

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Юридичні науки

Том 29 (68) № 3 2018

**Київ
2018**

Головний редактор:

Ляшко Олександр Олександрович – кандидат юридичних наук, доцент, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Берназюк Ян Олександрович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, суддя Верховного суду України;

Боровенко Володимир Микитович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Дорохіна Юлія Анатоліївна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Заїка Юрій Олександрович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільно-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Камінська Наталія Василівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Лощихін Олександр Миколайович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений економіст України, дійсний член Академії наук вищої школи України;

Недюха Микола Петрович – доктор філософських наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений діяч науки і техніки України, дійсний член Академії наук вищої школи України;

Петков Сергій Валерійович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Скакун Юлія Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Федоренко Владислав Леонідович – доктор хабілітований наук правничих, доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 10 від 12.06.2018 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 15713-4184Р від 28.09.2009 року)

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7)

Сторінка журналу: www.juris.vernadskyjournals.in.ua

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Коломієць Ю.Ю.

ПОНЯТТЯ ІДЕОЛОГІЇ: ЇЇ СУТНІСТЬ, ЗМІСТ, ФОРМА.....1

Пучков О.О.

РЕФОРМА НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ.....7

Розум С.Ю.

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ПІДРОЗДІЛІВ МВС УКРАЇНИ
ПО БОРОТБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ І КОРУПЦІЄЮ12

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Верлос Н.В.

МЕДІАЦІЯ В ПРОЦЕСІ ВИРІШЕННЯ (ВРЕГУЛЮВАННЯ)
КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ.....18

Дорохіна Ю.А.

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА
ВІЛ-ІНФІКОВАНИХ ПАЦІЄНТІВ НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ.....26

Ляшко О.О.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ
І НЕДОТОРКАНОСТІ УКРАЇНИ: НАЦІОНАЛЬНІ
І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....33

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

Андрусів У.Б.

НОВЕЛИ МІЖНАРОДНОЇ ОХОРОНИ ОРГАНІЗАЦІЙ МОВЛЕННЯ: ДОСВІД ВОІВ.....40

Гуйван П.Д.

ПРО НЕОБХІДНІ СУТНІСНІ ЕЛЕМЕНТИ ЗАСТОСУВАННЯ
ІНСТИТУТУ НАБУВАЛЬНОЇ ДАВНОСТІ.....46

Коваленко І.А.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ Й ОХОРОНИ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ
В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА
ТА СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ.....52

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

Макаренко А.С.

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ56

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Мельник В.П.

ПЕНСІЇ У СОЛІДАРНІЙ СИСТЕМІ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ
У КОНТЕКСТІ НОВІТНЬОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....61

Неселевська А.А. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	68
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
Буцан А.О. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....	74
Годяк А.І. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРІЇ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА КОРОЛІВСТВА ДАНІЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	79
Крикун В.Б. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ, НОРМИ ЯКИХ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ.....	85
Сліденко А.В. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПОДАТКОВОГО ПРИМУСУ.....	90
Таранов А.Ю. ПРО ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВУ КАТЕГОРІЮ.....	97
Христофоров А.Б. ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ.....	102
Шемчук В.В. СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	109
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	
Алексєєв І.С. НАГЛЯДОВА ПРОБАЦІЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ.....	114
Волошин О.В. ПРЕВЕНТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО КОМПЕНСАЦІЇ МОЖЛИВИХ СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ НАСЛІДКІВ ТЕРОРИСТИЧНИХ АКТІВ	120
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ	
Амеліна А.С., Денищенко Д.С. ФОРМИ ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ У ПРОЦЕСІ ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ ПО ПОДАТКОВИХ ЗЛОЧИНАХ.....	125

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES

Kolomiets Yu.Yu.

THE CONCEPT OF IDEOLOGY: ITS ESSENCE, CONTENT, FORM.....1

Puchkov O.O.

REFORMATION OF THE NORMATIVE REGULATION OF THE LEGAL ORDER
AT THE NATIONAL SAFETY SPHERE: ACTUAL QUESTIONS.....7

Rozum S.Yu.

HISTORICAL AND LEGAL BASES FOR FORMATION
OF NORMATIVE LEGAL BASIS OF DIVISIONS OF THE MIA
OF UKRAINE TO COMBAT ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION..... 12

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Verlos N.V.

MEDIATION IN THE PROCESS OF RESOLUTION (ARRANGEMENT)
OF CONSTITUTIONAL CONFLICTS18

Dorokhina Yu.A.

PROBLEMS OF PROVISION OF THE RIGHT OF HIV-INFECTED PATIENT
FOR MEDICAL ASSISTANCE26

Iliashko O.O.

ENSURING TERRITORIAL INTEGRITY OF UKRAINE:
NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS33

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Andrusiv U.B.

NOVELS OF INTERNATIONAL PROTECTION OF BROADCASTING ORGANIZATIONS:
WIPO EXPERIENCE.....40

Huivan P.D.

ABOUT THE NECESSARY ESSENTIAL ELEMENTS OF THE APPLICATION
OF THE INSTITUTION OF ACQUISITIVE PRESCRIPTION46

Kovalenko I.A.

ACTUAL PROBLEMS OF PROTECTION AND DEFENCE OF INTELLECTUAL PROPERTY
RIGHTS IN THE INTERNET IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION OF SOCIETY
AND MODERN TECHNOLOGIES52

COMMERCIAL LAW, ECONOMIC-PROCEDURAL LAW

Makarenko A.S.

LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF INVESTMENT ACTIVITY56

LABOR LAW; THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY

Melnyk V.P.

PENSIONS IN PAY-AS-YOU-GO PENSION INSURANCE SYSTEM IN THE CONTEXT
OF THE LATEST REFORM: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT61

Neselevska A.A.

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY LIABILITY
OF PUBLIC OFFICIALS AND DIRECTIONS OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE68

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Bushchan A.O.

THE PROBLEMATIC ISSUES OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS' CHARACTERISTICS74

Hodiak A.I.

ORGANIZATION OF VETERINARY AND FOOD ADMINISTRATION OF DENMARK:
EXPERIENCE FOR UKRAINE79

Krykun V.B.

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL ACTS
WHICH PROVISIONS GOVERN THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE ECONOMY OF UKRAINE IN CRISIS CONDITIONS85

Slidenko A.V.

ON THE ISSUE OF DETERMINING THE LEGITIMATE INTERESTS OF TAXPAYERS
WHEN APPLYING MEASURES OF TAX COERCION.....90

Taranov A.Yu.

ABOUT BUDGET EXPENSES AS PUBLIC LEGAL CATEGORY97

Khrystoforov A.B.

CONCERNING THE DETERMINATION OF TAXES AND DUTIES ADMINISTRATION.....102

Shemchuk V.V.

SOCIO-LEGAL NATURE OF INFORMATION SOCIETY109

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW

Aleksieiev I.S.

THE SUPERVISORY PROBATION: PROBLEMATIC ISSUES
OF LEGAL REGULATION AND ENFORCEMENT114

Voloshyn O.V.

PREVENTIVE PLANNING OF MEASURES FOR COMPENSATION
OF POSSIBLE SOCIALLY DANGEROUS CONSEQUENCES OF TERRORIST ACTS.....120

CRIMINAL PROCEEDINGS AND CRIMINALISTICS; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY

Amelina A.S., Denyshchenko D.S.

FORMS OF SPECIAL KNOWLEDGE FOR PROCEDURE OF PROVISION
OF EVIDENCE FOR SMOOTH SIGNS125

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 304.3.

Коломієць Ю.Ю.

Національний університет «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ІДЕОЛОГІЇ: ЇЇ СУТНІСТЬ, ЗМІСТ, ФОРМА

Статтю присвячено аналізу поняття ідеології, дослідженню її сутності, змісту, форми. На підставі аналізу наявних точок зору запропоноване авторське визначення ідеології. Зроблено висновок, що на різних рівнях людського буття ідеологія може мати свою форму. Встановлено, що ідеологія реалізується через певну ідеологічну діяльність. Обґрунтовано, що об'єктом і суб'єктом ідеологічного впливу є людина.

Ключові слова: ідеологія, ідеологічна діяльність, об'єкт ідеологічного впливу, суб'єкт ідеологічного впливу, свідомість, підсвідомість.

Постановка проблеми. Виникнення поняття «ідеологія» часто пов'язують з ім'ям відомого французького філософа й економіста А.Л.К. Дестют де Трасі, який в окремих своїх працях («Етюди про здатність розмірковувати», «Елементи ідеології» та ін.) позначав цим терміном вчення про ідеї. Згодом вчений пов'язував це поняття з наукою про людське мислення (виникнення та розвиток ідей, закони мислення тощо) [1, с. 123]. Дестют де Трасі проголосив ідеологію як «науку про ідеї», але їй так і не судилося стати наукою. І хоча вченими виявлено й обґрунтовано критерії науковості ідеології, серед яких – об'єктивність, раціональність, есенціалістська спрямованість, системність і можливість практичної перевірки, синтезувати наявні визначення ідеології не вдалося.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує думка, що «ідеологія – це текст, який витканий з павутини різних концепцій і простежується крізь безліч різних історій. Можливо, важливіше зрозуміти, що є справді суттєвим всередині кожної з генеалогічних ліній. А що може бути відкинуто, ніж намагатися примусово з'єднати їх в якусь Велику Глобальну теорію» [2, с. 1]. Можна погодитися з О.Ю. Маліновою стосовно того, що словом «ідеологія» ми позначаємо поняття, яке по-різному інтерпретується в рамках тих чи інших концепцій і має безліч визначень, що не заважає йому здаватися впізнаним [3, с. 8]. Однак без

чіткого визначення поняття ідеології в наукових дослідженнях обійтися не можна, адже від нього залежить розуміння сутності та змісту ідеології, а також механізм її функціонування.

Всі предмети, процеси і явища природи та суспільства мають свою сутність, зміст та форму. Сутність – це головне, основне, визначальне в предметі, це істотна властивість, яка визначає його особливість. Зміст – це певним чином упорядкована сукупність елементів і процесів, що утворюють предмет чи явище. Форма є способом існування і вираження змісту в матеріальному світі. Надати визначення ідеології без встановлення її сутності, змісту та форми не є можливим.

У науковій літературі немає єдиної точки зору ні з приводу сутності та змісту ідеології, ні з приводу її форми. Наявні точки зору можна викласти у вигляді таблиці.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що сутність ідеології розуміється або як процес (коли йдеться про формування, об'єднання, втілення, узгодження тощо), або як результат (коли ідеологія сприймається як відповідь на запитання або ціннісна орієнтація). Можливо, сприйняття сутності ідеології залежить від того, яка ідеологія мається на увазі, та, що перебуває на стадії формування, або та, що вже давно сформувалася і стала пануючою.

Наявні точки зору з приводу сутності, змісту та форми ідеології			
Автори, які запропонували визначення ідеології	Сутність ідеології	Зміст ідеології	Форма ідеології
Л.В. Губерський [1, с. 132]	ціннісна орієнтація певних соціальних груп	ціннісні орієнтації	словесно-теоретична чи знаково-образна форма
О.І. Заздравнова [4, с. 41]	процес реалізації наявних знань з позицій певних соціально-групових інтересів	наявні знання	форма суспільної свідомості, а також внутрішні переконання людей і їх перспективні життєві установки
Р.Я. Кісь [5, с. 46]	прагнення до теоретичного виваженого й систематизованого відбиття інтересів певного соціального суб'єкта	інтереси певного соціального суб'єкта	елемент суспільної свідомості
В.М. Корабльова [6, с. 212]	пов'язування соціальної реальності в єдине консистентне ціле	матриця суспільства як віртуальної реальності	форма не визначена
В.С. Лісовий [7, с. 602]	об'єднання людей заради спільних дій	сукупність взаємопов'язаних, а то й ніяк не пов'язаних між собою ідей, символів та ритуалів	форма не визначена
К. Маркс, Ф. Енгельс [8, с. 12]	втілення ідей, думок, принципів	ідеалістична концепція	форма не визначена
І. Мигул [9, с. 48]	узгодження й гармонізація ідей, вірувань, емотивних елементів тощо	система ідей, вірувань, емотивних елементів тощо	форма не визначена
М.І. Михальченко [10, с. 167]	відбиття корінних інтересів тих чи інших соціальних груп	система прийнятих (визначених) цінностей	система форм суспільної свідомості, які водночас виступають як свідомо визначені форми національного, класового або групового духовного життя
Т. де Монбріаль [11, с. 383]	забезпечення еволюції форм організації влади, інститутів і формулювань завдань, що вимагають вирішення, сил, котрі ці завдання виконують	система образів, ідей, загально важливих уявлень, етичних принципів, а також колективних поривів, релігійних ритуалів, споріднених структур, технічних прийомів	форма не визначена
О.М. Ситник [12, с. 25]	маніпулювання й управління людьми шляхом дії на їхню свідомість	сукупність ідей, міфів, переказів, лозунгів, програмних документів, філософських концепцій	форма не визначена
Е.М. Сулима, М.А. Шепелєв [13, 14]	формування ідентичності певних соціальних спільнот	система поглядів, цінностей, спонукань	певна суспільна практика
В.О. Таран [14, с. 94]	формування цілісного об'єктивно-суб'єктивного уявлення про навколишнє середовище крізь призму власних докорінних інтересів і обґрунтування необхідності та здійснення активного впливу на дійсність з метою пристосування її до своїх потреб	система прийнятих у групі цінностей, побудована у вигляді логічно-систематизованих положень, які зображають раціонально-ірраціональне сприйняття членами цієї групи суттєвих сторін соціальної дійсності	конкретно-історична форма суспільної свідомості
Д. Шварцмантель [15, с. 48]	відповідь на запитання: як має бути побудоване суспільство, якою має бути роль держави і які форми відмінності й диференціації людей допустимі, або навпаки, недопустимі	широкий діапазон ідей	форма не визначена
О.О. Якуба [16, с. 19]	надання уявлення про суспільство крізь призму інтересів соціальних груп	система ідей, які виражають і захищають інтереси соціальних груп	форма не визначена

Постановка завдання. Метою статті є формулювання поняття ідеології з урахуванням її сутності, змісту та форми.

Виклад основного матеріалу дослідження. У радянській літературі ідеологія визначалася як система ідей і теорій, цінностей і норм, ідеалів і директив дії, що виражають інтереси, цілі і завдання певного суспільного класу, що сприяють закріпленню або усуненню наявних суспільних відносин. За своїм теоретичним змістом ідеологія вважалася сукупністю політичних, правових, моральних, філософських, естетичних і інших ідей, що відбивають, зрештою, економічні відносини суспільства з позиції певного суспільного класу [17, с. 9].

Зі зміцненням радянської влади визначення ідеології змінювалося, тому в 1988 році в радянському енциклопедичному словнику поняття ідеології давалося вже без класового забарвлення, не як процес, а кінцевий результат створення цілісної картини світу. Ідеологія розглядалася як система політичних, правових, моральних, релігійних, естетичних і філософських поглядів і ідей, в яких усвідомлюється та оцінюється ставлення людей до дійсності [18, с. 476].

Визначення ідеології, запропоноване радянськими вченими, отримало подальший розвиток у роботах сучасних учених. Як пише В.С. Малицький: «Ідеологія – це не просто ідеологічне вчення, а ціла ідеологічна структура суспільства, яку можна визначити як систему філософських, наукових, естетичних, етичних, правових, політичних, економічних, соціологічних знань і цінностей про Всесвіт, суспільство, людину, про місце і роль індивідів у Всесвіті, про сенс життя особистості в світі» [19, с. 12]. В.С. Малицьким ідеологія сприймається вже не як система поглядів та ідей, а як система знань та цінностей.

Це не єдина спроба наповнити новим змістом поняття ідеології з урахуванням попереднього історичного досвіду. Наприклад, Г.О. Дичковська виділяє два різні за змістом основні підходи: «Ідеологія – сукупність помилкових, часткових, емоційно-суб'єктивних уявлень, що руйнують нормальний розвиток соціуму»; «Ідеологія – об'єктивно існуюча система цінностей, оцінок,

вірувань, яка включає в себе мету діяльності та ідеал становлення суспільства» [20, с. 3]. У кандидатській дисертації Р.О. Троско ідеологія постає як система ідей, гіпотез, концепцій і теорій, що відображають і виражають інтереси прогресивних громадських груп [21, с. 18].

Радянська наука мала усталені філософські підстави і методологічні установки, тому її категоріальний апарат був добре відпрацьований і становив єдине ціле. Зміна соціальних ідеалів і цінностей, а також впровадження нових методологічних підходів порушили чіткість і узгодженість категоріального апарату науки. У результаті визначення одного і того ж поняття даються через різні терміни. Це ясно видно з наведених визначень ідеології. Тим часом такі поняття, як ідея та ідеал, цінності та оцінки, погляди, уявлення, установки та вірування, знання, гіпотези, концепції і теорії, мають різне смислове значення.

Побачити це можна на рівні філософської метафізики через основні логічні (взаємопов'язані) ланки процесу відповіді на питання, яке фахівці в сфері філософії права пропонують представити у вигляді схеми (рис. 1) [22].

Кожна людина незалежно від природного походження та соціального статусу розпочинає своє життя з таких *запитань*: хто я, яке моє місце в цьому світі? Потім виникає *проблема* вибору орієнтира, що визначає мету і сенс життя. Перш ніж зрозуміти своє місце в цьому світі, людині необхідно усвідомити і зрозуміти природу його виникнення. По суті, в світі існує дві *гіпотези*, що пояснюють його походження: 1) світ створений Богом; 2) світ є результатом довгої еволюції, заснованої на законах природного відбору Ч. Дарвіна. На підставі цих гіпотез виникають ідеалістична і матеріалістична *концепції* взаємин людини зі світом. Подальший розвиток і обґрунтування концепції призводить до формування *теорії*, яка має вихідну методологічну базу, первинний емпіричний базис, логіку, основний масив теоретичного знання. Виведені теоретичні знання можуть перетворитися на *парадигму* – «сукупність філософських, загальнотеоретичних основ науки; система понять і уявлень, які властиві певному періодові розвитку науки, культури, цивілізації» [23, с. 415].



Рис. 1.

Розвиваючись, наукова теорія стає частиною *науково-дослідної програми*. У рамках науково-дослідної програми теорія може об'єднуватися з іншими теоріями, пов'язаними з нею еволюційною підставою, спільністю основоположних ідей і принципів. Так виникають *idei*, в яких усвідомлюється й оцінюється ставлення людей до дійсності. Будучи уявним прообразом якої-небудь дії, предмета або явища, ідеї об'єднуються в певну систему, яку можна назвати *ідеологією*. Ідеї та ідеали, цінності і оцінки, погляди, уявлення, установки та вірування, знання, гіпотези, концепції та теорії є складовими елементами ідеологічного вчення.

Складові елементи ідеологічного вчення як процесу формування певної ідеології не можна ототожнювати зі складовими елементами змісту вже сформованої ідеології, які сприймаються як єдина загально визнана система ідей з різних галузей знань на різних рівнях людського буття. У науковій літературі виділяють такі рівні ідеології:

залежно від кількості суб'єктів ідеологічного впливу ідеологія може існувати: на рівні соціуму; на рівні соціальної групи; на рівні індивідів;

залежно від рівня духовного та професійного розвитку людини ідеологія може існувати: на рівні теоретичної свідомості; на рівні буденної свідомості.

На кожному рівні ідеологія має свою форму. Існує думка, що на рівні соціуму та соціальних груп ідеологія постає як широкий набір символічних форм (тобто не тільки ідей, але і образів, дій і навіть речей, – всього, що може бути наділено сенсом). На рівні індивідів – не тільки у вигляді більш-менш усвідомлених переконань, а й інтерпретаційних кодів, які засвоюються в процесі соціалізації і частіше за все не піддаються рефлексії [3, с. 27]. На рівні теоретичної свідомості ідеологія має, як правило, словесно-теоретичну форму і розрахована на раціональне мислення. На рівні буденної свідомості ідеологія має, як правило, знаково-образну форму і розрахована на переконання через органи почуттів, гормони та емоції.

Набір символічних форм ідеологічного впливу доволі широкий, однак правила лінійної логіки не дають нам змогу говорити про ідеологію як про широкий набір не тільки ідей, але і образів, дій, речей. Завдяки ідеї перераховані символи об'єднуються в систему і набувають сенсу, вони є матеріальною формою існування ідей і співвідносяться з ними як форма та зміст.

Наявність різних рівнів та форм ідеологій змушує погодитись з тими вченими, які вважають,

що ідеологія реалізується через ідеологічну діяльність, яка здійснюється, по-перше, як ідейно-теоретична діяльність (процес «виробництва» ідеології); по-друге, як поширення ідеологічних поглядів серед широких верств суспільства (процес ідеологічного впливу); по-третє, як засвоєння людьми внесених в їх свідомість ідей і поглядів (процес ідеологічного «споживання») [24, 23].

Як було зазначено в таблиці, серед форм ідеології часто називають суспільну свідомість. Визначення свідомості не є однозначним. З одного боку, свідомістю вважають здатність людини пізнавати навколишній світ та саму себе за допомогою мислення та розуму, в результаті чого формується інтелект особистості [25]. З іншого боку, свідомість є особливою формою психічної діяльності, орієнтованою на відображення й перетворення дійсності [26, с. 30]. За будь-якого підходу ідеологія нерозривно пов'язана зі свідомістю, однак свідомість людини скоріше за все є об'єктом ідеологічного впливу, ніж формою ідеології.

Функціонування людського організму залежить від психіки людини, яка складається з несвідомого, підсвідомого, свідомого і надсвідомого рівнів. Фахівці в сфері загальної психології пропонують такі визначення рівнів психіки:

– несвідомість – це сукупність психічних явищ, актів і станів, які виявляються на глибокому рівні функціонування психіки й цілком позбавляють індивіда можливості впливу, оцінки, контролю і звіту в їх впливі на поведінку, вчинки, діяльність;

– підсвідомість – це уявлення, бажання, потяги, почуття, стани, психічні явища та акти, які колись упродовж життя «вийшли» зі свідомості, виявляються у відповідних ситуаціях ніби автоматично, без чіткого і зрозумілого усвідомлення, але за певних умов їх можна повернути назад і усвідомити;

– свідомість – це найвища форма розвитку психіки, притаманна тільки людині, що виявляється в складних формах відображення світу, опосередкована суспільно-історичною діяльністю людей;

– надсвідомість утримує психічні явища, акти й стани, які виникли внаслідок взаємодії зі Всесвітом, а також психічні механізми такої взаємодії [26, с. 30].

Очевидно, що жодна ідеологія не може впливати на погодні умови, біологічні процеси та парапсихологічні явища, від яких залежать несвідомі та надсвідомі вчинки людини, тому об'єктом впливу ідеології може бути лише свідомість та

підсвідомість. На рівні дисертаційних досліджень деякі вчені пропонують такі визначення об'єкта та суб'єкта ідеології:

«Об'єктом ідеології є суспільні відносини, на які та чи інша ідеологія вчиняє вплив, застосовуючи власні методи.

Суб'єкт ідеології – це певна конкретно-історична соціальна група, життєві смисли якої набувають ідеологічного змісту, яка має складну внутрішню будову, основні елементи якої: ідейно-генеруючий та ідеолого-формуючий, що уособлюють духовно-культурний потенціал і соціальну силу та інтелектуальний рівень цієї групи – знаходяться у процесі розвитку і потребують певного рівня зрілості та відповідності одна одній, яка не тільки генерує ідеї, ідеали та інші елементи ідеології, формує основні ідеологічні принципи чи створює цілісну теорію, але і на основі притаманної їй соціально-вольової властивості включається до активної духовно-практичної діяльності» [27, с. 18].

Погоджуючись у цілому з визначенням суб'єкта ідеології, не можна погодитись з визначенням її об'єкта. І суб'єктом, і об'єктом ідеології є людина. Від імені соціальної групи завжди діє конкретна особа, наділена певними повно-

важеннями, які мають виконуватися незалежно від особистих інтересів особи. Тому формами дії соціальних груп є державні та соціальні інститути з відповідними керівниками. Об'єктом ідеологічного впливу завжди є людина, саме вона має потребу в уявленнях про навколишній світ. Впливаючи на свідомість та підсвідомість людини, ідеологи змінюють суспільні відносини. Ідеологія являє собою не просто сукупність ідей про цінності світобудови, це ще ідеї про механізм впливу світоглядних ідей на суспільну та індивідуальну свідомість та підсвідомість через символічні (словесно-теоретичні та знаково-образні) форми за допомогою державних та соціальних інститутів.

Висновки. На підставі викладених аргументів можна запропонувати таке визначення ідеології. *Ідеологія – це система філософських, наукових, естетичних, етичних, правових, політичних, економічних, соціологічних ідей про Всесвіт, суспільство, людину, про місце і роль індивідів у Всесвіті, про сенс життя особистості в світі, а також про механізм впливу світоглядних ідей на суспільну та індивідуальну свідомість та підсвідомість через символічні (словесно-теоретичні та знаково-образні) форми за допомогою державних та соціальних інститутів.*

Список літератури:

1. Губерський Л.В. Культура. Ідеологія. Особистість. Методолого-світоглядний аналіз / Л.В. Губерський, В.П. Андрущенко, М.І. Михальченко. М. К.: Знання України, 2002. 580 с.
2. Eagleton T. Ideology. An introduction. London–New York: Verso, 1991. P. 1.
3. Малинова О.Ю. Концепт идеологии в современных политических исследованиях. Политическая наука. Политическая идеология в современном мире: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч. информ. исслед. Отд. полит науки, Рос. ассоц. полит. науки; Ред. и сост. вып. Малинова О.Ю. М., 2003. с.
4. Заздравнова О.І. Ідеологія в еволюційному соціумі. Харків, 1999. 208 с.
5. Кісь Р. Аспекти національної ідеї. Українська національна ідея. Наук. зб. – бюлетень Всеукраїнського наукового та професійного Товариства ім. М. Міхновського. № 4. К.: Українська видавнича спілка, 1998. 84 с.
6. Корабльова В.М. Соціальні смисли ідеології: монографія. К.: ВАДЕКС, 2014. 350 с.
7. Лісовий В. Що таке національна (українська) ідея? Націоналізм: Антологія / Упор. О. Проценко, В. Лісовий. К.: Смолоскип, 2000. 872 с.
8. Маркс К. Сочинения: в 39 томах / Маркс К., Энгельс Ф. Том 3. М.: Издательство политической литературы, 1955. 650 с.
9. Мигул І. Політичні ідеології: порівняльний аналіз. К.: Фонд «Українська перспектива», 1997. 52 с.
10. Михальченко М.І. Ідеологія. Соціальна філософія: Короткий енциклопедичний словник. Київ-Харків: ВМП «Рубікон», 1997. 400 с.
11. Монбриаль Т. де. Действие и система мира. М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2005. 488 с.
12. Ситник О.М. Становлення ідеології: український аспект: монографія. Донецьк: Вид-во «Вербер» (Донецька філія), 2009. 244 с.
13. Сулима Е.Н. Идеологические парадигмы современности: моногр. / Е.Н. Сулима, М.А. Шепелев. Днепропетровск: Изд-во ДНУ имени Олесея Гончара, 2012. 712 с.
14. Таран В.О. Ідеологія перехідного суспільства: (соціально-філософський аналіз ідеологічного процесу в пострадянській Україні): монографія. Запоріжжя: ЗЮІ МВС України, 2000. 316 с.

15. Шварцмантель Д. Идеология и политика / Пер. с англ. Х.: Изд-во Гуманитарный Центр, 2009. 312 с.
16. Якуба Е.А. Социология. Харьков: Константа, 1996. 192 с.
17. Яковлев М.В. Идеология (Противоположность марксистско-ленинской и буржуазных концепций). М.: Мысль, 1979. с.
18. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1988. с.
19. Малицкий В.С. Идеология: сущность, структура, исторические типы: автореф. дис. ... докт. філософ. наук: 09.00.11. Ростовский государственный университет. Ростов-на-Дону, 2006. с.
20. Дичковська Г. Інтегративна ідеологія: конфронтаційні лінії та смислові тотожності між Сходом і Заходом України. Визвольний шлях. 2007. № 8. с.
21. Троско Р.А. Содержание, структура и функции научной идеологии: особенности анализа в современной социальной философии: автореф. дис. ... канд. философ. наук: спец. 09.00.11. Алтайский государственный университет. Барнаул, 2006. с.
22. Бондаренко В.Н. О взаимодействии философской метафизики и права (статья первая). Евразийский юридический журнал. 2015. № 1 (80). URL: <http://naukarus.com/o-vzaimodeystvii-filosofskoy-metafiziki-i-prava-statya-tretya> (дата звернення: 21.05.2018).
23. Бибик С.П., Сютя Г.М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання. Харків: Фоліо, 2006. 623 с.
24. Власова Ю.Б. Взаимодействие права и идеологии в современных условиях (на материалах Российской Федерации): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Академия управления МВД России. М., 2005. 191 с.
25. Свідомість. Матеріал із Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Свідомість>.
26. Сергєєнкова О.П., Столярчук О.А., Коханова О.П., Пасєка О.В. Загальна психологія. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2012. 296 с.
27. Калітинський В.М. Сучасні різновиди правових ідеологій: філософсько-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Хмельницький університет управління та права. Львів, 2016. 212 с.

ПОНЯТИЕ ИДЕОЛОГИИ: ЕЕ СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМА

Статья посвящена анализу понятия идеологии, исследованию ее сущности, содержания, формы. На основании анализа существующих точек зрения предложено авторское определение идеологии. Сделан вывод, что на разных уровнях человеческого бытия идеология может иметь свою форму. Установлено, что идеология реализуется через определенную идеологическую деятельность. Обосновано, что объектом и субъектом идеологического воздействия является человек.

Ключевые слова: идеология, идеологическая деятельность, объект идеологического воздействия, субъект идеологического воздействия, сознание, подсознание.

THE CONCEPT OF IDEOLOGY: ITS ESSENCE, CONTENT, FORM

The article is devoted to the analysis of the concept of ideology, the study of its essence, content, form. Based on the analysis of existing points of view, an author's definition of ideology is proposed. The conclusion is drawn that at different levels of human life ideology can have its own form. It is ascertained that ideology is realized through a certain ideological activity. It is substantiated that the object and subject of ideological influence is a person.

Key words: ideology, ideological activity, object of ideological influence, subject of ideological influence, consciousness, subconscious.

Пучков О.О.

Міжнародний гуманітарний університет

РЕФОРМА НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

Стаття присвячена дослідженню реформи нормативного забезпечення сектору національної безпеки в Україні. Проводиться дослідження проекту Закону про національну безпеку України, його змістовий аналіз та співвідношення з його чинним аналогом.

Ключові слова: безпека, національна безпека, реформи в секторі безпеки, законодавство.

Після Революції Гідності реформування сектору безпеки й оборони визнане державними інституціями і громадським суспільством пріоритетним напрямом розвитку, що пов'язано як із зовнішньою агресією, так і застарілістю механізмів забезпечення правопорядку в сфері національної безпеки України. У зв'язку з цим 4 червня 2015 року Постановою Верховної Ради України №509-VIII було схвалено «План законодавчого забезпечення реформ в Україні», де одним із пріоритетних напрямів була саме реформа системи національної безпеки й оборони. Так, однією із першочергових дій було визначено прийняття конституційного Закону «Про національну безпеку України» у строк III квартал 2015–2016 рр. Однак робота над законопроектом була закінчена лише у лютому 2018 року. Президентом України було подано законопроект «Про національну безпеку України» № 8068 до Верховної Ради України 27.02.2018 року.

Оскільки вказаний законопроект Президентом України було визначено як невідкладний, існує висока ймовірність його швидкого прийняття, що і детермінує необхідність його вивчення. Тому **метою** цієї статті є дослідження теоретичних основ проекту Закону про національну безпеку України, його аналіз та співвідношення з його чинним аналогом.

Розроблення цього законопроекту передбачене у Стратегії національної безпеки України. Так, у п. 4.2. зазначається, що формування та розвиток сектору безпеки й оборони є пріоритетом політики національної безпеки. До того ж необхідно забезпечити комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки й оборони України, зокрема прийняття Закону України про внесення змін до Закону України «Про основи національної

безпеки України» (нова редакція), який визначить механізми керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормує структуру і склад сектору безпеки й оборони, систему управління, координації та взаємодії його органів [8]. Також у Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» реформа системи національної безпеки та оборони має пріоритетне значення. У цьому документі зазначено, що слід зосередити увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки. У Збройних силах України пріоритет має бути наданий повному оновленню структури, оптимізації всіх систем управління та матеріального забезпечення [9].

Справді, необхідність реформи сектору безпеки й оборони є нагальною потребою, про що постійно йдеться у науковій літературі та у засобах масової інформації. До того ж така ситуація є наслідком деформування правопорядку в сфері національної безпеки, що вплинув на деінституціоналізацію державних органів у вказаній сфері, а тому прийняття лише одного закону не зможе радикально вплинути на кризу, що склалася у цій сфері. Систематичні корупційні скандали у сфері матеріального забезпечення, триваючий військовий конфлікт, анексія частини території держави, низький рівень довіри населення – це тільки незначна кількість факторів, що впливають на зміни правопорядку у сфері національної безпеки. Однак дослідження вказаного законопроекту є необхідним, адже його положення є фундаментальними у сфері національної безпеки.

З метою всебічного вивчення положень законопроекту «Про національну безпеку України» він буде досліджений із використанням компаративного методу. Так, будуть порівняні положення

чинного Закону України «Про основи національної безпеки України» [2] та окремі елементи сучасного правопорядку в сфері національної безпеки з метою розроблення пропозицій до зазначеного проекту Закону.

У пояснювальній записці визначено декілька недоліків чинного законодавства у сфері національної безпеки: не досить чітко визначена сфера національної безпеки; відсутні дієві механізми усунення загроз національній безпеці; відсутнє чітке розмежування повноважень державних органів у сфері національної безпеки тощо [5]. У зв'язку з цим автором законопроекту запропоновано скасування трьох законів, об'єднуючи їх у один. Це закони «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про організацію оборонного планування». Структура проекту закону складається з шести розділів, що визначають основоположні засади національної безпеки, демократичний цивільний контроль із сектором національної безпеки й оборони, структуру системи національної безпеки й оборони, повноваження державних інституцій та планування у вказаній сфері.

З початку внесення законопроекту до Верховної Ради України він викликав жваві дискусії як серед громадськості, так і серед науковців та експертів. Останні досить критично ставляться до нових положень, приводячи досить серйозні аргументи. Так, однією із новел є призначення Міністра оборони з числа цивільних осіб. Така практика ефективно використовується у більшості країн, що входять до НАТО. Однак Б. Яременко зазначає, що: «Всупереч стандартам НАТО у законопроекті Міністерство оборони України залишається органом військового управління. Це є абсурдним з огляду на те, що Міністерство оборони України відповідно до цього ж законопроекту має очолюватися цивільним міністром та цивільними заступниками міністра. Тому Міністр оборони України як член Кабінету Міністрів, цивільна особа і керівник органу виконавчої влади не може бути підпорядкованим Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних сил України, як і не може здійснювати оперативне керівництво застосуванням Збройних сил України» [6]. До того ж відповідно до частини 3 статті 16 зазначеного законопроекту Головнокомандувач Збройних сил України підпорядковується Президентові України та Міністру оборони України, що видається досить спірним (у контексті підпорядкування Міністру оборони),

оскільки Головнокомандувач Збройних сил України здійснює безпосереднє керівництво та управління застосуванням Збройних сил України, тобто володіє спеціальними знаннями, а цивільна особа, звичайно, ні. Також у вказаному законопроекті існує певна неузгодженість інституційної структури Збройних сил України, а саме щодо повноважень та функцій вищих керівних посад.

У проекті закону значно звужено перелік фундаментальних національних інтересів у сфері національної безпеки, до яких віднесено державний суверенітет і територіальну цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. До того ж на відміну від чинного Закону України «Про основи національної безпеки України» положення законопроекту спрямовані на регулювання правопорядку виключно сектору безпеки й оборони, поза увагою залишаються інші складники національної безпеки (економічний, інформаційний, політичний тощо).

Однак позитивним аспектом є відмова від застарілого трактування національної безпеки як захищеності трьох основних об'єктів – людини, суспільства і держави. У законопроекті взагалі прибрана норма, що стосується об'єктів безпеки. Змістовний аналіз документа свідчить, що автором акцентується увага на двох складниках – безпека держави та безпека українського народу (суспільства). У статті 1 зазначено, що національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Своєю чергою національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян. Тобто не життєво важливі інтереси людини є національними, а лише ті, реалізація яких забезпечує державний суверенітет тощо. Зазначене положення є позитивним кроком до запровадження нової для України системи без-

пеки «human security»), яка спрямована лише на забезпечення стану захищеності людини. Також у законопроекті визначено нові елементи безпеки – поряд із суспільством і державою автор визначає територію та навколишнє природне середовище в контексті захищеності від надзвичайних ситуацій. Зазначене потребує додаткового дослідження, адже це є звуженням змісту категорії екологічна безпека.

Загалом, у законопроекті відсутній уніфікований підхід до розуміння ключових категорій, що, безумовно, може негативно відбитися на правопорядкові в сфері національної безпеки. Так, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз. По-перше, з урахуванням особливостей сфери Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту не може бути документом довгострокового планування (понад 5 років), адже швидкоплинність геополітичних, соціальних умов, а також імовірність техногенних та природних катастроф є складно передбачуваною на такий період. По-друге, у законопроекті відсутня дефініція категорії «огляд громадської безпеки та цивільного захисту», хоча аналогічні в інших сферах є, наприклад – оборонний огляд. По-третє, стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – це документ, що визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для *держави*, суспільства та особи інтересів. Вказане положення є нелогічним і більше того воно не узгоджується з положеннями самого законопроекту. Так, у пункті 3 статті 1 зазначено, що громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина. Взагалі, що стосується термінології, яка використовується у законопроекті, вона є досить суперечливою. У тексті використовуються терміни і категорії, що є новими для системи національної безпеки України, наприклад, «Білі книги» з обов'язком їх періодичної підготовки (не менше одного разу на три роки).

Досить суперечливим є запровадження фундаментального принципу єдиного управління у сфе-

рах національної безпеки й оборони з практичного боку на відміну від існуючого – «чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки». Це пов'язане з основоположним принципом поділу гілок влади, чинними правилами призначення керівників окремих відомств та неможливістю радикального переформатування, оскільки це може створити загрози узурпації влади. Так, зараз Збройні сили України підпорядковуються Верховному Головнокомандувачу, який призначає на посади їх керівний склад. До того ж інший сектор безпеки (громадської безпеки та цивільного захисту) забезпечується, наприклад, Міністерством внутрішніх справ України та відомствами, що координуються Міністром внутрішніх справ України, які, як і сам Міністр, призначаються Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України (залежно від посади).

Незважаючи на відсутність нормативно-визначеної чіткої структури та розподілу повноважень між інституціями у сфері національної безпеки й оборони, на що звертається увага у пояснювальній записці, у законопроекті відсутня єдина концепція системи органів сектору національної безпеки й оборони. Так, у статті 12 передбачено, що сектор безпеки й оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Однак надалі відсутній чіткий поділ органів та відомств, що відносяться до того чи іншого елементу сектору. Це, своєю чергою, створює не тільки теоретичні проблеми, а й практичні [7]. В Україні ця проблема ускладнюється і через відсутність відповідного теоретичного опрацювання [1], що зумовлює невизначеність структури сектору безпеки й оборони [3].

Загалом, законопроект підготовлений на досить низькому рівні, про що свідчать як неузгодженість положень у самому законопроекті, так і суперечливість його положень наявним законодавчим нормам. У разі змістовного аналізу можна дійти висновку, що фактично він складається з окремих нормативно-правових актів, що не зовсім вдало дублюють уже чинні нормативно-правові акти. Наприклад, це стосується повноважень суб'єктів у сфері національної безпеки й оборони – Президента України, Головнокомандувача Збройних сил України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра оборони тощо. Окремі категорії, що викорис-

товуються у законопроекті, не мають чіткого визначення, що може створити проблеми під час правозастосування, наприклад, відсутні дефініції як у законопроекті, так і в законодавстві загалом таких категорій, як «огляд громадської безпеки та цивільного захисту», «кризові ситуації», «перспективна модель сектору безпеки й оборони» тощо. Варто наголосити, що незважаючи на гостру ситуацію, пов'язану з анексією частини території України та збройною агресією на Сході України, у документі відсутня стратегія боротьби з тероризмом, хоча наявна стратегія кібербезпеки (яка за змістом є похідною від інформаційної безпеки). Що стосується процедурних аспектів, у законопроекті є певні неузгодженості. Так, у статті 26 передбачено, що Стратегія національної безпеки України розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. Однак у тексті закону відсутнє положення щодо суб'єкта, який зобов'язаний розробити вказану стратегію. Видається, що останнім через повноваження має бути Рада Національної безпеки й оборони. Однак у абзаці 5 частини 1 вказаної статті зазначено, що РНБО лише залучається до її підготовки на рівні інших суб'єктів (Національного інституту стратегічних досліджень, державних органів, інституцій громадянського суспільства).

Абсолютно незрозумілими і безглуздими видаються положення законопроекту щодо строків планування у сфері національної безпеки і оборони. Так, у частині 3 статті 25 передбачено, планування поділяється на довгострокове (понад п'ять років),

середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років). Далі визнано вичерпний перелік документів довгострокового планування – Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма. Всі перелічені документи розробляються після затвердження Стратегії національної безпеки України, до того ж остання (відповідно до статті 26 цього ж законопроекту) розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. З урахуванням статті 103 Конституції України (каденція Президента України п'ять років) [4] всі перелічені документи апіорі не можуть мати довгостроковий характер, оскільки оновлення фундаментальних документів відповідно до змісту статті 26 законопроекту носить обов'язковий характер.

Висновки. Отже, проект Закону «Про національну безпеку України» № 8068 від 27.02.2018 року є необхідним у наш час. Однак змістовний аналіз його положень і його порівняння з чинним Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV та сучасним правопорядком у сфері національної безпеки дають змогу виявити серйозні прогалини в його положеннях, які суперечать самі собі та іншим нормативно-правовим актам. У зв'язку з цим зазначений документ потребує серйозного доопрацювання з урахуванням сучасного надбання науки та стану правопорядку в указаній сфері.

Список літератури:

1. Аналітична доповідь. До щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». 2015. 680 с.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Уроки минулого і сьогодення. № 29, Серія «Національна безпека» URL: http://www.niss.gov.ua/ncotent/articles/files/sector_bezpeki-ea34b.pdf
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про національну безпеку України» № 8068 від 28.02.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531
6. (Не)публічний контроль і стандарти НАТО: що варто знати про новий закон про нацбезпеку. Телеканал новини «24». 2018. URL: https://24tv.ua/ukrayina_tag1119
7. Стратегічний оборонний бюлетень України. 2012. 56 с.
8. Стратегія національної безпеки України: затверджено Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
9. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

**РЕФОРМА НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА
В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

Статья посвящена исследованию реформы нормативного обеспечения сектора национальной безопасности в Украине. Проводится исследование проекта Закона о национальной безопасности Украины, его содержательный анализ и соотношение с его действующим аналогом.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, реформы в секторе безопасности, законодательство.

**REFORMATION OF THE NORMATIVE REGULATION OF THE LEGAL ORDER
AT THE NATIONAL SAFETY SPHERE: ACTUAL QUESTIONS**

The article is devoted to the research of the reformation of the legal regulation of the national safety sector in Ukraine. It researches the draft law about National safety of Ukraine, its content and relations with its current analogue.

Key words: safety, national safety, reformation of the national safety sector, legislation.

Розум С.Ю.

Центральноукраїнський інститут
Міжрегіональної академії управління персоналом

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ПІДРОЗДІЛІВ МВС УКРАЇНИ ПО БОРОТЬБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ І КОРУПЦІЄЮ

У статті із застосуванням історико-правового підходу проаналізовано еволюцію формування та розвитку нормативно-правової бази, спрямованої на організацію діяльності підрозділів боротьби з організованою злочинністю і корупцією МВС України протягом історичного періоду їх існування (1991–2015 рр.). Аналіз формування нормативно-правової бази у сфері протидії організованій злочинності і корупції здійснено на основі класифікації її на дві основні складові частини – національну та міжнародну.

