливих висновків, які є важливими з точки зору розуміння юридичної природи заборони цього діяння, питання побудови юридичної конструкції відповідного

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню питань кримінальної відповідальності за втрату документів, що містять державну таємницю, в кримінальному законодавстві європейських країн континентальної правової системи.

SUMMARY

this article is devoted to investigation of criminal responsibility for loss of documents containing a state secret in the criminal law of continental European legal systems.

складу злочину, визначення оптимальних меж покарання за вказане діяння тощо.

Для країн західної Європи не є характерним встановлення кримінальної відповідальності за втрату документів, що містять державну таємницю, як це передбачено КК України та кримінальними кодексами більшості пострадянських країн.

Країни континентальної системи права встановлюють кримінальну відповідальність лише за розголошення державної таємниці, що є різновидом злочинів проти держави.

Також слід визнати позитивним досвід європейських країн у частині криміналізації таких діянь та розглянути можливість запровадження такого положення у вітчизняному законодавстві про кримінальну відповідальність.

Література

1. Баулін Ю.В. Передмова до монографії: Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації / Ю.В. Баулін. – К.: Юрисконсульт, 2006. – С. 9-12.

2. Хряпінський П.В. Заохочувальні норми у кримінальному законодавстві України: теоретичні, законотворчі та правозастосовні проблеми [Текст] : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Хряпінський Петро Васильович; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого .- Х., 2010.- 628 с.

3. CZĘŚĆ OGÓLNA [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/10 (дата звернення: 20.12.2015). — Назва з екрану.

4. Criminal Code [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8881/preview (дата звернення: 20.09.2016). — Назва з екрану.

5. Criminal Code [Електронний ресурс]. Режим доступу: file:///C:/Users/744C~1/AppData/Local/Temp/Latvia_CC_am2013_en.pdf (дата звернення: 20.09.2016). — Назва з екрану.

6. Criminal Code [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.unodc.org/tldb/pdf/Denmark_Criminal_Code_2005.pdf (дата звернення: 20.09.2016). — Назва з екрану.

7. Criminal Code [Електронний ресурс]. Режим доступу: file:///C:/Users/744C~1/AppData/Local/Temp/Netherlands_CC_am2012_en.pdf (дата звернення: 20.09.2016). — Назва з екрану.

8. The General Civil Penal Code [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19020522-010-eng.pdf (дата звернення: 20.09.2016). — Назва з екрану.

9. Gesamte Rechtsvorschrift für Strafgesetzbuch, Fassung vom 04.11.2013 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4868/file/Austria_CC_as_of_%2004.11.2013_de.pdf (дата звернення: 20.09.2016). — Назва з екрану.

10. Code pénal [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3984/file/France_CC_updated%20on%2013-10-2010_FR.pdf (дата звернення: 20.09.2016). — Назва з екрану.

11. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації [Текст] : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Хавронюк Микола Іванович; Львівський державний університет внутрішніх справ .- К., 2007.- 552 с.

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

ЛЬОЗНИЙ Олег Анатолійович - аспірант відділу організації освітньо-наукової підготовки Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 343.14 (477)

Статья посвящена определению сущности и значения предмета доказывания в уголовном судопроизводстве. Исследован генезис его становления и развития. Проанализированы положения законодательства и точки зрения ученых, касающиеся содержания предмета доказывания и его составляющих элементов.

Ключові слова: кримінальне судочинство, докази, теорія доказів, предмет доказування, обставини, що підлягають доказуванню.

Постановка проблеми

Події останніх років, що кардинально змінили напрям розвитку України, стосуються і питань кримінального судочинства. Зміна орієнтирів кримінально-процесуальної діяльності безпосередньо має відношення до багатьох правових інститутів, включаючи питання теорії процесу доказування. У зв'язку з цим, виникла нагальна потреба переосмислення її методологічних основ. Вказана необхідність обумовлена також і тим, що норми доказового права є одною із ключових у практичній діяльності правоохоронних органів.

Стан дослідження

Питання, пов'язані із доказуванням у кримінальному судочинстві, протягом тривалого часу досліджували такі відомі науковці, як Ю. П. Аленін, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, А.Я. Дубинський, П.С. Елькінд, В.С. Зеленецький, Є.В. Коваленко, Л. Д. Кокорев, Л.М. Лобойко, А.М. Ларін, П.А. Лупинська, М.М. Михеєнко, Д. Й Никифорчук, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, В.О. Попелюшко, С. М. Стахівський, Л.Д. Удалова, М.О. Чельцов, С.А. Шейфер, М. Є. Шумило та інші. Разом з тим, на сьогодні поняття предмету доказування в теорії кримінального процесу визначається по-різному, що негативно позначається на практичній діяльності правоохоронних органів.

Метою статті є визначення сутності та значення предмету доказування в кримінальному процесі.

Виклад основного матеріалу

Важливим чинником у теорії доказів є поняття предмета доказування. Належне його визначення є необхідною передумовою для встановлення наявності чи відсутності фактів та обставин, що мають значення для відповідного кримінального провадження. Тому від того, як буде визначено предмет доказування, безпосередньо залежить вирішення завдань кримінального провадження, передбачених положеннями ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) [1].

Міркування щодо предмету доказування без згадки самого досліджуваного терміну простежуються у працях І.Я. Фойницького, який свого часу, спираючись на зміст Статуту кримінального судочинства 1864 р., завертав увагу на необхідність дослідження події злочину, відомостей про особу підсудного, обставин, що викривають

та виправдовують обвинуваченого, а також обставин, що встановлюють можливість або неможливість піддати обвинуваченого кримінальній відповідальності [2, с. 238].

Небезпідставно вважається, що вперше обставини, які підлягають доказуванню, знайшли своє чітке нормативне закріплення лише у ст. 15 Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік 1958 р., згідно з якою при провадженні попереднього слідства і розгляді кримінальної справи в суді підлягали доказуванню:

1) подія злочину (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення злочину);

2) винність обвинуваченого у вчиненні злочину;

3) обставини, що впливають на ступінь і характер відповідальності обвинуваченого;

4) характер і розмір шкоди, заподіяної злочином [3].

У подальшому вказана норма практично без змін була перенесена до кримінально-процесуального законодавства колишніх республік СРСР, зокрема, ст. 64 КПК УРСР 1960 р. [4], за винятком того, що до предмета доказування додано «інші обставини, що характеризують особу обвинуваченого, та причини і умови, що сприяли вчиненню злочину».

Доречно зазначити, що положення КПК України 2012 р. у порівнянні з КПК УРСР 1960 р. значно розширили вищевказаний перелік обставин, що складають предмет доказування. Кожна обставина, що підлягає доказуванню, є суттєвою для кримінального провадження, а тому має бути досліджена, але при цьому вирок суду ґрунтується виключно на тих доказах, що були досліджені лише безпосередньо судом (ст. 23 КПК України). Отже, згідно з положеннями чинного кримінального процесуального законодавства під час кримінального провадження підлягають доказуванню:

1) подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення);

2) винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення;

3) вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат;

4) обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою закриття кримінального провадження;

5) обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання;

6) обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна, або призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення, або є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення;

7) обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру (ч. 1. ст. 91 КПК України).

Вищезазначену сукупність обставин у теорії кримінального процесу прийнято називати «загальним предметом доказування», який може доповнюватися та конкретизуватися у деяких категоріях проваджень. У зв'язку з цим, В.В. Вапнярчук цілком слушно виокремлює «спеціальний» предмет доказування і визначає його як певну частину суспільних відносин з приводу обставин вчинення кримінальних правопорушень, характер яких залежить від окремого провадження [5, с. 242]. Таким чином, спеціальний предмет доказування, як правило, визначається на рівні норм Особливої частини Кримінального кодексу України [6], у яких регламентуються конкретні юридичні ознаки вчинених кримінальних правопорушень, а також

положень ст. 91 КПК України і окремих глав, що передбачають процесуальний порядок особливих проваджень, зокрема, ст. 485 КПК України щодо неповнолітніх та ст. 505 КПК України щодо застосування примусових заходів медичного характеру. Доказування даних обставин покладається на слідчого, прокурора, а в установлених законом випадках на потерпілого. У свою чергу, обов'язок доказування даних щодо розміру процесуальних витрат та обставин, що характеризують обвинуваченого, покладається на сторону, що їх подає (ч. 2 ст. 92 КПК України).

З багатьох фактичних обставин досліджуваної події до змісту предмета доказування включені лише ті, що при вирішенні відповідного кримінального провадження по суті мають певне правове значення. Як справедливо зазначає С. Я. Шейфер, у цьому сенсі предмет доказування в найзагальнішому вигляді слід трактувати як своєрідну програму доказової діяльності суб'єкта доказування, в ході якої відсікається все, що знаходиться поза межами мети кримінально-процесуального пізнання [7, с. 75]. Разом з тим, щоб довести вину особи у вчиненні злочину, а також інші обставини, що передбачені положеннями ст. 91 КПК України, у багатьох випадках мають бути доведені й інші факти, які знаходяться між конкретними доказами і обставинами, що мають правове значення. Як відомо, у теорії такі факти прийнято називати проміжними. На відміну від зазначених обставин, вони не мають закріплення в положеннях як матеріального, так і процесуального права.

Слід зазначити, що положення чинного кримінального процесуального законодавства не містять визначення поняття «предмет доказування». Разом з цим, у юридичній літературі різних часів науковці формулювали наступні підходи до визначення поняття та сутності предмета доказування. Так, М.С. Строгович предмет доказування визначав як систему обставин, які виражають властивості та зв'язки події, що досліджується, важливі для правильного вирішення кримінальної справи та прийняття процесуальних профілактичних заходів у справі, а також для реалізації у кожному конкретному випадку завдань судочинства [8, с. 152].

На думку М.М. Михеєнка, під предметом доказування в радянському кримінальному процесі слід розуміти таку сукупність передбачених кримінально-процесуальним законом обставин, встановлення яких необхідно для вирішення заяв і повідомлень про злочини, кримінальної справи взагалі або судової справи на стадії виконання вироку, а також для прийняття процесуальних профілактичних заходів у справі [9, с. 36]. Вказані визначення дещо схожі і містять положення щодо профілактичної діяльності, яка не передбачена чинним КПК України.

У свою чергу, Л.Т. Ульянова під предметом доказування розуміє сукупність обставин, що підлягають обов'язковому встановленню в кожній кримінальній справі, незалежно від її специфіки, і які мають правове значення для вирішення справи по суті [10, с. 108].

На думку С.М. Стахівського, предмет доказування – це передбачена законом сукупність обставин, що підлягають обов'язковому встановленню у кожній кримінальній справі з метою її правильного вирішення [11, с. 32].

Схоже визначення формулює В. В. Назаров та розкриває досліджуване поняття як сукупність обставин, що підлягають доказуванню у кожному кримінальному провадженні і є необхідними для його вирішення по суті [12, с. 194]. Вважаємо, що вказані визначення є більш досконалими за змістом і повністю відповідають реаліям сьогодення.

Зміст предмета доказування у загальному вигляді розкривається науковцями через п'ять необхідних напрямів дослідження матеріалів кримінального провадження, котрі стосуються події кримінального правопорушення, винуватості обвинуваченого, виду і розміру шкоди, завданої злочином, обставин, що впливають на ступінь тяжкості злочину і стосуються особи обвинуваченого та обставин, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності і покарання [13, с. 48].

Більш ґрунтовно сутність предмету доказування у кримінальному провадженні досліджують Л.М. Лобойко та О.А. Банчук. Вчені розкривають його через кримінально-правовий, цивільно-правовий та кримінально-процесуальний елементи. Так, на думку науковців, кримінально-правовий елемент предмету доказування утворюють обставини, встановлення яких дозволяє дати правильну юридичну кваліфікацію певного діяння як кримінального правопорушення і призначити справедливе покарання. До них належать обставини, що становлять склад кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого та обтяжують чи пом'якшують його відповідальність. У свою чергу, цивільно-правовий елемент визначається обставинами, пов'язаними із заявленням цивільного позову та можливою конфіскацією майна. І нарешті, кримінально-процесуальний елемент розкривається через обставини, доказування яких є необхідним для вирішення поточних питань провадження. Ними є обставини, що визначаються в законі як підстави для прийняття кримінальних процесуальних рішень як за результатами певного обсягу діяльності у кримінальній справі, так і для здійснення окремих процесуальних дій [14, с. 171-172].

Окрім цього, у юридичній літературі також висловлювалась думка щодо необхідності використання у досліджуваному питанні шлюбно-сімейного та іншого законодавства, що не знайшло підтримки як серед практиків, так і науковців [15, с. 96].

У контексті викладеного заслуговує уваги позиція В.А. Баніна, згідно з якою інформація про структурні елементи предмета доказування, її обсяг на певному етапі розслідування надає можливість слідчому висувати версії та планувати розслідування, а також зумовлює вибір певних процесуальних дій під час розслідування конкретного злочину [16, с. 10].

Привертає увагу той факт, що у юридичній літературі протягом тривалого часу не було єдності щодо розуміння понять «предмет доказування» і «межі доказування». Це, у свою чергу, призвело до того, що вказані терміни розглядалися як тотожні. Так, наприклад, Р.Д. Рахунов зазначав, що межі доказування – менш вдале викладення обставин, що підлягають доказуванню у конкретній кримінальній справі [17, с. 100].

У зв'язку з викладеним, доречно підтримати протилежну точку зору О. С. Старенького, який цілком слушно зауважує, що «якщо предмет доказування виражає мету доказування у кримінальному провадженні і становить сукупність обставин, що підлягають доказуванню (ст. 91 КПК України), то межі доказування виражають кордони, в рамках яких здійснюється дослідження всіх обставин кримінального провадження» [18, с. 5]. Отже, предмет доказування і межі доказування хоча і пов'язані між собою, але мають різне процесуальне значення.

Висновки

Дослідження сутності предмета доказування у кримінальному провадженні надає можливість прийти до висновку, згідно з яким дана категорія є багатоаспектним поняттям кримінально-процесуальної науки. Його визначення у кожному кримінальному провадженні, перш за все, залежить від особливостей вчиненого кримінального правопорушення. Отже, обставини, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, визначаються кримінальним процесуальним законодавством у положеннях ст. 91 КПК України, а тому предмет доказування є єдиним для усього кримінального процесу, але має конкретизуватися залежно від певного провадження.

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року // Голос України від 19.05.2012 р. – № 90-91. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

2. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. II. / И. Я. Фойницкий / [Общ. ред., послесл., прим. А.В. Смирнова]. – СПб. : АЛЬФА, 1996 – 605 с.

3. Основы законодавства Союза ССР и союзных республик. – М. : Юрид. лит., 1987. – 511 с.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню сутності та значення предмета доказування у кримінальному судочинстві. Досліджено генезу його становлення і розвитку. Проаналізовано положення законодавства та точки зору науковців, що стосуються змісту предмета доказування і його складових елементів.

SUMMARY

The article is devoted to defining the nature and importance of the subject of proof in criminal proceedings. The genesis of its development. Analyzed the legal provisions and opinions of scientists concerning proof of content and its components.

4. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28 грудня 1960 року // ВВР Української РСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.

5. Вапнярчук В. Загальна характеристика предмета кримінально-процесуального доказування / В. Вапнярчук // Вісник Національної академії правових наук України. – № 3 (74). – 2013. – С. 238-248.

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

7. Шейфер С. Я. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования / С. Я. Шейфер. – М. : Норма, 2009. – 125 с.

8. Строгович М. С. Теория судебных доказательств / М. С. Строгович // Избранные труды: в 3-х т. – Т. 3. – М. : Наука, 1991. – 300 с.

9. Михеенко М. М. Теоретические проблемы доказывания в советском уголовном процессе. : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.09. – К., 1984. – 47 с.

10. Уголовный процесс. Общая часть / Под ред. Ф. П. Гуценко. – М., 1996. – 304 с.

11.Стахівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування : монографія / С. М. Стахівський. – К. : Нац. академія внутр. справ України, 2005. – 272 с.

12. Назаров В. В. Кримінальний процес України : навч. посібник / В. В. Назаров. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2013. – 448 с.

13. Кримінально-процесуальний кодекс України із змінами та доповненнями станом на 01 грудня 2012 року: (Відповідає офіц. текстові). – К. : Алерта, 2012. – 304 с.

14. Лобойко Л. М. Кримінальний процес: Навчальний посібник / Л. М. Лобойко, О. А. Банчук. – К. : Ваіте, 2014. – 280 с.

15. Попелюшко В. О. Предмет доказування в кримінальному процесі (кримінально-процесуальні та кримінально-правові аспекти) : монографія / В.О. Попелюшко. – Острог : Нац. ун-т «Острозька академія», 2001. – 194 с.

16. Банин В. А. Структура предмета доказывания в советском уголовном процессе: учеб. пособ. / В. А. Банин. – Уфа, 1976. – 125 с.

17. Рахунов Р. Д. О понятии доказательства и главном факте доказывания / Р. Д. Рахунов // Советское государство и право. – 1965. – № 12. – С. 96-101.

18. Старенький О. С. Щодо визначення поняття меж доказування в кримінальному провадженні / О. С. Старенький // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 1(9) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n1/14sosvkp.pdf.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСТАВ ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

ЛЕВІН Віталій Ігорович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 343.132

В статье рассматриваются вопросы определения оснований проведения обыска. Исследуются юридические и фактические основания проведения указанного следственного (розыскного) действия, соблюдение которых является необходимым условием получения допустимых доказательств. Особое внимание уделено процессуальному порядку осуществления личного обыска. На основании анализа положений УПК Украины, которыми урегулирован прядок проведения обыска, сделан вывод о необходимости их совершенствования.

Ключові слова: обшук, особистий обшук, допустимий доказ, права та свободи особи, житло чи інше володіння, невідкладний випадок.

Постановка проблеми

Відповідно до норм ст. 62 Конституції України обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь [1]. У кримінальному провадженні наведена конституційна норма набуває особливого значення, про що свідчить положення ст. 17 КПК України, у ч. 3 якої вказано на те, що підозра та обвинувачення не можуть ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом [2]. Відтак, по-перше, дотримання встановленого законом процесуального порядку збирання доказів є запорукою доведення вини особи; по-друге, сприяє досягненню завдання кримінального провадження, зокрема щодо швидкого, повного і неупередженого розслідування кримінальних правопорушень. Одним із способів збирання доказів є проведення уповноваженими особами слідчих (розшукових) дій, вважливе місце в системі яких посідає обшук. У цьому разі важливе значення має чітке закріплення законодавчих підстав його проведення, оскільки проведений за відсутності на те підстав обшук буде недійсним, а встановлені в ході нього докази недопустимими.

У контексті поставленої проблеми **метою** статті є формування теоретичних положень щодо підстав для проведення обшуку, а також виявлення недоліків у правовій регламентації в цій частині, на підставі чого планується надати пропозиції з удосконалення кримінального процесуального законодавства України.

Стан наукової розробки теми

Теоретико-прикладні питання проведення обшуку завжди були і сьогодні залишаються предметом дискусії серед учених, практиків і юристів. Окремі питання визначення підстав для проведення обшуку розглядалися у працях Ю. П. Аленіна, Н. С. Карпова, Є. Г. Коваленка, Ю. В. Лук'яненка, О. Р. Михайленка, М. М. Михеєнка, В. Т. Нора, М. С. Строговича, О. Ю. Татарова, В. М. Тертишника, Л. Д Удалової, О. В. Швидкової, С. А. Шейфера та інших учених. Однак більшість наукових пошуків, спрямованих на вдосконалення кримінального процесуального законодавства та вивчення практики в частині

проведення обшуку, були здійснені за час дії КПК України 1960 р. З часу введення в дію чинного КПК України 2012 р. виникає необхідність переосмислення раніше сформованих поглядів із цього питання та розробки нових пропозицій і рекомендацій його застосування.

Виклад основного матеріалу

З метою встановлення всіх обставин вчинення кримінального правопорушення уповноважені особи проводять певний комплекс слідчих (розшукових) дій. При цьому їх характер і послідовність визначається в кожному кримінальному провадженні окремо, зокрема в залежності від виду злочину, встановлених обставин його вчинення та ін. Процесуальний порядок і форма проведення конкретної слідчої (розшукової) дії різняться між собою, але усі вони спрямовані на: 1) збирання доказів вчинення кримінального правопорушення; 2) виявлення знаряддя вчинення кримінального правопорушення або цінностей, які були здобуті злочинним шляхом; 3) перевірку вже отриманих доказів; 4) розшук злочинця. У цьому разі важливе значення має проведення обшуку, який відрізняється від інших процесуальних дій підставами, формою і цілями проведення. З огляду на предмет нашого дослідження, більш детально зупинимося саме на аналізі підстав для проведення обшуку.

Насамперед слід зазначити, що першоосновою нормативно-правового регулювання проведення обшуку є ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також ст. 30 Конституції України. Зокрема, у нормах зазначених статей передбачено, що обшук проводиться не інакше як за вмотивованим рішенням суду. Лише у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок обшуку житла та іншого володіння особи [1]. Тобто таке втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [3].

Як відомо, здійснення будь-якої процесуальної дії відбувається не інакше як з дотриманням процесуальної форми, до невід'ємних елементів якої входять підстави проведення. За визначенням С. А. Шейфера, підстави для проведення слідчих дій – це ті умови, за яких можливо їх провести і які включають різні правові вимоги до них [4, с. 18; 5, с. 104]. На нашу думку, підстави для проведення слідчих (розшукових) дій – це закріплені у відповідних законодавчих положеннях умови, дотримання яких надає право уповноваженій особі провести слідчу (розшукову) дію, а також наявність достатніх даних, що вказують на необхідність проведення конкретної слідчої (розшукової) дії в кримінальному провадженні.

Що ж стосується обшуку, аналіз положень чинного КПК України дає змогу зазначити, що законодавець передбачив як загальні, так і спеціальні підстави його проведення. Так, відповідно до ч. 2 ст. 223 КПК України загальною підставою для проведення будь-якої слідчої (розшукової) дії є наявність достатніх відомостей, що вказують на можливість досягнення її мети. У свою чергу, спеціальна підстава для проведення обшуку передбачена ч. 2 ст. 234 КПК Україні, в якій закріплено, що обшук проводиться на підставі ухвали слідчого судді.

Разом із цим у науковій літературі підстави для проведення обшуку поділяються на юридичні (правові) і фактичні [6, с. 197; 7, с. 30; 4, с. 18]. Проте звернемо увагу на те, що за дії КПК України 1960 р. та за чинним КПК України їх трактування здійснюється вченими по-різному, адже законодавче формулювання норм, що безпосередньо регламентують порядок проведення обшуку відрізняється.

У КПК України 1960 р. підстави для проведення обшуку були передбачені в ст. 177, до якої три рази вносилися зміни і доповнення. Так, в останній редакції зазначеної статті було встановлено, що обшук проводиться в тих випадках, коли є достат-

ні підстави вважати, що знаряддя злочину, речі й цінності, здобуті злочинним шляхом, а також інші предмети і документи, які мають значення для встановлення істини в справі чи забезпечення цивільного позову, знаходяться в певному приміщенні або місці чи в якої-небудь особи. Обшук проводиться також і в тому випадку, коли є достатні дані про те, що в певному приміщенні або місці знаходяться розшукувані особи, а також трупи чи тварини [8].

Коментуючи наведену статтю, О. Д. Соловйов зазначив, що під достатніми даними розуміється наявність показань свідків, потерпілого або інших доказів, які свідчать про необхідність проведення обшуку у відповідної особи або у певному місці. В невідкладних випадках підставою для проведення обшуку можуть бути і всебічно перевірені дані оперативно-розшукового характеру [9, с. 169].

У контексті аналізу положень КПК України 1960 р. з піднятого питання В. М. Тертишник зазначив, що юридичною підставою обшуку є постанова особи, у провадженні якої перебуває справа, санкціонована прокурором, а стосовно житла чи іншого володіння особи – вмотивоване рішення суду. Фактичні підстави обшуку – це ймовірні дані, які вказують на приховання в певному місці предметів та документів, що мають значення для справи. Ці дані можуть бути отримані в ході допитів, очних ставок, огляду місця події або при здійсненні інших процесуальних дій, у процесі проведення оперативно-розшукових або адміністративно-процесуальних дій, що виконуються органами дізнання [10, с. 565].

У свою чергу, Є. Г Коваленко правову підставу (основу) проведення слідчої дії визначив як сукупність передбачених кримінальним процесуальним законом умов, що дають слідчому право виконати ту або іншу слідчу дію. Під фактичною основою, на його думку, слід розуміти фактичні дані, що диктують необхідність виконання конкретних дій в інтересах встановлення істини у справі. З огляду на це, під підставами для обшуку вчений розумів відомості, що містяться в показаннях учасників процесу: свідків, потерпілих, підозрюваних, обвинувачених; у протоколах інших слідчих дій, заявах громадян, керівників підприємств, установ, фірм, а також одержані у процесі оперативно-розшукових заходів [11, с. 295-296].

З прийняттям чинного КПК України будь-яка слідча (розшукова) дія повинна проводитися не інакше як за наявності для того законних підстав, тобто як випливає зі змісту ч. 223 КПК України, це наявність достатніх відомостей, що вказують на можливість досягнення її мети. Інакше кажучи, як уже було зазначено вище, це є загальна підстава для проведення будь-якої слідчої (розшукової) дії. Ця підстава є і фактичною та вказує на дві взаємопов'язані її складові – «наявність достатніх відомостей» та «можливість досягнення мети». Однак, у науково-практичних коментарях до КПК України 2012 р. зазначається, що у законі не вказується, яка саме сукупність відомостей може бути визнана достатньою для проведення слідчої дії. Передусім, як слушно зауважують вчені, законодавець вживає словосполучення в множині, а значить мова повинна йти не про одиничні повідомлення, відомості, докази, а про їх сукупність. До того ж, визначення достатності відомостей для проведення слідчої (розшукової) дії пов'язано з їх оцінкою з точки зору достатності та залежить від внутрішнього переконання слідчого чи прокурора. На цій основі вчені вважають, що достатньою уявляється певна сукупність відомостей, яка при її оцінці приводить слідчого чи прокурора до єдиного висновку – про необхідність проведення слідчої (розшукової) дії, під час якої буде досягнута її мета як ідеальна модель того результату, якого намагається досягти слідчий чи прокурор. При цьому було б несправедливо вимагати отримання підстав, які з достовірністю встановлюють можливість досягнення її мети, адже достатнім є високий ступінь достовірності. Відтак відомості, що вказують на можливість досягнення мети слідчої (розшукової) дії, можуть бути отримані в ході проведення процесуальних дій оперативно-розшукових заходів, ревізій та перевірок, передбачених КПК України. Що ж стосуються мети проведення конкретної слідчої (розшукової)

дії, то вона вказується у відповідній статті КПК України, що безпосередньо регулює процесуальний порядок її проведення [12; 13, с. 550-551].

Дещо по-іншому підстави для проведення слідчих (розшукових) дій визначено у науково-практичному коментарі КПК України за редакцією С. В. Ківалова. Так, у коментарі до ст. 223 КПК України під юридичними (правовими) підстави розуміються положення, відповідно до яких у законі міститься вказівка на те, що слідчий має право проводити певні слідчі дії за наявності відповідної постанови, а у випадках, прямо передбачених законом, ще й наявність постанови, згоди прокурора або ухвали слідчого судді. У свою чергу, фактичною підставою є дані, що маються в розпорядженні слідчого, які дозволяють дійти висновку щодо необхідності виконання в інтересах розслідування конкретної слідчої дії. Ці дані не завжди повинні мати характер доказу, вони можуть бути отримані з непроцесуальних джерел. Зокрема, обшук може проводитися, виходячи з отриманих оперативним шляхом відомостей про наявність знарядь злочину в певній квартирі, будинку чи іншому володінні особи [14, с. 473].

Суттєвих змін зазнала й процесуальна форма проведення обшуку, у зв'язку з чим підстави для його проведення також було змінено. Насамперед, у чинному КПК України, на відміну від попереднього КПК України 1960 р., не передбачено окремої статті, яка б регулювала підстави для проведення обшуку. Лише у ч. 2 ст. 234 чинного КПК України вказано, що обшук проводиться на підставі ухвали слідчого судді, тобто це і є спеціальна та правова (юридична) підстава.

Фактичною підставою для проведення обшуку є наявність достатніх відомостей, що вказують на можливість досягнення його мети. До них, зокрема, можна віднести достатні відомості про те, що знаряддя кримінального правопорушення або майно (речі й цінності), здобуте у результаті його вчинення, а також інші предмети і документи, що мають значення для розкриття правопорушення чи забезпечення цивільного позову, відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення знаходяться в певному приміщенні або місці чи в якої-небудь особи. Обшук проводиться також і в тому випадку, коли є достатні дані про те, що в певному приміщенні або місці знаходяться розшукувані особи, трупи чи тварини. Такі дані можуть бути одержані кримінальним процесуальним шляхом і міститися в матеріалах кримінального провадження (у показаннях та інших повідомленнях громадян і посадових осіб, заявах, поясненнях, рапортах), у протоколах слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій та ін. Ці дані також можуть бути отримані оперативно-розшуковим шляхом. Важливим є те, що докази, на підставі яких виноситься клопотання про проведення обшуку, повинні відповідати вимогам допустимості (ст. 86-88 КПК) [12; 13, с. 592-593].