Ключові слова: *нормативно-правова база, організована злочинність, корупція, правоохоронні органи, підрозділи боротьби з організованою злочинністю, МВС України.*

Постановка проблеми. Після здобуття у 1991 році незалежності Україна як молода держава сучасного світу в умовах соціальної нестабільності та законодавчої недосконалості зіткнулася з проблемами виникнення та різкого зростання організованої злочинності. На початковому етапі державотворення ні суспільство, ні керівництво держави не було готове до такого стрімкого розвитку організованої злочинності, а в подальшому і її переорієнтації на використання корупційного складника у своїй кримінальній діяльності. У більшості випадків саме корупція стала основою діяльності та розвитку організованої злочинності в Україні.

У системі правоохоронних органів суверенної України, які вели боротьбу з організованою злочинністю і корупцією на етапі становлення та розвитку незалежної держави, одне із центральних місць посіло Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України (далі – ГУБОЗ). ГУБОЗ став спеціальним підрозділом, що протягом 1991–2015 рр. належав до державних органів, спеціально створених для протидії організованій злочинності.

Для ефективної діяльності підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю органами державної влади та управління МВС України було здійснено комплекс заходів управлінського, організаційного та нормативно-правового характеру. Серед цих заходів особливе місце належить нормативно-правовому забезпеченню, що створює юридичну основу для їх діяльності.

На сучасному етапі державотворення керівництвом МВС України прийнято рішення про формування у складі Національної поліції нового підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю, який займатиметься протидією суспільно небезпечним організованим групам та злочинним організаціям. Ефективність виконання завдань новоствореного підрозділу вирішальною мірою буде залежати від якісної нормативно-правової бази його діяльності.

Відтак актуальним науковим завданням є історико-правовий аналіз формування та розвитку законодавства, спрямованого на організацію діяльності спеціальних підрозділів МВС України в сфері протидії організованій злочинності та корупції протягом 1991–2015 років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку із суттєвим негативним впливом організованої злочинності та корупції на всі без винятку сфери соціального, економічного, правового та суспільного життя багато науковців досліджують, аналізують та висвітлюють проблематику розвитку законодавства в сфері протидії організованій злочинності та корупції, зокрема Л. Аркуша, П. Біленчук, С. Богданов, Я. Василькевич, М. Вербенський, В. Гвоздецький, О. Джужа, С. Єфремов, А. Закалюк, Є. Зозуля, Ю. Зубов, О. Костенко, М. Мельник та ін.

На сучасному етапі вдосконалення антикорупційного законодавства та у зв'язку з невід'ємністю нинішньої організованої злочинності від корупції

необхідно вивчити та проаналізувати попередній досвід формування нормативно-правової бази, врахувати всі недоліки та проблеми, що виникли внаслідок неефективного використання сил та засобів у сфері протидії організованій злочинності та корупції. У процесі історико-правового аналізу необхідно встановити позитивні та негативні чинники, які були притаманні певному періоду становлення законодавчої бази, спрямованої на протидію організованій злочинності та корупції. Необхідність та значущість цих досліджень зумовлена сучасними потребами створення нормативно-правової бази, яка має забезпечити діяльність новостворюваних підрозділів Національної поліції України по боротьбі з організованою злочинністю.

Отже, метою статті є ретроспективний історико-правовий аналіз формування нормативно-правової бази, що забезпечувала діяльність спеціальних підрозділів МВС України в сфері протидії організованій злочинності та корупції в процесі розбудови та розвитку незалежної держави.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи безпосереднє висвітлення проблеми, зазначимо, що вітчизняні науковці-правники неодноразово вказували на необхідність виокремлення злочинності загалом від злочинності в нашій державі на основі її національної особливості. Зокрема, О. Костенко висловлює думку, що сучасна вітчизняна злочинність є особливим різновидом злочинності – це злочинність кризового типу. З одного боку, вона породжена соціальною кризою в Україні, а з іншого – будучи її породженням, сучасна злочинність створює благодатний ґрунт для поглиблення кризи. Як стверджує науковець, вивести нашу країну із соціальної кризи можна, лише розірвавши це «зачароване коло». Якщо його не розірвати, то будь-які реформи в Україні – політичні, економічні, правові, моральні тощо – приречені на невдачу, що ми наразі й маємо. Злочинність кризового типу має властивість зводити нанівець будь-які добрі наміри реформаторів.

На думку О. Костенка, найнебезпечніший руйнівний вплив на правопорядок справляє корупційна злочинність. Кількісна характеристика вітчизняної злочинності має другорядне значення, а першорядного значення набуває в сучасних умовах її якісна характеристика, а саме такий її характер, який здатен зводити нанівець будь-які реформи в Україні. О. Костенко звертає увагу, що, на жаль, ця закономірність нині не враховується. Саме тому всі спроби вивести Україну з кризи є проявами волюнтаризму й утопізму [1]. Це, на нашу думку, є актуальним і для характеристики організованої злочинності.

Своєю чергою О. Кваша стверджує, що корупція якісно змінює організовану злочинність, дає змогу останній зміцнювати свої позиції в суспільстві й державі, політизує її. Межі між корупційною та іншою діяльністю організованих злочинних структур вищого рівня практично не існує. Широке розповсюдження корупції призводить до розвитку та вдосконалення організованої злочинності, а якісне й кількісне зростання останньої, своєю чергою, тягне за собою збільшення кількості корупційних проявів та підвищення небезпечності її характеру. Тому заходи протидії корупції та організованій злочинності можуть і мають поєднуватися, застосовуватися в комплексі [2].

Згідно з позицією О. Шевченка корупційна злочинність являє собою сукупність умисних злочинів, що вчиняються особами шляхом використання наданих їм владних або службових повноважень, із корисливих мотивів та з метою незаконного отримання неправомірної вигоди матеріального або нематеріального характеру для себе чи третіх осіб або ж шляхом надання пропозицій таких вигод іншим особам із метою незаконного використання наданих їм владних або службових повноважень [3].

Спираючись на вищевикладене, потрібно проаналізувати формування нормативно-правової бази, спрямованої на організацію діяльності правоохоронних органів щодо протидії організованій злочинності і корупції, прийнятої в процесі розбудови незалежної України, та на основі цього виявити недоліки, які призвели до трансформації організованої злочинності від кількісного показника до кількісно-якісного рівня злочинності. Тобто з урахуванням законодавчих змін організована злочинність не викорінювалась, а навпаки починала пристосовуватися до кризових реалій і з урахуванням цього почала розвиток корупційного складника на всіх рівнях та в усіх структурах не лише органів державної влади, а й у правоохоронних органах. У подальшому, спираючись на корупційний складник, організована злочинність не лише отримала «вигоду» у вигляді уникнення покарань за скоєння злочинів, а й пришвидшила темпи економічного збагачення та розширення сфери свого економічного впливу.

На нашу думку, аналіз формування нормативно-правової бази у сфері протидії організованій злочинності і корупції доцільно здійснити на основі її класифікації на два основні складники – національний та міжнародний.

Характеризуючи національний складник нормативно-правової бази за зазначеним напрямом нашого дослідження, необхідно відзначити, що першим спеціальним законом у сфері протидії організованому криміналу став Закон України «Про орга-

нізаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р., на основі якого була сформована система по боротьбі з організованим криміналітетом у державі [4]. Цей Закон визначив головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю. У ньому надано визначення організованої злочинності і визначене коло спеціальних суб'єктів, що здійснюють функції по боротьбі з організованою злочинністю.

Історичне значення цього нормативно-правового акта полягає в тому, що він став одним із перших такої спрямованості законів на теренах колишнього Радянського Союзу. Крім того, прийняття закону стало вагомою подією у правотворчій діяльності Верховної Ради, адже вперше на державному рівні фактично було визнано існування організованої злочинності в Україні і необхідність боротьби з нею.

У системі нормативно-правових актів, спрямованих на протидію організованій злочинності і корупції, важливе місце займають норми Кримінального і Кримінального процесуального кодексів, які визначають не лише ступінь відповідальності за діяльність, що пов'язується із організованою злочинністю і корупцією, а і порядок основних процесуальних дій у процесі притягнення винних осіб до такої відповідальності.

У контексті дослідження слід також виділити Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р., який визначив коло суб'єктів, яким надано право проводити оперативно-розшукову діяльність [5]. У подальшому був прийнятий Закон України від 18 січня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», спрямований на подальше вдосконалення правового регулювання оперативно-розшукової діяльності і перш за все на посилення захисту прав людини в цій специфічній галузі правової сфери [6]. Зазначений Закон дав змогу більш чітко визначити коло суб'єктів, яким було надано право проводити оперативно-розшукову діяльність. Відповідно до нової редакції ст. 5 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» було визначено, що оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами органів внутрішніх справ – кримінальною, транспортною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів і учасників кримінального судочинства.

Слід зауважити, що ключове місце в системі організаційно-правових засад боротьби з організованою злочинністю посідає інституційний складник, що визначає сукупність органів та установ, діяльність

яких безпосередньо спрямована на протидію організованій злочинності. До структури таких органів увійшли органи міліції, статус яких було визначено Законом України «Про міліцію» [7] і, зокрема, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України. Після проголошення незалежності в 1991 р. у системі МВС було створено міжрегіональне Управління боротьби з організованою злочинністю.

У незалежній Україні реорганізоване Головне управління боротьби з організованою злочинністю МВС України (далі – ГУБОЗ МВС України) стало тим органом, який покликаний протидіяти організованій злочинності. Пріоритетними напрямками діяльності новоствореної служби стали: розкриття злочинів у кредитно-фінансовій і банківській системах, боротьба з незаконним обігом валютних ресурсів, з корупцією і хабарництвом, виявлення злочинів у сфері приватизації, ліквідація бандитських і рекетирських формувань, боротьба з міжнародною та міжрегіональною злочинністю.

У перші роки існування нормативно-правова діяльність служби постійно нарощувалася. Так, на виконання Закону України від 24 лютого 1994 року «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» були внесені зміни в структуру і штати ГУБОЗу [8]. За рахунок наявної чисельності цієї служби міліції створюються самостійні аналогічні підрозділи в апаратах МВС Республіки Крим, ГУВС м. Києва і Київської області, УВС областей та м. Севастополя, УВСТ (ВВСТ), а також слідчі підрозділи з розслідування злочинів, скоєних ОЗУ, у складі слідчих управлінь (відділів), відділів (відділень) кадрів та оперативного прикриття підрозділів боротьби з організованою злочинністю у складі кадрових апаратів зазначених територіальних ОВС [9, с. 58].

У переліку нормативно-правових актів за вказаним напрямом оперативно-службової діяльності підрозділів ГУБОЗу особливого значення на той історичний період мав Указ Президента України від 21 червня 1994 року «Про невідкладні заходи посилення боротьби зі злочинністю», в якому було передбачено цілу низку положень, спрямованих на посилення боротьби з бандитизмом, корупцією, знешкодження озброєних злочинних формувань з міжрегіональними та міжнародними зв'язками. В Указі було визначено необхідність прийняття у якомога стислі строки законів про запобіжне затримання особи, боротьбу з корупцією, відповідальність за легалізацію злочинних доходів, профілактику злочинів та заходи щодо посилення боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів [10].

У зв'язку з цим Верховна Рада протягом кількох наступних років ухвалила низку відповідних законів України, серед яких: «Про попереджувальне затримання особи», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними».

Безперечно, важливим кроком на шляху формування нормативно-правового забезпечення діяльності підрозділів ГУБОЗу МВС України стало ухвалення Верховною Радою 5 жовтня 1995 року Закону України «Про боротьбу з корупцією», який визначив правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [11].

Водночас антикорупційне законодавство не зводилося лише до цього Закону, тому що питання про кримінальну, дисциплінарну, цивільно-правову та інші види відповідальності за скоєння корупційних правопорушень вирішувалися згідно з нормами інших законодавчих актів (Кримінального кодексу України; Кодексу України про адміністративні правопорушення; Цивільного кодексу України; Податкового кодексу України; Митного кодексу України тощо). Таким чином, прийняттям усього комплексу вищезазначених нормативно-правових актів було сформовано правове поле діяльності служби боротьби з організованою злочинністю і вона почала діяти як цілісний структурний підрозділ системи МВС України.

У подальшому, вже у 2000-х роках ХХІ ст., зазначені закони були суттєво удосконалені та прийняті в новій редакції. Ці законодавчі акти суттєво посилили ефективність діяльності підрозділів боротьби з організованою злочинністю за основними напрямками їх оперативно-службової діяльності.

Наприкінці 90-х рр. ХХ ст. нормативно-правова база за цим напрямом була доповнена Указом Президента України від 5 серпня 1996 року № 628/96 «Про додаткові заходи щодо забезпечення законності та правопорядку в Україні» [12], відповідно до вимог якого Кабінетом Міністрів України було розроблено Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996–2006 роки. Зазначена програма була затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 року [13].

Крім того, 10 квітня 1997 року Указом Президента України № 319/97 затверджується Національна програма боротьби з корупцією, якою передбачалося вжиття низки профілактичних, організаційно-пра-

вових та інших заходів протидії цьому суспільно небезпечному явищу [14].

Для повноти характеристики комплексу нормативно-правових актів, які забезпечували діяльність служби боротьби з організованою злочинністю протягом усього історичного періоду її існування, необхідно також звернути увагу на Указ Президента України від 6 лютого 2003 року № 84/2003 «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» [15]. Його видання було зумовлено необхідністю забезпечення посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією, які продовжували завдавати значної шкоди справі забезпечення захисту прав і свобод громадян, гальмували розвиток економіки та становлення ринкових відносин, підривали міжнародний авторитет України, а також усуненням серйозних недоліків у діяльності правоохоронних та інших органів, приведення її у відповідність із вимогами європейських стандартів. До цього переліку необхідно додати Постанову Верховної Ради України від 03.11.2005 № 3070-IV «Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004–2005 роках» [16], а також Указ Президента України від 18 листопада 2005 року № 1615 «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» [17].

Надалі діяльність спецпідрозділів міліції по боротьбі з організованою злочинністю було організовано на виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [18], Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. [19], відповідно до положень Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки [20]. На виконання вимог зазначених нормативно-правових актів було видано відомчі нормативні акти, зокрема Програму антикорупційних заходів у системі МВС та План заходів з виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції.

Характеризуючи міжнародний складник нормативно-правової бази діяльності підрозділів ГУБОЗу МВС України, необхідно зазначити, що в зазначений історичний період основну увагу було приділено удосконаленню національного законодавства відповідно до міжнародно-правових норм. Підтвердженням цього є те, що в січні 1999 р. Україна у складі 21 держави-члена Ради Європи підписала Конвенцію з кримінального права у сфері боротьби з корупцією. Україною також було підписано Цивільну концепцію про боротьбу з корупцією. Необхідно зазначити, що підписання Україною Цивільної концепції про боротьбу з корупцією, Конвенції ООН, зокрема Конвенції ООН проти транснаціональної

організованої злочинності та Конвенції ООН проти корупції, яку Україна ратифікувала 18 жовтня 2006 р., дало змогу суттєвим чином поліпшити роботу з приведення національного антикорупційного законодавства у відповідність з нормами міжнародного права у частині, що стосується питань протидії організованій злочинності і корупції [21, с. 220–221].

Наступним кроком українських законодавців у цьому напрямі стало ухвалення у квітні 2013 р. Верховною Радою України Закону «Про приєднання України до Протоколу проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї, який доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності» [22]. Приєднання до протоколу дало змогу суттєво удосконалити діяльність щодо налагодження та розвитку міжнародного співробітництва МВС України з питань боротьби з транснаціональною організованою злочинністю.

Висновки. Підсумовуючи, слід відзначити, що діяльність спецпідрозділів міліції України по боротьбі з організованою злочинністю протягом усього історичного періоду їх існування регулювалася широким масивом різних за характером, юридичною природою і формою нормативно-правових актів, без яких неможливо було виконувати поставлені завдання. Правотворча робота за цим напрямом потребувала системного підходу, що зумовлено не тільки характером і тенденціями розвитку таких суспільно небезпечних явищ як організована злочинність і корупція, але й принципами і традиціями національної правової системи.

Проте аналіз практики діяльності правоохоронних органів у цьому напрямі дає змогу стверджувати,

що, незважаючи на ті зусилля, які докладали органи державної влади і управління як на національному, так і міжнародному рівнях, організована злочинність і корупція в Україні поступово набула ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворилася на функціонально важливий спосіб існування цих інститутів, становлячи значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, розвитку громадянського суспільства, стала однією з проблем, які і в сучасних умовах потребують невідкладного вирішення.

У сучасних умовах, коли в системі Національної поліції України формується новий підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю, функцію якого до ліквідації у 2015 році виконувало ГУБОЗ, важливого значення має системна робота щодо формування та розвитку нормативно-правового забезпечення його діяльності. Така правотворча робота має здійснюватися одночасно із внесенням змін до чинних нормативно-правових актів, що регламентують як порядок проведення оперативно-розшукової діяльності і досудового слідства, так і основні засади функціонування державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю і корупцією. Це дасть змогу не тільки чітко визначити коло правоохоронних та інших державних органів, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, їхні права та обов'язки, а й уникнути зайвого дублювання та паралелізму в їхній роботі. Крім того, у цій роботі необхідно вивчати та впроваджувати в систему національного законодавства міжнародні та європейські стандарти правоохоронної діяльності з обов'язковим урахуванням українських реалій.

Список літератури:

1. Костенко О.М. Наука проти злочинності. Концепція «активної юстиції». Дзеркало тижня. Україна. 2010. № 31. URL: [htt://gaseta.dt.ua/LAW/nauka_proti_zlochinnosti_konstsepsiya_aktivnoyi_yustitsiyi.html](http://gaseta.dt.ua/LAW/nauka_proti_zlochinnosti_konstsepsiya_aktivnoyi_yustitsiyi.html)
2. Кваша О.О. Корупція та організована злочинність: обґрунтування взаємозв'язку. Правова держава. К.: Ін-т держави і права ім. М. Корецького НАН України, 2010. Вип. 21. С. 335–342.
3. Шевченко О.В. Кримінологічна характеристика та запобігання корупційній злочинності: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Національна академія внутрішніх справ. К., 2012. 19 с.
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 № 3341-ХІІ. / Відомості Верховної Ради України. 1993. № 35. Ст. 359.
5. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ. / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.
6. Про внесення змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»: Закон України від 18.01.2001. № 2246-ІІІ. / Відомості Верховної Ради України. 2001. № 14. Ст. 72.
7. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990. № 565-ХІІ. / Відомості Верховної Ради України. 1991. № 4. Ст. 20.
8. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»: Закон України від 24.02.1994. № 4001-ХІІ. / Відомості Верховної Ради України. 1994. № 24. Ст. 184.
9. Зозуля Є.В. Міліція України в умовах становлення незалежної держави: монографія. Донецьк: НД та РВВ ДЮІ МВС України, 2004. 188 с.

10. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 21 червня 1994 року № 396/94. ДА МВС України, ф. 41, оп. 1, спр. 533, арк. 205.
11. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995. № 356/95-ВР. / Відомості Верховної Ради України. 1995. № 34. Ст. 266.
12. Про додаткові заходи щодо забезпечення законності та правопорядку в Україні: Указ Президента України від 05.08.1996 № 628/96 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/628/96>
13. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996–2006 роки: Указ Президента України від 17.09.1996 № 837/96
14. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10.04.1997 № 319/97. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/319/97>
15. Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією: Указ Президента України від 06.02.2003 № 84/2003 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/84/2003>
16. Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004–2005 роках: Постанова Верховної Ради України від 03.11.2005 № 3070-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3070-15>
17. Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції: Указ Президента України від 18.11.2005 № 1615/2005. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1615/2005>
18. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
19. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 №1240. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF>
20. Про Національну антикорупційну стратегію: Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
21. Зозуля Є.В. Міжнародне співробітництво органів внутрішніх справ України в умовах розбудови незалежної держави: історико-правове дослідження: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01, Харків, 2015. 499 с.
22. Про приєднання України до Протоколу проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боеприпасів до неї, який доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Закон України від 02.04.2013 № 159-VII. URL: <http://xn--80aagahqwyibe8an.com/zakon-ukrajiny/zakon-ukrajini-pro-priednannya-ukrajini-190398.html>

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МВД УКРАИНЫ ПО БОРЬБЕ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ И КОРРУПЦИЕЙ

В статье с применением историко-правового подхода проанализирована эволюция формирования и развития нормативно-правовой базы, направленной на организацию деятельности подразделений по борьбе с организованной преступностью и коррупцией МВД Украины в течение исторического периода их существования (1991–2015 гг). Анализ формирования нормативно-правовой базы в сфере противодействия организованной преступности и коррупции осуществлен на основе классификации ее на две основные составляющие – национальную и международную.

Ключевые слова: *нормативно-правовая база, организованная преступность, коррупция, правоохранительные органы, подразделения по борьбе с организованной преступностью, МВД Украины.*

HISTORICAL AND LEGAL BASES FOR FORMATION OF NORMATIVE LEGAL BASIS OF DIVISIONS OF THE MIA OF UKRAINE TO COMBAT ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION

The article analyzes the evolution of the formation and development of a legal and regulatory framework aimed at organizing the activities of units for combating organized crime and corruption of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine during the historical period of their existence (1991–2015). The analysis of the formation of the regulatory framework in the area of counteraction to organized crime and corruption was carried out on the basis of its classification into two main components – national and international.

Key words: *normative-legal base, organized crime, corruption, law enforcement bodies, units for combating organized crime, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.9

Верлос Н.В.

Запорізький національний університет

МЕДІАЦІЯ В ПРОЦЕСІ ВИРІШЕННЯ (ВРЕГУЛЮВАННЯ) КОНСТИТУЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ

Стаття присвячена комплексному аналізу проблеми рецесії інституту медіації як альтернативного способу вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів. У процесі дослідження проаналізовано досвід процесу рецесії інституту медіації в зарубіжних країнах, вітчизняна практика функціонування медіації, нормативна основа функціонування та перспективи застосування медіації для вирішення (врегулювання) публічно-правових, а саме конституційних конфліктів.

Ключові слова: конституційний конфлікт, медіація, медіатор, посередник, примирення, конституційний спір, конституційний делікт, конституційна криза, публічно-правовий спір, рецесія.

Постановка проблеми. Становлення України як суверенної і незалежної держави відбувається в умовах конституційно-правової модернізації, яка останнім часом доволі часто супроводжується конституційними конфліктами, що позначається на здійсненні реформування та ефективності функціонування конституційного механізму публічної влади. Саме тому натеper одним із завдань науки конституційного права є пошук системи ефективних та дієвих засобів і способів вирішення конституційно-правових конфліктів. За роки незалежності Україна пережила велику кількість конституційних криз і дві революції («Помаранчева революція», «Революція Гідності»), а тому варто зважати на досвід та технології вирішення подібних конфліктів, вироблених практикою зарубіжних країн.

Одним із альтернативних способів вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів є інститут медіації, рецесія якого у вітчизняний політико-правовий простір сприятиме налагодженню соціального діалогу між публічною владою та громадським суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем медіації як альтернативного способу вирішення правових конфліктів присвячені праці практиків, громадських

діячів та вчених Т.М. Барабаш, В.М. Баранової, О.М. Бобрової, Є.О. Борисової, С.В. Васильчака, Р.Я. Демків, Г.І. Єрмоєнко, В.В. Землянської, Н.М. Крестовської, О.А. Манухіної, Т.О. Подковенко, М.Я. Поліщука, Ю.Д. Притики, Л.Д. Романадзе, В.Б. Ткаченка, Н.В. Федоренко, В.І. Цимбалюка, І.Г. Ясиновського та ін. Серед зарубіжних учених, що займаються дослідженням інституту медіації, можна назвати таких, як: Дж. Беркович, Х. Бесемер, Дж. Рубін, С. Чоудрі, Т. Седеліус, Дж. Хайнес та ін. Проблеми конституційної конфліктології досліджувались такими вченими, як А.А. Єзеров, А.В. Нікітіна, Т.М. Пряхіна та ін.

Постановка завдання. Сучасний стан реформацийних процесів в Україні загалом та конституційно-правової модернізації зокрема характеризується підвищеною конфліктністю, а тому проблема визначення, класифікації конституційних конфліктів та дослідження способів їх вирішення (врегулювання) є надзвичайно актуальною на сучасному етапі державотворення. Одним з альтернативних способів вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів є застосування інституту медіації, хоча в юридичній літературі досліджень, присвячених саме цій проблематиці, майже не проводилось. Саме тому основною метою цієї статті є здійснення комплексного ана-

лізу проблеми рецепції інституту медіації як альтернативного способу вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поряд з «агресивними» методами вирішення конфліктних ситуацій є способи, що дають змогу їх «м'яко» вирішувати. Наприклад, розповсюдженими «м'якими» способами врегулювання конфліктів у «developing countries» вважається компроміс, консенсус, переговори, діалог, дебати та більш новітній метод – медіація [1, с. 108].

Медіація (від лат. *mediare*, англ. *mediation* – посередництво) – процедура примирення, що застосовується для взаємовигідного (консенсусного) вирішення конфлікту за сприяння третьої нейтральної (незацікавленої) сторони (медіатора).

У сучасному розумінні медіація з'явилася у США на початку 1970-х років для вирішення трудових, сімейних, господарських спорів. Рецепція інституту медіації в Європі відбувається наприкінці ХХ – початку ХХІ століття. Нині в більшості країн Європейського Союзу відбулась рецепція інституту медіації (Румунія, Литва, ФРН, Австрія, Бельгія, Норвегія, Польща, Фінляндія, Португалія та ін.), який активно використовується як спосіб альтернативного вирішення спорів у різних сферах життєдіяльності (трудовах, сімейних, господарських, кримінальних, адміністративних) і отримав нормативне закріплення у національному законодавстві зазначених країн у спеціальному законі та інших нормативно-правових актах з урахуванням рекомендацій та принципів Ради Європи.

Загалом, світова практика альтернативного вирішення правових конфліктів використовує такі основні способи: арбітраж (*arbitration*) – спосіб вирішення спору за допомогою незалежної, нейтральної особи – арбітра (або групи арбітрів), що вповноважений винести обов'язкове для сторін рішення; медіація (*mediation*), що передбачає врегулювання правового конфлікту за допомогою незалежного, нейтрального посередника, який сприяє сторонам у досягненні угоди; переговори (*negotiation*) – спосіб врегулювання правового спору безпосередньо сторонами без будь-яких посередників. Елементи цих трьох «чистих» способів входять складовою частиною до багатьох інших процедур, які також застосовуються в країнах Європи, як-от: «мед-арб» (*med-arb*), «міні-суд» (*mini-trial*), незалежна експертиза щодо встановлення фактичних обставин справи (*neutral expert factfinding*), приватна судова система (*private court system*) тощо [2, с. 159].

У вітчизняній юридичній літературі дедалі більша увага приділяється дискусіям про необхідність запровадження медіації як альтернативного способу вирішення правових спорів у різних сферах життєдіяльності суспільства, а саме у сімейних спорах [2; 3], трудових спорах [4; 5], господарських спорах [6], спорах про захист прав інтелектуальної власності [7], нотаріальній діяльності [8], кримінальному процесі [9], цивільному процесі [10], адміністративному судочинстві [11; 12].

Медіацію використовують здебільшого для вирішення приватно-правових спорів [13], але останнім часом дедалі більшої уваги привертає рецепція інституту медіації як способу вирішення публічно-правових спорів (зокрема, регіональних, внутрішньодержавних, міжнародних та ін.).

Доволі дискусійним є питання про можливість застосування медіації під час вирішення публічно-правових спорів, адже вони мають свої особливості. Можна зустріти позицію, яка, зокрема, міститься у висновку Верховного Суду України у зауваженнях та пропозиціях до одного з проектів Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 2425а-1 від 3 липня 2013 року), де зазначається, що процедури медіації не можуть застосовуватися у сфері публічного владного управління, виконання своїх управлінських функцій на основі законодавства суб'єктами владних повноважень [14].

Проте проаналізований зарубіжний досвід (США, Німеччини, Нідерландів, Бельгії, Норвегії, Австралії) доводить, що існує позитивна практика застосування процедури медіації у конфліктах із органом публічної адміністрації, яка відбувається як у позасудовий, так і судовий спосіб.

Як наголошує З.В. Красіловська, «<...> техніка медіації є доцільною не лише у врегулюванні спорів із суб'єктом владних повноважень та фізичними чи юридичними особами чи між суб'єктами владних повноважень у судовий чи позасудовий спосіб, а й у врегулюванні конфліктів та прийнятті управлінських рішень місцевими громадами, які виникають з приводу перейменування вулиць, міст, сіл, селищ, повалення чи встановлення пам'ятників, євроінтеграції чи проросійськості, об'єднання територіальних громад та адаптації у них вимушених переселенців, проблем забезпечення учасників АТО земельними ділянками та багато інших питань, які є актуальними в умовах сьогодення» [15, с. 168].

Зарубіжні дослідники наголошують, що медіація як метод врегулювання конфліктів може застосовуватись, зокрема, і в процесі вирішення політичних конфліктів [16] та врегулюванні міжна-

родних конфліктів [17, 18]. Вітчизняні дослідники також наголошують на можливості застосування медіації у врегулюванні парламентських конфліктів [1], муніципальних конфліктів [19, с. 174–175], міжнародних конфліктів [20] тощо.

Конструктивне вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів за допомогою медіаційних технологій у сучасному світі може стати запорукою сталого розвитку демократичної держави. Проте варто зазначити, що не всі конституційні конфлікти можна врегулювати за допомогою медіації, а тому, насамперед, необхідно зупинитись на визначенні поняття та їх класифікації.

В юридичній літературі не існує єдності думок щодо визначення поняття конституційного конфлікту як правової категорії. Так, А.А. Єзеров пропонує розглядати конституційний конфлікт як вид юридичного конфлікту, що являє протистояння у політико-правовій взаємодії суб'єктів конституційних відносин, яке відображається в інституційно нормативованих взаємоспрямованих діях цих суб'єктів щодо визнання, задоволення, захисту своїх інтересів, потреб, цілей, що являють собою цінність з точки зору їх соціальної значущості [21, с. 72].

А.В. Нікітіна визначає конституційний конфлікт як зіткнення (протистояння, протиборство) суб'єктів конституційних відносин, що має конституційне значення з приводу конституційних (основних) прав і свобод особистості, публічної (зокрема, державної) влади, повноважень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, території публічного утворення, інших об'єктів конституційних відносин, що являють загрозу основоположним конституційним цінностям, нормам та принципам (чи порушують їх) та опосередковане нормами конституційного права [22, с. 142]. Т.М. Пряхіна розглядає конституційний конфлікт як форму взаємодії суб'єктів державно-правових відносин, що мають правову природу, зумовлену необхідністю розв'язання розбіжностей з питань визнання, реалізації та захисту їх конституційних інтересів [23, с. 43].

Доволі влучно зазначає А.А. Єзеров що «<...> головною відмінністю конфліктів є те, що вони не обов'язково пов'язані зі спором про право. Вони можуть також виступати у вигляді суперечностей з приводу формування права, з приводу застосування, порушення та скасування конституційно-правових норм» [24, с. 128].

Узагальнюючи викладені позиції вчених та враховуючи семантику слова «конфлікт» (лат. *conflictus* – зіткнення, розбіжності) – зіткнення

протилежних інтересів, поглядів, прагнень; серйозні розбіжності, спір [25, с. 432], пропонуємо конституційний конфлікт визначити як процес суперечливої взаємодії, що спричиняє розбіжності між суб'єктами конституційно-правових відносин з приводу здійснення публічної влади, стратегії конституційно-правового розвитку та державного будівництва, вдосконалення механізму забезпечення та розвитку конституційного ладу, створення, зміни, застосування чи розуміння конституційно-правових норм тощо, що призводить до зіткнення протилежних інтересів і поглядів.

Дослідниками неодноразово робились спроби класифікацій конституційних конфліктів. А.А. Єзеров виділяє простий та особливі конституційні конфлікти (конституційний делікт, конституційний спір, конституційну кризу) [21, с. 68, 100]. Т.М. Пряхіна пропонує поділяти конституційні конфлікти на конституційні формаційні конфлікти, конституційні спори, делікти, кризи [23, с. 44].

А.В. Нікітіна наполягає на виокремленні двох основних типів конституційних конфліктів – юридичних (правових) та політичних. При цьому конституційні конфлікти юридичного типу вона диференціює з точки зору форми їх зовнішнього виразу на: 1) конституційні конфлікти, викликані конституційним деліктом та 2) конституційно-правові спори. Серед різновидів конституційних конфліктів політичного типу вчена виділяє: 1) структурні конфлікти в системі публічної влади (розбіжності між органами публічної влади, кризи в системі публічної влади) та 2) системні конституційні конфлікти (спроби насильницької зміни конституційного ладу, захоплення чи привласнення влади, державні перевороти, а також територіальні конфлікти) [26].

Частково погоджуючись з викладеною позицією, вважаємо, що виділяти серед конституційних конфліктів суто політичні не є доцільно, адже будь-який конституційний конфлікт, насамперед, пов'язаний з реалізацією суб'єктами конституційного права відповідних прав та обов'язків, що спричиняє настання правових наслідків, а отже, вони все одно мають юридично зумовлений характер та негативні конституційно-правові наслідки. Політичні ж конфлікти, наприклад, у сфері внутрішньопартійної боротьби, розроблення та прийняття політичної платформи, реалізації політичної стратегії та ін. до конституційних конфліктів віднести не можна, адже зазначені відносини не мають суттєвого впливу на конституційно-правові відносини. Проте в перспективі,

коли конфлікт вийде за межі політичного і його ескалація посягатиме на розвиток державно-владних інститутів, конституційний лад, державний суверенітет та інші конституційні цінності він набуватиме ознак конституційного конфлікту політико-правового типу.

Виходячи з того, що основною метою цієї статті є проблема застосування медіації в процесі вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів, варто запропонувати їх поділ на два типи: 1) правові (юридичні) та 2) політико-правові. При цьому правові (юридичні) конституційні конфлікти виникають у процесі вчинення конституційних правопорушень (деліктів) та конституційних спорів (нормативних, компетенційних та ін.) і вирішуватись вони мають із використанням юридичних засобів і процедур, зокрема у судовому порядку.

Політико-правові конституційні конфлікти виникають внаслідок виникнення розбіжностей між суб'єктами публічно-владних відносин у процесі реалізації ними повноважень у межах компетенції (наприклад, у процесі формування коаліції депутатських фракцій, кадрового формування уряду, законодавчому процесі, виробленні та прийнятті спільних рішень органами виконавчої влади та ін.). Вони можуть виникати у формі конституційних суперечностей, конституційної конфронтації та конституційної кризи. Причинами їх виникнення, насамперед, є конституційні колізії, дефекти, прогалини тощо.

Вважаємо доцільним зазначити, що медіація може застосовуватись не до будь-якого конституційного конфлікту. Наприклад, компетенційні спори, конституційні правопорушення (делікти), нормативні спори (конституційні скарги, тлумачення, перевірка конституційності нормативно-правового акта) та ін. варто вирішувати лише через спеціально уповноважені органи, якими є Конституційний Суд України та адміністративні суди. Натомість у разі виникнення конституційних конфліктів у процесі виконання суб'єктами конституційних правовідносин дискреційних повноважень, у разі підвищення соціальної напруги між громадянським суспільством та публічною владою, у разі політичного протистояння в парламенті та ін. варто застосовувати медіаційні технології для досягнення консенсусу та вироблення оптимальної моделі урівноваження публічно-владних інтересів.

Сучасний стан конституційного реформування та модернізація Конституції України супроводжується конфліктністю в процесі взаємодії між

суб'єктами конституційно-правових відносин, що може призвести до деформації системи стримувань і противаг. Звісно, в процесі трансформації форми державного правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську підвищується ймовірність виникнення конституційного протистояння. Тому в сучасних умовах державотворення в Україні першочерговим завданням є гармонізація конституційно-правових відносин та запобігання виникненню конституційних конфліктів.

В аналітичному звіті, розробленому С. Чоудрі, Т. Седеліус, Ю. Кириченко, автори виділяють чотири принципові виклики для демократичного конституційного врядування та конституційної стабільності в Україні: 1) повторюваний інституційний конфлікт між Президентом, Прем'єр-міністром та парламентом, який заганає в тупик усю політичну систему та унеможливує ефективний парламентаризм; 2) президентство, яке тяжіє до автократичних тенденцій; 3) фрагментарна та слабка партійна система, що підриває спроможність узгодженої роботи парламенту та 4) низька конституційна культура та слабкий Конституційний Суд, що проявляється через нерегулярні, політично мотивовані, односторонні зміни Конституції [27].

Рецепція інституту медіації є інноваційним способом альтернативного вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів (переважно політико-правового типу), здійснення конструктивного діалогу між суб'єктами конституційних відносин, досягнення консенсусу та взаємоприйняттого (взаємоузгодженого) рішення.

Класична модель медіації ґрунтується на принципах добровільності, активності, нейтральності (незалежності), конфіденційності, відповідальності тощо. Проте, оскільки конституційний конфлікт є специфічним видом юридичного конфлікту, то дотриматись усталених принципів досить складно, а в деяких випадках взагалі неможливо, тому її застосування в деяких випадках може мати квазімедіативний характер мирного урегулювання зазначених категорій конфліктів з огляду на неможливість дотримання традиційних принципів.

Наприклад, принцип конфіденційності полягає в тому, що сторони не мають права розголошувати інформацію, яка стала їм відома у процесі медіації. Дотриматись зазначеного принципу в процесі вирішення конституційного конфлікту майже неможливо з огляду на широке коло учасників процесу та те, що сторонами конфлікту (чи при-

наймні однією зі сторін) є орган публічної влади, а оскільки влада в демократичній державі належить народу, то громадськість має право знати про перебіг конфлікту і засоби, що вживають для його вирішення.

Принцип нейтральності також досить складно реалізувати, адже конституційний конфлікт завжди пов'язаний з політикою, а тому доволі складно знати політично нейтрального медіатора.

Проте зазначене свідчить про специфіку застосування медіації в процесі вирішення конституційно-правових конфліктів, а не про неможливість її застосування. До того ж у процесі рецепції запозичена з країни-донора ідея (концепція, доктрина, інститут тощо) в процесі сприйняття країною-реципієнтом може набувати специфічних форм, ознак та якісно оновленої інтерпретації. Цьому сприяє низка соціальних, економічних, політичних, організаційних, культурних та інших факторів. Тому процедура медіації в процесі вирішення конституційно-правових конфліктів, враховуючи специфіку, має додатково ґрунтуватись на принципах консенсусу та компромісу в процесі вироблення колегіального рішення.

Консенсус є принципом колегіальної взаємодії в процесі вироблення узгодженого рішення на налагодження соціальної взаємодії, співробітництва між учасниками конституційного конфлікту.

Налагодження консенсусного діалогу в процесі медіації між владними інститутами та громадянським суспільством необхідно сприймати як альтернативний спосіб вирішення конституційно-правових спорів із залученням як медіаторів (посередників) громадські організації, політичні партії, незалежних експертів, вчених тощо. Наприклад, у сфері вирішення конституційних конфліктів у парламенті Х. Бесемер пропонує застосовувати медіаційні тренінги для голів комітетів (конструктивні слухання замість словесних баталій) [28, с. 61]. Звісно, що вироблене в процесі медіаційної процедури оптимальне вирішення проблеми з урахуванням балансу інтересів та прийнятного для кожної зі сторін спору варіанту. Медіаційна угода може мати належне юридичне оформлення й обов'язковий характер для учасників конституційного конфлікту, але на практиці її досить складно реалізувати без належної нормативно-правової регламентації зазначеної процедури.

Принцип компромісу сприяє вирішенню (урегулюванню) конституційного конфлікту спільними зусиллями сторін (зокрема, третьої сторони медіатора) і полягає у виробленні вза-

ємоузгодженого раціонального рішення на підставі взаємних поступок.

Варто зазначити, що інститут медіації органічно вбудовуватиметься в модель управління «good governance» («належне урядування») [29] через взаємодію громадських, державних, самоврядних інститутів та таких його рис, як: відповідність принципу верховенства права, прозорість, орієнтація на консенсус, рівність та врахування інтересів, відповідальність, ефективність і результативність.

Побудова сучасної демократичної держави супроводжується зміною парадигми конституціоналізму в світовій практиці, зокрема, на сучасну теорію «демократичного конституціоналізму», що заснована на ідеї максимально можливого забезпечення залучення громадян до обговорення, пропозицій та прийняття рішень із найважливіших конституційних змін.

Концепція демократичного конституціоналізму передбачає формування демократичної політики в радикальному її сенсі як правління народу, що поширюється на всі питання, зокрема й створення та зміну основних законів. Ця теорія обґрунтовує необхідність відкритості конституційних процесів для участі громадян та, визнаючи використання форм представницької демократії недостатнім, надає пріоритет безпосередній участі громадян [30]. Зокрема, в процесі сприяння розвитку демократичного конституціоналізму варто використовувати інститут медіації для вирішення конституційних конфліктів.

Попри визнання необхідності та важливості рецепції інституту медіації в практику вирішення конституційних конфліктів, слід мати на увазі і низку загроз, що може спричинити бездумне, невважене запозичення та впровадження зарубіжного інституту.

Так, однією із проблем є власне особа медіатора, адже в процесі вирішення конституційних конфліктів класична модель професійного медіатора не завжди може бути застосована або він мусить мати додаткові компетентності, щоб мати можливість брати участь у вирішенні (врегулюванні) подібних конфліктів, наприклад, додатково мати спеціальні знання з конституційного права, політології, соціології та ін. Як медіатор під час вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів у формі конституційних криз (між гілками влади чи між державною владою та муніципальною) можуть бути використані не окремі медіатори, а медіаційні групи, що включатимуть фахівців з різних спеціальностей, зокрема авторитетних громадських діячів.

Зарубіжні дослідники Дж. Беркович та Дж. Рубін наголошують, що як медіатор можуть виступати міжнародні діячі, релігійні особистості, академічні вчені, представники уряду, транснаціональні організації, міжнародні організації чи інші особи, органи чи організації залежно від характеру суперечки [31].

Варто зазначити, що в процесі вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів залучення міжнародних організацій чи діячів є недоцільним, адже це може спричинити активне їх втручання у внутрішньополітичні відносини і стати загрозою національному суверенітету.

Важливою проблемою на шляху рецепції інституту медіації є добровільність і сумлінність виконання медіаційної угоди, для цього необхідним є високий рівень конституційної правосвідомості учасників конституційного конфлікту та готовність до компромісу.

Натепер ще тільки розпочинається нормативне врегулювання та процес інституціоналізації процедури медіації як легітимного способу вирішення (врегулювання) як правових спорів загалом, так і конституційних конфліктів зокрема. Парламентом України неодноразово робились спроби прийняти Закон України «Про медіацію» (проект № 8137 від 21.02.2011 р. [32], № 2425а від 26.06.2013 р. [33], № 2480 від 27.03.2015 р. [34], 3665-1 від 29.12.2015 р.[35]), проте жодна із

цих спроб так і не увінчалась успіхом. У процесі рецепції інституту медіації необхідно, насамперед, сприяти її активній інтеграції в правову культуру та правосвідомість громадян. Для цього необхідно здійснювати поступову правороз'яснювальну роботу з метою усвідомлення громадянами, що медіація не виключає і не замінює інститути, що вже існують, а лише надає громадянському суспільству та публічній владі додаткові можливості мирного вирішення (врегулювання) конфліктних ситуацій цивілізованими способами саморегуляції.

Висновки. Підсумовуючи, можна констатувати, що вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів із застосуванням медіації є новою інноваційною практикою, до якої необхідно поступово готувати українське суспільство та розробити нормативно-правову основу його функціонування, адже наразі немає методики, алгоритму, механізму процедури медіації та спеціалістів, що можуть її здійснювати. Проте налагодження діалогу у комунікативній взаємодії між суб'єктами конституційних правовідносин є перспективним напрямом вирішення конституційних конфліктів. Також існує необхідність переосмислення пріоритетів конституційного будівництва в напрямі сприяння інтенсифікації рецепції якісно оновлених способів мирного вирішення (врегулювання) конституційних конфліктів, яким зокрема, є і медіація.

Список літератури:

1. Лікарчук Д.С. Основні способи вирішення парламентських конфліктів у сучасній Україні. Суспільно-політичні процеси. 2016. Вип. 3. С. 107–155. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubpolpr_2016_3_6
2. Бондаренко-Зелінська Н.Л. Окремі аспекти альтернативного вирішення спорів при врегулюванні сімейних конфліктів. Приватне право і підприємництво. 2016. Вип. 15. С. 158–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pprip_2016_15_41
3. Яворська О., Демчук А. Медіація в сімейних спорах. Історико-правовий часопис. 2013. № 2. С. 79–83.
4. Титаренко А.В. Медіація як альтернативне вирішення трудового спору. The Journal of Eastern European Law (Журнал східноєвропейського права). 2017. № 44. С. 88–93.
5. Кабанець В.О. Медіація (посередництво) як альтернативний спосіб вирішення трудового спору. Форум права. 2011. № 4. С. 340–342. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
6. Резнікова В. Медіація (посередництво) як спосіб вирішення господарських спорів. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 90. С. 10–15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_90_5
7. Ульянова Г., Бурова Л. Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів у сфері права інтелектуальної власності. Південноукраїнський правничий часопис. 2013. № 4. С. 107–110.
8. Дякович М.М. Пропозиції щодо розвитку медіації у нотаріальній практиці нотаріусів України. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 137–140.
9. Смітєнко З.Д., Курко О.В. Медіація як кримінально-процесуальна категорія та її застосування в кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право: науковий журнал. Серія: Юридичні науки. 2015. № 4 (81). С. 130–138.
10. Цувіна Т.А. Впровадження інституту присудової медіації як перспективний напрямок реформування цивільного процесуального законодавства України: Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства. Зб. наук. праць. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 лип. 2017 р.) / за заг. ред. І.О. Ізарової, Р.Ю. Ханик-Посполітак. Київ: ВД Дакор, 2017. С. 195–200.

11. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні. Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку: зб. мат-лів міжнар. наук.-практ. конф. / Шемшученко Ю.С., Бошицький Ю.Л., Бобровник С.В. К.: Європейський університет, 2010. URL: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/298-2012-05-25-05-56-05.html>.
12. Шинкар Т.І. Альтернативні способи вирішення юридичних конфліктів (спорів) в адміністративному судочинстві. Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Зб. наук. праць з юридичних наук. 2017. Вип. 16. С. 144–148.
13. Розман Ю.В. Медіація як альтернативний спосіб вирішення приватно-правових спорів. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип.49. С.245–256.
14. Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 2425а-1 від 3 липня 2013 року): Висновок Верховного Суду України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/B55ACEE8B068BA2AC2257C70004BDE89](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/B55ACEE8B068BA2AC2257C70004BDE89)
15. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект: дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.01 – теорія та історія державного управління, Одеса, 2017. 221 с.
16. Haynes J.M., Haynes G.L., Fong L.S. Mediation: Positive Conflict Management. Albany, NY: State University of New York Press, 2004 316 p.
17. Bercovitch J. Mediators and Mediation Strategies in International Relations. Negotiation Journal. 1992 Volume 8, Issue 2. P. 99–112. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.1992.tb00655;>
18. Bercovitch J., Su-Mi Lee. Mediating international conflicts: examining the effectiveness of directive strategies. Journal of Peace Sciences. 2003. Volume 8, № 1. URL: http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol8_1/Bercovitch.html
19. Мамедова А.І. Муніципальний конфлікт: конституційно-правові засади розуміння та визначення: дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.02. Маріуполь, 2016. 247 с.
20. Антонюк О.А. Міжнародна публічна медіація: у пошуках максимальної ефективності. Часопис Київського університету права. 2015. № 2. С. 348–354. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_85
21. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: монографія. Одеса: юридична література, 2008. 240 с.
22. Никитина А.В. К вопросу о понятии и признаках конституционного конфликта. Власть и управление на Востоке России. 2015. № 3 (72). С. 139–142.
23. Пряхина, Т.М. Конституционная доктрина современной России: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.02. Саратов, 2004. 54 с.
24. Єзеров А.А. Конфліктність та конфлікт у конституційному праві. / Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб. / М.П. Орзіх, М.В. Афанасьєва, В.Р. Барський. К.: Юрінком Інтер, 2011. С. 124–160.
25. Новейший словарь иностранных слов и выражений. Мн.: Совр. лит., 2007. 976 с.
26. Никитина А.В. Типология конституционных конфликтов. Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 1 (46). С. 69–78.
27. Чоудрі С., Седелиус Т., Кириченко Ю. Напівпрезидентіалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи: аналітичний звіт. Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам; Центр політико-правових реформ, Центр конституційних трансформацій. 2018. URL: http://pravo.org.ua/img/zstored/files/semi-presidentialism-and-inclusive-governance-_in-ukraine-UK.pdf
28. Бесемер Х. Медіація. Посредничество в конфликтах. / пер. с нем. Н.В. Маловой. Калуга: Духовное познание, 2005. 176 с. (С.61)
29. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
30. Colon-Rios J. The Second Dimension of Democracy: the People and Their Constitution. Victoria University of Wellington Legal Research Papers. 2011. Vol.1. Is. 4.
31. Bercovitch, J., Rubin J.. Mediation in International Relations. London: Macmillan and New York: St. Martin's Press. 1992 eds., pp. 6–29.
32. Про медіацію: Проект Закону від 21.02.2011 р. № 8137. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=8137&skl=7
33. Про медіацію: Проект Закону від 26.06.2013 р. №2425а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47637
34. Про медіацію: Проект Закону від 27.03.2015 р. № 2480. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54558
35. Про медіацію: Проект Закону від 29.12.2015 р. №3665-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57620

МЕДИАЦИЯ В ПРОЦЕССЕ РЕШЕНИЯ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ) КОНСТИТУЦИОННЫХ КОНФЛИКТОВ

Статья посвящена комплексному анализу проблемы рецепции института медиации как альтернативного способа разрешения (урегулирования) конституционных конфликтов. В ходе исследования проанализирован опыт процесса рецепции института медиации в зарубежных странах, отечественная практика функционирования медиации, нормативная основа функционирования и перспективы применения медиации для разрешения (урегулирования) публично-правовых, а именно конституционных конфликтов.

Ключевые слова: конституционный конфликт, медиация, медиатор, посредник, примирение, конституционный спор, конституционный деликт, конституционный кризис, публично-правовой спор, рецепция.

MEDIATION IN THE PROCESS OF RESOLUTION (ARRANGEMENT) OF CONSTITUTIONAL CONFLICTS

The article is devoted to the implementation of a comprehensive analysis of the problem of reception of the institution of mediation as an alternative way of resolving (settling) constitutional conflicts. In the process of the study, the experience of the reception process of the mediation institute in foreign countries, the domestic practice of mediation functioning, the normative basis of functioning and the prospects for applying mediation for resolving (settling) public legal, namely, constitutional conflicts are analyzed.

Key words: constitutional conflict, mediation, mediator, reconciliation, constitutional dispute, constitutional delict, constitutional crisis, public-law dispute, reception.

Дорохіна Ю.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ВІЛ-ІНФІКОВАНИХ ПАЦІЄНТІВ НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ

У статті проаналізовано досвід реалізації права на отримання медичної допомоги ВІЛ-інфікованих пацієнтів. Проведено аналіз нормативно-правової бази щодо захисту від будь-якої дискримінації, права на соціальне забезпечення й обслуговування, медичний догляд у разі хвороби або інвалідності всіх без винятку категорій громадян.

Ключові слова: права людини, ВІЛ-інфекція, правовий захист.

Постановка проблеми. Загальна декларація прав людини 1948 р. [1] у ст. 1, 2, 7, 12, 22, 25 проголосила рівність усіх перед законом, захист від будь-якої дискримінації, довільного втручання в особисте життя, а також право на соціальне забезпечення й обслуговування, медичний догляд у разі хвороби або інвалідності всіх без винятку.

У Конституції України [2] закріплено, що людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Основним Законом гарантовано ці права і покладено на державу відповідальність за забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя країни. Зокрема, ВІЛ-інфіковані громадяни України користуються всіма правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України.

Виклад основного матеріалу. У ст. 1 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [3] ВІЛ визначено як вірус імунодефіциту людини, що зумовлює захворювання на ВІЛ-інфекцію; ВІЛ-інфікована особа – це особа, в організмі якої виявлено ВІЛ, але яка перебуває у стані безсимптомного носійства ВІЛ.

Стаття 14 згаданого Закону «Рівність перед законом та заборона дискримінації людей, які живуть з ВІЛ, та осіб, які належать до груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ», містить такі положення:

1) люди, які живуть з ВІЛ, та особи, які належать до груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, особи, які звернулися за наданням статусу біженця та яким надано статус біженця в Україні,

шукачі притулку, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах тимчасово перебувають на території України, користуються всіма правами та свободами, передбаченими Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами України;

2) держава гарантує надання всім людям, які живуть з ВІЛ, та особам, які належать до груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ, рівних з іншими громадянами можливостей для реалізації їхніх прав, зокрема в частині можливості адміністративного та судового захисту своїх прав;

3) дискримінація особи на підставі наявності в неї ВІЛ-інфекції, а також належності людини до груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ забороняється. Дискримінацією вважається дія або бездіяльність, що у прямий чи непрямий спосіб створює обмеження, позбавляє належних прав особу або принижує її людську гідність на підставі однієї чи кількох ознак, пов'язаних з фактичною чи можливою наявністю в неї ВІЛ, або дає підстави віднести особу до груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ.

Міжнародно-правовим стандартом у сфері прав пацієнтів є Європейська хартія прав пацієнтів [4] від 15 листопада 2002 р., яка закріплює чотирнадцять прав пацієнта, серед яких визначено такі:

1) на профілактичні заходи, тобто право на відповідні послуги з метою попередити захворювання;

2) на доступність, тобто право на доступність медичних послуг, що необхідні пацієнту за станом здоров'я. Медичні служби мають гарантувати рівний доступ для всіх без дискримінації за ознаками наявності фінансових ресурсів, місця проживання, виду захворювання чи часу звернення за допомогою;

3) на інформацію, тобто право на отримання будь-якої інформації про свій стан здоров'я, про медичні послуги і способи отримання цих послуг, а також про можливості, що виникають у результаті наукових досліджень і технічного прогресу;

4) на згоду, тобто право на отримання будь-якої інформації, яка дасть змогу йому активно брати участь у прийнятті рішень щодо свого здоров'я; ця інформація є обов'язковою попередньою умовою проведення будь-якої процедури і лікування, включаючи участь у наукових дослідженнях;

5) на свободу вибору, тобто на свободу вибору між різними медичними процедурами і закладами (спеціалістами) на основі адекватної інформації;

6) на приватність і конфіденційність, тобто право на конфіденційність особистої інформації, включаючи інформацію про стан здоров'я і пропонувані діагностичні чи терапевтичні процедури, а також на захист своєї приватності під час проведення діагностичних оглядів, відвідування медичних спеціалістів і в цілому у разі медичних і хірургічних втручань;

7) на повагу до часу пацієнта, тобто право на отримання необхідного лікування без зволікання, протягом наперед обумовленого строку. Це право відноситься до кожного етапу лікування;

8) на дотримання стандартів якості, тобто право на доступність якісного медичного обслуговування на основі специфікації і у чіткій відповідності із стандартами;

9) на безпеку, тобто право на свободу від шкоди, спричиненої неналежним функціонуванням систем охорони здоров'я, недбалістю і помилками медичних працівників, а також право на доступність медичних послуг і лікувальних процедур, що відповідають високим стандартам безпеки;

10) на інновації, тобто право на доступність медичних інновацій, включаючи діагностичні процедури, відповідно до міжнародних стандартів і незалежно від економічних чи фінансових міркувань;

11) на попередження за можливістю страждань і болю, тобто право уникати страждань і болю на кожному етапі свого захворювання;

12) на індивідуальний підхід до лікування, тобто право на діагностичні чи лікувальні програми, максимально адаптовані до його особистих потреб;

13) на подання скарги, тобто право скаргитись й отримувати відповідь чи інший зворотний зв'язок у разі заподіяння пацієнту шкоди;

14) на компенсацію, тобто право на отримання протягом розумно короткого строку достат-

ньої компенсації у разі заподіяння йому фізичної чи моральної і психологічної шкоди діяннями медичного закладу.

Безумовно, кожна національна система охорони здоров'я у країнах ЄС демонструє специфічну, відмінну від інших, модель забезпечення прав пацієнтів, проте аналізована Хартія у будь-якому разі підсилює ступінь захисту прав пацієнтів у різних національних контекстах і може слугувати інструментом гармонізації національних систем охорони здоров'я щодо їх дотримання.

В Україні, на жаль, жодного окремого спеціального закону за роки незалежності щодо захисту прав пацієнтів не прийнято. Проте розроблені проекти закону про права пацієнтів, метою яких є систематизація і розширення порівняно з чинним законодавством прав зазначеної категорії осіб у нашій державі, а також закріплення юридичних гарантій їх забезпечення. У світлі дослідження прав ВІЛ-позитивних пацієнтів щодо отримання медичної допомоги (хірургічного втручання), що визначені у проектному законодавстві, доцільно виділити статтю 8 «Право пацієнта на свободу від дискримінації» проекту Закону України «Про захист прав пацієнтів» [5] № 2438 від 01.03.2013, де закріплено:

1) пацієнтам гарантується рівний доступ до всіх видів необхідної медичної допомоги і пов'язаних з нею послуг;

2) медична допомога і медичні послуги мають плануватися й організовуватися у такий спосіб, який би гарантував пацієнтам рівний доступ до них незалежно від статевих, релігійних, етнічних, расових, політичних відмінностей, віку, стану здоров'я чи соціально-економічного стану.

На сучасному етапі існує низка міжнародно-правових стандартів, присвячених правам пацієнтів. Зокрема, Рекомендації Ради Європи щодо прав хворого і помираючого (1976), Хартія про права лікарняних пацієнтів (1979), Права пацієнта в Європі (ВООЗ, 1993). Ключовими міжнародними документами щодо прав пацієнтів є Декларація про політику у сфері забезпечення прав пацієнта в Європі (1994) та Лісабонська декларація про права пацієнта (1981, зміни і доповнення 1995). Зазначені акти містять ті міжнародно-правові стандарти, яких неухильно потрібно дотримуватись у вітчизняному нормотворенні з урахуванням національних особливостей правової системи.

Не зважаючи на те, що на законодавчому рівні визначено та закріплене право на медичну допомогу осіб, які живуть з ВІЛ, найпоширенішою проблемою є порушення прав таких пацієнтів

в Україні. З одного боку, такі пацієнти потерпають від проблеми розголошення інформації щодо їх захворювання, з іншого, нині спостерігається проблема, пов'язана з ситуацією, коли ВІЛ-позитивній людині відмовляють у наданні медичної допомоги – планового хірургічного втручання, потрібного за показаннями лікарів, мотивуючи відмову інфекційним статусом, або взагалі, знаходячи підстави, формально не пов'язані з таким станом.

Доцільно зазначити, на жаль, відмова у лікуванні – часте явище у системі охорони здоров'я України щодо пацієнтів із ВІЛ-позитивним статусом. Хоча термін «люди, які живуть з ВІЛ» (ЛЖВ, або «Люди, які живуть з ВІЛ/СНІД» – ЛЖВС) рекомендується ВООЗ використовувати стосовно людини або групи людей, які мають ВІЛ-позитивний статус, тому що цей статус відображає факт, що люди можуть жити з ВІЛ десятиліттями, ведучи активний і продуктивний спосіб життя. Вкрай некоректним є вираз «жертви СНІДу», зокрема некоректно називати дітей з ВІЛ «безневинними жертвами СНІДу» тощо.

Вираз «хворий на СНІД» має використовуватися лише в медичному контексті, оскільки ЛЖВ не проводять своє життя на лікарняному ліжку [6]. Права ВІЛ-інфікованих нічим не відрізняються від прав інших категорій громадян: вони так само мають право на надання медичної допомоги, на свободу праці, на отримання освіти, на особисту і сімейну таємницю.

Як було вказано вище, найбільшу небезпеку поширення ВІЛ являє кров, проте лікарі знають: заразитися ВІЛ-інфекцією від хворого, який отримує антиретровірусну терапію, практично неможливо, тому що концентрація вірусу є мізерною. Де гарантія, що інший пацієнт не приховав від лікаря свій статус ВІЛ-інфікованого. З огляду на те, що лікарі мають працювати з кожним пацієнтом, дотримуючись заходів безпеки, як може вплинути статус пацієнта потенційно позитивного на ВІЛ-інфекцію або враженого вірусним гепатитом.

Необхідно ретельно уникати випадкових ушкоджень шкірних покривів гострими інструментами. Всі маніпуляції з хворими, а також роботу з біологічними матеріалами від хворого медичні працівники зобов'язані проводити в гумових рукавичках, окулярах і масках. Якщо все ж стався контакт слизової оболонки або пошкодженої шкіри медичного працівника з біологічною рідиною, яка потенційно містить ВІЛ, слід негайно (бажано в перші три години) почати курс постконтактної профілактики антиретровірусними препаратами.

На жаль, у багатьох випадках лікарі та інші медичні працівники, які не є співробітниками СНІД-центрів та інфекційних лікарень, насправді не мають виключних знань про ВІЛ і тим більше про додаткові права пацієнтів із ВІЛ-позитивним статусом. Тому, відстоюючи свої права, пацієнти мають зважати на можливу необізнаність медиків стосовно шляхів передачі ВІЛ і засобів захисту (у більшості медичних закладів зараз є спеціальні допоміжні засоби – так звані «хелп-пакети» – на випадок потреби у постконтактній профілактиці після контакту із кров'ю ВІЛ-позитивної людини).

Права людини та ВІЛ нерозривно пов'язані між собою. У Посібнику Міжпарламентського союзу (далі – МПС) для парламентарів у сфері ВІЛ законодавства та прав людини зазначено: відсутність поваги до прав людини сприяє поширенню і посилює наслідки від цієї хвороби. Водночас ВІЛ підриває прогрес у реалізації прав людини [7].

Відсутність захисту прав людини розпалює стигму, дискримінацію та насильство щодо людей, які живуть з ВІЛ. Ці уявлення укорінені в нерозумінні суті ВІЛ, шляхів передачі ВІЛ [8], «страхах і забобонах, що оточують секс, кров, хвороби і смерть, а також розуміння того, що ВІЛ пов'язаний з «девіантною» або «аморальною» поведінкою, такою як секс поза шлюбом, секс між чоловіками і вживанням наркотиків» [9]. МПС зазначає: права людей, які живуть з ВІЛ, часто порушуються через їх прогнозований або позитивний ВІЛ-статус, змушуючи їх страждати внаслідок як тягаря захворювання, так і порушення їхніх прав. Стигматизація та дискримінація можуть перешкоджати їх доступу до лікування і можуть вплинути на їх життя та окремі гарантовані Конституцією права (зокрема, право отримати медичну допомогу). Це, своєю чергою, сприяє уразливості інших інфекції, оскільки у зв'язку з ВІЛ дискримінація перешкоджає особам, що інфіковані та постраждали від ВІЛ, отримувати медичні та соціальні послуги [7].

Ще одним надзвичайно важливим документом щодо прав ВІЛ-інфікованих людей є «ВІЛ та права людини. Міжнародні керівні принципи». Він був сформульований та прийнятий у вересні 1996 року на Другій міжнародній консультації з ВІЛ та прав людини, яка відбулася під егідою Управління Верховного комісара ООН з прав людини та Об'єднаної програми ООН з ВІЛ (ЮНЕЙДС). Керівний принцип 3 «Законодавство у сфері охорони громадського здоров'я» пропонує державам переглянути та реформувати законодавство у сфері охорони здоров'я таким

чином, щоб воно давало змогу адекватно вирішувати питання охорони здоров'я, що виникають у зв'язку з ВІЛ, з тим, щоб при цьому положення цього законодавства, що застосовуються до хвороб, що передаються випадково, не застосовувалися неправильним чином стосовно ВІЛ, і щоб зазначене законодавство відповідало міжнародним зобов'язанням у сфері прав людини.

Знання і розуміння положень та норм, які зафіксовані у зазначених вище нормативно-правових актах, є основою для формування нового мислення, запобігання правопорушенням, уміння відстоювати і захищати працівниками охорони здоров'я як права своїх пацієнтів, так і власні.

На жаль, демократизація охорони здоров'я в Україні йде складно і поки ще перебуває в зародковому стані, проте наша держава має рухатися у напрямі розвитку та впровадження міжнародних стандартів захисту прав пацієнтів, тому що від цього залежить майбутнє всієї охорони здоров'я, якщо виходити з того, що Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу.

Безспірно, не можна говорити, що в країні не відбуваються позитивні зрушення у напрямі забезпечення захисту прав пацієнтів (зокрема, ВІЛ-інфікованих). Так, з урахуванням світового досвіду в Україні вже створено спілки захисту прав пацієнтів, громадські організації, які мають представництва майже в усіх обласних центрах України і намагаються довести до свідомості пересічного громадянина 15 прав, що має кожен пацієнт:

- 1) право на охорону здоров'я, повагу честі й гідності;
- 2) право на вибір лікаря;
- 3) право на нормальні умови перебування в лікувально-профілактичному закладі;
- 4) право на консилиум і консультацію;
- 5) право на полегшення болю;
- 6) право на таємницю особистого життя;
- 7) право на добровільну інформовану згоду;
- 8) право на відмову від медичного втручання, окрім невідкладних випадків, коли існує реальна загроза життю;
- 9) право на отримання й збереження в таємниці інформації про стан свого здоров'я;
- 10) право на ознайомлення з медичною документацією;
- 11) право на отримання послуг добровільного медичного страхування;
- 12) право на отримання відшкодування збитків;
- 13) право на допуск законного представника;
- 14) право на духовну підтримку;

15) право на оскарження неправомірних дій.

А також обов'язки:

1) піклуватися про своє здоров'я й здоров'я дітей, не шкодити здоров'ю інших громадян;

2) у передбачених законодавством випадках проходити профілактичні медичні огляди й робити щеплення;

3) виконувати (або за свідомою відмовою не виконувати) призначення лікаря, своєчасно відвідувати лікаря у разі амбулаторного (диспансерного) спостереження;

4) дотримуватися внутрішнього розпорядку роботи лікарні (у стаціонарному лікуванні);

5) подавати невідкладну допомогу іншим громадянам, які перебувають у небезпечному для життя і здоров'я стані.

Проте за оцінками європейських експертів нині в Україні спостерігається доволі обмежений поступ у вирішенні проблем дотримання прав людини та захисту прав людей, які живуть з ВІЛ. Ці люди зазнають всеохоплюючої дискримінації, що серйозно обмежує доступність та ефективність послуг з лікування та догляду. Закордонні спеціалісти вважають, що успіх у забезпеченні прав людини залежатиме, насамперед, від: визначення пріоритетів програм для тих, кого зачепила епідемія ВІЛ; розподілу ресурсів, який надасть можливість усім суб'єктам політики протидії епідемії ВІЛ виконувати свої функції. Це означає, що уряд України має забезпечити обрахунок потрібних витрат, виділити фінансування та контролювати впровадження програм, що забезпечують універсальний доступ до лікування та підтримки людей, які живуть із ВІЛ, а також профілактики цього захворювання. При цьому особлива увага має бути надана питанням, пов'язаним із забезпеченням прав людини, та залученню різних партнерів, які можуть забезпечити прогрес у таких широких сферах, як охорона здоров'я, розвиток, верховенство права та права людини.

Задля поступової реалізації зазначеного Урядом нашої держави було прийнято Розпорядження КМУ від 22.03.2017 р. № 248-р «Про схвалення Стратегії забезпечення сталої відповіді на епідемії туберкульозу, в тому числі хіміорезистентного, та ВІЛ-інфекції/СНІДу на період до 2020 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [10]. Основними напрямками і шляхами реалізації вказаної Стратегії закріплені напрями удосконалення законодавчої бази у сфері протидії ВІЛ-інфекції шляхом:

1) внесення змін до Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом

імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» у частині приведення державних гарантій у відповідність із новими глобальними стратегіями протидії епідемії ВІЛ-інфекції;

2) розроблення проекту Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції на 2019–2023 роки відповідно до стратегії Об'єднаної програми ООН з ВІЛ «Прискорення заходів»;

3) передбачення у регіональних стратегіях розвитку питань протидії ВІЛ-інфекції як компонента гуманітарної сфери, визначеного законодавством;

4) розроблення та затвердження регіональних стратегій забезпечення сталої відповіді на епідемію ВІЛ-інфекції;

5) включення показника ефективності заходів протидії ВІЛ-інфекції до переліку показників соціально-економічного розвитку регіонів;

6) запровадження планування та розподілу ресурсів міжнародної технічної та донорської допомоги регіонам відповідно до критеріїв епідемічних показників поширення ВІЛ-інфекції та ефективності використання таких ресурсів;

7) забезпечення ефективної міжвідомчої та міжсекторальної координації виконання програм та заходів протидії ВІЛ-інфекції в рамках ефективної роботи Національної ради з питань протидії ВІЛ-інфекції, регіональних рад з питань протидії ВІЛ-інфекції, а також їх робочих органів.

Запропоновано зниження рівня стигматизації і дискримінації у сфері надання послуг людям, які живуть з ВІЛ, представникам груп підвищеного ризику захворювання на інфікування ВІЛ з метою протидії поширенню ВІЛ-інфекції шляхом:

1) внесення змін до законодавства у частині виключення дискримінаційних норм і положень щодо людей, які живуть з ВІЛ, представників груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ;

2) розроблення і впровадження плану заходів щодо зниження рівня стигматизації і дискримінації людей, які живуть з ВІЛ, представників груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ (зокрема, передбачивши проведення інформаційних кампаній, навчання для надавачів послуг, розроблення інформаційно-навчальної літератури);

3) забезпечення моніторингу дотримання прав пацієнтів та реагування на випадки стигматизації і дискримінації у сфері надання послуг людям, які живуть з ВІЛ, представникам груп підвищеного ризику захворювання на туберкульоз та інфікування ВІЛ;

4) розроблення і затвердження Стратегії розвитку системи медичної допомоги населенню з урахуванням стану формування системи охорони громадського здоров'я, децентралізації, реформи системи охорони здоров'я та фінансування сфери охорони здоров'я із використанням досвіду та ресурсів міжрегіональних тренінгових центрів з питань ВІЛ-інфекції;

5) підвищення рівня прозорості обміну інформацією про результати діяльності партнерських громадських об'єднань та органів влади шляхом удосконалення наявних механізмів обміну інформацією про програми і проекти протидії ВІЛ-інфекції і сприяння поширенню інформації щодо результатів їх виконання серед представників органів влади, громадських об'єднань, міжнародних партнерів, донорських структур, які долучаються до виконання та/або фінансування таких програм та проектів.

Питання протидії ВІЛ-інфекції визнано одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я і соціального розвитку та предметом міжнародних зобов'язань України у сфері протидії ВІЛ-інфекції. Зокрема щодо досягнення цілей розвитку, проголошених у Декларації тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, та виконання Політичної декларації 2011 року Організації Об'єднаних Націй з активізації зусиль для викорінення ВІЛ-інфекції. Відповідно, 20 жовтня 2014 року Верховною Радою ухвалено Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014–2018 роки» [11]. Документ встановив прогресивний вектор протидії ВІЛ-інфекції в Україні. Метою цієї програми визначено зниження рівня захворюваності і смертності від ВІЛ-інфекції, надання якісних і доступних послуг з профілактики та діагностики ВІЛ-інфекції, насамперед представникам груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ, послуг з лікування, медичної допомоги, догляду і підтримки людей, які живуть з ВІЛ, у рамках реформування системи охорони здоров'я.

Таким чином, доцільно підкреслити, що відповідно до чинного законодавства ВІЛ-позитивні громадяни України користуються всіма правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами України. При цьому, крім загальних прав і свобод, вони мають низку додаткових прав. Зокрема, Закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний

захист людей, які живуть з ВІЛ» [12] забороняє відмовляти в прийнятті людей, які живуть із ВІЛ, у лікувальні установи, наданні їм медичної допомоги, обмеженні їхніх прав на підставі того, що вони є ВІЛ-інфікованими, а також обмежувати права їхніх рідних і близьких на цій же підставі (ст. 18 Закону). Неправомірні дії посадових осіб, що порушують права ВІЛ-інфікованих, а також їхніх рідних і близьких, можуть бути оскаржені в судовому порядку. Про це йдеться у ст. 19 Закону.

Так само умови та підстави надання медичної допомоги хворим на ВІЛ-інфекцію регламентовані Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 120 від 25.05.2000 р. «Про удосконалення організації медичної допомоги хворим на ВІЛ-інфекцію/СНІД» [13]. Згідно із цим документом метою диспансерного спостереження за ВІЛ-позитивними людьми є надання своєчасної медичної допомоги, зокрема психологічної підтримки.

Щодо забезпечення захисту права ВІЛ-інфікованого пацієнта національне законодавство містить норми, які дають можливість притягнути винних осіб до юридичної відповідальності, зокрема кримінальної. Так, Кримінальний кодекс України [14] містить низку статей, що можуть бути застосовані у разі порушень прав ВІЛ-позитивних людей у системі охорони здоров'я, зокрема ст. 136 КК України закріплює підстави відповідальності за «ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані, за можливості надати таку допомогу або неповідомлення про такий стан особи належним установам чи особам, якщо це спричинило тяжкі тілесні ушкодження»; «ненадання допомоги дитині, яка завідомо перебуває в небезпечному для життя стані, за можливості надати таку допомогу або неповідомлення про такий стан дитини належним уста-

новам чи особам». Стаття 137 КК України містить такі положення: «невиконання або неналежне виконання професійних чи службових обов'язків щодо охорони життя та здоров'я неповнолітніх унаслідок недбалого або несумлінного до них ставлення, якщо це спричинило істотну шкоду здоров'ю потерпілого»; «ті самі дії, якщо вони спричинили смерть неповнолітнього або інші тяжкі наслідки». Щодо розголошення таємниці діагнозу стаття 132 КК України передбачає, що «розголошення службовою особою лікувального закладу, допоміжним працівником, який самочинно здобув інформацію, або медичним працівником відомостей про проведення медичного огляду особи на виявлення ВІЛ чи іншої невиліковної інфекційної хвороби, що є небезпечною для життя людини, або захворювання на СНІД та його результатів, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням службових чи професійних обов'язків» дає підстави до притягнення до кримінальної відповідальності.

Висновок. Підсумовуючи зазначене, доцільно вказати, що, безумовно, подальший розвиток Україні неможливий без створення гарантій захисту прав та законних інтересів пацієнтів, без забезпечення умов для ефективного функціонування громадянського суспільства. Як свідчать результати багатьох наукових досліджень, вся історія людства – це історія боротьби за права і свободи людини. Саме стан з правами та свободами людини є визначальним показником гуманності, цивілізованості, культури будь-якого суспільства та його держави. Тому проблема правового забезпечення прав пацієнтів в Україні була і залишається надзвичайно актуальною (особливо стосовно пацієнтів, які є ВІЛ-інфікованими), яка в національній медичній та юридичній практиці, на превеликий жаль, залишається невирішеною.

Список літератури:

1. Загальна декларація прав людини. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Конституція України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1972-12>.
4. Європейська хартія прав пацієнтів. URL: http://meduniv.lviv.ua/files/press-centre/2014/n180414/evropejska_hartiya_prav_pacientiv.pdf.
5. Про захист прав пацієнтів: проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45938.
6. Peter Havens, Russell Van Dyke, Geoffrey Weinberg. Guidelines for the Use of Antiretroviral Agents in Pediatric HIV Infection. 2008. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/78111/E90840R.pdf.
7. Міжпарламентський союз. Посібник для парламентарів з питань ВІЛ/СНІД, законодавства та прав людини (2007). URL: www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/dataimport/pub/manual/2007/20071128_ipu_handbook_en.pdf.
8. ЮНЕІДС. ВІЛ – стигма, дискримінація і порушення прав людини: Тематичні дослідження успішних програм (квітень 2005 р.). URL: http://data.unaids.org/publications/irc-pub06/jc999-humrightsviol_en.pdf.

9. Фонд відкритого суспільства. 10 причин, чому права людини повинні займати центральне місце у глобальній боротьбі з СНІДом (2009). URL: www.hivhumanrightsnow.org.

10. Про схвалення Стратегії забезпечення сталої відповіді на епідемії туберкульозу, в тому числі хіміо-резистентного, та ВІЛ-інфекції/СНІДу на період до 2020 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження КМУ від 22.03.2017 р. № 248-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249913834>.

11. Про затвердження Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014–2018 роки: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1708-18>.

12. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1972-12>.

13. Про вдосконалення організації медичної допомоги хворим на ВІЛ-інфекцію/СНІД. Наказ МОЗ України № 120 від 25.05.2000 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0819-00>.

14. Кримінальний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ВИЧ-ИНФИЦИРОВАННЫХ ПАЦИЕНТОВ НА МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

В статье проанализирован опыт реализации права на получение медицинской помощи ВИЧ-инфицированных пациентов. Проведен анализ нормативно-правовой базы по защите от какой-либо дискриминации, права на социальное обеспечение и обслуживание, медицинский уход в случае болезни или инвалидности всех без исключения категорий граждан.

Ключевые слова: права человека, ВИЧ-инфекция, правовая защита.

PROBLEMS OF PROVISION OF THE RIGHT OF HIV-INFECTED PATIENT FOR MEDICAL ASSISTANCE

The article presents analysis of the regulatory framework for protection against any discrimination, the right to social security and care, medical care in the event of illness or disability of all categories of citizens without exception are carried out.

Further development of Ukraine is impossible without the creation of guarantees for the protection of the rights and legitimate interests of patients, without providing conditions for the effective functioning of civil society. As the results of many scientific studies show, the entire history of mankind is the history of the struggle for human rights and freedoms. It is the state of human rights and freedoms that is the determining indicator of humanity, civilization, the culture of any society and its state. Therefore, the problem of legal provision of patients' rights in Ukraine has been and remains extremely relevant (especially in relation to patients, who are HIV-infected), which, unfortunately, remains unresolved in national medical and legal practice.

Key words: human rights, HIV-infection, legal protection.

УДК 342.1

Іляшко О.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ І НЕДОТОРКАНОСТІ УКРАЇНИ: НАЦІОНАЛЬНІ І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті досліджено проблеми забезпечення територіальної цілісності і недоторканості України з урахуванням наявних правових стандартів, законодавчої бази та сучасних реалій. Наведено широке та вузьке розуміння територіальної цілісності, виходячи з положень Конституції України, відповідно до особливостей поняття «територіальна цілісність» у різних аспектах (формах вираження): як сутнісна політико-просторова ознака суверенної території держави; як принцип міжнародного права; як принцип територіального устрою; як об'єкт національної безпеки України. Забезпечення територіальної цілісності і недоторканості України є невід'ємною частиною правового механізму забезпечення конституційного ладу і суверенітету держави, що складається із конституційно-правових гарантій єдності, цілісності та недоторканості території України, конституційно врегульованого порядку змін державного кордону.

Ключові слова: територіальна цілісність, суверенітет, недоторканність, територіальний устрій, національна безпека.

Постановка проблеми. Як відомо, територія держави є її обов'язковою ознакою, матеріальною базою існування, просторовою основою життя певного народу, збереження його самобутності, слугує джерелом його соціально-економічного зростання та міжнародно-правового визнання. Соціально-правова цінність державної території повною мірою проявляється за умови, що сама ця територія є недоторканою та цілісною.

З часу проголошення Україною незалежності й державного суверенітету Українська держава взяла курс на врегулювання правового статусу та режиму державного кордону відповідно до наявних принципів та норм міжнародного права, на законодавче регулювання захисту та охорони державного кордону України. Особливо ці процеси посилились у контексті євроінтеграційної інтеграції і гармонізації національного законодавства. А з 2014–2018 рр. з огляду на неправомірні дії стосовно АР Крим, Донецької і Луганської областей, на нашу думку, через неналежне забезпечення територіальної цілісності, непорушності державних кордонів та низку інших чинників, перед вітчизняними дослідниками і державними діячами постало чимало важливих завдань, які потребують вивчення і вирішення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналізу правового статусу і режиму державної

території, розвитку державних кордонів, територіальної цілісності, механізмів їх захисту в Україні чи інших державах присвячено низку робіт, авторами яких є В. Березенко, Ю. Дем'янюк, О. Діденко, О. Задорожній, Н. Камінська, Б. Клочков, М. Кулик, А. Кулько, Д. Купрієнко, О. Лоцихін, В. Стешенко, М. Трюхан, Т. Сироїд, В. Сіцинський, Б. Трегубов, Т. Цимбалістий, Т. Цимбрівський, І. Чорновол, О. Шемякін тощо.

Водночас порушена проблематика територіальної цілісності і недоторканості державних кордонів України розглядається переважно в історичному, міжнародно-правовому, рідше конституційному чи кримінальному аспектах. Тобто донині потребують якісно нових наукових підходів питання концептуального розвитку територіальної цілісності, територіального верховенства, суверенітету і конституційного ладу, недоторканості території, удосконалення законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України, правового режиму державного кордону України, відповідних гарантій забезпечення.

Мета цієї статті полягає у дослідженні національних і міжнародно-правових аспектів забезпечення територіальної цілісності і недоторканості України з урахуванням наявних правових стандартів, законодавчої бази та сучасних реалій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ще Декларацією про державний суверенітет України, що була прийнята Верховною Радою Українською РСР 16 липня 1990 р., визначалось: «Верховна Рада України проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» [1].

Прагнення народу України до права на самовизначення було реалізоване поряд з Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. також у Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., Конституції України від 28 червня 1996 р. Тим самим було юридично закріплено територіальне верховенство України в межах кордонів, що склалися історично на той момент.

З метою реалізації державної політики національної безпеки у сфері безпеки державного кордону, виходячи з принципів суверенної рівності, територіальної цілісності, взаємної поваги і недоторканості державних кордонів, Українською державою було ініційовано переговорний процес з усіма суміжними державами з метою нормативно-правового врегулювання питань спільних державних кордонів та їх договірно-правове оформлення.

Згодом у Конституції України 1996 року законодавцем було закріплено, що збереження територіальної цілісності України є найважливішою функцією держави та справою всього Українського народу (ч. 1 ст. 17), а питання про зміну території України вирішується виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73). Згідно зі ст. 2 Конституції України її територія у межах існуючого кордону є цілісною (наси́льницький поділ держави заборонений, жодна частина державної території України не може проголосити себе незалежною від суверенної влади держави) і недоторканною (інші держави зобов'язані утримуватись від будь-яких зазіхань на територію суверенної української держави). У межах своїх територіальних кордонів держава виступає єдиним офіційним представником усього суспільства (населення).

Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, надра, повітря, водні та інші природні ресурси у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу та виключні (морські) економічні зони є об'єктами права власності Українського народу [2]. Державна територія України – сфера дії нормативно-правових та інших актів України, які тільки на її території

мають юридичну силу (за межами цієї території їх дія можлива лише за згодою іноземних держав).

Згідно з положеннями ст. 132 Основного Закону 1996 року територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Автономна Республіка Крим відповідно до ст. 134 Конституції України є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Також відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [2].

Як бачимо, на рівні Конституції України згадуються чимало споріднених понять: територія, територіальна цілісність, адміністративно-територіальний устрій, єдність та цілісність державної території, територія недоторканна тощо. Вони, видається, розкривають сутнісні характеристики базової категорії «територія», водночас мають належне конституційне закріплення.

Незважаючи на це, з 2014 року Україна зіштовхнулася з низкою проблем щодо посягання на власну територію, її державний кордон. Тому слід детальніше зупинитись на теоретичних засадах порушеної проблематики, проблемах законодавчого регулювання і гарантій захисту території України, її територіальної цілісності.

Безумовно, без суверенітету і територіальної цілісності не може функціонувати жодна держава. Їх гарантування та забезпечення є одними з основних завдань у сфері забезпечення національної безпеки будь-якої держави, її конституційного ладу. Погоджуємось, що цілісність і недоторканність території держави виступають її визначальними юридичними характеристиками і потребують належних гарантій та особливого правового захисту [3, с. 223]. З огляду на політичні та соціальні виклики сьогодення актуальність цієї проблеми для Української держави невпинно зростає. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» територіальна цілісність і недоторканність є об'єктами національної безпеки [4, ст. 3], однак визначення поняття «територіальна цілісність» законодавець не надає.

У наукових працях юристів-міжнародників неодноразово приділялась увага визначенню і розкриттю сутності поняття «територіальна цілісність», тлумаченню принципу територіальної цілісності держави як одного з основоположних принципів міжнародного права.

Важливо відзначити, що цей принцип має переважно міжнародний аспект нашої проблематики, він спрямований на забезпечення стабільності в міждержавних відносинах. Сутність принципу територіальної цілісності, який отримав своє закріплення в Статуті ООН у 1945 р., полягає у захисті території держави від будь-яких посягань. Цей основоположний документ ООН заборонив загрозу силою або її застосування проти територіальної цілісності (недоторканності) та політичної незалежності будь-якої держави [5].

Щодо змісту досліджуваного принципу, то відповідно до норм міжнародного права виділяють такі покладені на держави зобов'язання: поважати територіальну цілісність кожної держави; утримуватися від будь-яких не сумісних із цілями й принципами Статуту ООН дій, спрямованих проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави-учасниці; утримання від перетворення одна одної на об'єкт воєнної окупації або об'єкт придбання з допомогою сили чи загрози силою.

Отже, територіальна цілісність є якісною характеристикою території будь-якої суверенної держави, а точніше сутнісною характеристикою суверенної території. Л. Дюгі зазначав, що виключна належність території одній спільноті є необхідною для існування держави саме тому, що інакше спільнота не змогла б володіти політичною владою. Інакше кажучи, виключність території є умовою політичної влади, умовою існування самої держави. На думку вченого, з указаних положень витікає висновок про неподільність території держави. Територія становить елемент самої «сутності (особистості) держави» та є нероздільною, як і ця особистість [6, с. 131].

Отже, наявність власної території є невід'ємною ознакою державності, а неподільність і цілісність – сутнісними характеристиками території суверенної держави. Принцип цілісності державної території спрямований на забезпечення неподільності конститутивного елемента держави – території. Існування народів і держав неможливо без їх суверенітету. У конституціях практично всіх держав закріплено, що джерелом суверенітету є народ, а інструментом його реалізації – держава.

Можливість українського народу вільно й самостійно визначати власну суверенну волю в межах державної території можна розглядати як одну з основних гарантій існування України як суверенної, унітарної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави. Щодо ст. 132 Конституції України, то вчені конституціоналісти вбачають сутність принципу єдності та цілісності території в тому, що вона становить єдине ціле, а складові частини характеризуються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України, чинними на ній є тільки закони України [7, с. 468; 8, с. 298].

Таким чином, єдність і цілісність державної території означає, що складові частини держави перебувають у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Семантично єдність означає згуртованість, цілісність, неподільність, спільність чого-небудь, поєднання в одному цілому, щільність, нерозривність зв'язку, а цілісність – стан внутрішньої єдності певного об'єкта чи предмета, його відносну автономність, незалежність від навколишнього середовища [9, с. 361].

Однією з гарантій територіальної цілісності державної території як суверенної виступає конституційно регламентований порядок прийняття рішень з питань державної території. Цю гарантію слід розуміти в сенсі сутності територіальної цілісності держави як суверенної території. Положення ст. 73 Конституції України впливають власне із сутності суверенітету Українського народу: «Виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України» [2].

Зі змісту вказаної статті випливає єдиний можливий конституційний порядок зміни території України, застосування якого не порушує і не може порушити територіальну цілісність суверенної території держави, тому що є формою реалізації суверенної волі Українського народу. Йдеться про можливі зміни території законним конституційним шляхом, що здійснюється народом України як єдиним джерелом влади.

О. Гречко водночас запевняє, що конституційна сутність єдності та цілісності території полягає в тому, що територія належить Українському народові й не може передаватися іншим державам. Він пояснює це тим, що передача території у власність іноземних держав змінює правовий режим державної території України, порушує цілісність території як об'єкта права власності Українського народу, оскільки іноземна держава, при-

власнивши частину державної території, набуває на неї територіальне верховенство, а здійснення права власності на таку територію захищається системою як міжнародного, так і внутрішнього права [10, с. 13].

Регламентований Конституцією України порядок зміни території держави унеможливує наділення територіальної громади правом вирішувати таке питання, оскільки це буде порушенням Конституції України. Щодо заборон, передбачених нормами міжнародного права, порушенням принципу територіальної цілісності визнається також посягання на політичну незалежність або єдність. На думку юриста-міжнародника О. Буткевич, принцип непорушності території включає в себе територіальну й особисту юрисдикцію, а також передбачає заборону спроб сецесії та зміни наявних кордонів [11, с. 256–259].