Водночас, ураховуючи загальний аналіз положень КПК України, можна зазначити, що правова підстава для проведення слідчих (розшукових) дій, у тому числі обшуку, не обмежується лише наведеними умовами. З приводу цього підтримаємо позицію О. В. Швидкової, яка вказала, що загальною правовою підставою, яка надає відповідним суб'єктам кримінального процесу повноваження на проведення обшуку, слід вважати розпочате досудове розслідування. На це вказують положення ч. 3 ст. 214 КПК України, відповідно до яких забороняється здійснювати досудове розслідування до внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР). Виключенням з цього правила є виявлення ознак кримінального правопорушення на морському чи річковому судні, що перебуває за межами України. В такому випадку досудове розслідування розпочинається негайно, відомості про нього вносяться до ЄРДР при першій можливості, а капітан судна відповідно до ч. 2 ст. 520 КПК України уповноважений здійснювати обшук житла чи іншого володіння особи і особистий обшук без ухвали слідчого судді [15, с. 3]. До цього слід додати огляд місця події, який у невідкладних випадках може

бути проведений до внесення відомостей до ЄРДР, що здійснюється негайно після завершення огляду. При цьому слід мати на увазі, що обшук, як зокрема й інші слідчі (розшукові) дії, не може бути проведений після закінчення строків досудового розслідування, крім його проведення за дорученням суду у випадках, передбачених ч. 3 ст. 333 КПК України. Крім того, обшук не може бути проведений у випадку зупинення досудового розслідування.

Наступною важливою умовою щодо визначення правової підстави проведення обшуку є належний учасник кримінального провадження. У цьому разі слід враховувати два взаємопов'язані аспекти, а саме: по-перше, це особа, яка уповноважена на його проведення в межах визначеної положеннями ст. 216 КПК підслідності; по-друге, це особа, якій відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України керівник органу досудового розслідування доручив здійснювати кримінальне провадження. Згідно з КПК України – це слідчий та прокурор, а у разі здійснення досудового розслідування групою слідчих або прокурорів (ч. 2 ст. 39, ч. 1 ст. 37 КПК України), слідчий, прокурор, який вказаний в ухвалі слідчого судді. Разом з тим, на підставі ст. 41 КПК України, слідчий, прокурор мають право надати доручення оперативним підрозділам на проведення слідчих (розшукових) дій та негласний слідчих (розшукових) дій.

Також у ст. 519 КПК України передбачено, що службовими особами, уповноваженими на вчинення процесуальних дій, є: 1) керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України, який уповноважений їх проводити у разі вчинення кримінального правопорушення на території дипломатичного представництва чи консульської установи України за кордоном; 2) капітан судна України, який уповноважений їх проводити у разі вчинення кримінального правопорушення на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні. Проте, за слушним твердженням О. В. Швидкої, положення ч. 2 ст. 520 КПК України, які уповноважують зазначених осіб на здійснення обшуку житла чи іншого володіння особи без ухвали слідчого судді, не повною мірою узгоджені із вимогами ст. 30 Конституції України. У цьому контексті ми підтримаємо позицію вченої, що у разі відсутності невідкладного випадку, визначеного у ст. 30 Конституції України, керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України, капітан судна України не мають права обшукувати житло чи інше володіння особи без відповідного судового рішення [15, с. 5]. Підтримуючи наведене додамо, що відповідно до ст. 64 Конституції України обмеження конституційних прав і свобод людини можливе виключно у випадках, передбачених нею. Це наочно свідчить про суперечливість й недосконалість законодавчих положень.

У контексті дослідження акцентуємо увагу на тому, що не слід плутати підстави, за наявності яких можна провести обшук (у цьому разі це ухвала слідчого судді), та підстави, що входять до переліку відомостей, якими слідчий, прокурор обґрунтовує клопотання про проведення обшуку (п. 4 ч. 3 ст. 234 КПК України). В останньому випадку наводяться саме фактичні підстави, які дають змогу слідчому судді дійти висновку про можливість досягнення мети обшуку, передбаченої ч. 1 ст. 234 КПК України.

На нашу думку, у чинному КПК України законодавець із незрозумілих причин залишив поза увагою процесуальний порядок урегулювання особистого обшуку. При цьому в ч. 8 ст. 191, ч. 3, 5,6 ст. 208, ч. 3 ст. 482, п. 2 ч. 2 ст. 520 КПК України вказано на можливість здійснення особистого обшуку особи та відображення його результатів у протоколі затримання. Однак окремої статті, яка безпосередньо регулювала б це питання, у КПК України не передбачено. На нашу думку, це є законодавчою прогалиною, що зумовлює неоднакове правозастосування положень чинного кримінального процесуального законодавства. Вважаємо, що на сьогодні нагальним питання є унормування окрес-

леної проблеми, оскільки, як доречно зазначила О. Комарницька особистий обшук затриманої особи сприяє можливому виявленню в неї знарядь, предметів кримінального правопорушення (грошей, цінностей та інших речей, отриманих кримінально протиправним шляхом) або тих матеріальних об'єктів, які зберегли на собі його сліди чи містять інші відомості та можуть бути використані як докази, що підлягають встановленню під час досудового розслідування [16, с. 306]. В іншому разі може постати питання про визнання отриманих доказів недопустимими, що додатково вказує на важливість цього аспекту. До того ж О. Комарницька зауважила, що наразі серед науковців і практиків активно обговорюється питання, наскільки є законним застосування положень ст. 234 КПК України (обшук житла чи іншого володіння особи) до подібних правовідносин, якими є особистий обшук [17, с. 43]. Про необхідність вдосконалення чинного КПК України в цій частині також наголошують практичні працівники. Зокрема, Ю. В. Лук'яненко зазначив, що дане питання, безумовно, є актуальним, адже особистий обшук завжди супроводжується застосуванням примусу, що тимчасово обмежує права, свободи та законні інтереси особи [18, с. 148].

Таким чином, нині виникає необхідність у внесенні законодавчих змін з питань особистого обшуку особи, що стане додатковою процесуальною гарантією обшукуваного та дієвості здійснення кримінального провадження.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, слід відзначити, що на сьогодні залишається законодавча невизначеність та протиріччя між положеннями КПК України, які регулюють підстави і порядок проведення обшуку. Насамперед, необхідно запровадити чітку й логічну побудову норм, що регулюють порядок здійснення особистого обшуку, оскільки в порівнянні з іншими видами обшуку він має свої процесуальні особливості.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (з останніми змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96–вр.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651–VI (з останніми змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

3. Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 04.11.1950 р. (ратифікована Законом України № 475/97–ВР від 17.07.1997 р.) // Офіційний вісник України від 16.04.1998 – 1998 р., № 13, / № 32 від 23.08.2006 р. – С. 270.

4. Шейфер С. А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение / С. А. Шейфер. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2004. – 191 с.

5. Шейфер С. А. Следственные действия. Система и процессуальная форма / С. А. Шейфер. – М. : Изд-во «Юрлитинформ», 2001. – 208 с.

6. Уголовный процесс: учебник для иностранных слушателей вузов МВД СССР / под ред. В. П. Божьева. – М. : Академия МВД СССР, 1989. – 416 с.

7. Аленин Ю. П. Процессуальные особенности производства следственных действий : моногр. / Ю. П. Аленин; Одес. нац. юрид. акад. – О. : Центр.-Укр. изд-во, 2002. – 264 с.

8. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 р. № 1001-05 (втратив чинність на підставі Кодексу № 4651-VI від 13.04.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1002-05.

9. Кримінально-процесуальний кодекс Української РСР. Науково-практичний коментар / відп. ред М.Т. Самаєв. – К. : Вид-во політичної літ-ри України, 1968. – 400 с.

10. Тертишник В. М. Кримінальне-процесуальне право України: підручник. 4-те вид., доп. і переробл. – К. : Вид-во А.С.К., 2003. – 1120 с.

11. Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: навч. посіб. / Є. Г. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 576 с

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються питання визначення підстав проведення обшуку. Досліджуються юридичні та фактичні підстави проведення зазначеної слідчої (розшукової) дії, дотримання яких є необхідною умовою отримання допустимих доказів. Окрему увагу приділено процесуальному порядку здійснення особистого обшуку. На підставі аналізу положень КПК України, якими врегульовано порядок проведення обшуку, зроблено висновок про необхідність їх удосконалення.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» Національна академія правових наук України. – http://yport.inf.ua/naukovo-praktichniy-komentar-novogo.html.

13. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2-х т. Т. 1 / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В. Я. Тація та ін. – Х. : Право, 2012. – 768 с.

14. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / відп. ред.: С. В. Ківалов, С. М. Міщенко, В. Ю. Захарченко. – Х.: Одіссей, 2013. – 1104 с.

SUMMARY

The article deals with the definition of the bases of the search. Study the legal and factual grounds of the said investigative (detective) actions, compliance with which is a necessary condition of admissible evidence obtaining. Special attention is paid to procedural procedure for personal search. Based on the provisions of the Code of Ukraine, which regulate the procedure of search, concluded on the need to improve them.

15. Швидкова О. В. Обшук як спосіб збирання доказів / О. В. Швидкова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14sovszd.pdf.

16. Макаренко Є. І. Щодо мети затримання підозрюваного у вчиненні злочину / Є. І. Макаренко // Право і суспільство. – 2013 – № 6. – С. 302–307.

17. Комарницька О. Особистий обшук: сучасний стан та перспектива / О. Комарницька // Часопис Академії адвокатури України. – 2014. – № 2 (23). – Том 7. – С. 41–46.

18. Лук'яненко Ю. В. Затримання особи як захід забезпечення кримінального провадження : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ю. В. Лук'яненко. – Х., 2016. – 236 с.

ПРАВА ЛЮДИНИ НА ОСНОВІ ЦІННІСНОГО РЕЛЯТИВІЗМУ У ФІЛОСОФІЇ Г. КЕЛЬЗЕНА ТА І. БЕРЛІНА

ЛЕВЧУК Наталя Василівна - аспірантка кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Хмельницького університету управління та права

В статье исследуются и сравниваются взгляды Ганса Кельзена и Исаии Берлина на соотношение универсализма и релятивизма, а также их следствия для обоснования прав человека. Утверждается, что эти мыслители, представляя разные, казалось бы, несоприкасающиеся друг с другом течения мысли, пришли к очень похожим выводам о возможности обоснования прав человека на основе философского релятивизма.

Ключові слова: Г. Кельзен, І. Берлін, права людини, універсалізм, релятивізм, спільнота.

Постановка проблеми

Обґрунтування прав людини становить наріжний камінь науки міжнародного права й водночас ріднить останню із загальнотеоретичним правознавством і філософією права. Головне питання звучить так: чи можуть існувати загальні цінності, які охороняються правами людини, в умовах культурно-ціннісного плюралізму? Є дві стратегії відповіді на зазначене питання – універсалістська й релятивістська. Універсалісти наполягають на тому, що якщо не всі, то, принаймні, певний мінімальний перелік цінностей поділяється всіма народами світу. Релятивісти-скептики натомість відстоюють думку, що жодних універсальних цінностей у світі нема, і що всі вони так чи інакше зумовлені не спільною для всіх людей природою, а конкретними культурами, в яких ці люди живуть. А оскільки це так, то і жодних універсальних прав людини бути не може. Серед релятивістів (і це навряд чи збіг обставин!) чимало позитивістів, які заперечують існування природного права, тоді як серед універсалістів, як правило, багато прибічників різних теорій природного права. Дискусії між двома таборами не припиняються з середини XX ст., однак навряд чи справедливо буде сказати, що дискусія зайшла у глухий кут. Радше за все питання ще не вичерпало себе, а тому потрібні нові пошуки вирішення проблеми.

Пропонована стаття присвячена тому, як питання універсалізму-релятивізму було вирішено у працях двох відомих мислителів: відомого австрійського вченого-правника Ганса Кельзена та англійського філософа, засновника сучасного політичного лібералізму Ісаї. Берліна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою дослідження

Доробки Г. Кельзена та І. Берліна були досить детально висвітлені в роботах таких вчених, як А. Дідікін, Л. Вінкс, Ф. Галло, Т. Корецька, Р. Палеха, С. Паульсон, А. Толдиєв, А. Шабуров та ін. Однак досі ще ніхто не намагався продемонструвати дивовижний збіг між позиціями цих двох мислителів в питанні обґрунтування прав людини.

Метою пропонованої статті є висвітлення наукових поглядів Г. Кельзена та І. Берліна на філософську й суспільствознавчу проблему універсалізму й релятивізму у пізнанні й оцінюванні. У статті буде показано, що ідеї мислителів можуть бути використа-

ні для обґрунтування положення, що права людини можуть бути пояснені без звернення до ціннісного універсалізму.

І. Почнімо наш аналіз зі статті Г. Кельзена «Право, держава і справедливість» (1948). У ній Кельзен заторкує керівне питання доктрини прав людини – дуалізм права (хоча, варто зауважити, власне про права людини стаття не говорить). Кельзен аналізує концепцію дуалізму, як таку, яка була розвинена в роботах Ж.-Ж. Руссо («загальна поля» і «воля всіх»), німецької історичної школи, а також теорію соціальної солідарності [1, с. 236-238]. На міркування Кельзена, права людини, як сфери його чистої свободи, позбавленої заборон і приписів, існувати не може. Цей висновок є цілком послідовний, якщо брати до уваги контекст ідей австрійського правника.

Право виступає в Кельзена в якості примусового порядку, адже це єдиний можливий спосіб, аби підвести до «спільного знаменника», охопити єдиним поняттям усі історичні порядки, котрі називали правом. Метод чистого вчення про право має на меті структурний аналіз права. Питання про справедливість чи несправедливість правового порядку тут виходить за межі сфери застосування даного методу. Оцінки з погляду справедливості можуть застосовуватися лише при формулюванні правової політики. Разом з тим, Кельзен прагнув довести, що жоден «об'єктивний критерій справедливості не можливий, оскільки твердження про те, що щось справедливо чи несправедливо, є оціночним судженням, що відсилає до кінцевої мети. Такі оціночні судження, як засновані на емоційних елементах нашої свідомості, суб'єктивні за характером і, на відміну від висловлювань про реальність, не можуть бути верифіковані фактами» [1, с. 236-238]. Кельзен доводив, що, всупереч поширеній думці, природно-правова доктрина, що обґрунтовує дуалізм позитивного і справжнього природного права, «часто прагне не до критики позитивного права, а до його легітимації» [1, с. 236-238]. Дійсно, історія переконливо доводить, що природне право частіше було на службі у пануючої верхівки для обґрунтування легітимності законів, ніж на службі в опозиційних сил та революціонерів.

Отже, як ми бачимо, в теорії австрійського філософа нема місця ані позитивному праву, ані природному, ані, відтак, правам людини. Цей висновок ми робимо на основі того, що в основі прав людини лежить доктрина природного права, котра, у свою чергу, є вислідом дихотомії природного-позитивного права. Додатковим, хоча й другорядним аргументом проти природного права у концепції Кельзена було те, що уявлення про справедливість є суб'єктивними, залежать від емоцій суб'єкта. Оскільки чисте вчення долає поділ права на позитивне і природне, обґрунтування прав людини стає, здавалося б, неможливим, позаяк неможливим є обґрунтування природного права.

І тим не менше, заперечуючи існування природного права, Г. Кельзен навряд чи може бути зарахований до крила позитивістів, котрі заперечували існування прав людини. Навпаки, на нашу думку, один з ключових внесків в обґрунтування прав людини належить саме Кельзену.

Кельзен чи не першим заторкнув ключовий для доктрини прав людини сюжет, який стосується універсалізму і релятивізму як категорій не тільки етики, але й теорії пізнання, епістемології й теорії цінностей. У своїй статті «Абсолютизм і релятивізм у філософії і політиці» [2], вперше опублікованій в 1948 р., Кельзен вирішив показати, що існує прямий зв'язок між політичним абсолютизмом й гносеологічним універсалізмом, з одного боку, та демократією й гносеологічним релятивізмом, з іншого: «Це тільки всередині цих двох теорій має місце антагонізм між філософським абсолютизмом і релятивізмом; і цей антагонізм, здається, присутній в безлічі серйозних аналогій до фундаментальної протилежності між автократією і демократією як представляється в політичному абсолютизмі, з одного боку, і політичному релятивізмі з іншого».

Визнання абсолютної (незалежної від свідомості) реальності дає можливість говорити про абсолютну істину й абсолютні цінності. Універсалістська гносеологія визначає істину як відображення у свідомості людини дійсності у її повноті. Для реляти-

візму же не може існувати жодних цінностей та істин, котрі б не були співвіднесені з суб'єктом, себто, котрі б не були відносними. «Абсолютне існування – пише Кельзен – ідентичне абсолютному авторитетові як джерелу абсолютних цінностей … Персоніфікація Абсолюта, його уявлення в якості Творця Всесвіту, законів природи, як і законів людства, є неминучим вислідом філософського абсолютизму. Його метафізика демонструє невідворотну тенденцію шляху до монотеїстичної релігії» [2, с. 192]. Релятивізм же, на думку Кельзена, веде до скептицизму.

Кельзен далі розвиває свою ідею, проводячи додаткові аналогії між гносеологічним універсалізмом, з одного боку, та політичним абсолютизмом, з іншого. Так, згідно із засновком гносеологічного універсалізму, котрий виходить з пізнаваності абсолютної істини, пізнання «абсолютного існування», що незалежне від людського знання, можливе лише в якості пасивного відображення об'єктів, що існують самі по собі[1]. На противагу цьому релятивісти завжди інтерпретували процес пізнання як створення чи то співтворення об'єкта. Головним філософом-релятивістом Кельзен вважає І. Канта, гносеологія котрого може бути схарактеризована як поміркований агностицизм. Кант не стверджував, що світ неможливо пізнати взагалі, але вважав, що світ не доступний людині сам по собі. Людині доступний лише образ світу, котрий вона створює з використанням апріорних структур мислення. Відтак релятивістська гносеологія виходить зі свободи суб'єкта пізнання. При цьому йдеться не про те, що процес пізнання має цілком довільний характер: «Є закони, що управляють цим процесом; але ці закони породжені людською свідомістю, суб'єкт знання існує як автономний законотворець» [2, с. 192].

[1] Кельзен, радше за все, не був знайомий з роботами В. Леніна, а саме з його «Філософськими зошитами», де містився проект філософії, що була успішно використана для вставлення тоталітарного режиму. Втім, гадаємо, австрійський філософ навряд чи здивувався б тому, що філософську основу тоталітаризму склала саме матеріалістична діалектика, з її претензіями на повне і всебічне відображення світу в свідомості діалектично-мислячої людини.

Однак релятивістський погляд на світ і процес його пізнання також зустрічається з кількома серйозними проблемами, перша з яких добре відома як соліпсизм – заперечення існування об'єктивного світу. Як можуть дві людини порівнювати свої знання про світ? Як знання одного можуть вважатися істинними, а іншого хибними? Кельзен твердить, що релятивізм змушений остерігатися й уникати соліпсизму через припущення, що суб'єкти пізнання як і процес пізнання, є однаковими, тобто *рівними*.

Означені положення підштовхують Кельзена до наступного ключового висновку: «Паралель між філософським і політичним абсолютизмом очевидна. Відносини між об'єктом знання, Абсолютом, і предметом знання, індивідуальним існуванням, повністю схожі з відносинами між абсолютним урядом і його підлеглими. Також як необмежена влада уряду впливає на суб'єктів, зобов'язаних дотримуватися законів незалежно від їх походження, Абсолют, незалежний від досвіду, і об'єкт пізнання в теорії філософського абсолютизму, незалежний від суб'єкта знання, повністю визначений у його пізнанні зовнішніх законів. Філософський абсолютизм може бути дуже добре охарактеризований як *епістемологічний тоталітаризм (курсив мій – Н.Л.)*. Відповідно з такою позицією, устрій всесвіту має виразно недемократичний характер [2, с. 193, 194]. До Кельзена, здається, нікому ще не приходило на гадку, що така паралель можлива. Головна ідея така – *епістемологічний тоталітаризм є фундаментом тоталітаризму політичного.*

Дійсно, як доводить Кельзен, політичний абсолютизм не просто використовує метафізичну ідеологію для власних практичних цілей, створюючи моральне підґрунтя для своєї діяльності, він створює абсолютистську політичну теорію, яка не лише описує державу як абсолютну, незалежну від суб'єктів політичну сутність, а й згодом трансформує це уявлення у дійсність – у доктрину суверенітету, котра використовується, словами Кельзена, задля «обожування держави, з чого слідує поклоніння управителю як богоподібній істоті» [2, с. 194].

Кельзен далі підводить читача до ще одного нетривіального висновку, що традиція

універсалізму-абсолютизму, започаткована ще в грецькій філософії, тягне за собою заперечення міжнародного права: «Погляд, що міжнародне право лише частина власного національного права, обґрунтовується тими, хто наполягає на суверенітеті їх власної держави, і тими, хто залучає для правової інтерпретації фактів аналогічну інтерпретацію в їх національному праві, отже, праві їх власної держави» [2, с. 194].

Інша річ, релятивістська теорія держави, котра, за Кельзеном, визнає державу специфічним відношенням між індивідами, котре встановлене правовим порядком, «спільнотою людей, що конструюється національним правопорядком» [2, с. 195]. Ці міркування зумовлюють незвичне й водночас цілісне розуміння Кельзеном місця держави у міжнародному співтоваристві. У відповідності з релятивістським підходом «держава наділена юридичною владою, однак не вищою, адже існує авторитет міжнародного права. Але таке право, створене демократичним шляхом, звичаями і угодами … як юридична спільнота держави існують у взаємозв'язку одна з одною всередині міжнародного співтовариства на основі міжнародного права, так само як приватні корпорації існують всередині держави на основі національного права» [2, с. 195]. Підбиваючи короткий підсумок сказаному, Кельзен має на увазі, що держава наділена проміжним статусом між юридичними спільнотами всередині держави, й міжнародною юридичною спільнотою. Відтак філософський абсолютизм-універсалізм співвідноситься з політичним так само, як гносеологічний релятивізм з демократією, адже перші об'єднують ідеї незалежності і підпорядкованості, а останні – свободи і рівності.

Австрійський вчений далі демонструє вірність цього інтуїтивного твердження аналізом історії філософії від Платона і до Гегеля, переконливо демонструючи, що у всіх філософів, котрі займали бік абсолютизму в онтології й гносеології переважали авторитарні чи навіть тоталітарні погляди на політичний устрій держави (до них Кельзен відніс Аристотеля, Ф. Аквінського та Гегеля). І навпаки, усі філософи-релятивісти, значну частину котрих становлять британські емпіристи, були прихильниками демократичного врядування. «Толерантність, права меншини, свобода слова, свобода думки як характеристики демократії, не можуть бути всередині політичної системи, що основана на вірі в абсолютні цінності. Ця віра невпинно веде … до ситуації, за якої той, хто володіє секретом абсолютного добра, має право викладати своє бачення і свою волю іншим, котрі помиляються» [2, с. 197]. Ця підтримка Кельзеном релятивізму вимагає пояснення ще одного істотного аспекту його системи поглядів: яким чином воля більшості за релятивізму є кращою чи справедливішою за абсолютну істину в абсолютистських філософських системах? Дійсно, хіба ж більшості, яка задає правила гри в релятивістській системі цінностей, не властиво помилятися? Хіба мало прикладів цього можна знайти в історії? Кельзен добре розуміє, що релятивізм вразливий у цьому відношенні. Однак вчений був далекий від того, щоб покладати на релятивізм марні надії. Дійсно, стверджує Кельзен, зовсім не обов'язково, що думка більшості була правильною, а меншості хибною. Однак релятивізм відкритий для визнання того, що те, що вчора було неправильним, буде правильним завтра, а меншість завжди має змогу довести правоту і стати більшістю.

II. Ідеї Г. Кельзена перегукуються з ідеями іншого видатного вченого, політичного філософа І. Берліна, що були викладені ним у знаменитому есе «Дві концепції свободи» (1958) [3]. Берлін запам'ятався світовій спільноті цим коротким, лаконічним і водночас дуже гострим нарисом, у якому він піддав осмисленню негативну і позитивну свободу. «Свобода бути господарем свого власного життя і свобода від перешкод, які чинить іншими людьми моєму вибору, на перший погляд, можуть здатися не настільки вже логічно відірваними один від одного – не більше, ніж позитивний і негативний способи вираження однієї і тієї ж думки. Однак «позитивне» і «негативне» поняття свободи історично розвивалися в розбіжних напрямках і не завжди логічно правильними кроками, поки врешті-решт не прийшли в пряме зіткнення один з одним» [3, с. 131]. Берлін має на увазі ту обставину, коли під

час різних політичних процесів на вівтар духовної емансипації, задля створення нового справедливого суспільства, клалися негативні свободи громадян, свободи не зазнавати втручання у приватну сферу.

Берлін починає пояснювати цю центральну ідею свого есе крок за кроком, додаючи висновки до фраз «Я свій власний господар» і «Я нікому не раб». Звільнення від рабства – це благородна мета, незалежно від того, якого виду рабство має місце, фізичне чи моральне й духовне. Сфера «Я» розділяється на дві частини, в якій одне «Я» – пастор, який говорить голосом розуму, а друге «Я» – заблукана душа. «Таким оборотам мовлення, – пише Берлін, – надає переконливість те, що ми вважаємо за можливе, а іноді й виправданим, примушувати людей заради досягнення певної мети (скажімо, заради справедливості і суспільного процвітання), до якої вони прагнули б, будь вони більш освіченими, але не роблять цього в силу своєї сліпоти, неосвіченості і порочності. Завдяки цьому мені легше вважати, що я примушую інших людей заради них самих, заради їхніх власних, а не моїх інтересів. Потім я заявляю, що краще за них самих знаю їх дійсні потреби. У кращому випадку звідси випливає, що вони не стали б чинити опір моєму примусу, будь вони настільки ж раціональні й мудрі, як я, і розумій вони настільки ж добре свої інтереси, як розумію їх я. Але я можу стверджувати і значно більше. Я можу заявити, що насправді вони прагнуть до того, чому надають свідомий опір у силу свого невігластва, бо всередині них криється якась прихована сутність – їх непроявлена «раціональна воля» або «справжня» мета, і ця сутність, хоча її спростовує все, що вони відчувають, роблять і про що відкрито говорять, є їх «справжнім» Я, про яке їх бідне емпіричне Я, існуюче в просторі і часі, може нічого не знати або знати дуже мало. Саме цей внутрішній дух і є те єдине Я, яке заслуговує, щоб його бажання були прийняті до уваги» [3, с. 132, 133]. Берлін підсумовує, що, зайнявши таку позицію, з'являється можливість ігнорувати реальні бажання і співтовариств, з'являється бажання всіляко їх утискати від імені начебто їхнього власного Я: «Одна справа говорити, що я знаю, у чому полягає благо для Х …, і можна навіть ігнорувати бажання Х заради цього блага і його самого, але інша річ говорити, що він сам вибрав це благо, по суті, несвідомо … не як людина з буденного життя, а як певне раціональне Я, про яке емпіричне Я може і не знати … Одна справа говорити, що мене можна змусити заради мого ж власного блага, якого я не розумію через свою сліпоту; іноді це виявляється корисним для мене і дійсно збільшує мою свободу. Але зовсім інша справа говорити, що якщо це моє благо, то мене, по суті, і не примушують, оскільки мені – знаю я це чи ні – слід бажати його» [3, с. 134].

Берлін має на увазі філософський трюк із розщеплення «Я» людини та дві частини, з яких перша справжня – трансцендентний господар, а друга – емпіричний пучок пристрастей та нераціональний бажань, якими можна нехтувати і які слід стримувати. Дійсно, такі дії, які були особливо властиві гегельянцям, насправді, як нам видається, заперечують гідність людини. Як тільки дехто дозволяє собі «розчепити» духовне «Я» іншої людини на дві частини й говорити від імені другої частини людини, цей дехто заперечує і рівність іншої людини у відношенні до себе, а відтак гідність людини, ця найфундаментальніша її властивість опиняється під загрозою. У масштабах держави ці дії з розщеплення духовного «Я» призводять до повалення демократичного ладу та встановлення тоталітаризму.

Суть проблеми полягає у тому, що позитивна свобода, свобода управляти, може звести нанівець негативну свободу не зазнавати втручання у особисте життя. Для Берліна був лише один вихід – визнати плюралізм ідей, цінностей та інтересів, залишаючи недоторканною особисту сферу життя людини. Цю сферу не можна перетнути з будь-яких міркувань у межах позитивної свободи.