Отже, територіальна цілісність як сутність суверенної території передбачає як територіальну, так і політичну цілісність, які є нерозривними поняттями. Очевидний політико-правовий характер територіальної цілісності кожної держави впливає з політико-правового характеру самої держави. Належність території певній державі означає юридичну її компетенцію в межах своїх кордонів. Тому можна зробити висновок, що територіальна цілісність включає в себе два взаємозалежні елементи: 1) територіальну або просторову цілісність; 2) політичну цілісність.

Як запевняє М. Баймуратов, зміст принципу територіальної цілісності держави виходить за межі згаданих заборон. На його думку, йдеться про будь-які дії проти територіальної цілісності або недоторканності. Наприклад, транзит будь-яких транспортних засобів через іноземну територію без дозволу територіального суверена є порушенням не тільки недоторканності кордонів, але й недоторканності державної території, оскільки саме вона використовується для транзиту. Всі природні ресурси є складовими компонентами території держави, тобто якщо недоторканна територія в цілому, недоторканні також її компоненти (природні ресурси в їх природному вигляді). Тому їх видобуток іноземними особами або державами без дозволу територіального суверена також є порушенням територіальної недоторканності [12, с. 96].

При цьому порушується й ігнорується політична воля держави, територіальна цілісність і недоторканність. Загалом, позиції вчених безпосередньо чи опосередковано вказують саме на політичну сутність територіальної цілісності.

Важливо, з'ясовуючи сутність територіальної цілісності, встановити, яким чином співвідносяться поняття «територіальна цілісність» і «територіальна недоторканність». Так, принцип територіальної недоторканності – це принцип визнання цілісності території держави й недоторканності її кордонів. Водночас цілісність і недоторканність не є синонімами: цілісність означає внутрішню єдність, а недоторканність передбачає гарантованість від зовнішніх зазіхань. Т. Цимбрівський вбачає недолік запропонованої дефініції через відсутність розмежування понять «територіальна цілісність» і «територіальна недоторканність» [14, с. 68].

Н. Пронюк, М. Баймуратов територіальну недоторканність розглядають ширше, розповсюджуючи дію цього принципу міжнародного права і на державну територію включно з її складовими частинами (надрами тощо). На думку деяких учених, цілісність і недоторканність державної території – це два складники, які хоча й взаємопов'язані, однак не тотожні елементи одного принципу. Перший включає зобов'язання не допускати грубих порушень: анексії, окупації, розчленування території держави або народу; другий зобов'язує державу втримуватися від будь-яких дій, зокрема й непрямих посягань на територію й кордони інших держав [12; 13]. Зустрічаються паралельні назви цього принципу: територіальної цілісності та територіальної недоторканності.

Ґрунтовно вивчав саме останні на дисертаційному рівні Т. Цимбрівський. Він наводить два підходи в теорії міжнародного права щодо розмежування понять «територіальна цілісність» і «територіальна недоторканність»:

1) територіальна недоторканність охоплює не лише випадки «розчленування» території, а й інші види посягань на територію, зокрема військову інтервенцію або тимчасову окупацію. На цій підставі обґрунтовується ідея, що структурно територіальна недоторканність включає в себе територіальну цілісність, а відтак є ширшою від неї. Можна погодитись, що посягання на цілісність території України тим самим завжди є посяганням і на її недоторканність, однак не кожне посягання на недоторканність заподіює (чи здатне заподіяти) шкоду цілісності.

Звісно, відповідно до Конституції України є неприпустимим будь-яке посягання на територію України, а також насильницьке розділення, відокремлення чи захоплення всієї або частини її території. Територіальну цілісність і територіальну недоторканність пропонується також

розглядати як характеристики стану території України як соціальної цінності. Цілісність характеризує стан території України з точки зору її просторових параметрів (єдність та неподільність), а недоторканність – стан того самого об'єкта з точки зору зовнішніх умов, у яких повноцінно (повною мірою) виявляється соціальна цінність цього об'єкта. Отже, поняття недоторканності території України є більш широким, ніж поняття цілісності території України. У разі порушення недоторканності порушується або створюється загроза порушення територіальної цілісності.

2) у теорії міжнародного права розширено тлумачаться територіальна цілісність, визнаючи територіальну недоторканність її частиною. При цьому зовнішній аспект поняття територіальної цілісності передбачає непорушність кордонів і недоторканність території, а внутрішній – невідчужуваність території держави, недопустимість її розчленування. Такий підхід на відміну від попереднього передбачає застосування більш послідовного та раціонального способу визначення співвідношення понять «територіальна цілісність» і «територіальна недоторканність» [14, с. 68–69].

Таким чином, територіальна цілісність і територіальна недоторканність – це споріднені, взаємодоповнюючі поняття, що відрізняються за рахунком юридичного змісту. Неподільність території, з одного боку, складає оптимальний критерій диференціації зазначених понять, з іншого – спеціальну ознаку принципу територіальної цілісності. Цілісність території означає її неподільність, єдність просторову й політичну.

Загалом, поняття територіальної цілісності слід розглядати у вузькому й широкому сенсі. У вузькому сенсі територіальна цілісність – це характеристика території України щодо відповідності просторових параметрів (єдність, неподільність, автономність) у межах визначених кордонів. Поняття недоторканності території є більш широким, ніж поняття цілісності території у вузькому сенсі. Своєю чергою поняття територіальної цілісності в широкому сенсі означає її недоторканність, неподільність, єдність як просторову, так і політичну в межах державних кордонів. У такому разі поняття недоторканності поглинається поняттям територіальної цілісності.

Іноді територіальну цілісність держави розкривають через непорушність її кордонів і недоторканність території, що відповідає розумінню поняття територіальної цілісності в широкому сенсі. Крім того, заборона сецесії та зміни наяв-

них кордонів як складових елементів непорушності державної території можна розглядати як засіб забезпечення не лише недоторканності, але й цілісності державної території, а відтак цілісність і недоторканність аргументовано виступають спорідненими поняттями [12–16].

На нашу думку, варто також враховувати, що обидва поняття містяться в Конституції України, тому виникає потреба тлумачення відповідно до її змісту. При цьому поняття цілісності території зустрічається в Конституції двічі. Так, ст. 2 Конституції України проголошує цілісність і недоторканність території держави в межах її кордонів, а згідно зі ст. 132 територіальний устрій нашої держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території [2]. Як бачимо, відповідно до ст. 2 Конституції України недоторканність і цілісність, з точки зору законодавця, належать до загальних засад функціонування (існування) нашої держави в межах наявних кордонів. Цілісність передбачає певну єдність одиниць території держави, основу функціонування органів публічної влади й суспільства на недоторканній території.

Отже, у цій ситуації йдеться про територіальну цілісність у широкому сенсі, який передбачає виокремлення політичного аспекту цілісності території. Верховенство держави розповсюджується на всю її територію, тому територіальна цілісність і недоторканність як сутність суверенної території будь-якої держави, по-перше, є обов'язковими її ознаками, а по-друге, виступають гарантією верховенства держави, її суверенності та державності в цілому. Згідно зі ст. 132 Конституції України територіальну цілісність слід розглядати як провідний, основний конституційний принцип територіального устрою держави. Йдеться, власне, про територіальний устрій, а отже, слід розглядати поняття «територіальна цілісність» у вузькому сенсі. Проте такий розгляд зазначених принципів є умовним, оскільки вони мають реалізуватися системно.

Закріплені у ст. 132 Конституції України принципи територіального устрою спрямовані на забезпечення, зокрема, й принципу цілісності та недоторканності території держави (політичного аспекту територіальної цілісності). У цьому разі принцип територіальної цілісності розглядається як складник реалізації територіальної цілісності в широкому сенсі.

Безумовно, наведені з Конституції України приклади широкого та вузького аспектів територіальної цілісності є дещо умовними, оскільки під час одночасної їх реалізації відмінність між ними

не чітко прослідковується. Поняття «територіальна цілісність» зустрічається в різних аспектах (формах вираження): як сутнісна політико-просторова ознака суверенної території держави; як принцип міжнародного права; як принцип територіального устрою; як об'єкт національної безпеки України. Територіальна цілісність як сутність суверенної території держави в межах її кордону, по суті, виступає гарантією верховенства держави, її суверенності та державності загалом. Цілісність території держави означає її неподільність, автономність, єдність як просторову, так і політичну.

Висновки. Вважаємо, що забезпечення територіальної цілісності України є невід'ємною частиною правового механізму забезпечення конституційного

ладу і суверенітету держави. Такий механізм складається із конституційно-правових гарантій єдності, цілісності та недоторканності території України, а також легітимного конституційно врегульованого порядку змін державного кордону.

Посягання на територію України, її територіальну цілісність і недоторканність з 2014 р. засвідчили їх підвищену суспільну небезпеку та тяжкі наслідки. Це потребує ґрунтовного наукового осмислення і своєчасного вирішення, притягнення до відповідальності за посягання на територіальну цілісність України. Тому перспективними видаються подальші дослідження національних і міжнародно-правових механізмів забезпечення територіальної цілісності України.

Список літератури:

1. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Українською РСР 16 липня 1990 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Рубашенко М.А. Співвідношення понять «територіальна цілісність» та «територіальна недоторканність» у кримінальному праві України (ст. 110 КК). Науковий вісник Ужгород. національного університету. Серія «Право», 2014. Вип. 26. С. 223–226.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>. (дата звернення: 28.12.2017).
5. Статут ООН 1945 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>
6. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. Репринтное воспроизведение издания 1908 года. Одеса: Юрид. літ., 2005. 958 с.
7. Конституційне право України: підруч. / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ: Ін Юре, 2002. 544 с.
8. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Прецедент, 2009. 344 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови: з дод. і допов. / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
10. Гречко О.О. Принцип єдності та цілісності державної території як гарантія унітарного характеру української держави. Право і Безпека. 2014. № 4 (55). С. 12–15.
11. Буткевич О.В. Міжнародне право Стародавнього Світу. Київ: Україна, 2004. 863 с.
12. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право. Харків: Одіссей, 2009. 704 с.
13. Пронюк Н.В. Сучасне міжнародне право: навч. посібник. К.: КНТ, 2010. 280 с.
14. Цимбрівський Т.С. Дотримання принципів територіальної цілісності та непорушності кордонів у міжнародному праві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Львів, 2008. 248 с.
15. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве / отв. ред. В.К. Собакин. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1981. 192 с.
16. Камінська Н.В. Роль міжнародних договорів у забезпеченні непорушності державних кордонів України. Міжнародне право: de lege praeterita, instante, futura II: матер. міжнар. науково-практ. конфер., 8 грудня 2017 р. Од., 2017. С. 110.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ УКРАИНЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В статье исследованы проблемы обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности Украины с учетом существующих правовых стандартов, законодательной базы и современных реалий. Приведены широкое и узкое понимание территориальной целостности, исходя из положений Конституции Украины согласно особенностям понятия «территориальная целостность» в различных аспектах (формах выражения): как сущностный политико-пространственный признак суве-

рентной территории государства; как принцип международного права; как принцип территориального устройства; как объект национальной безопасности Украины. Обеспечение территориальной целостности и неприкосновенности Украины является неотъемлемой частью правового механизма обеспечения конституционного строя и суверенитета государства, состоит из конституционно-правовых гарантий единства, целостности и неприкосновенности территории Украины, конституционно урегулированного порядка изменений государственной границы.

Ключевые слова: территориальная целостность, суверенитет, неприкосновенность, территориальное устройство, национальная безопасность.

ENSURING TERRITORIAL INTEGRITY OF UKRAINE: NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS

The article examines the problems of ensuring the territorial integrity and inviolability of Ukraine taking into account existing legal standards, legislative framework and current realities. A broad and narrow understanding of territorial integrity is given, based on the provisions of the Constitution of Ukraine, and accordingly the specifics of this notion of "territorial integrity" in various aspects (forms of expression): as an essential political and spatial feature of the sovereign territory of the state; as a principle of international law; as a principle of territorial organization; as an object of national security of Ukraine. Ensuring the territorial integrity and integrity of Ukraine is an integral part of the legal mechanism for ensuring the constitutional system and sovereignty of the state, which consists of constitutional and legal guarantees of unity, integrity and inviolability of the territory of Ukraine, the constitutionally regulated procedure for changing the state border.

Key words: territorial integrity, sovereignty, inviolability, territorial structure, National security.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

УДК 347.77

Андрусів У.Б.

Львівський державний університет внутрішніх справ

НОВЕЛИ МІЖНАРОДНОЇ ОХОРОНИ ОРГАНІЗАЦІЙ МОВЛЕННЯ: ДОСВІД ВОІВ

У цій роботі автор розглядає низку питань, пов'язаних з правовою охороною суміжних прав організацій мовлення на міжнародному рівні. При цьому в основу дослідження покладено приписи проекту Договору про охорону прав організацій мовлення, а також сформульовані у рекомендаціях, робочих документах узагальнення Постійного комітету з авторського права і суміжних прав ВОІВ. У роботі розкрито понятійний апарат ключових термінів та правова природа об'єкта охорони, визначено обсяг та зміст новітніх майнових прав, окреслені винятки та обмеження щодо використання контенту організацій мовлення. Наводяться конкретні пропозиції та рекомендації заповнення наявних нормативних прогалів як на міжнародному, так і на національному рівнях.

Ключові слова: ВОІВ, організація мовлення, міжнародна охорона, майнові права, сигнал, що несе програму.

Постановка проблеми. Під впливом стрімкого розвитку цифрових та телекомунікаційних технологій, організації мовлення залишаються незахищеними, а система міжнародно-правової охорони у цій сфері відносин змушена зазнавати кардинальних змін.

Чинні міжнародні договори не гарантують суб'єктам інформаційної діяльності належного рівня охорони, що зумовлено тією обставиною, що наріжним каменем міжнародної системи правової охорони у цій сфері відносин, як і раніше, залишається Римська конвенція, що була прийнята ще 1961 року і з того часу не зазнавала жодних змін. Таким чином, гостро відчувається потреба в актуалізації чинних міжнародних норм та запровадженні нових стандартів охорони прав організацій мовлення, що відповідатимуть вимогам наукового-технічного прогресу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правової охорони суміжних прав організацій мовлення на міжнародному рівні не достатньою мірою висвітлено в юридичній науці. Окремі аспекти досліджуваної проблематики

розглядали у своїх наукових доробках такі цивілісти, як: О.М. Боярчук, Е.П. Гаврілов, В.О. Калятін, О.М. Мельник, О.П. Сергеев, Р.Б. Шишка, Н.Є. Яркіна, проте їхні праці мають загальний фундаментальний характер та не розкривають специфіку міжнародної охорони прав організацій мовлення в епоху розвитку новітніх технологій.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження пропозицій, сформульованих державами-учасниками Всесвітньої організації інтелектуальної власності (далі – ВОІВ) та узагальнених у рекомендаціях, робочих документах Постійного комітету з авторського права і суміжних прав у сфері охорони суб'єктивних прав організацій мовлення з метою їх подальшої адаптації та удосконалення приписів національного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Провідна роль у системі міжнародної охорони суміжних прав відводиться міжнародному договору та міжнародним організаціям, провідне місце серед яких займає Всесвітня організація інтелектуальної власності.

Одним із основних напрямів її діяльності є розроблення нових законодавчих положень з метою удосконалення правової охорони прав інтелектуальної власності, зокрема з метою адаптації до новітніх реалій.

Починаючи з 1998 р. і дотепер ведеться жвава дискусія щодо удосконалення міжнародної охорони прав організацій мовлення.

Так, у рамках Постійного Комітету з авторського права та суміжних прав ВОІВ підготований проект Договору про охорону прав організацій мовлення, який покликаний забезпечити міжнародну систему охорони прав організацій мовлення.

Тривалий процес прийняття Договору про охорону прав організацій мовлення зумовлений тим, що досить складно створити єдиний міжнародний механізм правового регулювання у сфері мовлення для різних правових систем.

Головним каменем спотикання на шляху до його прийняття впродовж двадцяти років стало питання щодо визначення об'єкта охорони. Під час роботи Постійного комітету з авторського права і суміжних прав ВОІВ висловлювалася точка зору, відповідно до якої пропонувалось визначити сигнал як об'єкт охорони організацій мовлення. Як вбачається з останніх узагальнень, які були підготовані за результатами 34-ї сесії, що проходила 1–5 травня 2017 року, за основу взятий підхід на основі охорони сигналів.

Зокрема передбачено, що охорона, яка надається за цим Договором, поширюється тільки на сигнали, що несуть програми, включаючи домовленієві сигнали, що транслюються організацією ефірного мовлення (або кабельного мовлення) або від її імені, але не поширюється на програми, що містяться в них.

Організації ефірного/кабельного мовлення також користуються охороною щодо одночасної, майже одночасної або відстроченої передачі будь-якими засобами, включаючи передачі таким чином, що представники публіки можуть здійснювати доступ до них з будь-якого місця і у будь-який час за їх власним вибором [1].

Зазначені положення свідчать про відмежування носія та змісту: охорона, що надається сигналу, який несе програму, повністю відокремлена від охорони змісту, який переноситься цими сигналами.

Вважаємо, що цей підхід був запропонований представниками країн з англосаксонською системою права, у яких не розмежовуються авторське право і суміжні права. Зокрема, американський

законодавець визначає мовлення телерадіоорганізацій як публічне сповіщення, що, на думку окремих держав-членів ВОІВ, надає організації мовлення право на охорону сигналу [2].

Зауважимо, що термін «сигнал, що несе програму» трактується як електронно-генерований носій програми в первинно переданій формі і в будь-якому наступному технічному форматі [1].

На наше переконання, підхід на основі охорони сигналів є не зовсім вдалим: надто технічним та не враховує творчого внеску організацій мовлення. Об'єктом охорони права інтелектуальної власності є сама інформація, а не матеріальний носій, за допомогою якого вона передається.

Будь-яка особа може записати програму на електронний носій і потім, вилучивши окремі елементи, репрезентувати як власний інформаційний продукт. І це не можна буде трактувати як порушення, оскільки не відбулося посягання на сам сигнал, який передавав цю програму.

З огляду на це саме програма як результат вираження творчої та технічної праці безлічі людей має становити об'єкт охорони, а сигнал є лише технічним засобом доведення її публіці.

При цьому «програма» у розумінні розробників проекту означає матеріал, що надходить безпосередньо в ефір або із запису, що складається із зображень, звуків або того й іншого чи їх відображень [1].

Варто відзначити, що у проекті розкритий понятійний апарат низки спеціальних термінів, таких як «ретрансляція», «організація ефірного мовлення», «організація кабельного мовлення», «передача в ефір», «передача по кабелю» тощо.

На основі аналізу дефініцій цих термінів доходимо висновку, що проект Договору про охорону організацій мовлення не враховує сучасного розвитку телекомунікаційних технологій і обмежується охороною традиційного мовлення, оскільки із сфери застосування виключається поширення сигналу, що несе програми, через комп'ютерні мережі.

На жаль, доводиться констатувати, що нині жодна міжнародна угода не надає охорону організаціям мовлення, які поширюють програми мережею Інтернет. Уперше це питання порушили у 1996 р. представники США під час обговорень тексту Проекту Договору про охорону прав організацій мовлення. Однак згодом пропозицію поширити положення Договору на мережеве мовлення відхилили.

Зважаючи на небажання більшості членів ВОІВ включити зазначені положення до згадува-

ного проекту та з метою досягнення компромісу між ними, пропонуємо запровадити такий механізм: надати сторонам під час ратифікації Договору можливість на власний розсуд застосовувати застереження щодо поширення або непоширення правової охорони прав організацій мовлення на результати своєї діяльності в Інтернеті.

На нашу думку, ключові терміни, які торкаються об'єктної, суб'єктної сфери, суб'єктивних прав, якими наділяються мовники, доречно трактувати крізь призму принципу технологічного нейтралітету, що позбавляє необхідності вказівки на платформи дистрибуції мовленнєвого контенту, за допомогою яких програми можуть бути доведені до загального відома.

Закріплення технологічно нейтральних визначень забезпечить охорону не лише організаціям мовлення, які здійснюють мовлення за допомогою традиційних платформ та мереж, а й легальним суб'єктам інформаційної діяльності, які функціонують у рамках нових засобів комунікації або платформ.

Варто звернути увагу й на такий позитивний аспект охорони організацій мовлення як забезпечення від посягання на сигнали, що передують мовленню.

Ст. 9 проекту Договору ВОІВ містить положення, згідно з якими організації мовлення наділені адекватною та ефективною правовою охороною щодо своїх домовленнєвих сигналів [3]. Причому під останніми слід розуміти сигнал, який передається організації ефірного мовлення/кабельного мовлення або особі, що діє від її імені, з метою подальшої трансляції публіці.

Такі сигнали використовуються організаціями мовлення для передачі програмного матеріалу зі студії або, наприклад, з місця події до місця, де розташований передавач, а також для передачі в ефір після затримки або певного редагування такого матеріалу. Отже, йдеться про приватну передачу контенту, який організація мовлення має намір включити в свій графік виходу в ефір.

На наше глибоке переконання, для забезпечення повноцінного захисту прав організацій мовлення необхідно надати охорону не лише трансльованій програмі, але також і програмі, яка записана, але ще не передана в ефір.

Безумовно, не зважаючи на те, що до моменту трансляції результат діяльності організації мовлення ще не може виконати своє основне призначення, очевидно є необхідність визнання програми об'єктом правової охорони ще до виходу її у світ, тобто з моменту створення.

Ця позиція є обґрунтованою, оскільки ймовірні випадки, коли створена, але ще не оприлюднена передача, може стати об'єктом неправомірного посягання. Проте, як випливає з положень чинного законодавства, такі дії не можна вважати незаконними, оскільки суміжне право на таку програму ще не виникло.

Такий підхід дасть змогу успішно боротися з незаконним використанням репортажів, що передаються з місця зйомки до місця, де розташований передавач. Крім того, відомо, що програми можуть створюватися на замовлення або з інших причин передаватися мовникам у межах цивільних правочинів. Безперечно, права на програму в такій ситуації можуть бути порушені і до її трансляції. Отже, можливість існування прав на програму організації мовлення ще до моменту її трансляції не викликає жодних сумнівів.

Тепер зосередимо увагу на відображених у проекті та робочих документах суб'єктивних прав організацій мовлення, які, зважаючи на розвиток новітніх технологій, покликані забезпечити їм належний рівень охорони.

Перелік майнових прав суб'єктів інформаційної діяльності, закріплений як у міжнародних документах, так і на національному рівні, не відповідає реаліям сьогодення. Впровадження цифрових форматів мовлення й урізноманітнення платформ дистрибуції мовленнєвого контенту спричиняють кардинальні зміни у сфері телебачення. Як наслідок, виникла нагальна потреба у розширенні наявного переліку майнових прав організацій мовлення.

Спробу подолати цю прогалину було зроблено державами-учасниками ВОІВ, пропозиції та рекомендації яких були узагальнені секретаріатом Постійного комітету з авторського права та суміжних прав. Зокрема, організації мовлення пропонується наділити такими правами: на трансляцію програм після запису (post-fixation rights), на відстрочену трансляцію (deferred transmission), на трансляцію, тісно пов'язану з відстроченою (closely-related deferred transmission), на майже одночасну трансляцію (near simultaneous transmission), на не пов'язану з відстроченою трансляцією (unrelated deferred transmission), на тісно пов'язану з відстроченою трансляцією (closely-related deferred transmission), на розповсюдження програм.

Спробуємо з'ясувати сутність окреслених майнових прав організацій мовлення.

Право на трансляцію інформаційного контенту після запису

Здійснення запису програми не вичерпує охорону прав організацій мовлення. Тому

серед прав, які необхідно надати організаціям мовлення, слід також виокремити виключне право на трансляцію програм (передач) після запису. Це право охоплює всі види передач за допомогою будь-яких засобів для їх прийому публікою, включаючи ефірне, кабельне, супутникове мовлення і передачу через комп'ютерні та мобільні мережі, заснованих на записі або зроблених із записів.

Під час обговорення Постійного комітету ВОІВ з авторського права і суміжних прав був виявлений інтерес щодо обсягу прав, які мають бути надані організації мовлення після запису сигналу (так звані «Post-fixation rights»). Зокрема, зазначалося, що доведення записаної передачі в ефір для інтерактивної передачі є важливим елементом ефективною правовою охороною прав організацій ефірного мовлення [4].

Ми повністю підтримуємо цю позицію, оскільки лише організації мовлення наділені правом дозволяти та відповідно обмежувати трансляції своїх програм після їх запису.

Право на трансляцію з відстрочкою

Статтею 8 проекту Договору ВОІВ про охорону прав організацій мовлення передбачено право організацій мовлення на трансляцію з відстрочкою.

Відстрочена трансляція (deferred transmission) означає трансляцію, відстрочену у часі, окрім майже одночасної трансляції, включаючи трансляцію, здійснену таким чином, що представники публіки можуть здійснювати доступ до програми з будь-якого місця і у будь-який зручний для них час.

Для здійснення відстроченої ретрансляції сигнал, що несе програми (передачі), запам'ятовується на спеціальному портативному електронному пристрої, який зберігає отриманий цифровий контент, і передається далі у визначений більш пізній час, ніж оригінальна трансляція. Відповідно, організації мовлення можуть формувати кілька різних сигналів, що несуть один і той самий контент, який поширюватиметься на різних континентах.

Варто відзначити, що Європейська угода про охорону телевізійних передач закріплює схоже за своїм змістом право організацій мовлення – на повторну передачу в ефір за допомогою запису або іншого відтворення [5]. Різниця полягає у тому, що для здійснення трансляції з відстрочкою не завжди вимагається попередній запис інформаційного продукту, який, своєю чергою, є важливою передумовою надання права на повторну трансляцію.

Значимість цього права на практиці є очевидною. Так, право на трансляцію з відстрочкою є актуальним, до прикладу, за умови ретрансляції вихідцям з України вітчизняного контенту в Канаді. Безперечно, через різні часові пояси вони зможуть дивитися контент суб'єктів інформаційної діяльності у прямому ефірі лише за умови певного відстрочення у часі.

Майже одночасна трансляція (near simultaneous transmission) означає трансляцію, відстрочену лише тією мірою, в якій це необхідно для адаптації до різниці в часі або для технічного забезпечення трансляції сигналу, що несе програму [1].

Під еквівалентною відстроченою трансляцією (equivalent deferred transmission) слід розуміти відстрочену трансляцію, яка відповідає прямій лінійній трансляції організації мовлення і доступна протягом обмеженої кількості тижнів або місяців після таких лінійних трансляцій, як онлайн-повторення, сервісні послуги за замовчуванням та основні спортивні заходи.

Тісно пов'язана з відстроченою трансляцією (closely-related deferred transmission) – це відстрочена трансляція, яка здійснюється лише онлайн (в глобальній мережі Інтернет), додатково до прямих лінійних трансляцій організацій мовлення та доступна протягом обмеженої кількості тижнів або місяців, наприклад, паралельні спортивні події, додаткові кадри в новинах чи програмах, попередні перегляди, додаткові інтерв'ю та закриті програми.

Натомість **не пов'язана з відстроченою трансляцією** (unrelated deferred transmission) є відстроченою трансляцією, яка здійснюється лише в Інтернеті, але яка не підпорядкована прямим лінійним трансляціям організації мовлення, наприклад, канали потокового мовлення на вимогу, або до яких можуть отримати доступ користувачі без обмеження в часі, каталоги на вимогу, які доступні після закінчення строку для онлайн-повторень, та послуги на замовлення [6].

Право на розповсюдження програм (передач)

З метою надання адекватної та ефективною правовою охороною організаціям ефірного мовлення у сучасних умовах поширення інформаційного продукту необхідно надати їм незалежне право на розповсюдження своїх програм (передач) за допомогою будь-яких платформ та мереж дистрибуції.

На важливість наділення організацій мовлення правом на розповсюдження вказувала делегація Японії під час внесення пропозицій до оновленого проекту договору ВОІВ про охорону прав організацій мовлення [7].

Розповсюдженням програм (передач) організацій мовлення є будь-яка дія, за допомогою якої оригінали або копії записів програм (передач) безпосередньо чи опосередковано пропонуються публіці шляхом продажу чи іншого відчуження оригіналу або примірників запису. Вичерпання цього права торкається тільки фізичних екземплярів, які можуть бути випущені в обіг як матеріальні об'єкти.

Окрім того, зважаючи на стрімкий розвиток новітніх цифрових технологій, вкрай важливим і необхідним є наділення організацій мовлення правом надавати телеглядачам нелінійні послуги, однак наразі це питання залишилося поза увагою розробників проекту договору.

Позитивним слід також вважати чітко окреслений перелік обмежень або винятків щодо охорони прав організацій ефірного (або кабельного) мовлення.

Так, до винятків щодо охорони віднесено: використання в особистих цілях (за умови погодження обсягу); використання невеликих за розміром витягів у зв'язку з повідомленням про поточні події; короткостроковий запис організацією ефірного мовлення за допомогою власних технічних засобів та для своїх трансляцій; використання лише для цілей навчання або наукових досліджень; використання спеціально для забезпечення доступу осіб з вадами зору або слуху, обмеженою здатністю до навчання або іншими особливими потребами; використання бібліотеками, архівами або навчальними закладами для

забезпечення публічного доступу до передач, які охороняються будь-якими виключними правами організації ефірного мовлення, з метою їх збереження, а також у науково-освітніх цілях [8].

Принагідно слід відзначити, що у Законі України «Про авторське право і суміжні права» в окресленні обмежень майнових прав організацій мовлення законодавець закріплює бланкетну норму (ст. 42), при цьому вільне відтворення інформаційного контенту, тобто використання об'єктів суміжних прав без згоди суб'єктів інформаційної діяльності здійснюється виключно з метою навчання чи наукових досліджень.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, варто зауважити, що для забезпечення належного рівня охорони організацій мовлення в епоху розвитку цифрових та мультимедійних технологій необхідно розробити та прийняти уніфікований міжнародний документ, у якому були б ураховані та усунені основні недоліки наявної міжнародної охорони, а також він має охоплювати цілу низку цифрових та телекомунікаційних новацій, використання мережі Інтернет як платформи дистрибуції інформаційного контенту та бути спроможним захистити від маніпулювання сигналами, що несуть програми.

Більшість його положень могла б лягти в основу у разі вдосконалення національних законодавчих положень у відповідній сфері правовідносин.

Список літератури:

1. Revised Consolidated Text on Definitions, Object of Protection, Rights to be Granted and other Issues. Prepared by the Chair / SCCR/34/4. May 1 to 5, 2017. URL: http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=42296
2. Progress on the WIPO broadcasting and webcasting treaty. URL: <http://www.cardozoaelj.net/issues/06/Asbell.pdf>
3. Proposal on a treaty on the protection of broadcasting and cablecasting organizations. Document presented by the Delegations of Armenia, Azerbaijan, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russian Federation, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine and Uzbekistan/ SCCR/27/6. April 28 to May 2, 2014. URL: http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=32086
4. Informal Consultation Meeting on the Protection of Broadcasting Organizations. List of Issues, prepared by the Secretariat. Geneva, April 14 and 15, 2011. URL: http://www.wipo.int/...wipo_cr_consult_ge_11_2/wipo_cr...ge...4.doc
5. European agreement on the protection of television broadcasts. Strasbourg, 22.VI.1960. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/034.htm>
6. Note on the draft treaty to protect broadcasting organizations. Document submitted by the Delegation of Argentina / SCCR/36/5. May 28 to June 1, 2018. URL: http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=46436
7. Renewal version of revised draft basic proposal for the WIPO treaty on the protection of broadcasting organizations. Proposal by the delegation of Japan. / SCCR/15/2rev July 16 to 25, 2012. URL: http://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/scrr_24/scrr_24_3.pdf
8. Broadcasting Limitations and Exceptions: Proposal to advance discussions. Prepared by the Delegations of Argentina, Brazil and Chile. / SCCR/35/10. November 13 to 17, 2017. URL: http://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=42304

НОВЕЛЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОХРАНЫ ОРГАНИЗАЦИЙ ВЕЩАНИЯ: ОПЫТ ВОИС

В этой работе автор рассматривает ряд вопросов, связанных с правовой охраной смежных прав организаций вещания на международном уровне. При этом в основу исследования положены предписания проекта Договора об охране прав организаций вещания, а также сформулированные в рекомендациях и рабочих документах обобщения Постоянного комитета по авторскому праву и смежным правам ВОИС. В работе раскрыты понятийный аппарат ключевых терминов и правовая природа объекта охраны, определены объем и содержание новейших имущественных прав, указаны исключения и ограничения по использованию контента организаций вещания. Приводятся конкретные предложения и рекомендации заполнения существующих нормативных пробелов как на международном, так и на национальном уровнях.

Ключевые слова: ВОИС, организация вещания, международная охрана, имущественные права, несущий программу сигнал.

NOVELS OF INTERNATIONAL PROTECTION OF BROADCASTING ORGANIZATIONS: WIPO EXPERIENCE

In this work, the author examines a number of issues associated with the legal protection of related rights of broadcasting organizations at the international level. At the same time, the instructions of the Draft Treaty on the protection of broadcasting organizations' rights are laid down in the study, as well as formulated in the recommendations, working papers of the generalization of the Standing Committee on Copyright and Related Rights of WIPO. In this work the conceptual apparatus of key terms and the legal nature of the object of protection are revealed, the scope and content of the latest property rights are defined, the exceptions and restrictions on the use of the content of broadcasting organizations are specified. Specific suggestions and recommendations for filling the existing regulatory gaps at both the international and national levels are presented.

Key words: WIPO, broadcasting organizations, international protection, property rights, programme-carrying signal.

Гуйван П.Д.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРО НЕОБХІДНІ СУТНІСНІ ЕЛЕМЕНТИ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ НАБУВАЛЬНОЇ ДАВНОСТІ

У цій роботі досліджені питання сутності та юридичного змісту давнісного володіння як способу набуття власності на чужу річ. Проаналізовано суб'єктний склад осіб, що мають право на отримання права власності у зазначений спосіб. Вивчено питання про об'єкти, які можуть набуватися у власність за давністю володіння ними. Надана оцінка класичним доктринальним концепціям щодо складових частин давнісного володіння з точки зору їх сучасної доцільності та ефективності. Надані пропозиції стосовно детальнішої нормативної регламентації коментованих матеріальних відносин.

Ключові слова: *набувальна давність, нетитульне володіння, строк набуття власності.*

Постановка проблеми. Матеріальне право, що тривалий час не використовується з огляду на небажання чи неможливість реалізації носієм своїх повноважень, та, навпаки, досить тривале безтитульне володіння майном всупереч закону та чужому праву здавна привертала увагу дослідників. Справді, досить часто особа володіє певним майном, не будучи його власником, без правильно оформлених документів на володіння, проте це відбувається тривалий час. Як правило, особа добросовісно та відкрито заволоділа таким майном, а саме майно із часом поліпшується за рахунок праці або коштів володільця. У такому разі ЦК України передбачає право володільця на повноцінне набуття права власності із оформленням правовстановлюючих документів через суд на підставі ст. 344 ЦК України – в порядку «набувальної давності». Проте для регулювання давнісних набувальних відносин однієї статті у Цивільному кодексі відверто замало. Відтак досить часто відносини щодо набуття власності за давністю володіння не мають безпосереднього нормативного опосередкування, що не додає їм правової визначеності.

Деякою мірою цьому сприяє і не досить вдала побудова самої статті 344 ЦКУ. До прикладу, у ч. 1 цієї норми вказані обов'язкові реквізити давнісного володіння, за наявності та дотримання яких може відбутися набуття права власності на чужу річ після тривалого володіння нею – відкритість та безперервність нетитульної окупації протягом встановлених законом строків. Разом з тим український закон встановлює і таку підставу

для початку набувальної давності, як неповернення володільцем майна після закінчення строку титулу та не витребування речі власником упродовж позовної давності. Але ч. 3 ст. 344, яка регулює ці питання, не висуває до давнісного набувального строку, що почався за таких умов, указаних вимог стосовно його безперервності та відкритості. Насправді, за будь-яких підстав виникнення юридичний зміст набувальної давності має бути однаковим.

Такі ж проблеми виникають, коли буквально застосовувати правило ч. 3 цієї ж статті Цивільного кодексу стосовно того, що втрата не зі своєї волі майна його володільцем не перериває набувальної давності у разі повернення майна протягом одного року або пред'явлення протягом цього строку позову про його витребування. Прямолінійне читання цієї норми призводить до висновку, що захист нетитульного триваючого володіння може відбуватися, лише коли особа не повернула майно власнику після спливу договору. Тобто позов про захист свого володіння добросовісний набувач пред'явити не вправі. На щастя, під тиском науковців, які дали належні пояснення та обґрунтування, сучасна судова практика застосовує правильний за суттю підхід, надаючи можливість посесорного захисту всім давнісним володільцям. А ось законодавець поки що не «рухається». То прикро, бо, враховуючи невелику кількість правозастосовної практики щодо захисту давнісного володіння нині, та, безумовно, значне збільшення кількості подібних спорів у разі, коли Україна справді почне рухатися до ринкових відносин та

дотримання європейських цінностей, такі нормативні коригування є дуже важливими, нагальними й актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з науковим обґрунтуванням запровадження та ефективності правового інструментарію набувальної давності як однієї з важливих підстав набуття права власності, досліджені такими вченими, як Д.І. Мейєр, І.Є. Енгельман, А.К. Бутовський, К.І. Скловський, Г.А. Гаджієв, В.А. Рахмілович, В.І. Цікало, В.П. Маковій та іншими. Разом з тим проведені науковцями дослідження в межах наявної емпіричної бази в основному зосереджувалися на вивченні та обґрунтуванні самого механізму набувальної давності як способу отримання власності. Переважно оцінювалася ефективність та результативність встановлених законом на час здійснення дослідження складових елементів такого темпорального виміру, як давність набуття речового права. Водночас питанням сутності та юридичного характеру суб'єктно-об'єктного складу правовідносин, що відбуваються упродовж дії набувального строку, ще бракує уваги. Саме на вивчення цього аспекту матеріальних взаємодій у контексті змісту суб'єктивного права на давнісне володіння **спрямована ця праця.**

Виклад основного матеріалу. Як ми вже зазначили вище, чинний український закон та його адаптація до реальної сутності відносин, що складаються у досить прогресивному напрямі поживлення матеріального обороту, – відновленні обігосдатності низки об'єктів шляхом запровадження (точніше – відновлення) цивільно-правового інституту набувальної давності, встановлює певні вимоги до давнісного володіння. Лише за умови їх дотримання окупантом він після спливу встановленого нормативно строку отримає право власності на утримувану ним річ. Це такі чинники, як добросовісне заволодіння чужим майном або неповернення користувачем речі після закінчення строку дії договору і спливу позовної давності щодо вимог про віднакцію; відкритість та безперервність володіння. Та, попри вказаний вичерпний перелік підстав набуття власності за давністю володіння чужим майном, існує ще низка спеціальних вимог, без дотримання яких набуття власності за давністю стає просто неможливим. На жаль, хоча ці передумови правильно оцінюються в доктрині і правозастосовній практиці, вони не відображені у нормативному порядку. Між тим вказані чинники є надзвичайно важливими для фактичного визначення сутності

та юридичного змісту давнісного набувального інституту. Йдеться про встановлення правового статусу набувачів, визначеність об'єктного переліку майна, що може набуватися у такий спосіб у власність, характеру певних особливостей давнісного володіння тощо.

Сучасне цивільне законодавство, яке регулює порядок набуття майна у власність за набувальною давністю, не містить обмежень стосовно об'єктного складу такого майна. Отже, коментований інститут стосується, здавалося б, будь-яких речей та будь-якої форми власності. Разом з тим, очевидно, що вказане правило має виняток, який відноситься до тих видів майна, які не можуть перебувати у власності набувача або вилучені з цивільного обігу. Інакше кажучи, майно має бути обороздатним [1, с. 12], не краденим. Не можуть вважатися об'єктами набуття власності за давністю новостворене чи перероблене майно, знахідка та скарб тощо, бо порядок та підстави отримання такого права на них визначені спеціальними статтями глави 24 Цивільного кодексу. З огляду на загальні правила можна зробити висновок, що набувальна давність не застосовується до об'єктів, виключених із цивільного обороту (ст. 178 ЦК), або до таких об'єктів, щодо яких не може бути встановлене право власності як абсолютне речове право (майнові права, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація тощо) [2].

Також спірним є питання про можливість стати власником безхазяйного майна у разі тривалого його утримання. Російські дослідники, спираючись на редакцію ст. 234 ЦК РФ, вважають такий варіант цілком прийнятним [3, с. 195], позаяк відповідна норма не дає абсолютно чітких критеріїв давнісного володіння, а судова практика припускає розширене його тлумачення. Інша ситуація в українському правовому полі. Наше законодавство допускає конкуренцію правових норм та викликає труднощі у визначенні, якій з них має бути надана перевага [4, с. 116]. З одного боку, у ч. 2 ст. 335 ЦКУ вказується, що безхазяйні рухомі речі можуть набуватися у власність за набувальною давністю. З іншого, ч. 1 та ч. 3 ст. 344 ЦКУ дають вичерпний перелік суб'єктів (добросовісний набувач та особа, що утримує річ після спливу строку договору), які можуть набути таке право за давністю. Навряд чи можна до них віднести набувача безхазяйної речі, особливо об'єкта нерухомості.

Українська судова практика вважає питання про набуття власності за давністю володіння безхазяйним нерухомим майном вирішеним.

Так, у п. 11 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 5 від 7 лютого 2014 року «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав» вказано, що право власності за набувальною давністю може бути набуто на майно, яке належить на праві власності іншій особі (а не особі, яка заявляє про давність володіння), а також на безхазяйну річ. Отже, встановлення власника майна або безхазяйності речі є однією з обставин, що має юридичне значення і підлягає доведенню під час ухвалення рішення суду. Виходячи зі змісту статей 335 і 344 ЦК, взяття безхазяйної нерухомої речі на облік органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, за заявою органу місцевого самоврядування, на території якого вона розміщена, і наступна відмова суду в переданні цієї нерухомої речі у комунальну власність не є необхідною умовою для набуття права власності на цей об'єкт третіми особами за набувальною давністю [5]. Однак впадає в очі обставина, що національне цивільне законодавство взагалі не передбачає набуття у власність нерухомих безхазяйних речей за давністю володіння (ст. 335 ЦКУ). Отже, висновки, наведені у зазначеній вище постанові Пленуму ВСС, є передчасними. Насамперед, слід у нормативному порядку усунути вказані неузгодженості, прописавши в законі механізм заволодіння безхазяйною річчю.

Крім необхідних властивостей самого майна, що може набуватися у власність за давністю окупації, доктрина та законодавство напрацювали низку чинників, що мають юридичне значення для перетворення повноваження на давнісне володіння на право власності. У літературі вказана думка, що задля отримання власності за цим механізмом має реалізуватися комплексний фактичний склад, до якого входять: нетитульне, безперервне та відкрите володіння, добра совість набувача (*bona fides*), вплив встановленого законом набувального строку (закінчення права на давнісне володіння). Для нерухомих речей до такого складу ще слід додати два чинники: судове визнання права власності та державна реєстрація майна [1, с. 23–24]. Зазначені вимоги для визнання володіння давнісним вказані безпосередньо в законі. Однак окремі фактори, що забезпечують ефективність набувальної давності, не відображені нормативно, тож потребують додаткової доктринальної оцінки. Розглянемо детальніше окремі з них.

Першим таким фактором є обов'язкова незаконність володіння. Інакше кажучи, особа, яка володіє майном на певному правовому титулі, ніколи не набуде його у власність. Отже, оскільки титульний володілець-невласник зазвичай отримує річ на підставі договору (зберігання, оренди, позички), він не може стати власником за давністю утримування речі. Набуття права власності на майно за набувальною давністю неможливе, коли існує титульне володіння, тобто особа володіє майном на певній правовій підставі, навіть оформленої не повністю правильно або за положенням вже не чинного законодавства. Так, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, розглядаючи конкретний спір, встановив, що фізична особа тривалий час володіла нерухомістю, яка за старим законодавством була оформлена на юридичну особу, пізніше ця юридична особа була ліквідована. Але у неї виявився правонаступник – інша юридична особа, між нею та володільцем виник спір. Фізична особа не уклала з ліквідованою юридичною особою нотаріально посвідченого договору купівлі-продажу нерухомого майна, тобто була лише фактичним володільцем, а не законним власником спірного майна. Свій позов про визнання права власності на майно за набувальною давністю особа обґрунтовувала ст. 344 ЦК України та документами, підписаними із ліквідованим власником: акт приймання-передачі майна, прибуткова накладна та касовий ордер, які датовані 1991 роком. Але якраз ці документи і стали підставою для встановлення судом титульного володіння майном і підставою для відмови у задоволенні позову [6].

У цьому контексті К.І. Скловський акцентує увагу на тих випадках, коли організація, що стала правонаступником державного підприємства в результаті приватизації, продовжує володіти певним об'єктом, що не був приватизованим (не включеним до статутного фонду під час приватизації). Спір, що може виникнути за таких обставин щодо належності такого майна, вчений пропонує вирішувати таким чином. Фактичний володілець не може набути права власності за давністю, бо свого часу отримав річ від держави в оперативне управління (господарське відання), яке, власне, і триває надалі. Власник цього майна – держава продовжує бути відомим, а такий титул, як право оперативного управління, дає законну підставу володіння, що, своєю чергою, виключає набуття за давністю. Якщо ж такий титул після приватизації відпадає (бо він не притаманний приватним

організаціям), то це все одно не поліпшує позицію володільця [7, с. 18–19]. Правова оцінка наведеної ситуації не є однозначною. Справа в тому, що російське та українське цивільне законодавства дещо відрізняються у питанні встановлення кола осіб, що можуть набути власність за давністю володіння. Зокрема, перелік таких суб'єктів за українським ЦК розширений за рахунок тих осіб, що отримали майно на правовій підставі (за договором), але після відпадиння такої підстави не повернули його власникам. Відтак український закон є більш ліберальний до таких набувачів і за наявності інших обставин дає їм змогу з часом стати власником такого майна.

Проте свого часу теза про неможливість набути власність за давністю володіння майном титульним окупантом була далєбі не безспірною. Зокрема, деякі дослідники вважали, що довічне володіння із плином часу може перетворитися на право власності. Подібна позиція була спростована детальним аналізом сутності цих відносин, здійсненим ще дореволюційними російськими цивілістами. Адже для набуття власності за давністю володіння останнє не повинне мати належної правової підстави. Якщо ж титул права визначений, воно спирається на юридичне підґрунтя – давності за володінням бути не може. Якщо є права для володіння – не може йтися про давність. Довічне володіння не може мати характеру власності (володіння майном як своїм, виключно для себе тощо), оскільки воно, навіть виходячи з його назви, закінчується зі смертю особи, тобто поняття про давність володіння поєднується з уявленням про його закінчення і перехід права до іншої особи [8, с. 15].

Право власності за набувальною давністю може виникнути лише у тому разі, коли власник позбавлений реального володіння майном. Коли ж останній час від часу отримує його у володіння та користування, відсутні необхідні передумови для кваліфікації володіння набувача як давнісного. Те ж можна сказати і про набуття представниками прав на річ за давністю: їх володіння не характеризується такою необхідною ознакою, як здійснення дії від власного імені. Представник володіє річчю від імені іншої особи, а значить не може бути суб'єктом давнісного її набуття [9, с. 177]. Проте це зовсім не означає, що у результаті володіння представника не може виникнути право власності для суб'єкта, якого він представляє. Для закріплення за давністю майна не важливо, хто здійснює володіння, сама особа чи її представник [10, с. 1].

На переконання цивілістів позаминулого століття, як порушення такого володіння могло розцінюватися рішення документального власника щодо розпорядження своїм майном, що означало, що володільць не здійснював цього права «у вигляді власності» і це перешкоджало йому набути право власності на це майно [11, с. 1140]. Але таке розуміння повноважень документального власника було прийнятним у той час, коли за законом тривалість набувального строку та позовної давності була однаковою і становила 10 років. Тобто неволодіючий власник на час розпорядження своїм майном мав матеріальне право на захист своєї власності у судовому порядку. Чи діє вказане правило зараз, коли позовна давність, як правило, закінчується задовго до спливу набувальної? На нашу думку, скорочення позовного строку не вплинуло на сутність самих відносин, що опосередковуються коментованими правовими інститутами. Як відомо, цивільне право, зокрема і право власності, не припиняється із збігом позовної давності за вимогами про його захист. Отже, вказане матеріальне право належить його носієві і після зазначеного моменту незалежно від втрати ним здатності до примусового захисту. Таким чином, правоволодільць може здійснювати будь-які повноваження, що витікають з права власності і припустимі фізично. Зокрема, він вправі розпорядитися своїм майном: продати його, подарувати тощо. Законодавство України не забороняє вчинити вказані дії шляхом документального переоформлення права власності без фактичної передачі об'єкта. Отже, майно, що перебуває у нетитульному володінні, отримує нового власника, попри утримання його «як власного».

У науці часто обстоюється теза, що особливою характеристикою набувальної давності є факт, що окупант упродовж цього строку відноситься до утримуваного ним майна як до власного. Яку ж властивість давнісної окупації, необхідну за законом для набуття права власності, уособлює «володіння майном як власним». Неважко помітити, що цей чинник може мати свій прояв лише в динаміці, тобто він стосується триваючого процесу, а не разової події. Та і в законі йдеться про «володіння», а не «заволодіння». Набувач може, звісно, оцінювати річ як власну на час її отримання, але таке його переконання визначатиме лише *bone fides*. Добра совість набувача переважно носить суб'єктивний характер, а її вади мають бути обґрунтовано доведені. Натомість подальше давнісне володіння річчю як власною спирається не стільки (і не тільки) на усвідомлення цього утри-

мувачем. Більш принциповим є сприйняття такого взаємозв'язку між суб'єктом та об'єктом з боку третіх осіб. І воно є визначальним для правової кваліфікації. Отже, володіння майном як власним характеризує триваючий процес утримання майна протягом давнісного строку, а якщо точніше – то таку темпоральну ознаку набувального механізму, як відкритість володіння.

До речі, чинне цивільне законодавство, враховуючи тривалу еволюцію коментованих відносин та нинішній їх стан, досить істотно відхилилося від класичного змісту передумов для набуття власності за давністю, постульованих півтора століття тому. Так, у той період давнісним володінням (земською давністю) визначалось (поряд з уже коментованим володінням «як власним») спокійне, неперервне та беззаперечне його здійснення протягом встановленого часу [12, с. 283]. Як бачимо, наразі вимоги стосовно беззаперечності та спокою володіння вилучені. Це і зрозуміло. Скажімо, вимога щодо беззаперечності (безспірності) давнісного володіння прямо не узгоджується з чинною моделлю коментованого набувального механізму. Тож не можна погодитися з П.В. Поповичем, який, доводячи тезу про обов'язкову безспірність володіння для давності, стверджує, що воно черпає свою справедливу основу та отримує виправдання з точки зору недоторканності власності у мовчазній юридичній угоді, яка триває протягом давнісного строку у вигляді домовленості між власником і фактичним володільцем про уступку майна, що проявляється у бездіяльності власника протягом явного порушення його прав шляхом безмовного зречення власності (мовчазного дарування) на користь володільця [13, с. 31–32, 70–73]. Насправді, протягом володіння для давності, котре почалося у добросовісного набувача від терміну окупації речі, до нього цілком може бути пред'явлено позов власника про витребування майна. Тобто володіння стає заперечуваним. Якщо подібне домагання виникне протягом позовної давності, річ відбере власник, давнісне володіння припиниться. Коли ж віндикаційний позов буде пред'явлено після спливу позовної давності, і окупант заперечуватиме проти домагання саме з цієї причини, оспорювання володіння не матиме жодного впливу на його перебіг. Що ж стосується осіб, які володіють для давності після закінчення дії договору (ч. 3 ст. 344 ЦКУ), то перебіг набувального строку для них починається після закінчення позовної

давності. Відтак спірність їх володіння взагалі не має принципового значення.

Те ж саме слід сказати і щодо вимоги про спокійність володіння. За класичним визначенням російської цивілістики другої половини XIX століття спокійне давнісне володіння як безтурботне та не тривожне характеризує процес отримання власності [14, с. 16; 15, с. 229; 16, с. 72]. Володіння може вважатися неспокійним, коли особа, усвідомлюючи відсутність у неї права, вчиняє видимі дії щодо зовнішньої легітимізації окупації (внутрішній фактор) або тоді, коли володіння перебуває під впливом фактичних нападів, на які набувач реагує без звернення до юрисдикційних органів (зовнішній фактор) [17, с. 327–331]. Критерій спокійності володіння, як і його безспірності, мав право на існування у тому законодавстві, що не надавало вирішального значення *bona fides* у заволодінні річчю. Нині ж добросовісність набувача цілком справедливо вважається головною ознакою володіння для давності, тож наявність цієї обставини цілком охоплює описані чинники, потреба у яких відпала. А для володільців, що утримують річ після відпадання у них титулу, питання про спокійність володіння в наведеному вище розумінні взагалі не актуальне. Бо ситуація, коли давнісний володільця від самого початку знає про незаконність окупації, прямо санкціонована законом. Такої позиції дотримуються як численні дослідники питання, так і досить часто законодавчі акти (пар. 937 Німецького цивільного укладення), які як необхідну передумову набуття власності вказують добросовісність як необхідну якісну характеристику [18, с. 288–290].

З урахуванням викладеного можемо зробити певні **висновки**. Перелік елементів давнісного володіння для набуття власності, встановлений у ст. 344 ЦКУ, є визначальним, але не вичерпним. Істотне значення має також характеристика об'єктів, що можуть без належного титулу утримуватися окупантом. Важливим є і суб'єктний склад давнісних набувачів права власності. Відтак на законодавчому рівні та в судовій практиці підлягає закріпленню конкретний зміст окремих елементів володіння для давності. Подібні коригування доцільно зробити в нормативному плані, аби запобігти суб'єктивізму у судовому визначенні сутності відносин, які виникають у разі практичного застосування положень правового інституту набувальної давності.

Список літератури:

1. Карлова Н.В., Михеева Л.Ю. Приобретательная давность и правила ее применения. М.: Палеонтип, 2002. 96 с.
2. Верховний Суд України «Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ». URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419).
3. Дождев Д.В. Основание защиты владения в римском праве. М.: Из-во ИГиП РАН, 1996. 240 с.
4. Северова Є.С. Набувальна давність у цивільному праві України: питання застосування за матеріалами судової практики. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 17. Ужгород 2011. С. 114–118.
5. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 5 від 7 лютого 2014 року «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005740-14>.
6. Постанова Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 лютого 2017р. у справі № 126/3733/15-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64891157>.
7. Калачов Н. О давности по русскому гражданскому праву. По поводу сочинения г. Энгельмана: Die Verjährung nach russischem Privatrecht. Dorpat, 1867 г. Юридический вестник (изд. Московского юридического общества: 1867–1868), Кн. 1. Июль. М., 1867. С. 11-18.
8. Скловский К. Приобретательная давность. Российская юстиция. 1993. № 3. С. 18–19.
9. Боровиковский А. Отчет судьи. Давность. С-Пб, 1892. Т. II. 260 с.
10. Бутовский А.Н. Давность и юридические лица. Вестник права и нотариата. 1909. № 2. С. 1–2.
11. Решение гражданского кассационного Сената 1906 г. № 42. Див. Левитский М.А. К вопросу о давности. Вестник права и нотариата, 1910. № 38. С. 1139–1140.
12. Цікало В. Розвиток інституту давності у цивільних правовідносинах. Вісник Львівського університету. Серія юридична. Вип. 35. Львів: ЛДУ, 2000. С. 281–286.
13. Попович П.В. Приобретательная давность по русскому и остзейскому гражданскому праву, равно по проекту гражданского уложения. Варшава, 1913. 252 с.
14. Бутовский А.К. Давность владения. СПб., 1911. 103 с.
15. Куницын А. Приобретение права собственности давностью владения. Журнал министерства юстиции. 1864. № 11. Т. 22. Часть неофиц. 2. С. 47–78, 225–248, 493–530.
16. Бабаев А.Б. Система вещных прав: монография. М.: Волтерс Клувер, 2007. 408 с.
17. Энгельман И.Е. О давности по русскому гражданскому праву: Историко-догматическое исследование. М.: Статут, 2003. 411 с.
18. Цікало В.І. Поняття набувної давності. Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип.13. К.: Інститут держави і права НАН України, 2001. С. 288–290.

**О НЕОБХОДИМЫХ СУЩНОСТНЫХ ЭЛЕМЕНТАХ ПРИМЕНЕНИЯ
ИНСТИТУТА ПРИОБРЕТАТЕЛЬНОЙ ДАВНОСТИ**

В данной работе исследованы вопросы сущности и юридического содержания давностного владения как способа приобретения собственности на чужую вещь. Проанализирован субъектный состав лиц, имеющих право на получение права собственности указанным образом. Изучен вопрос об объектах, которые могут приобретаться в собственность по давности владения ими. Дана оценка классическим доктринальным концепциям относительно составных частей давностного владения с точки зрения их современной целесообразности и эффективности. Предоставлены предложения по дополнительной нормативной регламентации комментируемых материальных отношений.

Ключевые слова: приобретательная давность, нетитульное владение, срок приобретения собственности.

**ABOUT THE NECESSARY ESSENTIAL ELEMENTS OF THE APPLICATION
OF THE INSTITUTION OF ACQUISITIVE PRESCRIPTION**

In this paper questions of the essence and legal content of long-standing possession as a way of acquiring property on someone else's thing are investigated. The subject composition of persons, who have the right to obtain ownership in the manner indicated is analyzed. The issue of objects that can be acquired into ownership after the possession of them has been studied. The classical doctrinal concepts regarding the components of the long-standing ownership are evaluated from the point of view of their current expediency and effectiveness. The proposals on additional regulatory regulation of the material relations commented are provided.

Key words: acquisitive prescription, non-titular possession, term of acquisition of property.

Коваленко І.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ Й ОХОРОНИ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Наукова стаття присвячена проблемам, пов'язаним із порушенням прав на використання об'єктів інтелектуальної власності в мережі Інтернет. Метою цієї роботи є аналіз основних актуальних проблем у сфері охорони й захисту прав інтелектуальної власності в Інтернеті. Оскільки всесвітня мережа Інтернет є загальнодоступним інформаційним простором, що не має єдиного централізованого керування, єдиного власника та відокремленого майна, саме цим ставить під загрозу авторські та суміжні права. Судовий захист прав, порушених за допомогою використання Інтернету, ускладнюється їх анонімністю та технічними проблемами. Саме це створює можливості для уникнення відповідальності за порушення авторського права.

Ключові слова: захист права інтелектуальної власності, комп'ютерні і мережеві технології, плагіат, сучасні технології, порушення авторського права, незаконне копіювання.

Актуальність дослідження. У наш час, коли комп'ютерні і мережеві технології з кожним днем переходять на новий технологічний рівень розвитку, Інтернет та інформація, що в ньому міститься, стали невід'ємною частиною життя сучасного суспільства.

Нині існує чимало проблем, пов'язаних із порушенням прав на використання об'єктів інтелектуальної власності в мережі Інтернет. Однією з причин вказаного є полегшення доступу до цих об'єктів через поширення комп'ютерних комунікацій, що могло б бути виключно позитивним явищем, адже надало нові можливості для розвитку і доступу до освіти, духовного, культурного та інтелектуального розвитку. Проте користувачі мережі далеко не завжди обмежуються такими цілями, дедалі частішають випадки зловживання комп'ютерними комунікаціями і порушення прав третіх осіб в Інтернеті.

Необхідно зауважити, що Інтернет є загальнодоступним інформаційним простором глобального характеру, що не має єдиного централізованого керування, єдиного власника та відокремленого майна, саме цим ставить під загрозу авторські та суміжні права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У роботі наведені та проаналізовані статті відомих науковців і фахівців у сфері інтелектуальної власності та міжнародного права, зокрема:

М. Денисюка, Р. Шишки, В. Луця, М. Мельникова, С. Галінської, В. Антипенка, О. Городова, Л. Городянської, О. Яковенко тощо.

Метою цієї роботи є аналіз основних актуальних проблем у сфері охорони й захисту прав інтелектуальної власності в Інтернеті.

Завданнями виступає окреслення шляхів вирішення найбільш актуальних проблем у сфері охорони і захисту прав інтелектуальної власності в Інтернеті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Центральне місце у міжнародно-правовому регулюванні охорони авторського та суміжних прав посідає Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів, що була прийнята 9 вересня 1886 р. Пізніше важливою міжнародно-правовою основою захисту авторських та суміжних прав стала Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності 1967 року.

До інших важливих міжнародних нормативно-правових документів у сфері захисту авторського і суміжних прав відносять Всесвітню (Женевську) конвенцію про авторське право 1952 р., Угоду про співробітництво в галузі охорони авторського права і суміжних прав 1993 р., Міжнародну конвенцію про охорону прав виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення (Римська конвенція) 1961 р., Женевську конвенцію про охо-

рону інтересів виробників фонограм від незаконного відтворення їх фонограм 1971 р. та ін.

Важливе значення для захисту авторських прав в Інтернеті на міжнародному рівні було закладено в 1996 році на дипломатичній конвенції Всесвітньої організації інтелектуальної власності (далі – ВОІВ). Саме тоді був прийнятий Договір ВОІВ про виконання і фонограми з метою забезпечення відповідних прав і можливостей власників щодо ефективної охорони під час розповсюдження їх творів через Інтернет шляхом електронної торгівлі. Проте для ефективної реалізації інтернет-договорів необхідні відповідні заходи на національному рівні кожної з держав [1, с. 10].

Законодавче регулювання цієї сфери та судовий захист прав, порушених за допомогою використання Інтернету, ускладнюється їх анонімністю та технічною складністю, що і створює можливості для уникнення відповідальності за порушення авторського права.

Дослідник особливостей захисту авторського права у мережі Інтернет Т. Рудник виділяє такі правові проблеми захисту авторського права, викликані розвитком інформаційних технологій [2, с. 73]:

1. Відсутність нормативно-правових актів, які б регулювали цю сферу відносин; правова невизначеність багатьох ключових понять або недостатнє їх відпрацювання. Наприклад, відсутнє законодавче визначення поняття глобальної мережі Інтернет тощо.

2. Транскордонний характер використання об'єктів авторського права через мережу Інтернет. Відкриття доступу до об'єкта права інтелектуальної власності в Інтернеті дає можливість використовувати його фактично в усьому світі, тому виникають випадки, коли об'єкти авторського права використовуються користувачем мережі Інтернет на території, де відповідні норми права не діють.

3. Після розміщення об'єкта в Інтернеті виникає проблема щодо можливості простеження ким і як буде використовуватися такий об'єкт авторського чи суміжних прав. Це пов'язано, насамперед, з тим, що доступ до відповідного об'єкта виняткових прав відкривається одночасно для гранично широкого кола осіб, що сягає мільйонів користувачів Інтернету.

4. Велика кількість (з тенденцією до збільшення) порушень авторського права, оскільки дієві механізми захисту авторського права відсутні.

На думку науковця М. Мельникова, законодавець має підвищити рівень покарань за порушення у вказаній сфері залежно від рівня суспільної небезпеки. Уряд активними діями має довести

суспільству, що він не потуратиме порушенням авторських прав у сфері інформаційних технологій і за їх допомогою.

Незаконне копіювання як одна із проблем захисту авторського права завдає значної шкоди авторам книг, фільмів, авторам та виконавцям музичних творів, оскільки перешкоджає їм отримувати доходи за їхню діяльність та утримує їх від подальшого інвестування в творчу діяльність, що може навіть підірвати розвиток тієї чи іншої сфери творчої діяльності [3, с. 216].

Особливої уваги заслуговує також таке порушення авторського права, як плагіат. Однією з найважливіших передумов поширення плагіату натеper є розвиток Інтернету, що спричиняє неконтрольований рух інформації, обсяги якої постійно збільшуються. Плагіатом вважається опублікування повністю або частково чужого твору під іменем особи, яка не є автором цього твору. Плагіат вирізняється саме присвоєнням чужого авторства. У разі піратства, наприклад, може відбуватися розповсюдження чужих творів без дозволу автора, але ім'я справжнього автора не приховується [4, с. 18].

Якщо розглядати власне веб-сайти як об'єкти права інтелектуальної власності, то вищевказані правові прогалини можуть використовуватися задля влаштування масових порушень в Інтернеті, наприклад, кібератаки на захищені сервери з метою вилучення конфіденційної інформації, що може призвести до загрози національній безпеці держав тощо. Часто за такого виду порушень економічні мотиви переплітаються з політичними та інколи дуже важко прослідкувати, що ж є першопричиною конфлікту. У цьому контексті важливо звернути увагу й на те, що інформаційні технології стають небезпечним знаряддям і в руках терористичних та інших злочинних угруповань, наслідки від таких кібератак можуть призводити до справжніх соціальних колапсів.

На думку українського вченого В. Антипенко, цю проблему необхідно розглядати у комплексі соціально-політичних, економічних та культурних проблем держав третього світу. Як зазначає у своїй монографії В. Антипенко: «предметом глобального терористичного конфлікту, тобто тим, з приводу чого відбувається протистояння, є ресурси та контроль над ними, території, доступ до технологій, благ цивілізації» [5, с. 230].

Вирішенням проблем захисту об'єктів інтелектуальної власності в Інтернеті має стати, по-перше, спеціалізоване законодавче регулювання у державі. Тоді б автори не боялись таких негативних явищ, як плагіат, піратство, а електронні бібліотеки могли б повноправно працювати належним

чином, не ставлячи під загрозу чийсь права. У такому разі користувачі зможуть знаходити необхідну їм інформацію в зручний для них спосіб і не порушуючи закон, а автори будуть у спокої за свої авторські права. Порушення прав автора можуть бути пов'язані з порушенням його особистих немайнових або майнових авторських прав.

Проблема захисту авторського та суміжних прав в Інтернеті у наш час викликає все гостріший інтерес, оскільки досі не вироблено однозначної та єдиної для всіх держав позиції. І це не дивно, Інтернет як глобальна комп'ютерна мережа складається з менших комп'ютерних мереж, пов'язаних між собою, і є відносно новим засобом комунікації, який переживає етап бурхливого розвитку.

Цілком очевидно, що законодавство не завжди і не скрізь встигає за стрімким рухом нових технологій, а внаслідок цього виникає безліч задач, які ще очікують свого вирішення. Виходячи з глобального характеру мережі, переслідуючи мету захисту прав і свобод людини та подальшого розвитку світового інформаційного простору, цікавими, на нашу думку, є запропоновані О. Пастуховим такі способи вирішення наявних проблем у сфері захисту авторських прав у мережі Інтернет [6, с. 147]:

1. Використання цифрового підпису. Суть цифрового підпису полягає в тому, що він дає змогу ідентифікувати справжнього автора того чи іншого твору, тим самим знімаючи в контрагента будь-які сумніви про те, з ким він має справу.

2. Використання цифрових марок. Найпоширенішою є система так званих «цифрових водяних знаків», впроваджуваних у твори (тексти, графічні зображення тощо) у мережі. Їх перевага полягає в тому, що у разі звичайного візуального розгляду зображення користувач не бачить будь-яких закодованих позначень – значка копірайта (©), імені автора, року видання. Але потім під час застосування певного програмного засобу можна довести, що файли містять додаткову інформацію, що вказує на особу, яка її записала.

3. Обмеження доступу до матеріалів, що розміщені в мережі Інтернет. Наприклад, бази даних комерційних сайтів і деяких електронних бібліотек та архівів доступні тільки за попередню плату.

4. Методи криптографічного перетворення матеріалів, такі як шифрування, використання якого дає змогу обмежити або повністю виключити можливість копіювання творів (наприклад, система – SCMS, що дає змогу виготовити одну копію документа й унеможливує подальше копіювання цього примірника).

5. Створення веб-депозитаріїв, що дають змогу фіксувати об'єкти інтелектуальної власності у мережі Інтернет і закріплювати їх правовий статус.

6. Обмежена функціональність. За такого підходу власник авторського права надає користувачеві примірник твору, який має функціональні обмеження. Такий підхід є одним із шляхів впровадження в життя таких бізнес-моделей, як «спробуй перед тим, як купити» та «продавай поліпшені версії».

7. «Годинникова бомба». Аналогічно до прийому з функціональними обмеженнями за цього підходу власник авторських прав розповсюджує функціонально повноцінний об'єкт інтелектуальної власності, але встановлює дату, після якої доступ до нього буде неможливим. Один із варіантів такого підходу передбачає закриття продавцем доступу до твору після певної кількості користувань (наприклад, після перегляду комп'ютерного файлу 10 разів його неможливо буде більше продивитися).

Висновки. Наведені вище способи запобігання порушенням у сфері охорони і захисту прав інтелектуальної власності в Інтернеті є перспективними, а деякі вже довели свою ефективність. Але вони не можуть бути повністю застосовані до всіх об'єктів інтелектуальної власності, а тому необхідно докласти максимум зусиль для ліквідації прогалин у законодавстві задля поліпшення регулювання сфери охорони й захисту інтелектуальної власності [7, с. 19].

Список літератури:

1. Денисюк М. Інтелектуальна власність та Інтернет: нові можливості чи нові проблеми? Інтелектуальна власність. 2013. № 6. С. 9–12.
2. Мельников М. Піратство як злочин у галузі авторського права і суміжних прав: погляд на проблему. Право України. 2013. № 4. С. 72–75.
3. Основи правової охорони інтелектуальної власності в Україні / За заг. ред. О.А. Підпригори, О.Д. Святоцького. Київ, 2003. 236 с.
4. Гуменюк О., Арданов О. Плагіат та інші актуальні проблеми реалізації авторського права у діяльності засобів масової інформації. Інтелектуальна власність. 2015. № 5. С. 13–21.
5. Міжнародна кримінологія: досвід дослідження тероризму / В.Ф. Антипенко. Одеса: Фенікс, 2011. 317 с.
6. Пастухов О.М. Авторське право в Інтернеті. Київ, 2009. С. 144–159.
7. Галінська С. Існування електронних бібліотек в Україні: сучасність та перспективи. Інтелектуальна власність. 2013. № 11. С. 17–22.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ И ОХРАНЫ ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА И СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Научная статья посвящена проблемам, связанным с нарушением прав на использование объектов интеллектуальной собственности в сети Интернет. Целью данной работы является анализ основных актуальных проблем в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности в Интернете. Поскольку всемирная сеть Интернет является общедоступным информационным пространством, который не имеет единого централизованного управления, единого собственника и обособленного имущества, именно этим ставит под угрозу авторские и смежные права. Судебная защита прав, нарушенных посредством использования Интернета, усложняется их анонимностью и техническими проблемами. Именно это создает возможности для избежания ответственности за нарушение авторского права.

Ключевые слова: защита права интеллектуальной собственности, компьютерные и сетевые технологии, плагиат, современные технологии, нарушения авторского права, незаконное копирование.

ACTUAL PROBLEMS OF PROTECTION AND DEFENCE OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN THE INTERNET IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION OF SOCIETY AND MODERN TECHNOLOGIES

The scientific article is devoted to the problems, which connected with infringement of the rights to use intellectual property objects in the Internet. The purpose of this work is to analyze the main current problems in the field of protection and defence of intellectual property rights in the Internet. The World Wide Web is a public information space that does not have a unified centralized management, a single owner and a separate property, it is precluding copyright and related rights. The judicial protection of the rights violated through the use of the Internet is complicated by their anonymity and technical complexity. This creates opportunities for avoiding liability for copyright infringement.

Key words: protection of intellectual property rights, computer and network technologies, plagiarism, modern technologies, infringement of copyright, illegal copying.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.7

Макаренко А.С.

Університет державної фіскальної служби України

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано доктринальне визначення суб'єктів інвестиційної діяльності. Проведене дослідження свідчить про домінування розробок економічного аспекту питання над юридичним, яке, можливо, пов'язане з економічною природою процесу інвестиційної діяльності. Винесення цієї проблеми в правову площину дасть змогу забезпечити ефективне правове регулювання цієї економічної категорії. У статті визначено функціональне призначення гарантій прав та законних інтересів інвесторів, досліджено систему таких гарантій, виявлено прогалини зазначеної системи та проблеми реалізації окремих гарантій. Держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності та джерел інвестування, включаючи й іноземні інвестиції. Усім інвесторам (зокрема, іноземним) забезпечується рівноправний режим, що виключає застосування заходів дискримінаційного характеру, які могли б перешкодити управлінню інвестиціями, їх використанню та ліквідації.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційна діяльність, інвестор, реципієнт інвестицій, гарантії, права та обов'язки.

Постановка проблеми. Інвестиції відіграють важливу роль в економіці будь-якої країни, оскільки вони дають змогу оновлювати та розширювати капітал, сприяють прискоренню якісного перетворення суспільного виробництва, розвитку науково-технічного прогресу та прогресивному розвитку всіх галузей економіки. Правове регулювання цієї сфери економіки має здійснюватися на засадах поєднання публічно-правових та приватно-правових інтересів, що притаманне саме господарському праву. Лише такий механізм впливу дасть змогу поєднувати приватні інтереси інвесторів щодо отримання бажаної віддачі від власних вкладень та публічних інтересів різного рівня. Інвестиційні відносини надзвичайно різноманітні, їх успішне регулювання вимагає втілення цілісної концепції державно-правового регулювання, яка не лише буде стимулювати розвиток окремих (пріоритетних) галузей економіки, але й створить загальні сприятливі умови для здійснення будь-яких видів інвестицій.

Вдосконалення правового регулювання інвестиційних відносин є неможливим без надання належної уваги їх учасникам, особливо централь-

ній фігурі таких відносин – інвестору щодо здійснення економічно ефективних інвестицій. Саме економічна ефективність є обов'язковою вимогою і до регулювання інвестиційної діяльності, що актуалізує необхідність використання в правових дослідженнях результатів економічної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти правового становища суб'єктів інвестиційної діяльності досліджувалися в роботах О.М. Вінник, О.Р. Кібенко, В.В. Поєдинок, В.Д. Чернадчука, В.С. Щербини, Ю.М. Жорнокуя, Ю.М. Тищенко, О.Г. Хрімлі, О.Е. Сімсон, В.М. Стойки, Д.Е. Федорчука та інших авторів. Спірність багатьох питань регулювання правового становища суб'єктів інвестиційної діяльності в Україні, недосконалість відповідного законодавства зумовлюють потребу в проведенні окремого наукового дослідження за вказаною темою.

Постановка завдання. Метою роботи є подальший розвиток теоретичних засад та обґрунтування практичних рекомендацій щодо вдосконалення регулювання правового становища суб'єктів інвестиційної діяльності згідно із законодавством України з огляду на необхідність

реалізації структурно-інноваційної стратегії розвитку економіки України та гармонізації вітчизняного інвестиційного законодавства з нормами та вимогами угод СОТ та правом ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основною визначальною ознакою, що характеризує правовий статус суб'єктів інвестиційної діяльності, є його господарська компетентність (господарська правосуб'єктність). Проте для повної характеристики правового статусу суб'єктів інвестиційної діяльності велике значення мають і інші ознаки, що впливають на обсяг господарської компетентності та її характер. Аналіз законодавства та узагальнення результатів наукових досліджень дають змогу віднести до цих ознак (елементів правового статусу) суб'єкта інвестиційної діяльності такі:

- 1) мету і завдання суб'єкта інвестиційної діяльності;
- 2) вид та організаційно-правову форму суб'єкта інвестиційної діяльності;
- 3) порядок утворення та державної реєстрації;
- 4) правовий режим майна суб'єкта інвестиційної діяльності;
- 5) основний вид діяльності;
- 6) характер прав і обов'язків;
- 7) юридичну відповідальність;
- 8) порядок припинення.

Аналіз доктринальних визначень суб'єктів інвестиційної діяльності свідчить про домінування розробок економічного аспекту питання над юридичним, яке, можливо, пов'язане з економічною природою процесу інвестиційної діяльності. Винесення цієї проблеми в правову площину дасть змогу забезпечити ефективне правове регулювання цієї економічної категорії.

Відповідно до п. 1 ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність» суб'єктами (інвесторами й учасниками) інвестиційної діяльності можуть бути громадяни і юридичні особи України та іноземних держав, а також держави. Законодавець пішов цивілістичним шляхом, визначивши в колі суб'єктів інвестиційної діяльності, крім громадян, і юридичних осіб – тобто суб'єктів господарювання зі статусом юридичної особи [1]. За наведеними положеннями до суб'єктів інвестиційної діяльності законодавцем не віднесено осіб, які не мають будь-якого громадянства. Фактично законодавець, не врахувавши цієї обставини, обмежив вказану категорію у праві на заняття інвестиційною діяльністю. На підставі цього ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність» необхідно доповнити вказівкою, що до суб'єктного складу можуть відноситися й особи без громадянства.

Водночас у правовій науці запропоновано узагальнити всіх суб'єктів інвестиційної діяльності єдиним поняттям «суб'єкт інвестиційного права», під яким розуміти особу, яка здійснює інвестиційну діяльність і є носієм певного обсягу прав та обов'язків, правоздатність і дієздатність якої визначається на основі норм інвестиційного законодавства і яку наділено юридичною здатністю реалізовувати права і виконувати юридичні обов'язки у певних сферах інвестування в об'єкти, що дозволені чинним законодавством [2, с. 27].

Залежно від функцій, які виконує суб'єкт в інвестиційному процесі, він може бути інвестором, реципієнтом, тим й іншим одночасно, або виконувати допоміжні функції, пов'язані з наданням послуг або виконанням робіт з метою реалізації інвестиційних проектів.

Пункт 2 ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність» визначає інвесторів як суб'єктів інвестиційної діяльності, які приймають рішення про вкладення власних, позичкових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти інвестування, а пункт 3 визначає учасників інвестиційної діяльності як громадян та юридичні особи України, інших держав, які забезпечують реалізацію інвестицій як виконавці замовлень або на підставі доручення інвестора. Інвестори – це суб'єкти інвестиційної діяльності, які приймають рішення про вкладення власних, позичкових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти інвестування. Інвестори можуть виступати в ролі вкладників, кредиторів, покупців, а також виконувати функції будь-якого учасника інвестиційної діяльності. Залежно від виду інвестицій розрізняють портфельних, фінансових і стратегічних інвесторів, а також внутрішніх (українських) та іноземних інвесторів.

Учасниками інвестиційної діяльності можуть бути громадяни та юридичні особи України, інших держав, які забезпечують реалізацію інвестицій як виконавці замовлень або на підставі доручення інвестора.

У юридичній літературі визначають також інших учасників інвестиційної діяльності. Так, О.М. Вінник виділяє таких учасників:

– виконавці – суб'єкти господарювання, що здійснюють практичні дії щодо реалізації інвестицій. Наприклад, проектні, будівельні, впроваджувальні та інші організації, що виконують роботи, виготовляють продукцію, надають послуги, необхідні для реалізації інвестицій;

– банки та інші фінансові структури, що надають кошти для вкладення інвестицій;

– інвестиційні інститути, серед яких чільне місце посідають інвестиційні фонди та інвестиційні компанії, довірчі товариства (виконують роль фінансових посередників на ринку інвестицій);

– органи державного, регіонального, галузевого, міжгалузевого тощо господарського управління (міністерства та відомства, виконкоми місцевих рад народних депутатів, господарські об'єднання тощо);

– органи державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності [3, с. 56].

Цей перелік доповнює О.Р. Кибенко, виділяючи також:

– одержувача інвестицій – особу, яка отримала від інвестора у власність або в користування майно, майнові права та інші цінності, що мають ринкову вартість, і використовує їх у власній господарській діяльності, включаючи подальше інвестування;

– інвестиційного посередника – суб'єкт посередницької діяльності, що на договірних підставах отримав від інвестора майно, майнові права та інші цінності для подальшого інвестування, яке здійснюється на професійних засадах [4, с. 221].

В.Д. Чернадчук вважає, що в інвестиційному процесі прямо чи опосередковано беруть участь особи, інтереси яких можуть не завжди збігатися. На думку автора, нині в інвестиційній діяльності виділяються:

– дрібні інвестори, в основному фізичні особи і насамперед громадяни України, які зацікавлені в отриманні від своїх вкладень реальних прибутків (дивідендів, відсотків) у найбільш оптимальні строки;

– великі інвестори, які зацікавлені вкласти свої кошти, зокрема акумульовані кошти дрібних інвесторів, у реальні та гарантовані інвестиційні проекти; мати контроль за діяльністю підприємницьких структур, що інвестуються, отримати ті ж прибутки, за їх рахунок профінансувати свої управлінські витрати та розрахуватися з вкладниками, а також мати інші інтереси: створення іміджу, власна виробнича діяльність, представницькі витрати тощо;

– учасники інвестиційного процесу, які зацікавлені отримати по можливості більшу частку здійснюваних інвестицій і тому можуть завищувати ціни на виконані роботи чи надані послуги;

– трудові колективи підприємницьких структур, що інвестуються, які прагнуть отримати прибуток через високі заробітні плати та соціальні витрати;

– адміністрація (менеджери), яка здійснює регулювання фінансових потоків і зацікавлена в

тому, щоб вкладені інвестиції тривалий час перебували в їх розпорядженні, а також у спрямуванні отриманого прибутку на реінвестування. Вона може мати і корисливі інтереси: невиправдані заробітні плати, високі премії, невиправдані відрахування, нераціональне використання матеріальних та інших ресурсів;

– посередницькі структури, що обслуговують інвестиційний процес, наприклад, незалежні рестратори, на послуги яких витрачається частина отриманого прибутку [5, с. 68].

Особливе місце серед суб'єктів інвестиційної діяльності займає держава в особі уповноважених державних органів. Специфіка такого правового становища полягає у виконанні низки функцій, які залежно від виду правовідносин можуть мати різну правову спрямованість. Держава бере участь в інвестиційному процесі як безпосередньо через державний сектор економіки, так і побічно через свої інституції: органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, Національний банк України, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет України. Зауважимо, що загалом суттєво знизилась роль держави як інвестора, однак, тим не менше вона все більше виступає як суб'єкт, що регулює і стимулює інвестиційні потоки з метою впливу на їх кількість, якість, порядок розміщення та систематизацію. Необхідно підкреслити, що держава в інвестиційних відносинах виступає, з одного боку, як суб'єкт адміністративних владних відносин, а з іншого – може бути безпосереднім учасником інвестиційних цивільних відносин і виступати у ролі суб'єкта цивільних відносин. За таких обставин особлива увага відводиться спеціальним режимам інвестиційної діяльності.

З урахуванням як публічно-правового, так і приватноправового аспектів прояву участі держави як учасника інвестиційних відносин її функції зводяться до таких:

1) учасник міжнародних договорів про інвестиційну діяльність;

2) регулятор внутрішніх інвестиційних відносин;

3) гарант виконання інвестиційних зобов'язань національним суб'єктом інвестиційної діяльності перед іноземним інвестором;

4) сторона в договірних відносинах з інвестором;

5) безпосередній інвестор.

Слід підкреслити, що поряд із заощадженнями населення інвестиційні ресурси, які утворюються в державі, формуються також за рахунок власних ресурсів інвестиційних посередників, тимчасово

вільних грошових коштів підприємств, коштів іноземних інвесторів як окреме джерело таких ресурсів, а також коштів держави, інших держав і міжурядових організацій.

Отже, враховуючи важливу роль інвестиційних посередників у процесі реалізації інвестиційної пропозиції та інвестиційного попиту, логічним є, що ринковий механізм мобілізації інвестиційних ресурсів та їх спрямованого розміщення передбачає наявність розвиненої інфраструктури, яка супроводжує інвестиційний процес у вигляді інвестиційних посередників, утворених у різних, але визначених законодавством спеціальних організаційно-правових формах відповідно до функціональної специфіки їх діяльності.

Так, за організаційно-правовою формою, видами та врегульованим законодавством порядком здійснення діяльності мережа інвестиційних посередників має відповідати ступеню розвитку ринкової економіки загалом і рівню тих завдань в інвестиційній сфері, що є складником економічної політики держави зокрема.

Традиційно інвестиційних посередників поділяють на: 1) банківські установи; 2) небанківські фінансові установи (страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки, ломбарди тощо); 3) інститути спільного інвестування.

Захист інвестицій – це комплекс організаційних, технічних та правових заходів, спрямованих на створення умов, які сприяють збереженню інвестицій, досягненню мети внесення інвестицій, ефективній діяльності об'єктів інвестування та реінвестування, захисту законних прав та інтересів інвесторів, зокрема права на отримання прибутку (доходу) від інвестицій.

Держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності, а також іноземних інвестицій. Захист інвестицій забезпечується законодавством України, а також міжнародними договорами України. Інвесторам, зокрема іноземним, забезпечується рівноправний режим, що виключає застосування заходів дискримінаційного характеру, які могли б перешкодити управлінню інвестиціями, їх використанню та ліквідації, а також передбачаються умови і порядок вивозу вкладених цінностей і результатів інвестицій. З метою забезпечення сприятливого і стабільного інвестиційного режиму держава встановлює державні гарантії захисту інвестицій.

Інвестиційне законодавство України в частині гарантування захисту іноземних гарантій є досить недосконалим, існує необхідність:

- доповнити визначення іноземних інвестицій словосполученням «екологічного ефекту»;
- розробити ефективну систему страхування некомерційних ризиків;
- забезпечити реальне виконання гарантій переказу прибутків;
- здійснити нормативно-правове закріплення поняття «припинення інвестиційної діяльності».

Висновки. Аналіз законодавства України, що регулює інвестиційну діяльність, дає змогу зробити висновок, що поняття «суб'єкт інвестиційної діяльності» має потребу у корегуванні, тому що чинні норми права не цілком окреслюють коло суб'єктів інвестиційної діяльності, що значно звужує коло потенційних інвесторів. Тому до Закону України «Про інвестиційну діяльність» необхідно внести відповідні зміни, що обгрунтовані у статті.

Список літератури:

1. Про захист іноземних інвестицій в Україні: Закон України від 10.09.1991 № 1540а-ХІІ. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1540%D0%B0-12/card2#Card>.
2. Майорова Т.В. Інвестиційна діяльність: підручник. К.: Центр учбової літератури, 2009. 472 с.
3. Вінник О.М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення. К.: Атіка, 2003. 352 с.
4. Кібенко О.Р. Інвестиційна діяльність: визначення, суб'єкти, класифікація та співвідношення з підприємницькою діяльністю. Вісник університету внутрішніх справ. 1999. № 6. С. 220–222.
5. Чернадчук В.Д., Сухонос В.В., Чернадчук Т.О. Основи інвестиційного права України: навчальний посібник / За заг. ред. В.Д. Чернадчука. 2-ге вид., перероб. і доп. Суми: ВТД «Університетська книга»; К.: Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2005. 384 с.

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье проводится анализ доктринальных определений субъектов инвестиционной деятельности. Проведенное исследование свидетельствует о доминировании разработок экономического аспекта вопроса над юридическим, что, возможно, связано с экономической природой процесса инвестиционной деятельности. Вынесение этой проблемы в правовую плоскость позволит обеспечить эффективное правовое регулирование этой экономической категории. В статье определено функциональное назначение гарантий прав и законных интересов инвесторов, исследована система таких гарантий, выявлены пробелы указанной системы и проблемы реализации отдельных гарантий. Государство гарантирует защиту инвестиций независимо от форм собственности и источников инвестирования, включая иностранные инвестиции. Всем инвесторам (в т.ч., иностранным) обеспечивается равноправный режим, исключающий применение мер дискриминационного характера, которые могли бы препятствовать управлению инвестициями, их использованию и ликвидации.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестор, реципиент инвестиций, гарантии, права и обязанности.

LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF INVESTMENT ACTIVITY

The article analyzes the doctrinal definitions of subjects of investment activity. The conducted research testifies to the domination of developments of the economic aspect of the issue over the legal one, which is probably connected with the economic nature of the process of investment activity. Putting this problem on the legal plane will ensure effective legal regulation of this economic category. The article defines the functional purpose of guarantees of the rights and legitimate interests of investors, a system of such guarantees is investigated, gaps of this system and problems of implementing certain guarantees are identified. The state guarantees the protection of investments regardless of the forms of ownership and sources of investment, including foreign investment. All investors (including foreign ones) are guaranteed equal treatment, excluding the use of discriminatory measures that could impede the management of investments, their use and liquidation.

Key words: investments, investment activity, investor, recipient of investments, guarantees, rights and obligations.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3:364-787.2

Мельник В.П.

Київський інститут інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПЕНСІЇ У СОЛІДАРНІЙ СИСТЕМІ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ У КОНТЕКСТІ НОВІТНЬОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У цій науковій статті досліджуються теоретико-правові питання щодо пенсій у солідарній системі пенсійного страхування. Акцентовано увагу на проблемах функціонування солідарної системи, наголошено на важливості її реформування. Відзначено ключові проблеми пенсій у солідарній системі пенсійного страхування. Наголошено на недосконалості пенсійних реформ та новацій. Проаналізовано особливості окремих видів пенсій у солідарній системі, зокрема пенсій за віком, по інвалідності, втраті годувальника. Підкреслено недостатньо конструктивну тенденцію щодо скасування професійних пенсій. Зроблено висновки.