Висновки

Як бачимо, погляди Кельзена і Берліна демонструють дивовижну конгеніальність. Обидва відкидають панівну стратегію в обґрунтуванні прав людини – гносеологічний і аксіологічний універсалізм. Обидва відкидають телеологічний погляд на людину і її

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються та порівнюються погляди Ганса Кельзена та Ісаї Берліна на співвідношення універсалізму та релятивізму, а також їхні наслідки для обґрунтування прав людини. Стверджується, ці мислителі, представляючи різні, здавалося б, недотичні одна до одної течії, дійшли дуже схожих висновків стосовно можливості обґрунтування прав людини на основі філософського релятивізму.

«істинне призначення», що часто траплялося в класичних доктринах природних прав людини. Обидва визнають відтак, що права людини можуть мати *виключно конвенційний, а не природний характер*. Іншими словами, Кельзен і Берлін виходять з того, що ніхто не може бути змушений до визнання будь-якої істини, у тому числі істини про природу людини, і разом з тим жодної номенклатури прав. Це так, оскільки саме поняття істини в обидвох мислителів несумісне з демократією і всіма її артефактами, у т.ч. правами людини.

Література

1. Кельзен Г. Право, государство и справедливость / Г. Кельзен // Правоведение. – 2013. – № 2. – С. 226 – 240.

2. Кельзен Г. Абсолютизм и релятивизм в философии и политике / Г. Кельзен // Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и международный опыт. Труды III международной научно-практической конференции; [пер. с англ. А.Б. Дидикина]. – Новосибирск, 2014. – С. 191 – 200.

3. Berlin I. Two Concepts of Liberty / I. Berlin // Four Essays on Liberty. – London, Oxford Univ. Press, 1969. – P. 121 – 172.

SUMMARY

The article is devoted to justification of human rights in works of H. Kelsen an I. Berlin. The author proves that both authors share the view of epistemological and value relativism that is compatible with understanding of human rights, though the letter should not be interpreted in a natural but rather in conventional way. Contrary to popular notion, Kelsen did not oppose to human rights, but his criteria of legitimation of the letter differ significantly from those prevailing in doctrine. First, for Kelsen there is no distinction of positive and natural law, because, under natural law Kelsen understood not law in the strict sense, the actual legal order, but just a way of legitimizing positive law under transcendental category of justice. Meanwhile, human rights exist to the extent to which their existing is agreed by international community, which has the highest power. To develop this idea further, we must conclude that universalism can not be a ground for justification of human rights.

Kelsen and Berlin observed that the idea of absolute truth which underlies most ontological and epistemological philosophical theories, claims coercion. In a sense all logocentric philosophies from Plato to Hegel worked out to develop a strategy to force the recognition of absolute truth. Under Kelsen, epistemological coercion ("epistemological totalitarianism") is no better than repression in authoritarian states. So democracy can not be based on any absolute values. Berlin also proves that it can not be based on absolute values of democracy tools and components, which include human rights. Kelsen's and Berlin's idea could be expressed as follows: human rights are the result of the consent agreement and reflect not absolute but relative and changeable values, which may vary with the consent of community.

ДО ПИТАННЯ ФІЛОСОФСЬКОГО ОСМИСЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ СОЦІАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ

НАЛУЦИШИН Віктор Володимирович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права та процесу Хмельницького університету управління та права

В статье исследуются исторические особенности взаимосвязи социального контроля и правового порядка. Доказано, что состояние порядка и стабильности в обществе зависит от многих социальных факторов. Среди них важное место занимает социальный контроль как средство саморегуляции общества, цель которого состоит в упорядочении общественных отношений. Особую остроту эта проблематика приобретает в правовой плоскости, где социальный контроль используется вместе с другими социальными и правовыми средствами, как решающий фактор в формировании правового порядка.

Установлено, что социальный контроль известен от начала создания первого социального института - семьи. Выявлено, что реализация социального порядка, который порождается социальными связями и обусловлен контролем может достигаться с помощью: общественного мнения, законодательства, религии, образования, искусства, социальных церемоний (Э. Росс); лидерства, престижа, табу, общественной мысли (Р. Парк); власти и подчинения через национальную церковь, систему каст, титулов и церемоний (Г. Спенсер); рационализации экономики, управления, общественной жизни, власти (М. Вебер); солидарности (Э. Дюркгейм); принуждения, эксплуатации, власти (К. Маркс, Ф. Энгельс); социальных норм и ценностей, ритуальных действий, институализации, принуждения, насилия (Т. Парсонс); культуры, санкций (Р. Лапьер); народных обычаев, традиций, социальных институтов, законов (У. Самнер).

Постановка проблеми

Стан порядку, стабільності, рівноваги й злагоди у суспільстві значною мірою залежить від контролю та його ефективності, а тому теоретичне осмислення і дослідження правопорядку перебуває в тісному взаємозв'язку з соціальним контролем та його видами. При цьому найважливішою умовою взаємодії у суспільстві визнається передбачуваність у діях та поведінці людей, якщо ж її передбачити неможливо, то така поведінка веде до дезорганізації та розладу будь-якого суспільства. Щоб цього не допустити, спільноти створюють механізми соціального контролю, які повинні консолідувати суспільство, регламентувати діяльність його членів та забезпечити соціальну стабільність, розвиток та прогрес.

Слід підкреслити єдність у поглядах дослідників у тому, що феномен соціального контролю полягає у його здатності вбудовуватись у будь-яку соціальну систему та приймати конкретну історичну форму, яка відповідає політичному, економічному та культурному устрою того чи іншого суспільства. За всю історію свого розвитку суспільства, були багаточисельні спроби різноманітними засобами подолати небажані види поведінки людей, а також заохотити їх діяти суспільно корисно або ж принаймні не порушувати вимоги соціальних норм. Кожне суспільство з цією метою створювало систему соціального (громадського і державного) контролю, в яку входили різноманітні засоби, які уможливлювали існування правового

порядку. Мета соціального контролю, таким чином, полягала в тому, щоб мінімізувати порушення встановлених соціальних норм та закріплених у них соціальних цінностей та забезпечити правовий порядок. При цьому кожне суспільство виробляло свою систему засобів соціального контролю, яка включала як переконання, приписи і заборони так і заохочення, визнання та нагороди, які дозволяли привести поведінку людей до вимог соціальних норм.

Стан дослідження

Формування та розвиток соціального контролю досліджували такі вчені, як: М. Вебер, Е. Дюркгейм, О. Зубарєва, Ю. Комлєв, К. Кондов, С. Косінов, К. Корж, Б. Мецаев, В. Набойченко, Т. Парсонс, Р. Парк, Л. Перевозник, Г. Пришляк, В. Пальченкова, А. Рустанов, В. Смольков, Г. Спенсер, С. Спільник, А. Шинкарев та ін.

Метою статті є дослідження історичних особливостей взаємозв'язку соціального контролю та правового порядку.

Виклад основного матеріалу дослідження

Уже у XIX столітті можна віднайти перші спроби концептуального теоретичного осмислення соціального контролю, де він розглядався в контексті забезпечення соціального порядку, тобто зводився до здатності групи або суспільства саморегулюватися та збереження гармонії й єдності у соціальному житті [4, с. 27]. Однак, на сьогодні немає єдності у питанні, кому належить першість серед вчених у використанні поняття «соціальний контроль». За одними даними, цей термін ввів у науковий обіг Г. Тард, який розумів під соціальним контролем інструмент, засіб повернення людей з антисуспільною поведінкою до суспільно значущої, тобто поведінки, що відповідає суспільним нормам. На його думку, ключова роль у політичній соціалізації особи належить соціальному контролю, який виконує спеціалізовані функції в суспільстві щодо реалізації загальносоціальних норм, що створюють базу влади [11, с.139].

Згідно з іншими джерелами, в 1894 році поняття контролю вперше використали представники ранньої американської соціології Альбіон Смолл і Джордж Вінсент. Згодом, на початку XX століття одним з першими, хто розглянув соціальний контроль, були американські соціологи Е. Росс і Р. Парк. Вони розуміли під «соціальним контролем» способи впливу суспільства на ті чи інші соціальні суб'єкти з метою регулювання їх поведінки та приведення його у відповідність із загальноприйнятими в даній спільності нормами [10, с.193]. Особливо заслуговує уваги концепція Е. Росса, який один із перших вивів теорію соціального контролю. Вона представлена в фундаментальній праці «Соціальний контроль: дослідження основ порядку», де вчений шукав відповідь на питання: «Яким чином можливий соціальний порядок?». На думку науковця, соціальний контроль визначався певними чинниками (громадська думка, законодавство, релігія, освіта, мистецтво, соціальні церемонії), які створюють основи соціального порядку. [4, с.32] Для Е. Росса солідарність і згуртованість вторинні стосовно соціального контролю. На його думку, індивіди й групи об'єднуються в організоване ціле через дві форми: особисто-неофіційна, що базується на згоді та безособово-офіційна, що забезпечується контролем.

Р. Парк вважав, що суспільство є організацією контролю. Його функція полягає в тому, щоб організовувати, інтегрувати та направляти зусилля складових його індивідів. [7, с.388] Він розглядав соціальний контроль як співвідношення соціальної сили та людської природи. На думку цього дослідника, основна роль соціального контролю – забезпечення перетворення сукупності індивідів у суспільство з відповідними йому суспільними цінностями та нормами. Вчений виділяв три рівні форм соціального контролю. Перший рівень передбачає розвиток соціального контролю в елементарних, спонтанних формах у натовпі та охоплює престиж, лідерство та табу. Другий рівень характеризується у плітках, новинах, чутках, з яких формується громадська думка. Останній рівень виражається у формальній організації правових, релігійних та політичних інститутах.[5]

Г. Спенсер вважав, що Сенс соціального контролю полягає в тому, щоб закривати

всі прояви агресивності, яка є основою зла і соціальних конфліктів. Мислитель вважав, що витоки суспільної гармонії та добробуту лежать швидше в руслі еволюційного розвитку рівня культури його членів, ніж у вдосконаленні репресивних і контрольних заходів держави. Шлях досягнення правопорядку – це утвердження законів, відповідні можливостям прояви індивідуальної свободи людини. Для Спенсера мінімізувати девіантну поведінку, забезпечити функціональність інститутів соціального контролю можливо через повсякденну зміну поведінки людини, що приводить, зрештою, до радикальної трансформації особистості й навіть самої природи людини [6, с.12]. Вчений, характеризуючи порядок, вважав, що він опирається на такі його складові, як: влада та підпорядкування. Підпорядкування індивіда суспільному порядку здійснюється шляхом таких соціальних інститутів, як: національна церква, система каст, титулів і церемоній, керованих всією масою товариств. Вони переслідують і карають явні порушення; стримують, до деякої міри, прихильність до цих порушень; засуджують і карають незначні порушення поведінки [12, с.951].

М. Вебер, розглядаючи проблематику соціального контролю, зосереджував увагу на цінностях, культурних елементах, елементах моралі, які концентрують у собі духовний досвід окремих епох і всього людства. Елементом формування соціального контролю є прагнення до раціональної організації економіки, управління і суспільного життя в цілому. На його думку, контроль і порядок у суспільстві повинен дотримуватися шляхом «згоди» та «примусу» [1, с.147]. Вчений визначав соціальний контроль як можливість забезпечення покори даної соціальної групи наказам певного змісту. М. Вебер наполягав на наявності жорстокого апарату, який би здійснював контроль і тим самим спонукав індивіда до певних соціально схвалюваних дій [3, с.68].

Е. Дюркгейм у своїх дослідженнях зосередився на проблематиці соціальної згуртованості та інтеграції в пошуках відповіді на питання, чому люди підкоряються певним правилам. Соціальний порядок як упорядкованість соціальних дій індивідів і груп забезпечується впливом духовних, соціокультурних чинників, що сприяють інтеграції суспільства [4, с.15]. Вчений вбачав сутність контролю не лише у здійсненні регулювання поведінки людей, перш за все у самоконтролі, який повинен здійснюватися щоденно. Людина повинна набувати та усвідомлювати соціальні та моральні правила, які в майбутньому будуть контролювати її поведінку. Саме тому для Е. Дюркгейма суспільний порядок – це моральний порядок, що залежить від індивідуальності. У такому суспільстві на перше місце повинен виходити моральний авторитет або моральна сила суспільства. [5, с.59]

К. Маркс та Ф. Енгельс запропонували особливий варіант соціального контролю, що опирався на головний засіб – політичну владу, тобто на ціннісне значення нової, за їхніми прогнозами, суспільної формації – комунізму. При цьому всі стадії суспільного життя, що передують настанню комунізму, пронизані егоїстично орієнтованими інтересами панівних у суспільстві соціальних сил і груп, які володіють приватною власністю і державно-правовими інструментами її захисту від посягань пригноблених класів. У ході соціалістичної революції встановлюється диктатура пролетаріату, покликана затвердити систему громадського самоврядування, відповідно, громадського контролю [6, с.17].

Т. Парсонс у своїй роботі «Про соціальні системи» визначав соціальний контроль як процес, за допомогою якого підтримується соціальна стабільність. Досліджуючи категорію соціального контролю, він виділяє наступні механізми його забезпечення: ритуальні дії, що сприяють укріпленню найпоширеніших культурних зразків; міжособистісні санкції та жести, які використовуються для досягнення узгодженості санкцій; інституціоналізацію, яка забезпечує однозначність та чіткість рольових очікувань; інституціоналізацію системи здатної застосувати насилля та примус. Вчений особливо акцентував на взаємозв'язку між процесами соціального контролю з соціалізацією, стверджуючи, що вони навчають людину не діяти девіантно. Так, Т. Парсонс писав, що «існують тісні зв'язки між процесами соціалізації

й соціального контролю, який можна розглядати як певні характеристики процесу соціалізації, як точку відліку для побудови стандартних змінних з метою проаналізувати процеси контролю. Превентивні або передбачають аспекти соціального контролю вже містяться в процесах, які навчають актора не включатися в девіантні дії» [8, с.417].

На думку Р. Лапьєра, індивідуальна поведінка повсюди контролюється, а завданням соціального контролю є регулювання і коригування процесу засвоєння індивідом культури, передачі культури від одного покоління до іншого, засвоєння індивідом цінностей і норм культури [3, с.62]. Вчений розглядав соціальний контроль як засіб, що забезпечується за допомогою санкцій: фізичних (покарання індивіда за порушення групових норм); економічних (залякування, штраф і ін.) та адміністративних (звільнення з посади, пониження по службі, арешт і ін.).

Безсумнівно, великий внесок у вивчення проблем соціального контролю вніс У. Самнер, який розглядав примусовий тиск («колективний тиск») на членів суспільства як спосіб забезпечення його згуртованості. У. Самнер запропонував джерела колективного тиску: народні звичаї, традиції; соціальні інститути; закони, які забезпечують конформізм [2].

Слід погодитись, що дослідники досить детально розглянули проблеми соціального контролю. Зокрема, в роботах Г. Спенсера, Е. Дюркгейма, К. Маркса можна спостерігати кореляцію між соціальними процесами, як такими, та соціальним контролем, що становить собою систему регулюючих впливів на індивідів з боку суспільства. Некласична методологія М. Вебера, З. Фрейда, Е. Фромма та ін. дозволила досліджувати контроль через характер соціальних дій індивідів, їх раціональних та ірраціональних складових. Методологія П. Сорокіна, Т. Парсонса, Р. Мертона, Е. Гідденса, П. Бурдьє та ін. привнесла релятивізм у розуміння соціального контролю, що дозволяє враховувати взаємодію об'єктивних і суб'єктивних факторів як на макро-, так і на мікрорівнях, досліджувати соціальний контроль як процес самоорганізації діяльності [9, с.28].

Висновки

Таким чином, формування правопорядку безпосередньо пов'язано з соціальним контролем. Такий висновок можна зробити, розглядаючи в історичній ретроспективі обидва явища. Виявлено, що реалізація соціального порядку, який породжується соціальними зв'язками та зумовлений соціальним контролем, може досягатися за допомогою: громадської думки, законодавства, релігії, освіти, мистецтва, соціальних церемоній (Е. Росс); лідерства, престижу, табу, громадської думки (Р. Парк); влади та підпорядкування через національну церкву, систему каст, титулів і церемоній (Г. Спенсер); раціоналізації економіки, управління, суспільного життя, влади (М. Вебер); солідарності (Е. Дюркгейм); примусу, експлуатації, влади (К. Маркс, Ф. Енгельс); соціальних норм і цінностей, ритуальних дій, інституалізації, примусу, насильства (Т. Парсонс); культури, санкцій (Р. Лапьєр); народних звичаїв, традицій, соціальних інститутів, законів (У. Самнер).

Література

1. Вебер М. Соціологія. Загальносоціологічні аналізи / М. Вебер. – Політика – К., 1998 – 534 с.

2. Гилинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений» – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 520 с.

3. Зубарєва О.І. Дискурс соціального контролю як об'єкт соціологічного теоретизування: методологічні реконфігурації: дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.01 / О. І. Зубарєва; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. – Харків, 2015. – 221 с.

4. Комлев Ю.Ю. Теория рестриктивного социального контроля: монография / Ю.Ю.Комлев. – Казань: КЮИ МВД России, 2009. – 155с.

5. Кондов К. Особливості ґенези та розвитку функціоналістської концепції соціального контролю/ К. Кондов // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. – № 10. – 2010. – С. 58-67.

6. Набойченко В.В. Теоретико-методологические проблемы социального контро-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються історичні особливості взаємозв'язку соціального контролю та правового порядку. Доведено, що стан порядку і стабільності у суспільстві залежить від багатьох соціальних факторів. Серед них важливе місце займає соціальний контроль як засіб саморегуляції суспільства, мета якого полягає у впорядкуванні суспільних відносин. Особливої гостроти ця проблематика набуває у правовій площині, де соціальний контроль використовується разом з іншими соціальними і правовими засобами як вирішальний фактор у формуванні правового порядку.

Встановлено, що соціальний контроль відомий людству від початку створення першого соціального інституту - сім'ї. Виявлено, що реалізація соціального порядку, який породжується соціальними зв'язками та зумовлений контролем може досягатися за допомогою: громадської думки, законодавства, релігії, освіти, мистецтва, соціальних церемоній (Е. Росс); лідерства, престижу, табу, громадської думки (Р. Парк); влади та підпорядкування через національну церкву, систему каст, титулів і церемоній (Г. Спенсер); раціоналізації економіки, управління, суспільного життя, влади (М. Вебер); солідарності (Е. Дюркгейм); примусу, експлуатації, влади (К. Маркс, Ф. Енгельс); соціальних норм і цінностей, ритуальних дій, інституалізації, примусу, насильства (Т. Парсонс); культури, санкцій (Р. Лапьєр); народних звичаїв, традицій, соціальних інститутів, законів (У. Самнер).

SUMMARY

Origin of the idea of social control and its influence on development of the order is investigated in this article. Condition of order and stability in a society depends on many social factors. Social control holds a prominent place among them, being a way of self-regulation of the society, the purpose of which is specifically to regulate social relations. This problem becomes especially acute in the legal sphere, where social control is used together with other social and legal means as a key aspect in formation of the legal order.

It was established that the social control has been known to the humanity since creation of family as the first social institution. It was found that implementation of the social order, which is generated by social relations and based on the control, can be achieved by the following means: public opinion, law, religion, education, art, social ceremonies (E. Ross); leadership, prestige, taboo, public opinion (R.E. Park); authority and subordination through national church, system of castes, titles and ceremonies (H. Spencer); rationalization of economics, management, public life, government (M. Weber); solidarity (E. Durkheim); compulsion, exploitation, power (K. Marx, F. Engels); social norms and values, ritual actions, institutionalization, compulsion, violence (T. Parsons); culture, sanctions (R. Lapierre); folk customs, traditions, social institutions, laws (W. Sumner).

ля: Классические и модернистские социологические концепции: дисс. ... канд. социол. наук : 22.00.01. – Москва, 2003.- 192 с.

7. Парк Р. Экология человека / Р. Парк // Теоретическая социология: Антология: В 2 ч. / Пер. с англ., фр., нем., ит. Сост. и общ. ред. С. П. Баньковской. – М.: Книжный дом «Университет», 2002. – Ч. 1. – С. 374-390.

8. Парсонс Т. О социальных системах / Т. Парсонс. – М.: Академический Проспект, 2002. – 832 с.

9. Рустамов А.С.О. Социальный контроль как средство воздействия на массовое сознание в системе управления / А.С.О. Рустамов // Вектор науки ТГУ. – Серия: Экономика и управление. – 2011. – № 2. – С. 28-30.

10. Смольков В.Г. Социальный контроль / Смольков В.Г. // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – N4. – С.193-204.

11. Современная западная философия: Словарь / сост. и отв. ред. В.С. Малахов, В.П. Филатов. – М.: ТОН – Остожье, 1998. – 544 с.

12. Спенсер Г. Опыты научные, политические и философские / Г.Спенсер – Минск, 1999. -1408 с.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ЇЇ СТРУКТУРНИХ ОРГАНІВ, ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

КОНОНЕЦЬ Віта Петрівна - кандидат юридичних наук, ст. викладач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ДДУВС, майор поліції

УДК 345.5

Усовершенствование налогового законодательства должно основываться исключительно на научно выверенных и достоверных позициях. Поэтому вопросы дальнейшего развития норм НК Украины является, безусловно, актуальными. Одной из гарантий эффективного функционирования налоговой системы является выполнение налогоплательщиками их обязанностей, определенных законом. Зато в случаях недобросовестного выполнения последними налогового долга действующее законодательство позволяет налоговым органам применять систему специальных административно-правовых способов, побуждающих к выполнению налогового долга.

Ключові слова :юридична відповідальність, винність, караність, податки та збори, кодифікований законодавчий акт, штрафні санкції, платник податків, фінансова відповідальність.

Постановка проблеми

Сплачувати податки і збори як загальний обов'язок кожного громадянина в порядку і розмірах, встановлених законом, закріплений статтею 67 Конституції України [1]. З метою належного виконання цього конституційного обов'язку та забезпечення законності в податковій сфері законодавчо закріплені заходи правового впливу, серед яких головне місце відведено заходам юридичної відповідальності.

Аналіз останніх публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми

Інститут фінансової відповідальності в галузі податкового права вивчали, зокрема, А.В. Андрєєв, А.З. Арсланобекова, С.Є. Батиров, О.О. Гогін, І.А. Гончаренко, А.В. Гончаров, Т.А. Гусєва, Є.С. Єфремова, В.О. Зайцев, О.В. Зимін, О.В. Каплієва, В.О. Мачехін, А.О. Ніколаєв, А.В. Передьорнін, А.В. Роздайбіда, Л.Б. Рейдель, Н.А. Саттарова, Р.О. Сергієнко, А.М. Сердцев, Н.В. Сердюкова, В.В. Стрельников, Т.В. Телятицька, Л.В. Тернова, О.О. Томилін, Д.В. Тютін, К.В. Хомич, Е.М. Циганков, О.І. Юстус.

Разом із тим, поза увагою науковців залишилися, зокрема, питання визначення поняття податкового правопорушення, елементів його складу, встановлення співвідношення фінансової відповідальності за податкові правопорушення з іншими видами юридичної відповідальності у цій сфері, дослідження сутності та видів фінансових санкцій, аналіз їх ефективності.

Метою цієї статті є аналіз складу податкового правопорушення, його ознак, а також з'ясування умов і причин його виникнення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Головною метою діяльності контролюючих органів є забезпечення контролю за додержанням податкового законодавства, правильність обчислення, повнота і своєчасність сплати до бюджетів державних цільових фондів податків і зборів, а також неподаткових платежів, установлених законодавством.

Отже, контролюючими органами є посадові особи ДФС, які мають права та обов'язки, реалізують надані їм повноваження щодо своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного розгляду справи щодо порушень податкового законодавства та притягнення до відповідальності за правопорушення суб'єктів господарської діяльності.

Слід зазначити, що у відносинах, які виникають між державою й платником з приводу сплати податків, інтереси держави представляють насамперед органи, що здійснюють управління в галузі надходження податкових платежів.

Фактично система органів, що контролюють надходження коштів у бюджети у формі податків і зборів, представлена Фіскальною службою України, але не можна залишити поза увагою значимість органів внутрішніх справ, що мають повноваження застосовувати санкції за порушення податкового законодавства. Так, ми вважаємо, що до переліку органів, що притягують до відповідальності суб'єктів за порушення податкового законодавства, відносяться: підрозділи державної податкової служби та підрозділи органів внутрішніх справ.

Для них різним є місце і значення повноважень, пов'язаних з контролем за рухом цих платежів від платників до бюджетів серед усіх їхніх повноважень. Податкові органи реалізують відповідну діяльність без яких-небудь додаткових умов. Вони створені спеціально для функціонування лише у сфері оподаткування. Однак ст. 41 ПКУ передбачає можливість та необхідність реалізації ними контролю за дотриманням також іншого законодавства. Це пов'язано зі спектром функцій державної податкової служби, який включає окремі питання в частині забезпечення дотримання порядку здійснення господарюючими суб'єктами валютних операцій, застосування реєстраторів розрахункових операцій тощо.

Реалізацію повноважень контролюючими органами слід пов'язувати не лише з питаннями їх функцій, прав та обов'язків, а й з інституційною структурою відповідних служб, оскільки важливо враховувати розподіл конкретних ролей між певними ланками ієрархічної фіскально-адміністративної системи.

Таким чином, органи державної фіскальної служби України притягують до відповідальності суб'єктів господарської діяльності за такі порушення податкового законодавства:

– порушення встановленого порядку взяття на облік (реєстрації) у контролюючих органах (ст. 117 ПКУ), тобто неподання у строки та у випадках, передбачених цим Кодексом, заяв або документів для взяття на облік у відповідному контролюючому органі, реєстрації змін місцезнаходження чи внесення інших змін до своїх облікових даних, неподання виправлених документів для взяття на облік чи внесення змін, подання з помилками чи у неповному обсязі;

– порушення строку та порядку подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків (ст. 118 ПКУ) – неподання банками або іншими фінансовими установами відповідним контролюючим органам в установлений строк повідомлення про відкриття або закриття рахунків платників податків;

– порушення платником податків порядку подання інформації про фізичних осіб-платників податків (ст. 119 ПКУ);

– неподання або несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до податкової звітності (ст. 120 ПКУ);

– порушення встановлених законодавством строків зберігання документів з питань обчислення і сплати податків та зборів, а також документів, пов'язаних із виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (ст. 121 ПКУ);

– порушення правил застосування спрощеної системи оподаткування фізичною особою-підприємцем (ст. 122 ПКУ);

– порушення порядку отримання та використання торгового патенту, тобто за порушення порядку використання торгового патенту, передбаченого пп. 267.6.1-267.6.3 пункту 267.6 ст. 267 цього Кодексу, сплачують штраф у розмірі збору на один календарний місяць (для діяльності у сфері розваг – у розмірі збору на один квартал); за

здійснення діяльності, передбаченої ст. 267 цього Кодексу, без отримання відповідних торгових патентів або з порушенням порядку використання торгового патенту, передбаченого пп. 267.6.4-267.6.6 п. 267.6 ст. 267 цього Кодексу (крім діяльності у сфері розваг), сплачують штраф у подвійному розмірі збору за весь період здійснення такої діяльності, але не менше подвійного його розміру за один місяць (ст. 125 ПКУ);

– порушення правил сплати (перерахування) податків, та ряд інших (ст. 126 ПКУ).

Варто зазначити, що органи державної фіскальної служби України також розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з ухиленням від подання декларації про доходи (ст. 164-1), порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи (ст. 166-6) відповідно до кодексу України про адміністративні правопорушення.

Незважаючи на те, що у вказаних вище нормах ПКУ передбачена можливість платника податків вирахувати і сплатити штраф самостійно (наприклад, при самостійному виявленні факту заниження податкового зобов'язання минулих податкових періодів), відповідальність за застосування штрафних (фінансових) санкцій та пені, у тому числі за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності, покладається на контролюючий орган. Це означає, що контролюючий орган має право і зобов'язаний ухвалювати рішення про застосування фінансових санкцій і забезпечувати їх виконання.

Таке розв'язання питання дозволяє акцентувати увагу на безумовній потребі систематизувати вищеперелічені та ще ряд неозвучених органів ДФС, яким не визначено чіткої компетенції щодо притягнення до відповідальності правопорушників. Як наслідок, існує проблема – повноваження одного підрозділу може дублювати інший підрозділ ДФС. Таким чином, здійснювати перевірки суб'єктів господарської діяльності можуть декілька підрозділів, чим спричинюється відсутність чітко визначених завдань та повноважень стосовно накладення санкцій підрозділами ДФС.