Ключові слова: пенсійне страхування, солідарна система пенсійного страхування, пенсія, пенсія за віком, пенсія по інвалідності, пенсія у зв'язку з втратою годувальника, професійна пенсія, концепція пенсійної реформи, пенсійний кодекс.

Постановка проблеми. Серед основних пріоритетів проголошених та декларованих в Україні реформ провідне місце посідає пенсійна реформа, яка, насамперед, спрямована на новітнє реформування пенсійного страхування та його видів. Принциповим та важливим напрямом такого реформування є удосконалення права на окремі види пенсій у солідарній системі пенсійного страхування як основоположних соціальних прав [1, с. 17–18; 2, с. 252–255].

За змістом Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст. 2) (далі – Закон № 1058-IV) перший рівень пенсійного забезпечення – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених цим Законом (далі – солідарна система) [3]. Норми Закону № 1058-IV (ст. 9) передбачають, що у солідарній системі призначаються такі пенсійні виплати: 1) пенсія

за віком; 2) пенсія по інвалідності; 3) пенсія у зв'язку з втратою годувальника. При цьому солідарна система є ключовим рівнем пенсійного страхування, що забезпечує його функціонування в умовах сьогодення та забезпечує матеріальні потреби осіб, які не є повною мірою конкурентоспроможними на ринку праці. Необхідність якісного та системного реформування солідарної системи викликана тим, що останнім часом значно загострилась тенденція зростання чисельності осіб, які потребують матеріального забезпечення за рахунок суспільства та держави, а також відсутності належних джерел фінансування, достатніх для повноцінного функціонування, навіть незважаючи на постійну бюджетну підтримку [4; 5]. Така ситуація демотивує системне зростання рівня пенсійних виплат, а відтак і розміру пенсій. Принагідно нагадати, що мінімальний розмір пенсії за віком, що відповідає встановленому у державі розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2018 року – 1373 гривні, з 1 липня – 1435 гривень, з 1 грудня – 1497 гривень [6].

З правової точки зору пенсії у солідарній системі спрямовані,

по-перше, на забезпечення ефективного функціонування солідарної системи; по-друге, на матеріальне забезпечення осіб, застрахованих у пенсійному страхуванні, у зв'язку із старістю, інвалідністю, втратою годувальника та втратою професійної придатності крізь призму гарантування достатнього життєвого рівня; по-третє, на стимулювання розвитку відповідного законодавчого забезпечення; по-четверте, на підвищення ефективності та дієвості відповідних прав на такі пенсії.

Незважаючи на соціальну, позитивну спрямованість пенсій у солідарній системі, доречно відзначити, що вони є досить вразливим соціально-правовим явищем, враховуючи такі чинники, як: 1) невідповідність сучасному стану розвитку суспільства та держави; 2) недосконалість солідарної системи; 3) відсутність та суперечливість нормативно-правового регулювання; 4) недосконалість прав правомочних осіб у солідарній системі; 5) відсутність якісних соціальних стандартів та гарантій; 6) відсутність належного нагляду та контролю. Доречно відзначити, що протягом 1991–2017 рр. в Україні було проведено низку реформ, спрямованих на удосконалення пенсій у солідарній системі [7–11]. Однак вони мали переважно ситуативний та фрагментарний характер, без комплексної, всебічної оцінки пенсійної системи та чіткого плану її концептуальної трансформації. Показовою у цьому контексті є пенсійна реформа (2017 р.), яку було здійснено шляхом ухвалення парламентом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій» [12]. Цим Законом серед інших його новацій удосконалено умови та порядок призначення пенсій у солідарній системі. Проте його ухвалення не зняло з порядку денного уряду та парламенту проблему комплексної пенсійної реформи, яка б на належному рівні впорядкувала функціонування всіх рівнів пенсійного забезпечення та, насамперед, солідарної системи і передбачених у ній пенсій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких вчених-юристів, як: В.М. Андрієв, В.С. Венедіков, С.В. Венедіков, С.Я. Вавженчук, С.В. Вишновецька, І.В. Зуб, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, П.Д. Пилипенко, С.В. Попов, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, О.М. Обушенко, С.М. Синчук, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, М.М. Шумило,

Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та ін. Слід наголосити, що в умовах проголошеної стратегії нашої держави на соціальні реформи, якісне та системне реформування солідарної системи пенсійного страхування має пріоритетне значення. У цьому плані якісного реформування потребують пенсії у солідарній системі крізь призму розроблення більш дієвих та доступних механізмів щодо нарахування, призначення та виплати як складника здійснення якісної пенсійної реформи та системного, комплексного удосконалення пенсійного законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є науково-правове дослідження пенсій у солідарній системі крізь призму новацій пенсійної реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, акцентуючи увагу на понятті пенсій у солідарній системі, варто дослідити сутність на ознаки пенсії у правовій доктрині та доктрині права соціального забезпечення [13, с. 124–163; 14, с. 41–46]. У юридичній літературі наголошується, що пенсійне забезпечення являє собою форму матеріального забезпечення фізичних осіб суб'єктів як загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, так і недержавного пенсійного забезпечення у вигляді пенсій та соціальних послуг, які формуються за рахунок страхових внесків, що сплачуються за кошти юридичних та/або фізичних осіб, державного й місцевого бюджетів, цільових фондів, та акумулюються на банківських рахунках Пенсійного і Накопичувального фондів, недержавних пенсійних фондів, банківських установ [15, с. 7–8]. Водночас термін «пенсія» дослідниками, зокрема С.М. Синчук, трактується як «передбачене законом або договором систематичне матеріальне забезпечення непрацездатних за рахунок спеціальних пенсійних фондів у зв'язку з настанням таких пенсійних ризиків, як старість, інвалідність, втрата годувальника у розмірі, пропорційному їх трудовому (страховому) стажу» [16, с. 13]. Своєю чергою М.М. Шумило розглядає термін «пенсія» як «один із правових інструментів реалізації державою своєї соціальної функції через органи спеціальної компетенції, що відображається у щомісячному матеріальному (грошовому) забезпеченні, у порядку та випадках, визначених чинним законодавством, для саморозвитку та реалізації своїх прав особами, які повністю або частково втратили працездатність» [17, с. 15]. Також варто наголосити, що легальне визначення терміна «пенсія» міститься у Законі № 1058-IV (ст. 1), за яким пенсія – щомісячна пенсійна виплата в солідарній

системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом.

Теоретико-правовий аналіз цих та інших наукових підходів дає змогу констатувати, що пенсії у солідарній системі являють собою комплексний вид соціальних (пенсійних) виплат, які мають, як правило, постійний характер у зв'язку зі старістю, інвалідністю, втратою годувальника та іншими обставинами за рахунок коштів Пенсійного фонду у встановленому порядку. Основними ознаками пенсій у солідарній системі є такі: а) основний базовий вид соціальних (пенсійних) виплат; б) гарантується солідарною системою пенсійного страхування; в) мають, як правило, постійний характер; г) обраховуються за спеціальною формулою; ґ) призначаються у зв'язку зі старістю, інвалідністю, втратою годувальника, втратою професійної придатності та іншими соціальними (пенсійними) ризиками; д) надаються за рахунок коштів Пенсійного фонду України; е) призначаються у порядку, передбаченому законодавством. Ще однією важливою рисою пенсій у солідарній системі є їх поділ на: пенсії за віком, пенсії по інвалідності та пенсії у зв'язку із втратою годувальника. Крім того, ще одним окремим видом таких пенсій є професійні (спеціальні) пенсії [18, с. 248–252]. У контексті проведеної пенсійної реформи (2017 р.) певних змін зазнали окремі види пенсій у солідарній системі. Тому доречним було б їх розглянути.

По-перше, пенсія за віком у солідарній системі є однією із найбільш поширених. Її основне призначення – матеріальне забезпечення осіб, які у зв'язку із досягненням пенсійного віку, не можуть на належному рівні конкурувати на ринку праці (ст. ст. 26-29 Закону № 1058-IV).

Серед основних особливостей пенсії за віком варто виділити: 1) умовами призначення пенсії є такі: досягнення 60 років; наявність страхового стажу 15 р. (до 31.12. 2017 р.); 25 р. (з 01.01. по 31.12.2018 р.); поетапне щорічне збільшення 26-35 р. (з 01.01.2019 р. по 01.01.2028 р.); поетапне збільшення пенсійного віку жінок з 55 до 60 років (які народилися відповідно з 30.09.1956 р. до 31.12. 1961 р.); 2) спеціальні умови призначення з 01.01. 2018 р. за відсутності відповідного страхового стажу: досягнення 63 років; поетапне щорічне збільшення страхового стажу: від 15 до 25 р. (по 31.12.2018 р.); від 16 до 26 р.

(з 01.01. 2019 р. по 31.12.2019 р.); від 17 до 27 р. до, відповідно, від 25 до 35 р. (з 01.01.2020 р. по 31.12.2020 р. до, відповідно, 01.01.2028 р.); 3) спеціальні умови призначення з 01.01. 2019 р. за відсутності відповідного страхового стажу: досягнення 65 років; страховий стаж від 15 до 16 р. (з 01.01. по 31.12.2018 р.); поетапне збільшення страхового стажу від 15–17 р. до, відповідно, 15-25 р. (з 01.01.2020 по 31.12. 2020 р. до, відповідно, 01.01.2028 р.); 4) спеціальні умови призначення з 01.01. 2028 р.: страховий стаж 40 та більше років; 5) визначення розміру пенсії за спеціальною формулою: пенсія становить: заробітна плата помножена на коефіцієнт страхового стажу; 6) максимальний розмір пенсії становить десять прожиткових мінімумів для осіб, які втратили працездатність (13 730 грн (01.01.2018 р.); 14350 грн (01.07.2018 р.); 14970 грн (01.12.2018 р.); 7) максимальний розмір пенсії до 31.12.2017 р. – 10 740 грн; 8) мінімальний розмір за наявності страхового стажу у чоловіків 35 р., а у жінок 30 р. – це розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; 9) підвищення розміру пенсії для осіб, які виявили бажання працювати й одержувати пенсію з більш пізнього віку, пенсія за віком призначається з урахуванням страхового стажу на день звернення за призначенням пенсії з підвищенням розміру пенсії за віком, на такий відсоток: на 0,5% – за кожний повний місяць страхового стажу починаючи з місяця, наступного за місяцем досягнення пенсійного віку у разі відстрочення виходу на пенсію на строк до 60 місяців; на 0,75% – за кожний повний місяць страхового стажу починаючи з місяця, наступного за місяцем досягнення пенсійного віку у разі відстрочення виходу на пенсію на строк понад 60 місяців.

Теоретико-правовий аналіз зазначених положень дає змогу констатувати: наявність диференційованих умов щодо пенсійного віку та страхового стажу видаються такими, що мають ускладнений характер та не сприяють ефективності права на пенсію за віком; наявність не досить чітких та прозорих механізмів визначення розміру пенсії за віком; наявність недостатньо обґрунтованої максимальної межі призначеної пенсії за віком; відсутність належної мотивації щодо відкладення моменту виходу на пенсію за віком.

По-друге, призначення пенсії по інвалідності у солідарній системі – матеріальне забезпечення осіб, які у зв'язку із наявністю інвалідності втратили працездатність та не можуть на належному рівні конкурувати на ринку праці (ст. 30-35 Закону № 1058-IV).

Серед основних особливостей пенсії по інвалідності варто виділити такі: 1) умови призначення: встановлення інвалідності (групи інвалідності відповідно до висновку органів медико-соціальної експертизи (далі – МСЕ), що спричинила повну або часткову втрату працездатності; наявність диференційованого страхового стажу: а) для осіб з інвалідністю I групи: від 1 до 10 р. (від 25 до, відповідно, від 54 до 59 років); б) для осіб з інвалідністю II та III груп: від 1 до 14 р. (від 23 до, відповідно, від 56 до 59 років); 2) якщо інвалідність настала в період проходження строкової військової служби або внаслідок поранення, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час участі у масових акціях громадського протесту в Україні з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року за євроінтеграцію та проти режиму Януковича (Революції Гідності), у особи, яка звернулася за медичною допомогою у період з 21 листопада 2013 року по 30 квітня 2014 року, то пенсія по інвалідності призначається особі незалежно від наявності страхового стажу; 3) пенсія залежно від групи інвалідності призначається в таких розмірах: особам з інвалідністю I групи – 100 відсотків пенсії за віком; особам з інвалідністю II групи – 90 відсотків пенсії за віком; особам з інвалідністю III групи – 50 відсотків пенсії за віком; 4) пенсія призначається на весь строк встановлення інвалідності; 5) особам з інвалідністю, які досягли пенсійного віку пенсії по інвалідності призначаються довічно; 6) у разі зміни групи інвалідності пенсія в новому розмірі виплачується з дня зміни групи інвалідності, а якщо особі встановлено інвалідність нижчої групи, пенсія виплачується за попередньою групою до кінця місяця, в якому змінено групу інвалідності; 7) у разі якщо особа не з'явилася в органи МСЕ на повторний огляд у визначений для цього строк, виплата пенсії по інвалідності зупиняється з першого числа місяця, наступного за місяцем, у якому вона мала з'явитися на повторний огляд; 8) у разі якщо строк повторного огляду МСЕ особою з інвалідністю пропущено з поважних причин або в разі визнання її знову особою з інвалідністю виплата пенсії по інвалідності відновлюється з дня, з якого припинено виплату, до дня повторного огляду, але не більш як за три роки, якщо орган МСЕ визнає її за цей період особою з інвалідністю (якщо під час повторного огляду особи з інвалідністю переведено на іншу групу інвалідності (вищу або нижчу), пенсія за зазначений період випла-

чується за попередньою групою інвалідності); 9) органи МСЕ зобов'язані повідомляти територіальні органи Пенсійного фонду в порядку, встановленому законодавством, про результати повторного огляду осіб, яким призначена пенсія по інвалідності, та про нез'явлення цих осіб на зазначений огляд.

Теоретико-правовий аналіз зазначених положень дає змогу констатувати: наявність недостатньо обґрунтованих диференційованих умов щодо страхового стажу видаються такими, що мають ускладнений характер та не сприяють ефективності права на пенсію по інвалідності; наявність не досить чітких та прозорих механізмів визначення розміру пенсії по інвалідності; наявність не досить переконливої процедури оскаржень рішень органів МСЕ щодо групи інвалідності органами Пенсійного фонду України; відсутність належних механізмів щодо трактувань зміни групи інвалідності на користь особи з інвалідністю.

По-третє, призначення пенсії у зв'язку з втраченою годувальника у солідарній системі – матеріальне забезпечення осіб, які у зв'язку із втраченою годувальника не мають належних джерел забезпечення достатнього життєвого рівня (ст. ст. 36-39 Закону № 1058-IV).

Серед основних особливостей такої пенсії варто виділити: 1) умовами призначення пенсії є такі: наявність статусу непрацездатного члена сім'ї померлого годувальника; наявність страхового стажу у годувальника (відповідно до стажу для призначення пенсії по інвалідності III групи); у разі смерті годувальника пенсіонера, особи з інвалідністю, особи внаслідок поранення, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час участі у масових акціях громадського протесту в Україні з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року за євроінтеграцію та проти режиму Януковича (Революції Гідності), – незалежно від тривалості страхового стажу; пенсія дітям призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника; батьки і чоловік (дружина) померлого, які не були на його утриманні, мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, якщо втратили джерело засобів до існування; 2) непрацездатними членами сім'ї вважаються: а) чоловік (дружина), батько, мати, якщо вони є особами з інвалідністю або досягли загального пенсійного віку; б) діти (зокрема, діти, які народилися до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника) померлого годувальника, які не досягли 18 років

або старші цього віку, якщо вони стали особами з інвалідністю до досягнення 18 років; в) діти, які навчаються за денною формою навчання у загальноосвітніх навчальних закладах системи загальної середньої освіти, а також професійно-технічних, вищих навчальних закладах (зокрема, у період між завершенням навчання в одному із зазначених навчальних закладів та вступом до іншого навчального закладу або у період між завершенням навчання за одним освітньо-кваліфікаційним рівнем та продовженням навчання за іншим за умови, що такий період не перевищує чотирьох місяців), – до закінчення такими дітьми навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, та діти-сироти – до досягнення ними 23 років незалежно від того, навчаються вони чи ні; г) чоловік (дружина), а в разі їх відсутності – один з батьків або брат чи сестра, дідусь чи бабуся померлого годувальника незалежно від віку і працездатності, якщо він (вона) не працюють і зайняті доглядом за дитиною (дітьми) померлого годувальника до досягнення нею (ними) 8 років; 3) до членів сім'ї, які вважаються такими, що були на утриманні померлого годувальника, відносяться непрацездатні особи, якщо вони: були на повному утриманні померлого годувальника; одержували від померлого годувальника допомогу, що була для них постійним і основним джерелом засобів до існування; 4) усиновлені діти мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника нарівні з рідними дітьми; 5) неповнолітні діти, які мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, зберігають це право і в разі їх усиновлення; 6) пенсія призначається в розмірі: на одного непрацездатного члена сім'ї – 50 відсотків пенсії за віком померлого годувальника; на двох та більше непрацездатних членів сім'ї – 100 відсотків пенсії за віком померлого годувальника, що розподіляється між ними рівними частками; дітям-сиротам пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається, виходячи з розміру пенсії за віком кожного з батьків; 7) пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається на весь період, протягом якого член сім'ї померлого годувальника вважається непрацездатним, а членам сім'ї, які досягли загального пенсійного віку, – довічно; 8) зміна розміру пенсії або припинення її виплати членам сім'ї здійснюється з першого числа місяця, що настає за місяцем, у якому склалася обставина, що спричинили зміну розміру або припинення виплати пенсії; 9) на всіх членів сім'ї, які мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, призначається одна спільна пенсія; на вимогу члена сім'ї із загальної суми пенсії виділяється його частка, яка виплачується окремо.

Теоретико-правовий аналіз зазначених положень дає змогу констатувати: відсутність чітко структурованих умов призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника; наявність не досить чітких та прозорих обґрунтувань розміру пенсії на одну непрацездатну особу; відсутність чітких умов виділення частки пенсії.

Ще одним видом пенсій у солідарній системі є професійна (спеціальна) пенсія (пенсія за вислугу років). Призначення професійної (спеціальної) пенсії у солідарній системі – матеріальне забезпечення осіб, які у зв'язку з втратою професійної придатності не можуть продовжувати роботу за певною посадою (професією). Прикладом таких пенсій є пенсії для прокурорів [19]. Слід зауважити, що в умовах сьогодення відбувається процес відміни (скасування) професійних пенсій (наприклад, державним службовцям, науково-педагогічним працівникам тощо) [20, с. 35–39]. З такою тенденцією складно погодитися. Видається доречним переглянути такий підхід та відродити професійні пенсії у важливих сферах суспільного життя.

Ще одним видом пенсій у солідарній системі є професійна (спеціальна) пенсія (пенсія за вислугу років). Призначення професійної (спеціальної) пенсії у солідарній системі – матеріальне забезпечення осіб, які у зв'язку з втратою професійної придатності не можуть продовжувати роботу за певною посадою (професією). Прикладом таких пенсій є пенсії для прокурорів [19]. Слід зауважити, що в умовах сьогодення відбувається процес відміни (скасування) професійних пенсій (наприклад, державним службовцям, науково-педагогічним працівникам тощо) [20, с. 35–39]. З такою тенденцією складно погодитися. Видається доречним переглянути такий підхід та відродити професійні пенсії у важливих сферах суспільного життя.

Висновок. З огляду на вищевикладене основними тенденціями удосконалення законодавчого забезпечення пенсій у солідарній системі є такі: 1) розроблення та затвердження новітньої Концепції пенсійної реформи; 2) розроблення та затвердження Концепції удосконалення солідарної системи пенсійного страхування; 3) підвищення ефективності, дієвості та прозорості умов та підстав призначення пенсій у солідарній системі; 4) розроблення прозорих механізмів обчислення розмірів пенсій; 5) підвищення ефективності, доступності механізмів реалізації та гарантування права на пенсії у солідарній системі; 6) відновлення системи професійних пенсій у суспільно важливих сферах; 7) розроблення, громадські обговорення та затвердження Пенсійного кодексу України як єдиного законодавчого акта у сфері пенсійного забезпечення.

Список літератури:

1. Іншин М.І., Сіроха Д.І. Соціальна держава: сутність і перспективи. Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р. / За загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.О. Попелюшка. К.: ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2015. С. 17–21.
2. Костюк В.Л. Конституційне право на соціальний захист в умовах сьогодення: науково-правовий аспект. Публічне право. 2015. № 2 (18). С. 252–259.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV/ Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 376.
4. Пенсійний фонд назвав кількість пенсіонерів в Україні: URL: <http://news.finance.ua/ua/news/-/378360/pf-nazvav-kilkist-pensioneriv-v-ukrayini>.
5. Уряд схвалив бюджет Пенсійного фонду на 2018 рік URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/11/632897>.
6. Про Державний бюджет на 2018 рік: Закон України від 7 грудня 2017 року № 2246-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2018. № 3–4. Ст.26.
7. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1788-XII. / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 10.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV. / Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 376.
9. Про заходи законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 року № 3668-VI. / Відомості Верховної Ради України. 2012–. № 12–13. Ст. 82.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 2 березня 2015 року № 213-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2015. № 22. Ст. 145.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2017. № 40–41. Ст. 383.
13. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: монографія / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стандик та ін. К.: Ін Юре, 2012. 540 с.
14. Костюк В.Л. Пенсійне право: проблеми, виклики, становлення. Актуальні проблеми соціального права. Випуск. III. Збірник матеріалів учасників Всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2016 р. / За заг. ред. Костюка В.Л., Мельника В.П. К.: ПВГОІ «ІРСТ Україна», 2017. С. 41–46.
15. Кравчук Т.В. Пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника у солідарній пенсійній системі України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одес. нац. юрид. акад. О., 2008. 20 с.
16. Сивак С.М. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 1999. 17 с.
17. Шумило М.М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одес. нац. юрид. акад. О., 2009. 20 с.
18. Костюк В.Л. Професійні пенсії: проблеми, виклики та перспективи. / Костюк В.Л., Мельник В.П. Сучасні проблеми трудового та пенсійного законодавства: матеріали IV Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Харків, 27 листопада 2015 р.); / за заг. ред. К.Ю. Мельника. МВС України; Харк. ун-т внутр. справ. Х., ХНУВС, 2015. С. 248–252.
19. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. / Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
20. Костюк В.Л. Пенсійне забезпечення державних службовців: проблеми, виклики та перспективи. Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення: матеріали V Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Харків, 28 жовтня 2016 р.); / за заг. ред. К.Ю. Мельника. МВС України; Харк. ун-т внутр. справ. Х., ХНУВС, 2016. С. 35–39.

ПЕНСИИ В СОЛИДАРНОЙ СИСТЕМЕ ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ НОВОЙ РЕФОРМЫ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В этой научной статье исследуются теоретико-правовые вопросы пенсий в солидарной системе пенсионного страхования. Акцентировано внимание на проблемах функционирования солидарной системы, отмечается важность ее реформирования. Отмечены ключевые проблемы пенсий в солидарной системе пенсионного страхования. Подчеркнуто несовершенство пенсионных реформ и новаций. Проанализированы особенности отдельных видов пенсий в солидарной системе, в частности пенсий по возрасту, по инвалидности, потере кормильца. Подчеркнуто недостаточно конструктивную тенденцию отмены профессиональных пенсий. Подготовлены выводы.

Ключевые слова: пенсионное страхование, солидарная система пенсионного страхования, пенсия, пенсия по возрасту, пенсия по инвалидности, пенсия в связи с потерей кормильца, профессиональная пенсия, концепция пенсионной реформы, пенсионный кодекс.

PENSIONS IN PAY-AS-YOU-GO PENSION INSURANCE SYSTEM IN THE CONTEXT OF THE LATEST REFORM: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

In this scientific article the theoretical and legal issues concerning pensions in the pay-as-you-go pension insurance systems are researched. A special emphasis is placed on the problems of functioning of the abovementioned system, its reforming is of paramount importance. The key problems of pensions in the pay-as-you-go pension insurance systems are mentioned. The imperfection of pension reforms and innovations is emphasized. The peculiarities of certain types of pensions in the pay-as-you-go pension insurance systems are analyzed, in particular pensions by age, disability pension and breadwinner loss pension. An insufficient constructive tendency towards cancellation of professional pensions was underlined. Conclusions are made.

Key words: pension insurance, pay-as-you-go pension insurance system, pension, old-age pension, disability pension, survivor/benefit pension, professional pension, the concept of pension reform, pension code.

Неселевська А.А.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Метою наукової статті є аналіз європейського досвіду забезпечення трудової дисципліни на державній службі через заходи дисциплінарної відповідальності та можливості його використання в Україні в умовах європеїзації та реформи державного управління. Предметом дослідження є дисциплінарна відповідальність як один із основних видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців. У статті проаналізовано законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців у державах-членах Європейського Союзу: Франції, Швейцарії, Болгарії, Литви, Естонії, Польщі, Латвії, Іспанії, Великої Британії, Австрії, Фінляндії. У результаті дослідження автор дійшов висновку, що певний досвід було б корисно реалізувати в Україні.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, трудова дисципліна, Закон України «Про державну службу», досвід країн ЄС.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління стало складовою частиною підготовки до європейської інтеграції. Це доводить досвід країн Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС під час останнього розширення. Їх підготовка до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку та адміністративної спроможності. Нині Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання *acquis communautaire*. Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд «м'яких» стандартів – Білих книг та комунікацій Європейської комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що з'являлися напередодні розширення. Загальновідомим в Європейському Союзі введений в обіг термін «європеїзація», який стосовно державного управління означає запозичення досвіду та запровадження кращої управлінської практики органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптацію або пристосування наці-

ональних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС [7]. Надбання країн ЄС має бути використано та впроваджено Україною, що має наміри інтегруватися до Європейського Союзу, незалежно від того, чи йдеться про повне членство в ЄС, чи про посилене/поглиблене співробітництво – адже європеїзація є обов'язковою для держави, що обрала шлях європейської інтеграції. Європеїзації має передувати вивчення та узагальнення досвіду ЄС щодо інституційного розвитку та формування адміністративної спроможності.

Початком офіційної європеїзації України в частині державного управління стало підписання Угоди про асоціацію, якою передбачено, що «сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» [2]. Законодавче закріплення нових принципів трудових прав, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію [4]. Частина цих принципів відображена в ухваленій Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [3]. «Основні проблеми державної служби в Україні пов'язані із недотриманням принципів прийняття на державну службу

на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкою дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами».

Так, вразливість та недосконалість цього інституту пов'язана із таким: 1) відсутність ефективних механізмів реалізації права на державну службу; 2) недосконалість правового регулювання службово-трудова відносин; 3) недосконалість законодавства про державну службу та неузгодженість із актами трудового законодавства; 4) відсутність ефективної, позитивної мотивації праці державних службовців; 5) недосконалість правового статусу державних службовців; 6) відсутність ефективних механізмів забезпечення трудової дисципліни; 7) недосконалість механізмів нагляду та контролю з питань трудової дисципліни на державній службі. Слід зауважити, що удосконалення трудової дисципліни на державній службі пов'язано із новітніми процесами кодифікації трудового законодавства, розбудовою новітнього законодавства про державну службу з урахуванням національного та міжнародного досвіду [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких вчених-юристів, як: В.С. Венедіктов, І.В. Зуб, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, В.Л. Костюк, Д.Є. Кутоманов, О.А. Линдюк, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, В.Я. Мацюк, В.О. Петришин, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та ін. Справедливим буде відзначити, що розроблені зазначеними та іншими вченими доктринальні підходи до розуміння трудової дисципліни заслуговують на підтримку як складова частина системного реформування ринку праці та державної служби. Враховуючи сучасні процеси подальшого удосконалення державної служби, необхідність інституційних змін та новацій, що пов'язані із її професіоналізацією, євроінтеграційними тенденціями, проблематика трудової дисципліни, механізмів її забезпечення набуває важливої актуальності, належного законодавчого розв'язання.

Метою наукової статті є аналіз європейського досвіду забезпечення трудової дисципліни на державній службі через заходи дисциплінарної відповідальності та можливостей його використання в Україні в умовах європеїзації та реформи державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Першочерговим є аналіз досвіду регулювання

державної служби в державах-членах Європейського Союзу та порівняння з українським законодавством. Варто дослідити досвід Франції, яка, як і Україна, є парламентською республікою, Швейцарії, у якій сформовано одну із найбільш дієвих моделей державної служби. Також, звичайно, Болгарії, Литви, Естонії, Польщі, Латвії, Іспанії, Великої Британії, Австрії, Фінляндії, Норвегії.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців врегульовано як у профільних законах про державну службу (Болгарія, Литва, Естонія, Польща, Австрія), так і у спеціальних законах (Латвія, Іспанія). Так, наприклад, законодавство Франції про державну службу є загальним статутом, який міститься в чотирьох законах, що складають чотири розділи статуту [5, с. 8]. Практика притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців у Норвегії та Фінляндії помітно відрізняється від досвіду зазначених країн. Дисциплінарна процедура щодо державних службовців детально не регламентована законодавством ні Норвегії, ні Фінляндії. Наприклад, у Фінляндії Закон «Про державних службовців» не дає визначення «дисциплінарного проступку» та детально не регулює порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. У Великій Британії взагалі немає єдиного закону про державну службу, тому правила поведінки державних службовців регулюють спеціальні етичні кодекси. Дисциплінарні процедури визначаються на рівні департаментів та відомств.

Підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, наприклад, відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини є скоєння ним службового проступку, під яким розуміється порушення державним службовцем своїх обов'язків. Кожне порушення тягне за собою застосування заходів дисциплінарної відповідальності [10]. Відмінністю законодавчого регулювання Німеччини є те, що дія Федерального дисциплінарного статуту поширюється як на державних службовців, так і на відставних державних службовців у разі виявлення дисциплінарних проступків, які були скоєні ними під час зайнятості на державній службі [9].

Підставою відповідальності державних службовців у Литві, Іспанії, Естонії, Польщі, Австрії, Швейцарії, Франції є порушення службових обов'язків.

Щодо видів дисциплінарних стягнень і порядку їх застосування, то, наприклад, в Естонії, такими є: догана; зменшення основного окладу до 30% на термін до шести місяців; звільнення від служби.

У разі застосування дисциплінарного стягнення враховуються: форма вини; наслідки дисциплінарного проступку; службова дисципліна чиновника; наявність у службовця попередніх дисциплінарних стягнень.

У Литві відповідно до Закону «Про публічну службу» [11] за порушення службових обов'язків може бути застосовано одну з таких дисциплінарних санкцій: попередження; догана; сувора догана; звільнення зі служби. При цьому звільнення зі служби як дисциплінарна санкція може бути накладена за вичерпний перелік проступків: діяльність, несумісну з публічною службою; отримання незаконного доходу або привілеїв; відсутність на роботі один або декілька робочих днів без поважної причини; появу в алкогольному, наркотичному або токсичному сп'янінні в робочі години, що ображає людську гідність публічного службовця чи дискредитує авторитет державної або муніципальної інституції; інші випадки, передбачені законами.

В Іспанії відповідно до Закону «Про основний звіт правил про публічних службовців» [12] всі дисциплінарні проступки поділяються на три групи: дуже грубі дисциплінарні проступки (наприклад, відмова від виконання службових повноважень); грубі дисциплінарні проступки (такі проступки визначаються парламентом або законодавчими зборами автономних співтовариств з урахуванням низки обставин); незначні дисциплінарні проступки (всі інші порушення дисципліни та дії щодо завдання матеріальної шкоди, які не вказані в двох вищезазначених групах дисциплінарних проступків). Як наслідок до державних службовців в Італії можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарної відповідальності: звільнення за вчинення дисциплінарного проступку; звільнення без права обіймати аналогічні посади; тимчасове зупинення зростання суми заробітної плати до 6 років; примусове переведення на інше місце роботи; накладання штрафу; звернення до суду; інші, передбачені законодавством заходи.

Відповідно до законодавства Польщі [13] дисциплінарними стягненнями є: зауваження; догана; позбавлення можливості підвищення службового ступеня (на строк до 2 років); зменшення основного окладу до 25% (на строк не більше шести місяців); пониження у посаді; звільнення з посади державної служби.

Відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини до державних службовців можуть бути застосовані такі види дисциплінар-

них стягнень: догана; штраф; пониження в посаді; скорочення заробітної плати; звільнення з посади. Дисциплінарними заходами щодо державних службовців, які вийшли на пенсію, є: зменшення пенсії; позбавлення пенсії [6].

Види дисциплінарних стягнень згідно із законодавством Великої Британії: догана; пониження в посаді; звільнення.

Дисциплінарними стягненнями відповідно до швейцарського законодавства є: догана; штраф у сумі до 500 франків; зняття пільг на проїзд; тимчасове відсторонення від роботи у разі зниження окладу або позбавлення посадового окладу; переведення на іншу посаду в дисциплінарному порядку або пониження на посаді; зниження посадового окладу; зниження або позбавлення чергового підвищення посадового окладу; переведення на тимчасову роботу; відсторонення від займаної посади. Зазначений перелік стягнень є вичерпним та може застосовуватися одночасно із відстороненням від займаної посади. Заходи переведення на тимчасову роботу та відсторонення від займаної посади застосовуються як виключні заходи у разі скоєння серйозних або систематичних порушень державним службовцем. Одночасно щодо держслужбовців Швейцарії можуть накладатися кілька дисциплінарних стягнень. Особливістю швейцарського законодавства є те, що серед дисциплінарних стягнень переважають саме фінансові.

У Норвегії із прийняттям у 2017 році нового Закону «Про державних службовців» [14] попередження вже не є дисциплінарним покаранням, а лише пониження в посаді та звільнення.

В Австрії дисциплінарними стягненнями є: догана; штраф у розмірі половини місячного окладу; штраф у розмірі від 1 місячного окладу до 5 місяців окладу; звільнення [15]. Варто зазначити, що під час накладення штрафу враховуються особисті та економічні обставини державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна комісія може дозволити виплатити штраф кількома платежами.

Дисциплінарними стягненнями, що можуть бути застосовані до державних службовців у Франції, є: виключення зі списку просування по службі; тимчасове відсторонення від займаної посади до 15 днів або від 6 місяців до 2 років; переведення на іншу роботу; пониження рангу; примусовий вихід на пенсію. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення. Таким чином, державний

службовець не має права на відповідне кар'єрне зростання, тобто зайняття вищої посади.

Щодо суб'єктів призначення дисциплінарних стягнень, то кожна країна також має свої особливості. Наприклад, у Великій Британії дисциплінарні рішення приймаються: осадовою особою за рангом вищим, ніж зацікавлені особи, що беруть участь у дисциплінарному провадженні [16]; стосовно постійних секретарів, керівників відділів та департаментів – головою державної служби; допомогу і консультації з дисциплінарних питань може надавати Консультативна, погоджувальна та арбітражна служба (Advisory, Conciliation and Arbitration Service) [17].

Схожі системи, де задіяні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень, – керівництво та дисциплінарні комісії, впроваджені в Австрії, Польщі і Німеччині. Так, у Польщі за дрібне порушення обов'язків члена корпусу цивільної служби генеральний директор установи може покарати службовця зауваженням у письмовій формі. Дисциплінарні справи розглядають дисциплінарні комісії: в I інстанції – Дисциплінарна комісія установи; в II інстанції – Вища дисциплінарна комісія цивільної служби. У Німеччині догана оголошується безпосереднім начальником. Інші заходи застосовуються за рішеннями спеціальних палат з дисциплінарних питань під час дисциплінарного процесу. Відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції [11]. Відповідно до законодавства Австрії пряме керівництво має проводити попереднє розслідування на підставі дисциплінарної скарги. Якщо наслідки дисциплінарного проступку є незначними, керівництво може утриматися від дисциплінарного провадження. Якщо порушення є значним, керівник надсилає дисциплінарний звіт до дисциплінарної комісії та дисциплінарного адвоката. Дисциплінарні адвокати призначаються керівниками центральних офісів для представлення інтересів державних службовців. Законом передбачено, що «державний службовець має право вимагати від керівництва порушити дисциплінарне провадження проти самого себе» [18].

У Норвегії наявні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень. Це безпосередній керівник (у разі застосування попереджень) та агентство, що прийняло державного службовця на посаду. В Естонії, Литві рішення про дисциплінарне стягнення приймається суб'єктом призначення.

Варто зазначити й особливості процедури оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень у різних країнах.

Рішення про накладення дисциплінарних санкцій згідно із законодавством Литви може бути оскаржено відповідно до процедури, визначеної Законом «Про адміністративне провадження» [19]. Відповідно до цього закону рішення адміністративного суду може бути оскаржене до Вищого адміністративного суду протягом 14 днів після прийняття рішення.

За результатами розгляду дисциплінарного провадження у Німеччині палата з дисциплінарних питань приймає рішення, на яке державний службовець у разі своєї незгоди має право подати скаргу до Федерального дисциплінарного суду [9]. Загалом, рішення про накладення дисциплінарних санкцій може бути оскаржено або у дисциплінарній комісії, або у суді.

Узагальнюючи, зарубіжний досвід поняття дисциплінарного проступку можна визначити через такі дії: неналежне виконання службових обов'язків; недотримання правил службової етики; порушення встановлених для державних службовців обмежень та заборон. У більшості розглянутих країн передбачається від чотирьох до семи видів дисциплінарних стягнень. Найбільш поширеними видами є: догана; пониження в посаді; скорочення заробітної плати; звільнення з посади.

У більшості країн Європи чітко визначені суб'єкти, уповноважені на дисциплінарне провадження, це – керівники державної служби, які одночасно є суб'єктами призначення, та спеціальні дисциплінарні комісії, що відповідає положенням нового Закону України «Про державну службу» [1].

Цікавим є досвід Австрії щодо обов'язкового залучення дисциплінарного адвоката та відкритості слухання про дисциплінарне правопорушення. Дещо незвичним для української практики є досвід Німеччини щодо застосування заходів дисциплінарного характеру до державних службовців, які вийшли на пенсію. Також варто звернути увагу на запровадження економічних санкцій за прикладом Швейцарії, що, на нашу думку, дасть змогу підвищити ефективність дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Запровадження зазначеного досвіду країн Європи може мати позитивні тенденції стосовно удосконалення службово-трудової дисципліни державних службовців в Україні.

Щодо досвіду Фінляндії, Норвегії та Великої Британії, на нашу думку, станом на сьогодні його запровадження в Україні не матиме позитивних наслідків, адже в сучасних реаліях процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності має бути чітко регламентована з метою уникнення зловживань та виключення корупційних факторів.

Список літератури:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/889-19> (дата звернення: 24.04.2018).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон від 16.09.2014 № 1678-VII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1678-18/paran2#n2> (дата звернення: 24.04.2018).
3. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Розпорядження від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 24.04.2018).
4. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова від 25 жовтня 2017 р. № 1106. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF> (дата звернення: 24.04.2018).
5. Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 2. / Под ред. А.А. Демина. М.: Книгодел, 2010. 428 с.
6. Лопушанський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4(8). С. 48–54.
7. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко; / За заг. ред.: О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/ecf045ac-737b-498e-a136-4c9d4beec133.pdf (дата звернення: 24.04.2018).
8. Костюк В.Л., Воробйова І.Б. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2017. № 2(16). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17kvlntp.pdf> (дата звернення: 24.04.2018).
9. Губанов О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Федеративній Республіці Німеччина: порівняльний аналіз. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/10/20.pdf> (дата звернення: 24.04.2018).
10. Bundesdisziplargesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bdgb/BJNR151010001.html> (дата звернення: 24.04.2018).
11. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. URL: <http://bit.ly/2qW1iO3> (дата звернення: 24.04.2018).
12. Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-2140> (дата звернення: 24.04.2018).
13. Ustawa o służbie cywilnej. URL: <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej/> (дата звернення: 24.04.2018).
14. Lov om statens ansatte. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67> (дата звернення: 24.04.2018).
15. Закон «Про правові засади державної служби» (Beamten-Dienstrechtsgesetz). URL: <http://bit.ly/2vokOF7> (дата звернення: 24.04.2018).
16. Civil Service Management Code. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (дата звернення: 24.04.2018).
17. Advisory, Conciliation and Arbitration Service. URL: <https://www.gov.uk/acas> (дата звернення: 24.04.2018).
18. Beamten-Dienstrechtsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470> (дата звернення: 24.04.2018).
19. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848> (дата звернення: 24.04.2018).

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В УКРАИНЕ

Целью статьи является анализ европейского опыта по обеспечению трудовой дисциплины на государственной службе путем применения мер дисциплинарной ответственности и возможности его использования в Украине в условиях европеизации и реформы государственного управления. Предметом исследования является дисциплинарная ответственность как один из основных видов юридической ответственности, применяемой к государственным служащим. В статье проанализировано законодательство о дисциплинарной ответственности государственных служащих в государствах-членах Европейского Союза: Франции, Швейцарии, Болгарии, Литвы, Эстонии, Польши, Латвии, Испании, Великобритании, Австрии, Финляндии. В результате исследования автор пришел к выводу, что определенный опыт было бы полезно реализовать в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, трудовая дисциплина, Закон Украины «О государственной службе», опыт стран ЕС.

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY LIABILITY OF PUBLIC OFFICIALS AND DIRECTIONS OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The purpose of the scientific article is to analyze the European experience of ensuring labor discipline in the public service through disciplinary measures and the possibilities of its use in Ukraine under conditions of Europeanization and reformation of public administration. The subject of the study is the disciplinary liability as one of the main types of legal liability applied to public officials. The article analyzes the legislation on disciplinary liability of public officials in the member states of the European Union: France, Switzerland, Bulgaria, Lithuania, Estonia, Poland, Latvia, Spain, Great Britain, Austria, Finland. As a result, the author concluded that some experience would be useful to implement in Ukraine.

Key words: civil service, civil servants, labour discipline, the Law of Ukraine On Civil Service, experience of the EU countries.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:347.95-048.23

Буцан А.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У цій статті досліджено основні підходи до розуміння виконавчого провадження у правовій науці, розглянуто проблемні питання тлумачення виконавчого провадження, які випливають з положень статті 1 Закону України «Про виконавче провадження». Досліджено практику Європейського суду з прав людини з питань, пов'язаних із виконанням судових рішень, та проаналізовано зміст рішень, що прямо стосуються підходів до розуміння виконавчого провадження. Таким чином, у роботі автор намагається визначити співвідношення виконавчого провадження та судового процесу і, як наслідок, віднайти найбільш ефективну модель виконавчого провадження в Україні.

Ключові слова: виконавче провадження, примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, державний виконавець, приватний виконавець.

Постановка проблеми. Стрімке реформування законодавства України призводить до виникнення нових, а також постійної деформації наявних правових інститутів, серед яких вагоме місце займає інститут виконавчого провадження, що також зазнав значних змін останнім часом. Виконавче провадження має ключове значення для ефективного захисту прав та законних інтересів особи, оскільки лише після виконання судового рішення можна вести мову про відновлення порушених прав, свобод чи законних інтересів осіб. Виходячи з того, що правове регулювання виконавчого провадження, яке було закладено в редакції нового Закону України «Про виконавче провадження» [1], докорінно не змінило ситуацію з виконанням судових рішень, а кількість невиконаних рішень залишається значною, необхідним питанням є перегляд підходів до розуміння сутності виконавчого провадження, а також пошук найбільш ефективної моделі виконавчого провадження в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З цього приводу дослідження проводили: В.Б. Авер'янов, Ю.В. Білоусов, Б.М. Гук, Р.В. Ігонін, А.І. Перепелиця, С.Я. Фурса, Є.І. Фурса,

М.Й. Штефан, С.В. Щербак та ін., які висловлювали власні погляди на вирішення проблем виконавчого провадження, але всі вищевказані науковці не здійснювали комплексного аналізу зазначеної проблематики з позиції дієвості та ефективності виконавчого провадження в Україні, що зумовлює актуальність вказаного наукового дослідження.