Тому вважаємо за необхідне запропонувати класифікатор органів ДФС, які притягують до відповідальності суб'єктів за порушення норм податкового законодавства, оскільки складені в законний спосіб протоколи про адміністративне правопорушення розглядаються уповноваженими на те органами державної податкової служби.

Так, відповідно до ст. 234-2 КУАП органи державної податкової служби України розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з ухиленням від подання декларації про доходи (стаття 164-1), порушенням порядку подання фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку при ліквідації юридичної особи (ст. 166-6).

Окрема роль щодо виявлення та притягнення до відповідальності суб'єктів за порушення податкового законодавства була відведена податковій міліції. Однак нагально стоїть питання щодо ліквідації вище вказаного органу. Тому експерти прийшли до висновку, що Верховна Рада повинна невідкладно забезпечити доопрацювання, розгляд та ухвалення законопроекту про Фінансову поліцію – новий орган, співробітники якого будуть відібрані за прозорим конкурсом, матимуть гідні заробітні плати та виконуватимуть аналітичні функції.

Враховуючи тенденції реформування податкової міліції, ми хочемо зазначити, що процес реформ завжди проходить певний період часу тому відсутність Податкової міліції протягом кількох місяців до ухвалення закону про Фінансову поліцію не загрожує розбалансуванню державних фінансів, оскільки доходи бюджету, отримані завдяки цьому органу, не покривають навіть вартості його утримання.

Авторитетні юридичні організації та аналітичні центри, зокрема експерти Центру політико-правових реформ, проаналізували нормативно-правову базу та надали свої висновки, що є досить незадовільними щодо результативності їх роботи.

Міністр фінансів, реагуючи на подію, пообіцяв подати на розгляд Кабміну законопроект про нову аналітичну службу – Фінансову поліцію – і вже виконав свою обіцянку.

Експертне середовище позитивно сприйняло цей крок.

Крім загальновідомої корумпованості, Податкова міліція здійснює чи не найбільший адміністративний тиск на бізнес. За 2016 році вона повернула до бюджету 521 млн грн податків, тоді як на її утримання витрачено 554 млн грн.

Тобто видатки бюджету на утримання співробітників Податкової міліції у 2015 році перевищили економічний ефект від її діяльності на 33 млн грн.

Повноваження із здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства Податкова міліція була позбавлена. Тому наразі ми маємо якомога швидше забезпечити прийняття законопроекту «Про Фінансову поліцію» і передати новоствореному органу повноваження з розслідування економічних злочинів.

На заміну неефективній Податковій міліції повинна прийти професійна аналітична служба, працівники якої будуть набрані за прозорим конкурсом. Міністерство фінансів пропонує створити Службу фінансових розслідувань або Фінансову поліцію, яка матиме значно меншу, 2,5 тис працівників замість 10 тис сьогодні, але фахову команду.

На думку експертів, корупційні ризики буде суттєво зменшено. Передусім – завдяки зменшенню кількості співробітників, прозорому і конкурентному конкурсному відбору, високій зарплаті працівників нової служби, запровадженню ефективних механізмів її звітування перед парламентом.

Ключові відмінності Фінансової поліції від Податкової міліції також полягатимуть у тому, що в основу роботи нової служби ляже принцип відмови від каральної політики. Замість «масок-шоу», вилучень документації у підприємців та блокування їх діяльності служба займатиметься аналітичною діяльністю. Перевірки більше не здійснюватимуться безпідставно, що значно зменшить тиск на бізнес.

Також вважаємо вкрай необхідним усунути дублювання функцій. З прийняттям цього проекту необхідно позбавити інші органи функцій з розслідування економічних злочинів. Такі злочини повинен розслідувати один спеціалізований орган – Фінансова поліція – замість трьох: СБУ, МВС, ДФС.

Таким чином, правове становище Фінансової поліції в системі правоохоронних органів визначається комплексом норм, що передбачають цілі, завдання й принципи діяльності підрозділів податкової міліції, її основні й факультативні функції. Сюди ж відносяться розпорядження, які регламентують порядок формування органів податкової міліції, питання лінійної й функціональної підпорядкованості, процедури діяльності, а також компетенцію цих органів.

Отже, діяльність контролюючих органів даних підрозділів передбачає необхідність налагодження тісної взаємодії з іншими державними службами, функціонування яких може бути пов'язане з оподаткуванням або може створювати інформаційні передумови для оподаткування, попередження незаконних дій платників, встановлення обставин і змісту податкових правопорушень, реалізації перевірочних заходів тощо.

Важливо, щоб при реалізації повноважень не дублювалися дії різних державних служб щодо платників податків. В іншому випадку виявлятиме себе дестимулюючий вплив адміністрування податків на економічну активність у країні.

Висновок

Враховуючи вищевикладене, автор хоче підкреслити, що орган Державної фіскальної служби є основним суб'єктом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, своєчасність сплати до бюджетів державних цільових фондів податків і зборів установлених законодавством.

Разом з тим не можна залишити поза увагою той факт, що ДФС координує свою діяльність з фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами Служби Безпеки України, Міністерством Внутрішніх Справ України, прокуратурою, статистикою, Державною митною і контрольно-ревізійною службами та іншими контролюючими органами, установами банків, а також з податковими службами інших держав.

АНОТАЦІЯ

Удосконалення податкового законодавства має ґрунтуватися виключно на науково вивірених та достовірних позиціях. Тож питання подальшого розвитку норм ПК України є, безумовно, актуальними. Однією із гарантій ефективного функціонування податкової системи є виконання платниками податків їх обов'язків, визначених законом. Натомість у випадках недобросовісного виконання останніми податкового обов'язку чинне законодавство дозволяє податковим органам застосовувати систему спеціальних адміністративно-правових способів, що спонукають до виконання податкового обов'язку.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141. Доступ з ресурсу: http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi.

2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року. // Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. Режим доступу http://www.zakon.rada.gov.ua. Редакція від 01.01.2017, підстава 1795-19, 1791-19, 1797-19

3. *Будько З.М.* Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07/ З.М. Будько; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2005. – 18 с.

4. *Угровецький О.П.* Система оподаткування в Україні : становлення, реформування, адміністрування [Текст] : монографія / Угровецький О. П. – Х. : Золота миля, 2009. – 327 с.

5. *Трипольська М.І.* Фінансово-правова та адміністративна відповідальність: порівняльно-правова характеристика // Науковий вісник академії муніципального управління: Збірник наукових праць. – Серія «Право».- 2010. – Вип. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_GumNvamu_pr/2010_l/15.pdf.

SUMMARY

The scientific paper is devoted to the need to study the issue of violation of tax law and financial responsibility that is relevant and regularly is emphasized by people of the legal profession. Changes in the tax area in need of comprehensive research of theoretical, legal and applied problems of financial responsibility for violation of tax legislation of Ukraine, developement and implement recommendations to improve the efficiency of the State Fiscal Service of Ukraine in the field of prosecution.

We consider the types and characteristics of financial responsibility for tax violations Ukraine, forms and methods of work of such decision violators of tax laws.

The purpose of this paper is to determine the features of the financial responsibility for violation of tax legislation of Ukraine.

Proved that today in the science of law, despite a sufficient number of research problems offenses and responsibility ,there is a need in the disclosure of objective and subjective factors of these phenomena, including financial responsibility for tax violations in Ukraine crisis. Relevance of research is caused by the need to address scientific and practical problems in the relationship of the State Fiscal Service of Ukraine taxpayers inconsistency regulations, availability of disputes in this area raises a number of problems whose solution requires finding ways to improve and legislation in this area. To solve this problem, we turn to use the experience of other countries to adopt a positive experience and find solutions to problems.

Implementation of financial responsibility is based on the application by the competent authorities of its activities - financial and legal sanctions. One of the reasons of occurrence of financial responsibility is the availability of a decision of a body that is a fact of conviction of the person who committed financial offenses.

The article also carried out an analysis of the legal literature on research activities of the State Fiscal Service on bringing to the financial responsibility for tax violations. It is proved that Ukrainian legislation regulating the activities of State Fiscal Service on bringing to the financial responsibility of perpetrators of tax legislation, does not have a complex character, and the presence of a significant number of sub-legal acts in the field of regulation of relations that require improvement and harmonization with international law.

ФІНАНСОВИЙ АУДИТ ЯК ФОРМА ПОТОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

ЛАТКОВСЬКИЙ Павло Павлович - аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 347.73:336.148(477)

Статья посвящена исследованию финансового аудита как формы текущего бюджетного контроля. Акцентировано внимание на том, что финансовый аудит является разновидностью государственного финансового контроля и заключается в проверке и анализе органом государственного финансового контроля фактического состояния дел относительно законного и эффективного использования государственных или коммунальных средств и имущества, правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности финансовой отчетности, функционирования системы внутреннего контроля. Установлено, что финансовый аудит как форму текущего бюджетного контроля можно определить как урегулированную нормами права деятельность уполномоченных (контролирующих) субъектов с целью установления соответствия ведения, полноты учета и достоверности отчетности по поступлениям и расходам бюджета.

Ключові слова: аудит, фінансовий аудит, поточний бюджетний контроль.

Стаття 3 Закону України „Про основні засади здійснення державного фінансового контролю" [15] встановлює, що державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України „Про Рахункову палату" [16] фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Такі законодавчі визначення поняття фінансового аудиту суттєво не суперечать одне одному, вони місять вказівку на методи фінансового контролю, які застосовуються у межах цієї форми контролю, а також на їх кінцеву мету, що у цілому, співпадає із ч. 1 ст. 26 Бюджетного кодексу України [2], відповідно до якої бюджетний контроль спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також забезпечує оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту); правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; запобігання

порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету. Таким чином, поточний бюджетний контроль має передбачати не лише перевірку й аналіз, а й оцінку, зокрема управління бюджетними коштами, стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів тощо, на що й звертається увага у визначенні, наданому Законом України „Про Рахункову палату" [16].

У науково-практичному коментарі до Бюджетного кодексу України державний аудит визначається як форма державного контролю, що передбачає аналіз фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта щодо визначення правильності ведення ним обліку та фінансової звітності, законності здійснення операцій та відповідності їх встановленим нормам, а також дослідження економічності, ефективності й результативності адміністративної діяльності відповідних органів та інших суб'єктів щодо публічних фінансів з метою внесення пропозицій та надання рекомендацій стосовно усунення виявлених недоліків [3, с. 163]. Привертає увагу той факт, що у більшості наукових та практичних джерел, як правило, пропонується законодавче визначення поняття державного фінансового аудиту [5, с. 230-231; 13, с. 153; 18, с. 166] або визначення із підзаконних нормативно-правових актів чи з методичних рекомендацій.

Провівши ґрунтовне дослідження питань аудиту в системі фінансового контролю, Л.Л. Кінащук робить цікавий з наукової точки зору висновок про спрямованість фінансового аудиту на виявлення відхилень від прийнятих фінансових стандартів, забезпечення законності й ефективності управління фінансовими ресурсами, а тому за своєю суттю та призначенням це є контрольною, а не аудиторською діяльністю [11, с. 123].

За загальним уявленням, аудит – це „перевірка офіційної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству" [6, с. 26; 20, с. 165], „консультативно-дорадча діяльність, що має відповідну мету та здійснюється на підставі певних стандартів (регламентів) як аудиторськими фірмами (приватними аудиторами), так і державними органами, їх підрозділами (державними аудиторами)" [19, с. 16]. Таким чином, аудит як родова ознака поняття державного фінансового аудиту визначається через перевірку як вид чи метод фінансового контролю та як вид діяльності, що суттєво не суперечить одне одному. Таку ж конструкцію визначення застосовують і до розглядуваного нами визначення поняття державного фінансового аудиту, який є врегульованою нормами права систематичною діяльністю уповноважених суб'єктів бюджетного контролю щодо отримання даних про події та дії підконтрольних суб'єктів, які підлягають оцінці, встановлення ступеню їх об'єктивності і відповідності бюджетному законодавству. З точки зору методології, державний фінансовий аудит можна охарактеризувати як встановлення, перевірку, аналіз та оцінювання підстав (юридичних фактів) виникнення зміни та припинення відповідних регулятивних бюджетних правовідносин.

На основі зібраних у процесі фінансового аудиту даних висуваються гіпотези (припущення) щодо причин виникнення проблем, недосконалості певних позицій у виконанні бюджетних програм, які в подальшому підтверджуються чи спростовуються під час проведення аудиту ефективності. На підставі підтверджених гіпотез робляться висновки, які є основою для розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі виконання бюджетних програм [11, с. 123], що свідчить про нерозривний зв'язок цих двох форм поточного бюджетного контролю.

За період січень-грудень 2015 року Держфінінспекцією було проведено 4 002 контрольних заходи, з них: ревізій фінансово-господарської діяльності – 3692, державних фінансових аудитів виконання місцевих бюджетів – 18, державних фінансових аудитів виконання бюджетних програм – 24, державних фінансових аудитів

діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки – 97, перевірок державних закупівель – 101, оцінок якості внутрішнього аудиту у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади – 8. У процесі здійснення контрольних заходів виявлено 3 056 фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на 3 056 об'єктах контролю на суму 3 870 585 340 грн., в тому числі коштів державного бюджету – на 819 552 200 грн. Найбільший показник у натуральному вираженні складають витрати з порушенням законодавства на суму 3 080 056 780 грн., з яких нецільові витрати державних ресурсів 82 145 380 грн. (бюджетні кошти – 32 652 940 грн.) та незаконні витрати – 2 737 244 980 грн. (бюджетні кошти – 644 580 620 грн.). За результатами контрольних заходів 1 952 матеріалів перевірок і ревізій було передано до правоохоронних органів, розпочато 1 053 досудових розслідування, вручено 342 повідомлення про підозру, притягнуто до адміністративної відповідальності 10 214, призупинено бюджетних асигнувань на 314 об'єктах контролю, зупинено операцій з бюджетними коштами на 2 403 об'єктах, зменшено бюджетних асигнувань (призначень) на 301 об'єкті на суму 34 474 390 грн., в тому числі кошти державного бюджету – 3 571 280 грн. За зазначений період було відшкодовано нецільових витрат на суму 51 054 130 грн. (до державного бюджету – 6 867 090 грн.), незаконних витрат – 478 498 000 грн. (до державного бюджету – 185 861 870 грн.) [7]. Таким чином, ми бачимо, що відшкодовано до державного бюджету нецільових витрат 22 % від виявленого обсягу, а незаконних – 28 %. Привертає увагу й такий показник, як співвідношення порушень, де незаконні витрати з держбюджету складають приблизно 95 %, а нецільові – 5%.

За січень-червень 2016 року Держфінінспекцією проведено 1339 контрольних заходів [8], якими було охоплено 242 108 811 120 грн. фінансових та матеріальних ресурсів, внаслідок яких виявлено 1065 порушень фінансового законодавства на суму 1 573 371 920 грн., з яких 370 680 490 грн. кошти державного бюджету. Нецільових витрати державних ресурсів виявлено на суму 51 037 970 грн., у тому числі 23 742 640 грн. кошти державного бюджету, а незаконних витрат – 523 775 140 грн., у тому числі – 159 656 360 грн. кошти державного бюджету. Відшкодовано нецільових витрат – 43 459 570 грн. (80 % від виявлених) в тому числі коштів державного бюджету – 12 923 330 грн. (48 % від виявлених), а незаконних витрат – 218 349 010 грн. (38 % від виявлених), в тому числі 94 314 320 грн. коштів державного бюджету (58 % від виявлених). Порівнюючи статистичні данні з попереднім роком , а також відповідним періодом попереднього року [9], можна відмітити тенденцію збільшення відсотку відшкодування порівняно із виявленими порушеннями, а також поступове зростання нецільових витрат порівняно із незаконними витратами.

За результатами контрольних заходів Держфінінспекції у першому півріччі 2016 року можна відмітити, що питома вага загального обсягу порушень, пов'язаних з недотриманням вимог законодавства при виділенні бюджетних коштів (40,7 %), припадає на порушення в частині зайвого виділення (отримання) юридичним(и) особам(и) дотацій/субвенцій з бюджету внаслідок завищення відповідних розрахунків, що складає понад 10,3 млн. грн.

Найбільш поширеними порушеннями бюджетного законодавства у першому півріччі 2016 року за даними Державної аудиторської служби України (Держфінінспекції України) [1] були такі:

- виділення (отримання) бюджетних коштів одержувачам(и) внаслідок завищення потреби у бюджетних асигнуваннях, або ж взагалі при її відсутності (10,1 млн. грн., з яких забезпечено відшкодування близько 5,6 млн. грн., або 55,4 % від виявлених);

- здійснення за рахунок коштів місцевих бюджетів видатків, які відповідно до Бюджетного кодексу України та Закону про Державний бюджет віднесено до державного бюджету, без передачі відповідних повноважень (1,5 млн грн, з яких забезпечено відшкодування 950,1 тис. грн, або 65,2 відсотка);

- завищення потреби в бюджетних коштах, яку не було профінансовано

(120,7 млн. грн.., з якої забезпечено усунення 797,9 тис. грн.., або 0,7 %).

Відповідно до п.п. 8 п. 4 Положення про Держаудитслужбу [14], вона за результатами здійсненого поточного бюджетного контролю вживає заходів до усунення виявлених недоліків та запобігання їм у подальшому, зокрема: проводить аналіз стану дотримання фінансової та бюджетної дисципліни, виявляє причини та умови, що призвели до недоліків і порушень, готує рекомендації та пропозиції щодо їх усунення та їх запобіганню; подає зазначені рекомендації та пропозиції Кабінету Міністрів України та іншим державним органам та органам місцевого самоврядування; здійснює контроль за станом врахування і впровадження поданих рекомендацій та пропозицій. Отже, Держаудитслужба як безпосередній орган фінансового контролю, який реалізує державну політику в сфері державного фінансового контролю безпосередньо на практиці виявляє стан дотримання фінансового і, в тому числі, бюджетного законодавства, проводить оцінку управління бюджетними коштами і виявляє, якщо не всі, то більшість проблем застосування бюджетного законодавства. Тому виправдано цій службі надано право ініціювати зміни та доповнення до існуючого масиву нормативно-правових актів, що регулюють відносини, об'єктом яких є публічні кошти. Так, наприклад, за період 2013-2015 та перше півріччя 2016 року службою (а до цього інспекцією) було подано 56 пропозицій щодо внесення змін до існуючих підзаконних нормативно-правових актів, з яких було враховано одне Кабінетом Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 277, відповідно до якої п.п. 5 п. 17 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 виключено), щодо 22 прийнято рішення про доцільність їх врахування, а 33 – знаходяться на розгляді [10].

Проведений аналіз пропозицій дає підстави підтримати деякі з них, оскільки вони спрямовані на підвищення ефективності управління бюджетними коштами, оптимізацію бюджетної звітності та підвищення бюджетної дисципліни. Так, наприклад, заслуговує на підтримку пропозиція доповнити Порядок складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів (затверджений наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 р. № 44), чіткою вимогою щодо обов'язковості відображення у формах річної бюджетної звітності обсягів кредиторської заборгованості одержувачів, яка виникла у межах відкритих асигнувань, у разі неможливості органами Державної казначейської служби України здійснити всі розрахунки через недостатнє наповнення єдиного казначейського рахунку. Таке доповнення дозволить не приховувати ці кошти та надасть певну автономію розпорядникам бюджетних коштів.

Актуальною на сьогодення в розрізі тих політичних та суспільних процесів, що відбуваються останнім часом в Україні щодо вивезення деревини за кордон, є пропозиція Міністерству аграрної політики та продовольства України спільно з Державним агентством лісових ресурсів України розробити та подати на затвердження нормативно-правовий документ (Концепція, Стратегія, Програма, тощо), який би визначав стратегічні завдання, очікувані результати, конкретні терміни впровадження та порядок функціонування на рівні усіх лісокористувачів Єдиної державної системи електронного обліку деревини України, яка забезпечить ефективне проведення моніторингу рубок деревини, посилення контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням деревостанів, виявлення фактів протиправних дій щодо заготівлі, постачання та реалізації деревини. Впровадження такої пропозиції дозволить зекономити в майбутньому бюджетні кошти на відновлення лісів в Україні.

Уповноваженим (контролюючим) суб'єктом державного фінансового аудиту є Рахункова палата України, яка здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо: надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів; проведення витрат державного бюджету; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та де-

централізованим фондам грошових коштів; здійснення таємних видатків державного бюджету; управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету; надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету; операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу; використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків; здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету; виконання державних цільових програм, інвестиційних проектів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету; управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням; виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України. При цьому законодавець, визначаючи об'єкт державного фінансового аудиту Рахункової палати, використовує у законі термін „витрати", а не видатки, під якими, відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [2], розуміються „видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів", і тим самим значно розширено об'єкт поточного бюджетного контролю.

З метою надання працівникам Рахункової палати практичних рекомендацій щодо організації та проведення фінансового аудиту рішенням Рахункової палати затверджено Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту [12], які розроблено на підставі положень Бюджетного кодексу України [2], Закону України „Про Рахункову палату" [16] та Регламенту Рахункової палати [17] з урахуванням вимог та положень Міжнародних стандартів вищих органів фінансового контролю (ISSAI), зокрема Фундаментальних принципів здійснення аудиту у державному секторі (ISSAI 100), Фундаментальних принципів здійснення фінансового аудиту (ISSAI 200) та Керівних принципів фінансового аудиту (ISSAI 1000-1999).

Обсяг фінансового аудиту визначається як масштаб аудиту, який стосується предмету аудиту та його критеріїв. Предметом дослідження аудиту визначено матеріальний предмет (кошти державного бюджету) та нематеріальний (бюджетна та фінансова звітність, первинні документи, документи бухгалтерського обліку, інші документи та дані, а також нормативно-правові акти, розпорядчі й інші документи, що регламентують порядок надходження та використання бюджетних коштів у відповідній сфері). Нематеріальний предмет є відображення руху матеріального предмету (бюджетних коштів), за допомогою якого й відбувається дослідження останнього. Однак така характеристика предмету фінансового аудиту, на нашу думку, є не зовсім вдалою, виходячи із розуміння системи бюджетного контролю, на основі якої і розкривається сутність бюджетного контролю. Враховуючи те, що зміст бюджетного контролю полягає у співставленні або порівнянні бюджетно-правової реальності (рух бюджетних коштів) з бюджетно-правовою абстракцією (модель бюджетної діяльності), подальшому виявленні та усуненні відхилень, то цілком справедливим було б розмежування, визначеного п. 1.4. Методичних вказівок, предмету дослідження на власне предмет та об'єкт дослідження. Підставами оцінки у фінансовому аудиті Рахункової палати є критерії, до яких віднесено достовірність, відповідність, повнота, цільове використання коштів та законність. До речі, ці критерії у фінансово-правовій літературі визначаються також і як принципи бюджетного контролю [4, с. 39-51]. Такий стан може мати місце, оскільки вони, в одному випадку, можуть бути концептуальними засадами побудови бюджетного контролю або його окремого

виду чи форми, а в іншому - як основа оцінки, тобто тими показниками (або критеріями), за якими при здійсненні фінансового аудиту оцінюється стан формування й використання бюджетних котів, дотримання бюджетного законодавства тощо. Головне в тому, щоб ці критерії були чітко визначені, не припускали множинності тлумачення та унеможливлювали або зменшували вплив суб'єктивного фактору, оскільки їх неконкретизованість може призвести до помилкової оцінки. При цьому, привертає увагу зміст таких критеріїв як достовірність та відповідність. Зміст критерію достовірності полягає в тому, що „інформація, наведена у звітності щодо надходжень та витрат бюджету, має бути достовірною, тобто не містити викривлень", а критерію відповідності - у тому, що „звітність щодо надходжень та витрат бюджету має відповідати аналогічним даним бухгалтерського обліку та звітності органів Державної казначейської служби". На нашу думку, є підстави говорити й про можливі проблеми у їх застосуванні: по-перше, критерій достовірності розкривається через достовірність („інформація ... має бути достовірною"), тому постає питання, що потрібно розуміти під достовірністю інформації при здійсненні фінансового аудиту. По-друге, порівнюючи зміст цих критеріїв, можна говорити про часткове перетинання їх змісту: вони в цілому не співпадають, однак частково є співпадіння, наприклад, критерій відповідності полягає у тому, що звітність (тобто інформація, що міститься у звітності) відповідає аналогічним даним ... органів Державної казначейської служби, а якщо не відповідає, то і є недостовірною (містить викривлення). У загальному вигляді відповідність полягає у співвідношенні звітності підконтрольного суб'єкту з даними органів Держказначейства з точки зору узгодженості цієї звітності. Тому, не маючи суттєвих зауважень щодо змісту критерію відповідності, все ж таки, на нашу думку, потрібно його скоригувати, визначивши його зміст у Методичних рекомендаціях у наступній редакції: „Достовірність – незалежність змісту інформації, наведеної у звітності щодо надходжень та витрат бюджету від форми фіксації та способу пред'явлення".

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що фінансовий аудит як форму поточного бюджетного контролю можна визначити як врегульовану нормами права діяльність уповноважених (контролюючих) суб'єктів з метою встановлення відповідності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами вимогам бюджетного законодавства та послідуючим оцінюванням з використанням визначених критеріїв із застосуванням відповідних методів контролю у сфері бюджетної діяльності.

Література

1. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Держфінінспекції України та її територіальних органів за січень-червень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:/www.dkrs.gov.ua/499/2011

2. Бюджетний кодекс України : прийнятий 8 липня 2010 р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:/zakon4.rada.gov.ua/law/ show/2456-17.

3. Бюджетний кодекс України. Науково-практичний коментар : станом на 1 берез. 2011 р. / [Воронова Л.К., Воротіна Н.В., Губерська Н.Л. та ін.] ; за ред. Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – 608 с.

4. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія / Гетьманець О.П. – Х. : Екограф, 2008. – 308 с.

5. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посібник / Дмитренко Е. С. – К. : Алеута; КНТ, 2006. – 376 с.

6. Загородній А. Г. Фінансовий словник / Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. – К. : Знання, КОО; Львів : Вид-во Львівського банківського ін-ту НБУ. – 566 с.

7. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-грудень 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:/www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/printable_article/122302.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню фінансового аудиту як форми поточного бюджетного контролю. Акцентовано увагу на тому, що фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Встановлено, що фінансовий аудит як форму поточного бюджетного контролю можна визначити як врегульовану нормами права діяльність уповноважених (контролюючих) суб'єктів з метою встановлення відповідності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету.

8. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-червень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:/www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index.

9. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-червень 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:/www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index.

10. Інформація про здійснення Держаудитслужбою моніторингу пропозицій нормативно-методологічного характеру у II кварталі 2016 року за результатами контрольних заходів, проведених у 2013-2015 році та у першому півріччі 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:/www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index.

11. Кінащук Л.Л. Організація та правове регулювання аудиторської діяльності в системі фінансового контролю в Україні : [монографія] / Кінащук Л.Л. – Кіровоград : КОД, 2010. – 460 с.

12. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту : затв. рішенням Рахункової палати 22.09.2015 р. № 5-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:/www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746914/Metod_rek_fin_audit.pdf

SUMMARY

The article investigates financial audit as a form of the current budget control. The attention that the financial audit is a form of state financial control and is checking and analysis by the state financial control of the actual situation on the legitimate and efficient use of state or municipal funds and assets, the correct accounting and the reliability of financial reporting, the functioning of the internal control. Established that financial audit as a form of this budgetary control can be defined as regulated by the law authorized activity (control) of the purpose of compliance management, accounting completeness and accuracy of reporting on revenues and expenditures.

13. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

14. Про затвердження Положення Про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.

15. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.

16. Про Рахункову палату : Закон України від 02 липня 2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – ст. 360.

17. Про Регламент Рахункової палати : наказ Голови Рахункової палати від 19.07.2002 р. № 58 (зі змінами і доповненнями, внесеними наказом Голови Рахункової палати від 19.09.2005 № 120).

18. Словник фінансово-правових термінів / Антипов В.І., Білецька Г.М., Долгий О.О. та ін. ; за заг. ред. Л.К. Воронової. – К. : Алеута, 2011. – 558 с.

19. Фінансова енциклопедія / Орлюк О.П., Воронова Л.К., Заверуха І.Б. та ін. ; за заг. ред. О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.

20. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Вид-во "Українська енциклопедія" імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 669 с.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

НАШЕ ПРАВО

OUR LAW

№ 5, 2016

Головний редактор
Кузнєцов Євген Валерійович

Підписано до друку 23.12.2016 р.
Комп'ютерний набір. Формат 60х841/8. Папір офсетний.
Друк офсетний. Умовн. друк. арк 23,25
Тираж 1200. Зам. № 810

ТзОВ «Дрогобицька міська друкарня»
м.Дрогобич, вул. І.Мазепи, 7,
тел./факс 2-23-35, тел.: 3-38-50, 2-23-76