Постановка завдання. Нині слід констатувати, що визначення виконавчого провадження, яке закріплене в чинному законодавстві, не є репрезентативним щодо реально існуючої моделі виконавчого провадження в Україні. Найголовнішим питанням у цьому контексті є визнання виконавчого провадження частиною судового процесу, а саме його завершальною стадією (як того вимагають стандарти Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) та практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) або віднесення його до окремого виду діяльності органів виконавчої влади (що буде відповідати реально існуючій моделі виконавчого провадження в Україні). З огляду на це наукові погляди на розуміння виконавчого провадження також дуже різняться, але за своєю суттю все одно

ґрунтуються на понятті, встановленому нормами Закону України «Про виконавче провадження» [1]. Усі ці та багато інших обставин, зокрема низька ефективність діяльності органів державної виконавчої служби, дають підстави поставити під сумнів правильність розуміння виконавчого провадження у цілому в чинному законодавстві та правовій доктрині.

Необхідним у зв'язку з цим є встановлення та аналіз наукових поглядів щодо розуміння інституту виконавчого провадження, перегляд законодавчого регулювання цього інституту з точки зору положень ЄКПЛ та прецедентної практики ЄСПЛ, а також визначення загальних шляхів удосконалення вказаного правового інституту.

Виклад основного матеріалу. Існує велика кількість підходів до розуміння виконавчого провадження. Наприклад, В.Б. Авер'янов вважає, що виконавче провадження – це врегульована нормами матеріального та процесуального права діяльність органів виконавчої влади щодо примусового виконання судових рішень, що втілюється у двох формах: 1) як стадія адміністративного та іншого виду юридичного процесу; 2) як провадження адміністративного процесу [2].

Своєю чергою Р.С. Калінін вказує, що виконавче провадження – це підгалузь адміністративного права України та має адміністративно-процедурний характер. Науковець переконаний, що виконавче провадження спрямоване на примусову реалізацію охоронно-відновлювальної функції з боку суб'єкта владних повноважень [3, с. 75].

У контексті вищевказаних підходів дискусійним видається шлях авторів, які намагаються сконцентрувати регулювання виконавчого провадження лише на адміністративно-правових нормах, оскільки механізм примусового виконання опосередковано регулюється нормами й інших галузей права та безпосередньо законодавством про виконавче провадження.

Альтернативний погляд надав М.Й. Штефан, вказуючи, що виконавче провадження – це врегульовані законодавством України суспільні відносини, що виникають і реалізуються в процесі примусового виконання між органами державної виконавчої служби і посадовими особами, які здійснюють примусову реалізацію рішень, ухвал, постанов судів і несудових органів, з одного боку, та між особами, котрі беруть участь у виконавчому провадженні і залучаються до проведення виконавчих дій – з іншого, на підставах, у спосіб та в межах, встановлених законом [4, с. 5]. На наш погляд, таке широке поняття виконавчого прова-

дження є обґрунтованим, оскільки містить ознаки правових основ виконавчих дій, а саме норми матеріального та процесуального права. Проте автор підтверджує думку про те, що у процесі здійснення виконавчого провадження суспільні відносини між судом та виконавцем не виникають, оскільки суд не здійснює наглядову функцію стосовно останнього.

Аналогічно заслуговує на увагу позиція С.В. Щербака, у розумінні якого виконавче провадження слід розглядати не лише як сукупність норм, що регулюють суспільні відносини чи процедуру вчинення виконавчих дій, а й як конкретну справу, що перебуває у державній виконавчій службі та має свій реєстраційний номер [5, с. 117]. Необхідно погодитися з таким поглядом, оскільки виконавче провадження не може існувати без документального підтвердження діяльності державного виконавця, а саме без обов'язкових постанов, таких як: постанова про відкриття виконавчого провадження або її закриття, накладення арешту, штрафу, виконавчого збору тощо. Також такий підхід чітко розмежовує поняття «виконання рішення» та «виконавче провадження», оскільки виконавче провадження може включати у себе одночасно виконання кількох рішень суду та рішень інших органів, зокрема постанов виконавця, та фактично бути документальним підтвердженням примусових дій.

На наш погляд, найбільш компромісне визначення виконавчого провадження надав Б.М. Гук, яке він сформулював таким чином: «виконавче провадження – це врегульована законодавством самостійна юридична процесуальна діяльність спеціально уповноважених органів та посадових осіб у формі державного примусу, спрямована на фактичну реалізацію юрисдикційних рішень, які підлягають примусовому виконанню» [6, с. 105–106].

Враховуючи всі вищевказані підходи, надзвичайно важливо також розглянути законодавче визначення виконавчого провадження. Так, ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів – сукупність дій визначених у цьому Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а

також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню [1].

Зазначене законодавче визначення виконавчого провадження співпадає з теоретичними підходами багатьох науковців, які досліджували виконавче провадження у своїх працях. Так, схоже розуміння наводить А.І. Перепелиця, зазначаючи, що виконавче провадження – це стадія судового процесу, яка є продовженням правозахисної функції суду [7, с. 9]. Проте автором не наведено прикладів, яким чином судові установи реалізують цю функцію. Основна проблема полягає в тому, що виконавче провадження відкриває державний або приватний виконавець, що не підпорядковані суду, а законодавством України не передбачено процедуру прямої взаємодії між цими органами в контексті спільного виконання судового рішення. Можна згадати, що виконавець може звернутися до суду з клопотанням, наприклад, про зміну способу виконання рішення або про заборону виїзду боржника, але такі наміри будуть розглядатися у загальному порядку, що негативно впливає на строки та якість виконання рішень.

Д.М. Сібільов [8, с. 36], Б.М. Гук [6, с. 105] та багато інших вважають, що законодавець визначив виконавче провадження як завершальну стадію судового процесу під впливом практики Європейського суду з прав людини, посилаючись на рішення: «Бакай та інші проти України» [9], «Бурдов проти Росії» [10], «Горнсбі проти Греції» [11].

У рішенні «Бакай та інші проти України» судом було встановлено, що для цілей статті 6 Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» (право на справедливий суд) виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «судового розгляду» [9].

Своєю чергою у справі «Бурдов проти Росії» зазначено таке: виконання будь-якого судового рішення є невід'ємною стадією процесу правосуддя, а тому має відповідати вимогам, вміщеним у ст. 6 Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» [10].

Висновки зазначених вище справ були похідними від рішення 1997 року у справі «Горнсбі проти Греції», де вказано, що виконання рішення, ухваленого судом, має розглядатися як складова частина «судового розгляду», передбаченого статтею 6, важливість цього принципу в контексті адміністративного провадження – обов'язок адміністративних органів виконати рішення найвишого адміністративного суду держави [11].

ЄСПЛ тлумачить процес виконання судового рішення як стадію процесу правосуддя, у якому

суд має брати безпосередню участь із виконанням певних обов'язків. Проте законодавче регулювання виконавчого провадження в Україні говорить про те, що відповідальність за результат здійснення правосуддя лежить на органах виконавчої влади та на майбутніх приватних виконавцях. Судовий контроль за виконанням судових рішень відповідно до норм Цивільного процесуального кодексу України (ст. ст. 447-453) та Господарського процесуального кодексу України (ст. ст. 339-345) полягає у праві сторін виконавчого провадження звернутися зі скаргою на дії або бездіяльність виконавця до суду. Лише в адміністративних справах (ст. 382, 384 Кодексу адміністративного судочинства України) суд може зобов'язати за власною ініціативою суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення та накладити штраф. На наш погляд, за таких обставин суд не здійснює реальної координації та контролю за виконанням своїх рішень. Тому реальна законодавча модель виконавчого провадження в Україні не зовсім відповідає тому визначенню, яке викладене в ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження», а також розумінню, що надається у прецедентній практиці ЄСПЛ, тому що суд не є основним суб'єктом процесу виконання, не наділений дієвим інструментарієм, який може реально вплинути на виконувальність його рішень.

Фактично можна зазначити, що нині склалася ситуація, коли українське законодавство визнає стандарти ЄСПЛ у контексті виконавчого провадження. Таке визнання проявляється у тому, що нормативне визначення виконавчого провадження відповідає прецедентній практиці ЄСПЛ, відповідно до якої виконання судового рішення є завершальною стадією судового процесу. Але реальна модель виконавчого провадження не відповідає цим прогресивним стандартам. Більша роль у процесі виконання рішень суду та й рішень інших органів відводиться органам державної виконавчої служби та приватним виконавцям, а не самому суду, який ухвалює рішення у справі. На наш погляд, суд не має достатніх повноважень задля реального впливу на забезпеченість виконання рішень, які ним приймаються, тому не зовсім коректно буде вести мову про те, що в Україні виконавче провадження є завершальною стадією судового процесу.

Якщо українська правова система бажає розвиватися шляхом визнання виконавчого

провадження частиною судового процесу, то законодавець має надати більше контрольних повноважень суду в контексті виконавчого провадження. Суди у такому разі мають володіти більшою кількістю реальних інструментів впливу на процес виконання судових рішень та на діяльність виконавців. А якщо ми збережемо наявну модель виконавчого провадження, з фактичним превалюванням в її механізмі ролі виконавчої служби та приватних виконавців, тоді потрібно визнати, що вітчизняна модель системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів не повною мірою відповідає стандартам статті 6 «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод», тому що фактично виконання рішення суду здійснюється поза судовим процесом органами виконавчої влади або приватними виконавцями. А самі суди не мають реальних важелів впливу на процес виконання судового рішення.

Висновки. Враховуючи вищевказане, слід констатувати, що нині в юридичній науці не існує єдиного розуміння виконавчого провадження. Законодавче визначення цього правового інституту не повною мірою відображає реальну модель виконавчого провадження, оскільки

визнає, що цей інститут є завершальною стадією судового процесу, але на практиці суд має досить обмежені повноваження щодо забезпечення виконання власних рішень.

Таким чином, шляхи удосконалення інституту виконавчого провадження полягають, на наш погляд, у тому, щоб передати більше повноважень у сфері примусового виконання судових рішень саме судовій гілці влади. Припускаємо, що вказаний захід не лише дасть змогу привести реальну модель виконавчого провадження у відповідність із законодавчим визначенням цього інституту, а й дасть змогу краще реалізовувати гарантії статті 6 ЄСПЛ у частині обов'язковості виконання судових рішень. Крім того, перекладання частини відповідальності за виконання судового рішення з судів на органи державної виконавчої служби та приватних виконавців також є, на наш погляд, фактором, що підтримує виконуваність рішень, оскільки розподіляє відповідальність за виконання між декількома суб'єктами. Проте для остаточної відповіді на порушені у роботі питання необхідно провести додаткові дослідження з метою повноцінного обґрунтування запропонованих ідей, що буде здійснено нами в подальшому.

Список літератури:

1. Закон України «Про виконавче провадження»: від 02.06.2016 р., № 1404-VIII / Відомості Верховної Ради України. 2016. № 30. Ст. 542.
2. Авер'янов В.Б., Горбунова Л.К., Комаров В.В. Науково-практичний коментар до Законів України «Про Державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження». / Відп. ред. О.В. Лавринович. Юрінком Інтер. 2006. 320 с.
3. Калінін Р.С. Про місце виконавчого провадження в системі права України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 9. С. 73–76.
4. Штефан М.Й. Виконання судових рішень: навч. посіб. Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
5. Фурса С.Я. Науково-практичний коментар Законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». КНТ. 2008. 1172 с.
6. Гук Б.М. Проблеми дефініції поняття виконавчого провадження. Університетські наукові записи. 2009. № 1 (29). С. 101–106.
7. Перепелиця А.І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні: автореферат дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2005. 24 с.
8. Сібільов Д.М. Генетичні ознаки виконавчого провадження в системі цивільної юрисдикції. Юрист України. 2011. № 2 (15). С. 34–38.
9. Європейський суд з прав людини. Рішення «Бакай та інші проти України». / Офіційний сайт Верховної Ради України. 09.11.2004. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_230. (дата звернення: 20.05.2018);
10. Європейський суд з прав людини. Рішення «Бурдов проти Росії». / Офіційний сайт Верховної Ради України. 07.05.2002. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_045. (дата звернення: 20.05.2018);
11. Європейський суд з прав людини. Рішення «Горнсбі проти Греції». / Офіційний сайт Верховної Ради України. 1997. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_079. (дата звернення: 20.05.2018).

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ХАРАКТЕРИСТИКИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

В этой статье исследованы основные подходы к пониманию исполнительного производства в правовой науке, рассмотрены проблемные вопросы толкования исполнительного производства, вытекающие из положений статьи 1 Закона Украины «Об исполнительном производстве». Исследовано практику Европейского суда по правам человека в вопросах, связанных с исполнением судебных решений, проанализировано содержание решений, которые прямо касаются подходов к пониманию исполнительного производства. Таким образом, в работе автор пытается определить соотношение исполнительного производства и судебного процесса и, как следствие, найти наиболее эффективную модель исполнительного производства в Украине.

Ключевые слова: исполнительное производство, принудительное исполнение судебных решений и решений других органов, государственный исполнитель, частный исполнитель.

THE PROBLEMATIC ISSUES OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS' CHARACTERISTICS

The article has researched the main approaches to identifying the enforcement proceedings in the legal science, examined the problematic issues of representation of enforcement proceedings that derive from the provisions of the first section of the law "About enforcement proceedings". It has examined the practical aspects of the implementation of judgments of the European Court of Human Rights, which are connected with enforcement of judgments, and analyzed the value of judgments, that directly refers to the approaches of understanding the core of enforcement proceedings. According to it, in this article the author is trying to research the interrelationship between enforcement proceedings and judicial proceedings, and, as a result, identify the most efficient model of enforcement proceedings in Ukraine.

Key words: enforcement proceedings, compulsory enforcement of judgments and judicial acts of other authorities, state enforcement officer, private enforcement officer.

Годяк А.І.

Львівський державний університет внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРІЇ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА КОРОЛІВСТВА ДАНІЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті автор досліджує організацію діяльності Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія. Зокрема, аналізує функції Управління, структуру, повноваження у сфері здійснення державного контролю. Зазначається про наявність декількох видів контролю підприємств харчової промисловості та різну періодичність здійснення їх перевірок залежно від виду діяльності та статусу. При цьому акцентується увага на ризик-орієнтованому підході до здійснення державного контролю. Автор наголошує на доцільності вивчення та запровадження в Україні досвіду Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія у здійсненні державного контролю.

Ключові слова: *Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія, державний контроль, харчова промисловість, ризик-орієнтований підхід, функції, структура.*

Постановка проблеми. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1] на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної санітарно-епідеміологічної служби та Державної інспекції з питань захисту прав споживачів було створено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (надалі – Держпродспоживслужба України). Таким чином, новостворений орган виконавчої влади перейняв функції реорганізованої Державної ветеринарної та фітосанітарної служби в частині забезпечення ветеринарно-санітарного благополуччя держави.

Створення Держпродспоживслужби України зумовлене підписанням 27 червня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2] (надалі – Угода про асоціацію) та стало важливим кроком для гармонізації українського законодавства до європейських норм. Вимоги щодо наближення законів України до законів Європейського Союзу, встановлення механізму визнання еквівалентності стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, поліпшення взаємозв'язку та співробітництва між сторонами прямо передбачені в статті 59 Угоди про асоціацію. З огляду на це важливого значення набуває вивчення та впро-

вадження досвіду країн Європейського Союзу в законодавство України та практичну діяльність органів, які забезпечують ветеринарно-санітарне благополуччя нашої держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різноманітні аспекти діяльності органів виконавчої влади, зокрема в сфері забезпечення безпечності харчових продуктів, неодноразово були предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.В. Мартиновський, І.С. Орехова, та інших науковців. Водночас зобов'язання, які взяла на себе Україна, підписавши Угоду про асоціацію, зумовлюють необхідність додаткових наукових аналізів та розробок.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження організації діяльності Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія та вироблення пропозицій щодо запровадження вказаного досвіду в діяльність Держпродспоживслужби України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Гарантування захисту прав споживачів щодо якості й безпечності продовольчої продукції є фундаментальною функцією держави, яка була закладена Генеральною Асамблеєю ООН у 1985 році в «Керівних принципах для захисту інтересів споживачів», до яких приєдналась Україна, які зобов'язують уряди країн, особливо тих, що роз-

виваються, дотримуватися цих положень у формуванні концепції державної політики [3, с. 1–2].

До 2014 року існувала велика кількість органів виконавчої влади, які здійснювали державний контроль і нагляд на споживчому ринку, що призводило до перетинання та дублювання їх функцій [4, с. 46]. Такий стан справ вимагав кардинальних змін у системі державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. З огляду на це, а також на підписання Угоди про асоціацію, в Україні створена Держпродспоживслужба України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства та в інших сферах [5]. Слід наголосити, що Держпродспоживслужба України наділена надзвичайно широкими повноваженнями, яких до цього не було у жодного органу виконавчої влади.

Також необхідно звернути увагу на те, що в Держпродспоживслужбі суттєво розширений відділ міжнародного співробітництва. Це дає змогу якісно забезпечувати пряму комунікацію з іноземними колегами, а також з такими міжурядовими організаціями, як: Всесвітня організація охорони здоров'я тварин (МЕБ), Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО), Генеральний Директорат здоров'я і безпеки харчових продуктів Європейської комісії тощо.

Для забезпечення дієвого контролю та нагляду в галузі ветеринарної медицини, сферах безпеки та окремих показників якості харчових продуктів у структурі Держпродспоживслужби України створений Департамент безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини. Керівник Департаменту є за посадою одночасно Головним державним ветеринарним інспектором України.

Повноваження зазначеного Департаменту передбачені в частині 8 статті 7 Закону України «Про ветеринарну медицину» [6]. Серед іншого до функцій Департаменту належить: реєстрація ветеринарних препаратів, кормів та кормових добавок, організація та здійснення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на потужностях (об'єктах), які здійснюють діяльність у галузі тваринництва, виготовлення, оброблення або зберігання харчових продуктів тваринного походження, уповноваження акредитованих лабораторій на проведення досліджень, розподіл

коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансування програм у галузі ветеринарної медицини, встановлення обмежень або заборони на імпорту, транзит та експорт товарів, інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що можуть переносити особливо небезпечні хвороби, занесені до списку МЕБ, та інші повноваження, передбачені в Законі України «Про ветеринарну медицину».

На прикладі Королівства Данія розглянемо, як реалізуються зазначені функції у вказаній країні. За аналогією з Департаментом безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини Держпродспоживслужби України в Королівстві Данія створене Управління ветеринарії та продовольства (Danish Veterinary and Food Administration). Управління очолює Виконавчий директор (Executive Director), якому підпорядковуються п'ять начальників підрозділів, кожен з яких відповідає за окрему ланку роботи: голова фінансового підрозділу (Chief Financial Officer) – фінанси і облік, робота з персоналом (HR), інформаційні технології (IT), робота з клієнтами; голова ветеринарного підрозділу (Chief Veterinary Officer) – здоров'я і благополуччя тварин, ветеринарна медицина, міжнародна торгівля (крім здійснення аудиту); голова підрозділу інспекції м'яса (Chief Meat Inspection Officer) – інспекція м'яса, лабораторні дослідження; заступник генерального директора (Deputy Director General) – хімічний склад і якість продукції, безпека продуктів і кормів, юридична служба; заступник генерального директора (Deputy Director General) – здорове харчування, комунікація, міжнародне співробітництво, промоція експорту, інновації.

Окрім цього, безпосередньо Виконавчому директору підпорядковуються відділ секретаріату та відділ контролю і звітності, які здійснюють внутрішній аудит роботи Управління та опрацьовують необхідну статистичну інформацію. Відділ контролю і звітності здійснює нагляд за виконанням розпоряджень Виконавчого директора, а також за дотриманням трудової дисципліни у цілому.

Варто відзначити, що до структури Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данії за аналогією з Департаментом безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини Держпродспоживслужби України входять прикордонні інспекційні пункти ветеринарної медицини (Border Inspection Post), які здійснюють контроль за імпортом живих тварин і підконтрольних вантажів. На території країни є три прикордонні інспекційні пункти, призначені для імпорту

живих тварин, і дев'ять прикордонних інспекційних пунктів, призначених для імпорту продукції тваринного походження [7]. Перелік усіх прикордонних інспекційних пунктів країн-членів Європейського Союзу міститься в додатку I Рішення Європейської Комісії 2009/821/ЕС від 21 вересня 2009 року (Commission Decision 2009/821/EC of 21 September 2009) [8].

Основною відмінністю в організаційній структурі роботи прикордонних інспекційних пунктів ветеринарної медицини в Україні є підпорядкування вказаних підрозділів регіональним службам державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті. Робота таких регіональних служб регламентується статтею 18 Закону України «Про ветеринарну медицину» та Типовим положенням про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 року № 801 [9]. Нині на території України функціонують шість регіональних служб, які розділені за територіальним принципом. Необхідність функціонування вищезазначених служб зумовлена великою протяжністю державного кордону України і, відповідно, великою кількістю прикордонних інспекційних пунктів ветеринарної медицини (лише до складу однієї з шести регіональних служб – Львівської регіональної служби державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті входять 22 прикордонні інспекційні пункти ветеринарної медицини [10]).

Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія інспектує всі підприємства, що виготовляють, імпортують і розповсюджують харчові продукти і корми. Управління також здійснює інспекцію пунктів збору тварин, ветеринарних клінік і приміщень, де утримують тварин. До повноважень Управління належать: здійснення контролю згідно з генеральним планом інспекцій та іншими інструкціями і законодавчими актами; безперешкодне відвідування будь-яких приміщень на території підконтрольних підприємств і перевірка їх, а також продукції, документації, електронної бази даних; накладення відповідних санкцій (приписів, заборон, адміністративних стягнень), а також за необхідності передавання відповідних звітів в поліцію; відбір зразків проб для досліджень; надання рекомендацій підприємствам щодо усунення незначних порушень, які можуть бути усунені під час перевірки.

Структура Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія складається з чотирьох департаментів, три з яких інспектують тваринництво, харчову промисловість та (окремо) м'ясну промисловість. Четвертий департамент займається фінансами й обліком. Управління має штат близько 1530 працівників та підпорядковується Міністерству навколишнього середовища і продовольства (Ministry of Environment and Food) [7].

Для порівняння Департамент безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини Держпродспоживслужби України налічує близько 6000 державних інспекторів та входить до складу Держпродспоживслужби України. Окрім цього, згідно зі статтею 9 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» компетентний орган має право надавати особам, визначеним частиною другою цієї статті (це офіційні лікарі ветеринарної медицини, уповноважені ветеринари, працівники бійні, уповноважені на виконання обов'язків помічника державного ветеринарного інспектора, а також уповноважені лабораторії, зокрема, референс-лабораторії), повноваження щодо здійснення окремих заходів державного контролю за умови їх відповідності вимогам, встановленим законодавством. Рішення компетентного органу про надання статусу уповноваженої особи має містити деталізований опис заходу державного контролю, повноваження щодо здійснення якого надається відповідній особі, та умов, за яких він має здійснюватися [11].

Система державного контролю тваринництва і виробництва харчових продуктів у Королівстві Данія оснований на ризик-орієнтованому принципі НАССР. Система НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point) є системою аналізу ризиків, небезпечних чинників і контролю критичних точок. Система НАССР є науково обґрунтованою, що дає змогу гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації і контролю небезпечних чинників [12, с. 40].

Усі данські підприємства харчової промисловості мають бути зареєстровані або затверджені (залежно від виду діяльності) в Управлінні ветеринарії та продовольства. Згідно із законодавством Європейського Союзу виробники і реалізатори харчових продуктів є відповідальними за безпечність продукту протягом усього ланцюга виробництва. Для цього підприємства зобов'язані використовувати власні програми внутрішнього

контролю виробництва, оброблення та/або зберігання харчової продукції. Ця програма має базуватися на зазначених вище принципах НАССР. Більшість підприємств мають затверджену письмову внутрішню програму контролю. Письмова затверджена програма внутрішнього контролю є обов'язковою, якщо підприємство виробляє продукцію із високим ризиком щодо безпечності, а також у деяких окремих випадках, наприклад: виготовлення продукції на експорт, виготовлення органічної продукції тощо.

При цьому варто відзначити, що у разі якщо підприємство має затверджену програму внутрішнього контролю, перевірка такого підприємства здійснюється лише у формі аудиту. Інспектори Управління ветеринарії та продовольства перевіряють лише наявність такої програми та її імплементацію. У разі виявлення невідповідностей державний інспектор може вимагати поліпшення виконання програми або в разі невідповідності – повної її заміни. Якщо підприємство працює без затвердженої програми, інспектори проводять більш ґрунтовну перевірку такого підприємства щодо дотримання всіх чинних норм виробництва, оброблення та/або зберігання продуктів.

У статті 21 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» також передбачена обов'язковість застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), для операторів ринку, які здійснюють виробництво та/або зберігання харчових продуктів [13]. З 20 вересня 2018 року впровадження системи НАССР є обов'язковим для потужностей, які провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких відсутні необроблені інгредієнти тваринного походження (крім малих потужностей). Слід відзначити, що Держпродспоживслужба є основним регулятором ринку в Україні і здійснює державний контроль за впровадженням постійно діючих процедур, заснованих на принципах НАССР. Починаючи з 20 вересня 2018 року Держпродспоживслужба перевірятиме потужності, що провадять діяльність з харчовими продуктами на предмет впровадження системи НАССР.

Усі види контролю підприємств харчової промисловості, які здійснює Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія, можна розділити на три види: 1. Базовий контроль, зокрема: стандартні перевірки згідно із графіком; додаткові перевірки після застосування санкцій; інші перевірки (наприклад, у виробництві додаткової про-

дукції з іншою фіксованою частотою перевірок); інспектування для затвердження підприємства. 2. Пріоритетний основний контроль, тобто додаткові звичайні перевірки, орієнтовані на підприємства чи сектори промисловості з особливими потребами. 3. Інспекційні кампанії (позапланові перевірки).

Частота перевірок підприємств харчової промисловості визначається на підставі ризик-орієнтованого підходу. Тобто підприємства, які виготовляють продукцію із високим ризиком для здоров'я споживачів, перевіряються частіше ніж ті, які виготовляють продукцію із меншим ризиком. Також частота перевірок залежить від їх попередніх результатів. У цьому разі підприємства, які постійно (впродовж декількох попередніх перевірок) відповідають вимогам, отримують так званий «еліт статус» (elite status) і, відповідно, у подальшому перевіряються рідше.

Періодичність перевірок (інспекцій) підприємств харчової промисловості Управлінням ветеринарії та продовольства Данії залежно від виду їх діяльності та статусу виглядає таким чином: 1. Підприємства які входять у «дуже високу» групу ризику (оптова торгівля, забійні пункти, рибна промисловість, молочна промисловість), перевіряються 4 рази на рік у звичайному режимі та тричі на рік за «еліт статусу»; 2. Підприємства із «високої» групи ризику (пивоварні, виробництво яєць, м'ясна промисловість) перевіряються двічі на рік у звичайному режимі та 1 раз на рік за «еліт статусу»; 3. Підприємства із «середньої» групи ризику (овочівництво, холодильні камери, пекарні, ресторани) перевіряються 1 раз на рік в звичайному режимі та 1 раз на два роки за «еліт статусу»; 4. Підприємства із «низької» групи ризику (склади без особливого температурного режиму, бакалія) перевіряються 1 раз на два роки не залежно від статусу; 5. Підприємства із «дуже низької групи ризику» (продукція, яка не вимагає особливого зберігання) перевіряються лише за необхідності [7].

У Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [11] міститься норма, згідно з якою періодичність здійснення планових заходів державного контролю підприємства залежить від результатів попереднього інспектування. Разом з тим вважаємо за доцільне за прикладом Королівства Данія запровадити в українському законодавстві надання певного статусу підприємствам, на яких протягом тривалого періоду не було виявлено порушень. Такий статус

має передбачати зменшення кількості інспектувань конкретного підприємства в майбутньому та відобразитися в спеціальному реєстрі.

Висновки. Утворення Держпродспоживслужби України на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної санітарно-епідеміологічної служби та Державної інспекції з питань захисту прав споживачів у цілому відповідає європейській практиці здійснення державного контролю в галузі ветеринарної медицини і безпеки харчових продуктів. Однак, враховуючи специфіку державного регулювання цієї галузі, варто було б розділити державний контроль за захистом прав споживачів в інших сферах від безпосереднього контролю тваринництва і безпеки харчових продуктів. На прикладі

Управління ветеринарії та продовольства Королівства Данія ми побачили, що функції такого органу не поширюються на непридатні для державних ветеринарних і санітарних інспекторів сфери, такі як нагляд у сфері реклами, тютюнопаління, реєстрації сільськогосподарської техніки тощо, що здійснює нині Держпродспоживслужба України.

Також, на нашу думку, негативним є підпорядкування Департаменту безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини не безпосередньо Міністерству аграрної політики та продовольства України, а Держпродспоживслужбі України, що може створювати певні ускладнення в комунікації Голови Департаменту з профільним міністерством.

Список літератури:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. / Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. / Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
3. Дідок Ю.В. Реформування системи забезпечення якості та безпеки продовольчої продукції в Україні: ризики і загрози. Державне будівництво. 2016. № 2. С. 1–10.
4. Маланчук Т.В. Державний контроль та нагляд за безпекою харчових продуктів. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2011. №2. С. 45–49.
5. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. / Офіційний вісник України. 2015. № 73. Ст. 2402.
6. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII. / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 531.
7. Danish Veterinary and Food Administration. URL: <https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Aboutus/Organization/Pages/default.aspx> (дата звернення: 24.05.2018).
8. Commission Decision 2009/821/EC of 21 September 2009. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32009D0821>. (дата звернення 24.05.2018).
9. Про затвердження Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2009 р. № 801. / Офіційний вісник України. 2009. № 58. Ст. 2039.
10. Львівська регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті. Офіційний сайт. URL: <http://lvivvet.gov.ua>. (дата звернення 24.05.2018).
11. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. / Відомості Верховної Ради України. 2017. № 31. Ст. 343.
12. Сирохман І.В., Завгородня В.М. Товарознавство харчових продуктів функціонального призначення: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 544 с.
13. Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. №771/97-ВР. / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРИЇ І ПРОДОВОЛЬСТВИЯ КОРОЛЕВСТВА ДАНИЯ: ОПИТ ДЛЯ УКРАЇНИ

В статті автор досліджує організацію діяльності Управління ветеринарії та продовольства Данії. В частині, аналізує функції Управління, структуру, повноваження в сфері державного контролю. Відзначається про наявність декількох видів контролю підприємств харчової промисловості та різну періодичність здійснення їх перевірок в залежності від вида

деятельности и статуса. При этом акцентируется внимание на риск-ориентированном подходе к осуществлению государственного контроля. Автор отмечает целесообразность изучения и внедрения в Украине опыта Управления ветеринарии и продовольствия Королевства Дания в осуществлении государственного контроля.

Ключевые слова: *Управление ветеринарии и продовольствия Королевства Дания, государственный контроль, пищевая промышленность, риск-ориентированный подход, функции, структура.*

ORGANIZATION OF VETERINARY AND FOOD ADMINISTRATION OF DENMARK: EXPERIENCE FOR UKRAINE

In the article the author investigates the organization of the activities of the Danish Veterinary and Food Administration. In particular, the author analyzes functions of the Administration, structure, powers in the field of state control. It is noted that there are several types of control of enterprises in the food industry and different frequency of their inspections depending on the kind of activity and status. In addition to that, attention is paid to the risk-oriented approach to the exercise of state control. The author emphasizes the expediency of studying and introducing the experience of the Veterinary and Food Administration of Denmark in the implementation of state control in Ukraine.

Key words: *Veterinary and Food Administration of Denmark, state control, food industry, risk-oriented approach, functions, structure.*

Крикун В.Б.

Одеський державний університет внутрішніх справ

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ, НОРМИ ЯКИХ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

У статті здійснений аналіз довідкової, наукової, навчально-методичної літератури та нормативно-правових актів з метою визначення основних напрямів удосконалення нормативно-правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах. Встановлено, що нині одним із основних напрямів в цій сфері є удосконалення законодавства в галузі іноземного інвестування. Особливу увагу приділено удосконаленню процедур ліцензування. Автором наголошено, що жодна із запропонованих пропозицій не може бути реалізована без відповідного програмного документа, який би чітко закріпив на законодавчому рівні поступові кроки уповноважених органів публічної адміністрації щодо виходу країни зі складного фінансового становища.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, органи публічної адміністрації, функція, удосконалення, нормативно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Набуття незалежності Україною зумовило нормотворчу діяльність з розроблення та прийняття нормативно-правових актів у всіх сферах суспільного і державного життя, зокрема у сфері адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Водночас аналіз практики у цій сфері свідчить, що наявність відповідного нормативно-правового забезпечення не є гарантією ефективного функціонування цієї галузі.

Варто зазначити, що проблеми адміністративно-правового регулювання економіки, ефективної діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері є актуальними не лише для України, а й для будь-якої країни світу. На підтвердження наведеного зазначимо, що внаслідок світової економічної кризи 2008–2010 у деяких країнах Європейського Союзу, зокрема Великобританії, Ірландії, Іспанії, постраждали сектори нерухомості та фінансів [1, с. 77–80]. Під загрозою першого в історії Єврозони дефолту опинилася Греція в 2009–2011 роках, кризові прояви все більше набирали проявів у таких країнах, як: Іспанія, Португалія, Італія, Кіпр. Економіка Італії напередодні пройшла так звану точку неповернення – прибутковість її 10-річних держоблігацій на ринку перевищила 7%, що робить практично неможливим обслуговування зовнішнього боргу без

зовнішньої підтримки [2]. Актуальність цієї проблематики зумовлена тенденціями зниження темпів економічного розвитку України, збільшення зовнішнього валютного боргу, що, своєю чергою, викликає «серйозну занепокоєність» як з боку держави, так і суспільства.

З огляду на це дуже актуальним постає питання аналізу теоретичних та практичних аспектів удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання економіки розглядалося у працях В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.П. Рябенко та ін. Разом з тим урахування згаданими науковцями особливостей регулювання в умовах кризи вважаємо недостатнім і таким, що вимагає більш детального висвітлення. Водночас антикризове регулювання досліджується такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як: В.А. Богомолів, А.В. Богомолова, Е.П. Жарковська, В.В. Касьянов, Н.Л. Маренков, А.Д. Чернявський та ін.

Аналіз теоретичних поглядів зазначених учених дав змогу оцінити стан проблем, що досліджуються, визначити коло питань, які взагалі не були предметом наукового пошуку. Водночас відсутність досліджень із вказаної проблематики

негативно позначається на розвитку теоретичних та практичних аспектів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Мета запропонованої наукової статті – дослідження теоретичних та практичних аспектів удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах.

Виклад основного матеріалу. Отже, переходячи до предмета дослідження, варто відзначити, що одним із напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах є удосконалення законодавства в інвестиційній сфері, зокрема сфері іноземного інвестування.

На нашу думку, в сучасних умовах ця сфера публічного адміністрування має стати однією з пріоритетних, адже саме значний обсяг іноземних інвестицій дасть змогу забезпечити стале функціонування фінансово-кредитного сектору економіки. Загальновідомо, що ефективний розвиток будь-якої держави неможливий без залучення певних ресурсів (фінансових, енергетичних, промислових, природних тощо).

Аналізуючи стан інвестиційної привабливості України, слід зазначити, що однією з причин зниження обсягу інвестицій є світова економічна криза. Однак аналіз думок експертів з іноземного інвестування свідчить, що основною причиною зменшення «притоку» іноземних інвестицій до України є не світова економічна криза, а проблеми усередині країни, до яких, насамперед, належать: по-перше, недосконалість нормативно-правової бази; по-друге, корупція в органах публічної влади; по-третє, складність податкового законодавства (Всесвітній банк визнав Україну однією із країн, що має найскладнішу систему оподаткування); по-четверте, непрозорість адміністративних процедур у сфері публічного адміністрування іноземного інвестування, зокрема порядку здійснення процедур реєстрації та контролю тощо [3, с. 43].

Зазначимо, що нині однією із комплексних проблем є нормативне закріплення понятійного апарату. Не є винятком поняття «іноземні інвестиції». Це зумовлено тим, що нині різні нормативно-правові акти закріплюють різні підходи до визначення вказаного поняття, зокрема, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначає, що іноземні інвестиції – це всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються іноземними суб'єктами господарської діяльності

в Україні, в результаті чого утворюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект [4]. Водночас у Законі України «Про режим іноземного інвестування» закріплено, що іноземні інвестиції – цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту [5]. Разом з тим Господарський кодекс України дає можливість визначити, що іноземні інвестиції – це іноземна валюта, що визнається конвертованою Національним банком України, будь-яке рухоме і нерухоме майно та пов'язані з ним майнові права; інші цінності (майно), які відповідно до закону визнаються іноземними інвестиціями [6]. Наведені визначення створюють перш за все складнощі у правозастосовній діяльності, адже не є точно зрозумілим, що таке «іноземні інвестиції».

У зв'язку із наведеним варто погодитися із думкою Є.Р. Бодунова, який у дисертаційному дослідженні «Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні» детально обґрунтовує доцільність розроблення єдиного понятійного апарату, що дасть змогу: удосконалити правозастосовну діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері іноземного інвестування, адже відсутність єдиного підходу до визначення цього поняття у законодавстві призводить до того, що різні суб'єкти у сфері іноземного інвестування застосовують у своїй діяльності різні підходи до його визначення; зменшує можливість застосування з боку уповноважених суб'єктів владних повноважень адміністративного розсуду; наявність такого поняття дасть змогу забезпечити комплексне правове регулювання цієї сфери [3, с. 47]

Важливим питанням удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах, є питання визначення державних гарантій захисту іноземних інвестицій в будь-яких умовах, зокрема: звичайних, кризових тощо. Так, Закон України «Про режим іноземного інвестування» передбачає певні правові гарантії, зокрема: «державні органи не мають права ревізувати іноземні інвестиції за винятком випадків здійснення рятувних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Зазначена ревізія може бути проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України (ст. 9)» [5]. Таким чином, вказаний Закон закріплює обмеження щодо здійснення ревізії, а саме вона може бути реалізована лише у

разі виникнення надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру.

Водночас Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріплює такий захід правового режиму надзвичайного стану: примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб. Ч. 1 ст. 16 вказаного Закону передбачає, що цей захід може буде реалізований в інтересах національної безпеки [7]. Крім того, цей акт не передбачає жодних обмежень щодо здійснення такого заходу як у разі його запровадження з підстав виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, так і у разі виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру. На нашу думку, це питання для сьогодення України є вкрай актуальним, адже починаючи з кінця 2013 року на території країни відбуваються події, що «де-юре» і «де-факто» є підставами для запровадження режиму надзвичайного стану, а саме порушення територіальної цілісності, відсіч збройній агресії проти України та ліквідація збройного конфлікту у Донецькій та Луганській областях. У зв'язку з наведеним вважаємо за доцільне визначити єдиний порядок проведення зазначених вище заходів у вказаних Законах та внести відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства.

Ще одним напрямом удосконалення правових актів, норми яких регламентують адміністративно-правове регулювання економіки України в кризових умовах, є удосконалення реалізації процедур ліцензування. Зазначимо, що в умовах економічної кризи органи публічної адміністрації мають створити умови для розвитку малого та середнього бізнесу. Світовий досвід свідчить, що одним із перших кроків має стати ліквідація адміністративних бар'єрів, зокрема і у сфері отримання документів ліцензійно-дозвільного характеру. Такі кроки отримали назву «влада назустріч бізнесу». Саме такі кроки дадуть змогу зробити економіку України більш відкритою для іноземних інвесторів та оптимізувати діяльність контролюючих органів.

Нами вже неодноразово в своїх наукових дослідженнях було наголошено, що одним із напрямів такої діяльності має стати вдосконалення процедури видачі ліцензій. Вважаємо, що вдосконалення цього процесу в повному обсязі має бути включено до структури антикризового адміністративно-правового регулювання, адже більшість міжнародних та вітчизняних експертів сходяться на думці, що питання ліцензування окремих видів господарської діяльності виступає суттєвим стримуючим фактором на шляху відновлення економіки нашої держави.

Зокрема, у доповіді «Index of Economic Freedom 2013» провідні вчені зазначають, що, незважаючи на прогрес у реформі регулювання в Україні, складності у процесі реєстраційно-дозвільних процедур часто створюють невизначеність під час господарської діяльності. Хоча наша держава й змогла значно спростити започаткування та первинну реєстрацію бізнесу, але процес виконання вимог ліцензування, як і раніше, вимагає занадто багато часу, а його вартість більш ніж у 10 разів перевищує рівень середнього річного доходу в економіці [8, с. 446].

Ще одним напрямом удосконалення законодавства в цій сфері є удосконалення процедури взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах. Зазначимо, що аналіз нормативно-правових актів, норми яких регулюють різні аспекти такої взаємодії, свідчить, що цей напрям діяльності регулюється фрагментарно. Нині виникла необхідність у розробленні та прийнятті єдиного нормативно-правового акта, в якому було б визначено, зокрема:

- поняття взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання економіки в кризових умовах, під яким слід розуміти визначену та регламентовану законом діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на взаємну підтримку, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дійового й ефективного управління;

- форми такої взаємодії, а саме проведення спільних нарад, обмін інформацією, спільне розроблення програмних документів та проектів нормативно-правових актів, створення тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

Висновки. Підсумовуючи вищевказане, слід зазначити, що в дослідженні наведені лише окремі напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Разом з тим жодна із наведених пропозицій не може бути реалізована без відповідного програмного документа, який би чітко закріпив на законодавчому рівні поступові кроки уповноважених органів публічної адміністрації щодо виходу країни зі складного фінансового становища. У 2006 році було здійснено певні кроки у цьому напрямі, а саме був прийнятий «План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері». Такий план визначав основні завдання, що вимагали свого вирішення для стабілізації ситуації у

певній сфері, яка зазнає впливу кризових явищ (зокрема, підвищення рівня енергетичної безпеки України; подолання бюджетної розбалансованості; поліпшення конкурентних умов у зовнішній торгівлі та зміна тенденцій формування торговельного балансу; підвищення рівня продовольчої безпеки; погашення заборгованості із заробітної плати тощо). Своєю чергою це сприяло ефективнішому підбору комплексу засобів адміністративно-правового регулювання у конкретній сфері.

Не зважаючи на те, що фінансова криза почалась у 2008 року, в Україні натеper немає жодного комплексного програмного документа, який би містив необхідні напрями подолання економічної кризи в країні. Водночас на рівні уряду

були спроби розроблення та прийняття аналогічного документа, зокрема: Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» на 2009–2012 рр., Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма), проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки та ін. Безумовно, наведені вище нормативні акти містили окремі антикризові ініціативи, втім більшість з них мали фрагментарний характер і не дали змогу стверджувати про комплексний, системний підхід до вирішення основоположних проблем розвитку економіки України.

Список літератури:

1. Бояр А.О. Антикризова політика Європейського Союзу у період 2008–2010 рр.: висновки для України. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. № 1. 2011. С. 77–80.
2. Николук В.П. Європейська боргова криза: виклик для економік Центрально-Східної Європи, сталий розвиток економіки. Міжнародний науково-виробничий журнал. 2013. № 3'. С. 64–67. URL: http://ipress.ua/articles/default_na_pauzi_17395.html.
3. Бодунов Є.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 197 с.
4. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 року. / Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.
5. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19 березня 1996 року. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 19. Ст. 80.
6. Господарський кодекс України: Кодекс України від 16 січня 2003 року / Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
7. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року / Відомості Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст.176.
8. Index of Economic Freedom 2013. The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Washington, DC, 2012. 494 p.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ, НОРМЫ КОТОРЫХ РЕГЛАМЕНТИРУЮТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ В КРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ

В статье осуществлен анализ справочной, научной, учебно-методической литературы и нормативно-правовых актов с целью определения основных направлений совершенствования нормативно-правовых актов, нормы которых регламентируют административно-правовое регулирование экономики Украины в кризисных условиях. Установлено, что на сегодняшний день одним из основных направлений в данной сфере является совершенствование законодательства в сфере иностранного инвестирования. Особое внимание уделено совершенствованию процедур лицензирования. Автором отмечено, что ни одно из выдвинутых предложений не может быть реализовано без соответствующего программного документа, который бы четко закрепил на законодательном уровне постепенные шаги уполномоченных органов публичной администрации по выходу страны из сложного финансового положения.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, органы публичной администрации, функция, совершенствование, нормативно-правовое обеспечение.

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF IMPROVEMENT OF LEGAL ACTS
WHICH PROVISIONS GOVERN THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE ECONOMY OF UKRAINE IN CRISIS CONDITIONS**

The article analyzes the reference, scientific, educational and methodological literature and normative legal acts with the purpose of determining the main directions for improving regulatory and legal acts, the norms of which are regulated by the administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions. It is established that today one of the main areas in this sphere is the improvement of legislation in the field of foreign investment. Particular attention is paid to improving licensing procedures. The author noted that none of the proposed steps can be implemented without an appropriate program document that would clearly establish at the legislative level the gradual steps of the authorized bodies of the public administration to exit the country from a difficult financial situation.

Key words: administrative and legal regulation, bodies of public administration, function, improvement, regulatory and legal support.

Сліденко А.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПОДАТКОВОГО ПРИМУСУ

В статті вказано, що під час реалізації заходів примусу постає необхідність відновлення тих прав та законних інтересів платників податків, що були порушені контролюючими органами, і обумовлює потребу у їх захисті. Права платника, що потребують захисту, мають відповідне закріплення у податково-правових нормах. Законні інтереси платника податків, що мають захищатися у разі їх порушення під час застосування примусових заходів, чіткого формулювання у нормах права не отримали. Підкреслено, що правовий феномен законних інтересів провокує жваві наукові обговорення і обумовлює необхідність проведення співвідношення із суміжними категоріями, зокрема, із суб'єктивним правом.

Встановлено, що законний інтерес платника податків становить собою не включені законодавцем до тексту норми права (Податкового кодексу України), але об'єктивно наявні очікування, обґрунтовані сподівання платника податків з приводу всіх можливих аспектів публічних відносин з контролюючими органами. На підставі аналізу норм Податкового кодексу України виділено сукупність законних інтересів, реалізація яких пов'язана із застосуванням заходів податково-правового примусу.

Ключові слова: правовий статус платника податків; елементи правового статусу платника податків; суб'єктивні права платника податків, законні інтереси платника податків.

Постановка проблеми. Наразі конфліктність податкових правовідносин і специфічність їх суб'єктного складу, особливості правової природи податкових платежів, надмірно великий податковий тиск податкових платежів на платника обумовлюють той факт, що платники податків намагаються мінімізувати свої податкові зобов'язання, і доволі часто з цією метою вдаються до порушення норм податкового права. За таких умов саме заходи примусу дозволяють поновити порушені права і законні інтереси держави й територіальних громад на отримання коштів від сплати податків і зборів. Водночас при реалізації заходів примусу на порядок денний виходить й інше питання, що має діаметрально протилежний характер. Йдеться про необхідність відновлення тих прав та законних інтересів платників податків під час застосування заходів податково-правового примусу, що були порушені контролюючими органами. Це, у свою чергу, обумовлює потребу у їх захисті. Зауважимо, що права платника, що потребують захисту, мають відповідне закріплення у податково-правових нормах. Що стосується законних інтересів платника податків, які

мають захищатися у разі їх порушення під час застосування примусових заходів, то наразі їх чіткого формулювання у нормах права не проведено.

Стан дослідження. В умовах сьогодення науковці все частіше вдаються до дослідження правової природи й механізму застосування тих заходів, які забезпечують, спонукають платника податків і зборів до належного виконання його податкового обов'язку (Т.О. Коломоець, В.В. Кириченко, М.П. Кучерявенко, Н.Є. Маринчак, В.В. Серьогіна, Н.А. Саттарова, А.М. Тимченко та інші). Такий інтерес є цілком закономірний і об'єктивний.

Постановка завдання. На основі аналізу останніх досліджень і публікацій у цій сфері, а також на основі аналізу положень Податкового кодексу України визначити законні інтереси, що наявні у платників податків під час застосування заходів податкового примусу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зазначимо, що правовий феномен законних інтересів провокує жваві наукові обговорення. І перш за все науковці дискутують про співвідношення із суміжними категоріями, зокрема, із суб'єктивним правом. З огляду на це, ми зупинимося на спів-

відношенні категорій «законний інтерес» та «суб'єктивне право» платника податків. Аналіз наукових доробок правників дозволяє констатувати, що сьогодні сформовано дві протилежні позиції стосовно такого співвідношення. Так, певна група вчених вважає, що інтереси є складовою суб'єктивного права, інша – допускає їх пов'язаними, але окремими категоріями.

На думку Д.І. Євстифеева «ті інтереси, що не суперечать суспільним засадам, є основою життєдіяльності суспільства. Вони відіграють основну роль у правовідносинах, багато в чому визначаючи їх утворення, зміну та припинення. Право, у свою чергу, може використовуватись як засіб для задоволення і захисту суспільних, групових та інших, охоронюваних законом інтересів» [3, с. 10]. З наведеного вбачається, що науковець розмежовує досліджувані категорії, водночас законний інтерес вчений визначає як такий, що охороняється об'єктивним правом, підлягає правовому захисту зі сторони держави, але не забезпечений конкретним суб'єктивним правом, обов'язком чи іншим правовим засобом [3, с. 10]. Таким чином, на думку Д.І. Євстифеева, законний інтерес, по-перше, не потребує обов'язкового закріплення в нормах права; по-друге, може бути задоволений поза правовідносинами, його відповідність чинному законодавству трансформує його в окремий самостійний об'єкт правової охорони; по-третє, його реалізація здійснюється через правомірну поведінку суб'єкта.

Д.М. Чечот акцентує увагу на іншому аспекті під час дослідження законних інтересів та суб'єктивних прав. Зокрема, він вказує: реалізація суб'єктивного права призводить до здійснення відповідного інтересу, саме через це захист суб'єктивного права становить собою одночасний захист охоронюваного цим правом інтересу, який став передумовою та метою суб'єктивного права. Водночас існує чимало випадків, коли юридичні інтереси не можуть бути забезпечені суб'єктивним правом і тому, як «законні» чи «охоронювані законом» інтереси, вони здійснюються в особливому порядку, який залежить від характеру та змісту інтересу [12, с. 49]. Безсумнівно, законні інтереси пов'язані із суб'єктивними правами, але одночасно це два окремих елементи правового статусу платника податків. Навіть більше: навряд чи логічно говорити про те, що законний інтерес стає передумовою для суб'єктивного права, оскільки не завжди інтерес суб'єкта правовідносин збігається з його правами, а інтереси стають законними (охоронюваними законом) у разі, коли

не можуть забезпечуватися суб'єктивним правом. Як вбачається, законні інтереси та суб'єктивні права – це різні явища.

Розмірковуючи над співвідношенням досліджуваних категорій, М.Н. Марченко вказує, що законний інтерес, на відміну від суб'єктивного права, становить собою просту дозволеність, що має характер прагнення, в якій немає суворої вказівки діяти відповідно до законодавства й вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів, та яка не забезпечена конкретним юридичним обов'язком [4, с. 238]. Нам імпонує запропонований підхід в частині того, що, законний інтерес визначається через дозволеність та прагнення. Фактично, платник податків бажає настання відповідних подій, вчинення дій чи бездіяльності, що не заборонені законом. Також заслуговує на підтримку твердження автора про відсутність обов'язку за наявності законного інтересу суб'єкта.

Навіть більше, слід відзначити, що у особи, яка має відповідний законний інтерес, кореспондуючого обов'язку немає, проте іноді мають місце випадки, коли такий обов'язок виникає у іншого суб'єкта. Наприклад, у разі застосування до платника податків такого примусового заходу як податкова застава, у нього є законний інтерес щодо забезпечення під час опису майна співрозмірності суми такої застави наявному податковому боргу, а у контролюючих органів є обов'язок визначити співмірність суми податкової застави із сумою боргу платника, а також провести опис майна, що підпадає у податкову заставу, забезпечити співрозмірну та адекватну заставу майна платника податків його заборгованості перед державою.

Нам імпонує підхід, запропонований Р.С. Гукасяном, який наголошує на існуванні нерозривного зв'язку суб'єктивного права та інтересу, однак це зовсім не свідчить про те, що входить до змісту суб'єктивного права [2, с. 23]. Підтримує висловлену думку й В.И. Ремньов. «Право особи та її законний інтерес – це не одне й теж саме», – пише вчений [6, с. 26]. Він вказує, що сутність суб'єктивного права полягає в гарантованій можливості, а сутність законного інтересу – у простій дозволеності певної поведінки [6, с. 26]. Наведене міркування має певний сенс, оскільки законодавець під час визначення прав конкретного учасника правовідносин передбачає відповідні механізми їх реалізації та забезпечення. Говорячи про законні інтереси, маємо зовсім інший підхід законодавця: по-перше, він не визначає їх у нормах права; по-друге – не створює умов для їх подальшої реалізації. Так, якщо платник податків має намір реалізувати будь-яке своє

право (закріплене у нормах податкового законодавства, зокрема у ст. 17 Податкового кодексу України), то у законодавстві закріплені чіткі механізми його реалізації, у тому числі й через наявність у владної сторони податкових правовідносин відповідного обов'язку. А законні інтереси платника податків можуть залишитись нереалізованими, на рівні певних очікувань.

На підтвердження висловлених міркувань вважаємо доречним навести думку В.В. Субочева, який пише: можливості, закладеної у законному інтересі, більшою мірою притаманний абстрактний характер, оскільки не завжди і не в будь-яких умовах вона може реально здійснюватися, реалізовуватися, а відповідно – не завжди відбувається задоволення інтересу [8, с. 84]. Таким чином, констатуємо наявність ще однієї характеристики, яка дозволяє відмежувати суб'єктивне право та законний інтерес. Це відсутність: а) прямих, законодавчо встановлених гарантій для його реалізації; б) причинно-наслідкового зв'язку між наявністю абстрактної можливості (дозволеності) платника податків та реальним її втіленням у життя.

Наполягає на розмежуванні вже зазначених понять й В.А. Горбунов. Він пише: «законний інтерес є більш широкою категорією порівняно з суб'єктивними правами. Суб'єктивне право – це законний інтерес, забезпечений кореспондуючими обов'язками інших суб'єктів. За відсутності необхідних гарантій з боку держави суб'єктивне право фактично лишається законним інтересом» – зазначає науковець [1, с. 6]. Одночасно правник підкреслює можливість законного інтересу переважувати над суб'єктивним правом (мати пріоритет) [1, с. 6]. Навряд чи можна однозначно погодитись із запропонованим підходом. На нашу думку, права й законні інтереси є рівнозначними окремими категоріями, а ступінь їх гарантованості державою виступає ще однією рисою, яка їх розрізняє.

О.І. Чепис виокремлює такі відмінності між суб'єктивним правом і законним інтересом: законні інтереси більш рухливі, їм властива варіативність (можливість змінюватися й доповнюватися, відповідаючи вимогам моменту розвитку процесу); ступінь гарантованості інтересів значно нижче, ніж у суб'єктивних прав; вони мають різний зміст [11, с. 133]. В цілому запропонований підхід є логічним. Дійсно, законні інтереси платників податків можуть змінюватись під впливом різних чинників, у той час як його суб'єктивні права за своєю суттю є, в принципі, статичними, певне їх коригування може мати місце лише у випадку внесення змін до податкового законодавства.

Вказує на принципові відмінності й А.М. Шерієв. На його переконання:

1) законний інтерес, на відміну від суб'єктивного права, конкретно не закріплюється нормою права, а лише їй відповідає;

2) якщо суб'єктивне право носить індивідуально-визначений характер, то законний інтерес, який в основному не відображений у законодавстві, не передбачений правовими приписами [9].

Нам важко підтримати міркування науковця стосовно того, що законний інтерес «в основному не відображений у законодавстві». Дійсно, слово «в основному» не може бути застосоване у розглядуваному контексті податково-правового регулювання. Навіть більше, як ми вже зауважували, законні інтереси взагалі не відображаються у правових нормах, хоча і є складником правового статусу платника податків.

Показово, що офіційне тлумачення поняття інтересу, який підлягає захисту, надано в Рішенні Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року №1-10/2004, яким визначено, що охоронюваний законом інтерес треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони для задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності та іншим загально-правовим засадам» [7].

На підставі проведеного аналізу зазначимо, що законні інтереси становлять собою самостійний елемент правового статусу платників податків. Законні інтереси та суб'єктивні права є взаємопов'язаними категоріями, проте виступають різними елементами правового статусу суб'єкта. Вони різняться за:

1) законодавчим закріпленням (суб'єктивні права обов'язково відображаються у нормах права, законні інтереси – не мають законодавчого закріплення);

2) характером (суб'єктивні права є статичними, можуть змінюватися лише за волею законодавця й за спеціальною процедурою внесення змін до актів, якими вони встановлені, законні інтереси – динамічні, змінюються під впливом різних факторів, у тому числі за волею носія такого інтересу);

3) ступенем гарантованості державою (для суб'єктивних прав законодавчо встановлено

гарантії їх реалізації, для законних інтересів таких механізмів немає);

4) наявністю причинно-наслідкового зв'язку між наявністю можливості (дозволеності) та реальним її втіленням у життя;

5) наявністю певного кореспондуючого обов'язку суб'єкта (для суб'єктивних прав такий обов'язок є завжди, для законних інтересів – немає).

Отже наведений підхід дозволяє стверджувати, що законний інтерес платника податків становить собою не включені законодавцем до тексту норми права (Податкового кодексу України), але об'єктивно існуючі очікування, обґрунтовані сподівання платника податків з приводу всіх можливих аспектів публічних відносин з контролюючими органами.

Які ж законні інтереси у правовому статусі платника можна виокремити, і зокрема, під час застосування до нього примусових заходів? Спробуємо надати відповідь на це питання. Так, вчені зазвичай характеризують податково-правовий примус як особливий вид державного примусу, який є встановленою нормами податкового права системою заходів впливу, що застосовуються до зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин, які порушують податково-правові норми з метою забезпечення реалізації податкового обов'язку, надходження податків і зборів до публічних грошових фондів [10, с. 8].

Податково-правовий примус реалізується низкою заходів. Останні виконують превентивну, правопоновлюючу, припиняючу або каральну функції. Водночас вчені-фінансисти наводять різні переліки тих заходів, що є примусовими. На наш погляд, аналіз Податкового кодексу України дозволяє виокремити такі заходи податкового примусу: штраф (статті 113, 117–128¹ Податкового кодексу України); пеня (стаття 129 Податкового кодексу України); податкова застава (статті 88, 89 Податкового кодексу України); адміністративний арешт майна платника податків (окрім коштів) за рішенням контролюючого органу з подальшим підтвердженням обґрунтованості рішення контролюючого органу у судовому порядку (підпункт 20.1.9 статті 20, стаття 94 Податкового кодексу України); арешт коштів на рахунку платника податків у банку за рішенням суду (підпункт 20.1.9 статті 20, стаття 94 Податкового кодексу України); зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків у банку за рішенням суду (підпункт 20.1.31 статті 20, підпункт 20.1.32 статті 20, пункт 89.4 статті 89, пункт 91.4 статті 91); арешт товарів (пункт 94.7 статті 94 Податкового кодексу України) [5]. Зупинимося на розгляді декількох із наведених заходів.

З-поміж перелічених заходів податкового примусу найбільш несприятливим для платника податків з точки зору обрання дієвого та ефективного способу захисту порушеного права чи ущемленого інтересу є податкова застава. Відповідно до п. 14.1.155 ст. 14 Податкового кодексу України податкова застава – це спосіб забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплачених таким платником у строк. По-перше, на відміну від усіх інших заходів податкового примусу податкова застава виникає поза межами владного волевиявлення контролюючого органу чи-то у формі прийняття власного письмового рішення, чи-то у формі складання процесуального документу для звернення до суду (стаття 88 Податкового кодексу України). По-друге, право податкової застави не потребує документального оформлення. По-третє, під час фактичної реалізації права податкової застави у спосіб складання акта опису майна платника податків у податкову заставу податковий керуючий обмежений лише двома факторами:

– дія податкової застави не поширюється на активи, котрі не можуть бути джерелами погашення податкового боргу платника податків;

– балансова або оціночна вартість активів, котрі описуються у податкову заставу, має відповідати розміру податкового боргу платника податків.

Таким чином, незважаючи на використання у назві зазначеного заходу податкового примусу терміну «застава», закон наділяє абсолютним пріоритетом у виборі предмета податкової застави саме контролюючий орган. Проте платник податків позбавлений будь-яких важелів правового впливу на реалізацію контролюючим органом владної управлінської функції у даному випадку, адже формальна наявність рішення контролюючого органу про опис майна платника податків у податкову заставу (пункт 89.3 статті 89 Податкового кодексу України) не дозволяє платнику податків захистити власні інтереси через відсутність у законодавстві ідентифікуючих конкретне майно ознак.

Аналіз положень Податкового кодексу України дозволяє виокремити наступні форми прояву законного інтересу платника податків під час застосування податкової застави:

– інтерес у встановленні співрозмірності вартості предмету податкової застави з розміром податкового боргу платника податків;

– інтерес у проведенні адекватної оцінки предмету податкової застави;

– інтерес в проведенні опису до податкової застави майна, відчуження якого не створює нездоланих перешкод у продовженні господар-

ської діяльності у звичайних умовах. Наприклад, якщо платник є промисловим товаровиробником, то опис у податкову заставу належних платнику легкових автомобілів є більш сприятливим, ніж можливий опис виробничих потужностей;

- інтерес у дотриманні контролюючим органом строку розгляду заяви платника про узгодження операцій з заставленим майном;

- інтерес у тому, аби контролюючий орган (на підставі заяви платника податків про спрямування суми переоплати по одному податку (збору) на погашення податкового боргу по іншому податку) розглянув і здійснив перерахування протягом розумного строку;

- інтерес у своєчасності вирішення контролюючим органом питання про списання безнадійного податкового боргу;

- інтерес у припиненні дії податкової застави у розумний строк з дня настання відповідної події.

Іншим примусовим заходом є адміністративний арешт майна платника податків. Згідно із ст. 94 Податкового кодексу України він є винятковим способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків, визначених законом. Арешт майна може бути застосовано за наявності низки підстав, наприклад: платник податків порушує правила відчуження майна, що перебуває у податковій заставі; фізична особа, яка має податковий борг, виїжджає за кордон; платник податків відмовляється від проведення документальної або фактичної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб контролюючого органу; відсутні дозволи (ліцензії) на здійснення господарської діяльності, а також у разі відсутності реєстраторів розрахункових операцій, зареєстрованих у встановленому законодавством порядку, крім випадків, визначених законодавством; відсутня реєстрація особи як платника податків у контролюючому органі, якщо така реєстрація є обов'язковою відповідно до цього Кодексу, або коли платник податків, що отримав податкове повідомлення, має податковий борг, вчиняє дії з переведення майна за межі України, його приховування або передачі іншим особам; платник податків відмовляється від проведення перевірки стану збереження майна, яке перебуває у податковій заставі; платник податків не допускає податкового керуючого до складення акта опису майна, яке передається в податкову заставу; та інші.

Арешт майна може бути повним або умовним. Повним арештом майна визнається заборона платнику податків на реалізацію прав розпорядження

або користування його майном. У цьому разі ризик, пов'язаний із втратою функціональних чи споживчих якостей такого майна, покладається на орган, який прийняв рішення про таку заборону. Умовним арештом майна визнається обмеження платника податків щодо реалізації прав власності на таке майно, який полягає в обов'язковому попередньому отриманні дозволу керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу на здійснення платником податків будь-якої операції з таким майном. Зазначений дозвіл може бути виданий керівником (його заступником або уповноваженою особою) контролюючого органу, якщо за висновком податкового керуючого здійснення платником податків окремої операції не призведе до збільшення його податкового боргу або до зменшення ймовірності його погашення. Арешт на майно може бути накладено рішенням керівника (його заступника або уповноваженої особи) контролюючого органу, обґрунтованість якого протягом 96 годин має бути перевірена судом.

Аналіз положень Податкового кодексу України дозволяє виокремити наступні форми прояву законного інтересу платника податків під час реалізації адміністративного арешту майна. Так, оскільки однією з підстав застосування арешту названо відмову платника від проведення документальної або фактичної перевірки за наявності законних підстав для її проведення, то цілком закономірно виділення інтересу платника у законності підстав проведення документальної або фактичної перевірки, а також у визначенні змісту діяння у формі відмови платника податків як від проведення перевірки, так і від допуску посадових осіб контролюючого органу.

Інший аспект пов'язаний із тим, що законодавством не проведено розмежування підстав для застосування умовного чи повного арешту. Зважаючи на це, інтерес платника міститься у першочерговості застосування умовного арешту майна перед повним арештом.

Законний інтерес платника також відбивається у невідкладному вирішенні контролюючим органом питання про наявність підстав для застосування адміністративного арешту майна. Це пов'язано із тим, що на практиці мають місце численні випадки, коли акт не допуску до проведення перевірки складається у певну дату, а подання (службова записка, довідка записка) про факт не допуску на ім'я керівника або заступника керівника складена у іншу календарну дату. У підсумку строк для прийняття рішення про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна обчислю-

ється контролюючим органом не від дати настання події недопуску, а від дати прийняття рішення про застосування адміністративного арешту.

Окрім того, законний інтерес платника також виражається у: врахуванні причин виїзду фізичної особи – платника податків за кордон; вирішенні контролюючим органом питання про надання дозволу на здійснення операцій з арештованим майном у розумний строк; належній фіксації контролюючим органом обставин спроби/реалізації наміру на проведення перевірки (акт відмови має бути складений невідкладно, у той час як на практиці існують випадки

складання цього документу друкарським способом за допомогою офісної техніки).

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновки, що у правовому статусі платника податків цілком логічно виділяється низка законних інтересів, реалізація яких пов'язана із застосуванням заходів податково-правового примусу. Такі законні інтереси платника податків не мають законодавчого закріплення і можуть змінюватися під впливом різних факторів. Водночас, відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, такі інтереси підлягають судовому захисту у порядку адміністративного судочинства.

Список літератури:

1. Горбунов В.А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, спец. 12.00.14. Тюмень, 2007. С. 6.
2. Гукасян Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу. Москва. Проспект, 2008. 603 с.
3. Евстифеев Д.И. Конституционно-правовые интересы личности в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. Юрид. Наук. 12.00.02. Екатеринбург, 2007. 28 с.
4. Марченко Н.М. Проблемы теории государства и права. Москва: Юрист, 2001. 656 с.
5. Податковий кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. Москва, 1964. С. 26.
7. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>
8. Субочев В.В. Законные интересы: монография. Москва. Норма, 2008. 237 с.
9. Субочев В.В., Шериев А.М. Юридические дозволения и особенности их правового обеспечения в современной России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskie-dozvoleniya-i-osobennosti-ih-pravovogo-obespecheniya-v-sovremennoy-rossii>
10. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві: дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Тимченко. Ірпінь, 2011. 213 с
11. Чепис О.І. Охоронюваний законом інтерес в цивільному праві: поняття та структура. Порівняльно-аналітичне право. 2013. №. 1. С. 129–133.
12. Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому праву. Санкт-Петербург, 2005. 603 с.

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕР НАЛОГОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

В статье указано, что при реализации мер принуждения возникает необходимость восстановления тех прав и законных интересов налогоплательщиков, которые были нарушены контролирующими органами, и обуславливает потребность в их защите. Права налогоплательщика, нуждающегося в защите, имеют соответствующее закрепление в налогово-правовых нормах. Законные интересы налогоплательщика, которые должны защищаться в случае их нарушения при применении принудительных мер, четкой формулировки в нормах права не получили. Подчеркнуто, что правовой феномен законных интересов провоцирует оживленные научные обсуждения и обуславливает необходимость проведения соотношения со смежными категориями, в частности, с субъективным правом.

Установлено, что законный интерес налогоплательщика представляет собой не включенные законодателем в текст нормы права (Налогового кодекса Украины), но объективно существующие ожидания, обоснованные надежды налогоплательщика по поводу всех возможных аспектов публичных отношений с контролирующими органами. На основании анализа норм Налогового кодекса Украины выделено совокупность законных интересов, реализация которых связана с применением мер налогово-правового принуждения.

Ключевые слова: правовой статус налогоплательщика; элементы правового статуса налогоплательщика; субъективные права налогоплательщика; законные интересы налогоплательщика.

ON THE ISSUE OF DETERMINING THE LEGITIMATE INTERESTS OF TAXPAYERS WHEN APPLYING MEASURES OF TAX COERCION

The article states that in the course of enforcement of coercive measures, there is a need to restore the rights and legitimate interests of taxpayers that have been violated by the controlling bodies and it necessitates their protection. The rights of the payer in need of protection are appropriately enshrined in the tax law. The legitimate interests of the taxpayer, who should be protected in case of their violation in the application of coercive measures, have not received a clear wording in the rules of law. It is emphasized that the legal phenomenon of legitimate interests provokes a lively scientific discussion and necessitates a correlation with adjacent categories, in particular, with the subjective law.

It is determined that the legitimate interest of the taxpayer is provisions of law (of the Tax Code of Ukraine) not included by the legislator in the text but objectively existing expectations, justified expectations of the taxpayer on all possible aspects of public relations with the controlling bodies. On the basis of the analysis of provisions of the Tax Code of Ukraine, a set of legitimate interests is allocated, the implementation of which is associated with the application of measures of fiscal coercion.

Key words: *legal status of taxpayer; elements of legal status of taxpayer; subjective rights of taxpayer; legitimate interests of taxpayer.*

Таранов А.Ю.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРО ВИДАТКИ БЮДЖЕТІВ ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВУ КАТЕГОРІЮ

Стаття присвячена питанню визначення видатків як правової категорії. Автором проаналізовано зміст видатків шляхом розкриття системи правовідносин з урахуванням процесу фінансової децентралізації. Визначено юридичне значення поняття «видатки бюджетів» та, ґрунтуючись на цьому, надано авторське бачення поняття «видатки». Автор наводить бачення інших науковців щодо проблеми визначення юридичного змісту видатків та робить відповідні висновки. Під час дослідження статей Бюджетного кодексу та на підставі їх комплексного аналізу надаються пропозиції щодо корегування положень статті 63 цього документу.

Ключові слова: видатки бюджету, Бюджетний кодекс, правова категорія, правовідносини, фінансова децентралізація.

Постановка проблеми. Оскільки правові категорії є віддзеркаленням істотних властивостей і головних зв'язків правових явищ, вони є глибокими за змістом і широкими за обсягом поняттями у межах правової науки. Їхні абстрактні визначення відображають зв'язки правової дійсності. Правові категорії по-перше ґрунтуються на пізнаних об'єктивних закономірностях соціального життя; по-друге, дозволяють оцінити визначені суспільні процеси з точки зору правової форми, в якій вони відбуваються і виявляються; по-третє, узагальнено відображають правову сферу у логічній формі; по-четверте, становлять наочну основу мислення у правознавстві шляхом вираження властивостей і закономірностей основних явищ і відносин правової дійсності, їх реальну суть. Тільки в системі юридичних категорій результати правових досліджень можуть бути відображені і представлені у всій повноті і наочності, а отже, встановлені й тенденції напрямків подальшого пізнання [1].

Постановка завдання. Спираючись на вищевказане, нам потрібно визначити основні логічні форми мислення, найсуттєвіші ознаки, найзагальніші зв'язки й відношення, а також сукупність поглядів, які притаманні наведеному саме з юридичної, правової точки зору, оскільки термін «право» в об'єктивному юридичному значенні розкривається як система загальнообов'язкових правил фізичної поведінки – соціальних норм, встановлених або санкціонованих державою, які виражають волю певної частини соціально-неоднорідного суспільства, спрямовані на врегулю-

вання суспільних відносин відповідно до цієї волі та забезпечуються державою [2].

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи систему суспільних відносин, які виникають в процесі створення, затвердження та розподілу видатків між бюджетами, слід зазначити, що вона охоплює широке коло відносин, які регулюються не тільки фінансовим, але й адміністративним, цивільним та іншим правом. Фінансове право у даному випадку охоплює таке коло відносин, учасниками яких є державні та муніципальні органи, підприємства та організації, установи, а також банки, які виступають посередниками видачі коштів всім учасникам бюджетного процесу та процесу розподілу видатків. У деяких випадках державні органи можуть виділяти спеціально призначені публічні кошти (з певним визначеним обсягом) муніципальним установам та організаціям на здійснення певної діяльності. Також місцеві ради можуть передавати публічні кошти на здійснення окремих видатків іншій місцевій раді, коли виникає потреба. Так, згідно з ч. 5 ст. 93 Бюджетного кодексу України, якщо на території міста (республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), району, відповідної об'єднаної територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання гарантованих послуг, в обсязі, визначеному фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, обрахований обсяг видатків на здійснення цих послуг враховується під час

визначення міжбюджетного трансферту бюджету, з якого утримуються бюджетні установи, що надають гарантовані послуги [3]. Але даний процес неможливий без погодження як державних органів влади, так і міського самоврядування. Погодження має бути у вигляді договору про передачу відповідних коштів, прийнятих кожною із сторін цього договору. Таким чином, бачимо, що державні та муніципальні видатки регулюються сукупністю фінансово-правових норм, мають своє вираження у відповідних фінансово-правових інститутах і правовідносинах та володіють рисами, притаманними фінансовому праву.

Оскільки, як раніше зазначалося, розподіл видатків передбачає їх розподіл між різними суб'єктами, та «оскільки видатки бюджету охоплюють сукупність прав щодо прийняття та (або) виконання бюджетних зобов'язань за рахунок публічно-правового створення» [4], слід звернути увагу на правовідносини, які виникають між розпорядниками бюджетних коштів.

Оскільки розпорядники коштів мають конкретне суб'єктивне право на прийняття та (або) виконання конкретного бюджетного зобов'язання шляхом публічно-правового створення, за такого розуміння видатки бюджету представляють собою комплекс конкретних суб'єктивних прав, що належать кожному одержувачу бюджетних коштів.

Так, першим етапом під час затвердження бюджету на відповідний плановий рік Верховна Рада України визначає обсяг видатків та напрямів, за якими буде проводитися розподіл коштів. Далі, під час отримання коштів на здійснення відповідних завдань, відповідальна особа чи орган наділяються правом на здійснення цієї операції. Згодом відповідний державний орган повинен забезпечити виконання запланованих задач в межах своїх повноважень та в межах відповідного обсягу видатків бюджету. Тобто тут йдеться вже про цілу систему правовідносин, які починаються ще з визначення та затвердження поточного річного бюджету.

Отже видатки бюджету являють собою систему правовідносин, які включають в себе: правовідносини щодо фінансування з бюджету і правовідносини з використанням коштів бюджету [4].

У першому випадку суб'єкт правовідносин наділяється правом отримати та здійснити обов'язок, який наданий йому вищим органом влади за розподілом видатків бюджету на відповідний рік. У другому ж випадку суб'єкт наділяється правом власне реалізовувати дані обов'язки. Тому тут проявляється нерозривний зв'язок, коли одне не може існувати без іншого і навпаки.

Якщо казати власне про фінансово-правові відносини, то ми одночасно зачіпаємо систему відносин, які визначені у нормативно-правових актах відповідної держави. Саме в нормативно-правових актах передбачені відповідні права та обов'язки розпорядників бюджетних коштів, визначені необхідні розміри та порядок надходження коштів до відповідних фондів та посадових осіб, які є відповідальними за наступний їх розподіл. Як підкреслює Л.К. Воронова, фінансові правовідносини в області державних видатків складаються саме як правовідносини і виникають тільки на основі нормативного акту, тобто створюються правовими нормами. У фінансовому праві (особливо в інституті видатків) норми встановлюються тільки державою. Гіпотеза правової норми визначає норми, які регулюють видатки держави, передбачають юридичні факти, що викликають до дії диспозиції норми, визначає їх характер і значення для виникнення, зміни та припинення правовідносин в області видатків. Фінансово-правові норми завжди містять вказівку на міру державного примусу до порушника правил фінансових правовідносин [5, с. 13]. Зі слів автора бачимо, що дані правовідносини завжди мають нормативний характер, оскільки у сучасній правовій державі попередні мають бути забезпечені необхідним нормативно-правовим актом, який регулює сферу дій учасників фінансових правовідносин, що виникають при визначенні та розподілі видатків бюджету.

Юридичним змістом даних правовідносин є права та обов'язки їх учасників. Коло прав та обов'язків, а також склад учасників можуть різнитися в залежності від конкретного виду правовідносин у сфері державних видатків. Суб'єктами ж даних правовідносин є Україна, області, територіальні громади, відповідні органи, що здійснюють бюджетну діяльність та мають певні повноваження у сфері розподілу та використання видатків бюджету.

Видатки бюджету є комплексом відносин, способів і прийомів, завдяки яким кошти з бюджетів надходять за своїм призначенням [6]. Вбачається, що правовідносини, які складаються в процесі розподілу та реалізації видатків бюджету є їх невід'ємною складовою частиною, оскільки під час визначення поняття «видатки бюджету» дозволяє, застосовуючи бюджетно-правовий аналіз, враховувати правові особливості відносин, які впливають на процеси їх затвердження, використання та реалізації.

Останнім часом Україна стала на активний шлях децентралізації, як однієї з найбільш визна-

чальних реформ за часів незалежності, який головним чином характеризується передачею від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної кількості повноважень, і найголовніше повноваження – фінансове забезпечення, тобто розпорядження і наповнення бюджетних коштів саме за рішеннями місцевих громад.

Саме фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого у значній мірі залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою для успішного розвитку певної територіальної громади.

Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів задля їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані громади показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і попередженні нераціонального їх витрачання [7].

Фінансова децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади; децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливість участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків бюджету органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами [8].

З цього випливає, що важливе значення мають децентралізовані кошти, під якими необхідно розуміти форму організації грошових відносин, руху фондів грошових коштів, що формуються на рівні різних підприємств, організацій, інших суб'єктів господарської діяльності, домогосподарств і окремих громадян. До децентралізованих фінансів відносять фонди грошових коштів, які формуються поза межами державних і муніципальних фінансів [9].

Отже на шляху децентралізації виникли нові правовідносини, які потребують необхідного правового регулювання, що забезпечить раціональне використання коштів, аби ніяким чином публічні

кошти не зникли в невідомому напрямку. Таким чином, важливе практичне значення фінансово-правових інститутів державних і муніципальних видатків має чіткість правових норм як механізму, що сприяє ефективному використанню державних і муніципальних грошових коштів виключно за цільовим призначенням відповідно до затверджених програм, планів і пріоритетів.

Підсумовуючи вищевказане, можемо надати таке визначення поняттю «видатки»: сукупність фінансових правовідносин і фінансово-правових інститутів, які регулюються нормами фінансового, бюджетного та податкового права, з приводу створення, розподілу та використання публічних коштів загальнодержавного та місцевого рівнів на відповідний звітний бюджетний період для реалізації загально-державних цілей та поточних програм і планів.

Взагалі, поняття «інститути» розуміється як сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини дуже вузької спеціалізації та галузі права. Так, наприклад, інститут видатків може охоплювати відносини, де беруть участь органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи, організації, банки та інші, які опосередковують рух коштів державного бюджету на окремі цілі. Також, у таких правовідносинах можуть брати участь недержавні підприємства та організації, якщо державні органи влади приймуть рішення про виділення окремої частини коштів на виконання певних задач.

Н.А. Повєткіна вважає: «Необхідність фінансового забезпечення завдань та функцій держави та місцевого самоврядування обумовлена необхідністю встановлення та виконання видаткових зобов'язань, нерозривно пов'язаних з виконанням функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у відповідності зі встановленими повноваженнями. Відповідно, обов'язки, які виникають у органів державної влади та місцевого самоврядування по здійсненню та розпорядженню видатками, є причиною фінансового забезпечення задач і функцій держави, а відповідно, і причиною формування та реалізації видатків бюджету» [10]. Вважаємо таку думку досить вірною, оскільки для реалізації відповідних фінансових завдань кожен державний орган діє у межах тих повноважень, які надані та закріплені за ним у відповідних нормативно-правових актах, а тому він не має права виконувати функції та завдання на власний розсуд, виходячи за межі своєї компетенції. Це стосується і розпорядження видатків відповід-

ного державного органу, якому виділяється певний обсяг коштів на певні цілі, і він також не має права реалізовувати їх на інші завдання, не передбачені планами або зобов'язанням вищого органу.

Відповідно до статті 42 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Державного бюджету України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Ст. 43 наведеного вище нормативно-правового акту передбачає: «При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України».

У ст. 22 Бюджетного кодексу України вказано: «Для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня».

Виходячи з логіки вказаних вище статей Бюджетного кодексу, бачимо, що виконання бюджету передбачає і створює бюджетні правовідносини, які виникають на основі передачі прав розпорядникам бюджетних коштів. Але процес передачі права не означає, що певний обсяг коштів буде переданий до відповідного розпорядника на цілі за його власним бажанням, оскільки існує так

званий ліміт, який передбачає здійснення відповідних програм цільового призначення. Тому розпорядник коштів, який отримав відповідний обсяг видатків, повинен направити їх на здійснення саме конкретних цілей і саме у необхідній кількості, а не розпоряджатися на власний розсуд.

Хоча п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України не включає до складу видатків розміщення бюджетних коштів на депозитних рахунках, він передує цьому процесу, оскільки видатки є складовою витрат бюджету, що передбачено п. 14 ст. 2 зазначеного нормативно-правового акту. За п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України видатки являють собою кошти на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, тобто на здійснення цих програм саме органами державної влади. На підтвердження цього, ст. 63 Бюджетного кодексу України встановлює, що місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Оскільки видатки є поняттям вужчим ніж витрати, і оскільки Бюджетний кодекс України розмежовує ці поняття, то доречніше було б включити у структуру місцевого бюджету також і видатки.

Висновки. З огляду на вищевказане, пропонуємо ст. 63 Бюджетного кодексу України корегувати та видати наступним чином: «Місцевий бюджет відповідно до цього Кодексу містить надходження, видатки і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження, видатки та витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету».

Список літератури:

1. Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. 264с.
2. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. / Уклад. В. П. Марчук. К.: МАУП, 2003. 128 с.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI
4. Ильин А.В.: дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук «Расходы бюджета в конституционном государстве», Санкт-Петербург, 2016 С. 36.
5. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981.
6. Горбунова О.Н., Селюкова А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. М.: ТК Велби, 2002. С. 51.
7. URL: <http://decentralization.gov.ua/finance>
8. Хамініч С.Ю., Климова В.М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства в Україні. Вісник Дніпропетровського університету. Випуск 5/2, 2011, № 10/1, Том 19.
9. Финансы: учеб. для студентов, обуч. по спец. 060400 «Финансы и кредит», 060500 «Бух. учет, анализ и аудит», 060600 «Мировая экономика». С.А. Белозеров и др.; под ред. В. В. Ковалева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; М.: Проспект, 2004. 512 с.
10. Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности. Актуальные проблемы российского права 2015. № 8 (57) август. С. 65.

О РАСХОДАХ БЮДЖЕТОВ КАК ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ

Статья посвящена вопросу определения расходов как правовой категории. Автор проанализировал содержание понятия «расходы» через раскрытие системы правоотношений с учетом процесса децентрализации. Определено юридическое значение понятия «расходы бюджетов» и ссылаясь на это, автор предлагает свое видение понятия «расходы». Автор предлагает к вниманию точки зрения других ученых относительно проблемы определения юридического смысла расходов и делает соответствующие выводы. Во время исследования статей Бюджетного кодекса и на основании их комплексного анализа сделаны предложения по поводу исправления положений статьи 63 данного документа.

Ключевые слова: *расходы бюджета, Бюджетный кодекс, правовая категория, правоотношения, финансовая децентрализация*

ABOUT BUDGET EXPENSES AS PUBLIC LEGAL CATEGORY

The article is devoted to the issue of definition of expenditures as a legal category. The author analyses the content of expenditures by disclosing the system of legal relations taking into account the process of financial decentralization. The legal meaning of the concept of «budget expenditures» has been determined and, based on this, the author's vision of the concept of «expenditures» has been provided. The author gives a vision of other scholars on the problem of determining the legal content of expenditures and makes appropriate conclusions. During the examination of the articles of the Budget Code and on the basis of their complex analysis, proposals are made for adjusting the provisions of Article 63 of this document.

Key words: *budget's expenditures, Budget code, legal category, legal relations, financial decentralization*

Христофоров А.Б.

Донецький окружний адміністративний суд

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

У статті розглянуто загальнотеоретичні підходи щодо визначення поняття та змісту категорії «податкове адміністрування». Дослідження побудовано на виділенні двох наукових напрямів: «управлінська концепція» в оподаткуванні та процесуальний складник. Такий підхід дав змогу здійснити аналіз та розмежувати такі категорії, як «податкове адміністрування», «податкова політика» та «податковий менеджмент»; виділити «організаційно-управлінську» природу податкових відносин у адмініструванні податків та зборів; виділити низку процедур, які складають зміст податкового адміністрування.

Ключові слова: податкове адміністрування, податкова політика, податковий менеджмент, контролюючі органи, податкові процедури.

Постановка проблеми. Дотепер у теорії податкового права єдиного підходу щодо визначення поняття «податкове адміністрування» так і не вироблено. Категорія «адміністрування» використовується в різних галузях науки і тому сутність адміністрування як явища об'єктивної дійсності є предметом дослідження вченими в галузі управління, економіки, юриспруденції. Причому дослідники визначають його по-різному: як функцію управління, як діяльність уповноважених органів, як систему управління відносинами тощо. Таке різноманіття підходів не стільки відбиває прагнення навести універсальну формулу поняття адміністрування, скільки є наслідком розгляду такого феномена крізь призму інтересів представників різних наукових напрямів. Можна погодитися з позицією кожного з авторів, тому що в індивідуальному підході міститься якийсь елемент того місткого змісту, яким і наділяється поняття «податкове адміністрування». Саме тому видається доцільним певну увагу приділити диференційованим підходам щодо визначення зазначеної категорії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню адміністрування податків та зборів у фінансово-правовій науці приділяють певну увагу у своїх роботах такі вчені, як: Т.О. Проценко, О.С. Тітов, О.М. Бандурка, А.З. Дадашев, М.М. Чинчин, С.Г. Греца, С.В. Барулін, В.Б. Марченко, Т.Ф. Юткіна, О.Є. Деменко, Л.Я. Абрамчик [1–11].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз теоретико-методологічних підходів щодо визначення поняття «податкове адміністрування» з

метою узагальнення наукових напрямів щодо дослідження цієї категорії.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової як юридичної, так і економічної літератури дає змогу виділити різні напрями, на підставі яких формується поняття останнього. Перший напрям наукового дослідження побудовано на основі визначення податкового адміністрування як складника державного управління, його основної функції, форми [12, с. 589], методу [13, с. 4; 2, с. 126, 136] або діяльності уповноважених органів [14, с. 163; 15, с. 159]. Така позиція поділяється представниками так званої «управлінської» концепції в оподаткуванні.

Мабуть, в основу такого підходу покладено етимологію терміна «адміністрування», що походить від латинського *administro* («управляю, завідаю») та розуміється як: 1) управління, завідування; 2) бюрократичний метод управління, командування [16, с. 23]. У словнику сучасної української мови [17, с. 12–13] значення терміна трактується як управляти, керувати бюрократично чим-небудь за допомогою наказів та розпоряджень. Представник французької школи адміністративістів А. Файоль визначає адміністрування як передбачення, організацію, розпорядження, керування та контроль [18, с. 12]. Саме тому адміністрування традиційно пов'язують із відособленою управлінською діяльністю певних суб'єктів у відповідній сфері.

Так, А.З. Дадашев та А.В. Лобанов розглядають податкове адміністрування як організаційно-управлінську систему реалізації податкових відносин, яка включає сукупність форм і методів,

що мають забезпечити податкові надходження до бюджетної системи [4, с. 4]. О.С. Тітов також досліджує податкове адміністрування через управління податковими відносинами та визначає його як сукупність норм (правил), методів, прийомів і засобів, за допомогою яких спеціально уповноважені органи держави ведуть управлінську діяльність у податковій сфері, спрямовану на контроль за дотриманням законодавства про податки і збори, за правильністю нарахування, повнотою і своєчасністю внесення до відповідного бюджету податків і зборів, а у випадках, передбачених законодавством, за правильністю нарахування, повнотою і своєчасністю внесення до відповідного бюджету інших обов'язкових платежів [2, с. 127, 137]. Аналогічної позиції дотримується й О.М. Бандурка [3, с. 33].

У роботах інших учених простежується спроба визначити податкове адміністрування через інститут податкового контролю [19, с. 50; 20, с. 12–13]. Далі ми обґрунтуємо власну позицію щодо дефініції «податкове адміністрування», проте необхідно мати на увазі два моменти. По-перше, справді, податкове адміністрування включає в себе відносини щодо організації та здійснення податкового контролю. Разом з тим зведення податкового адміністрування виключно до контролю в податковій сфері є хибним. Такий підхід обґрунтовано піддає критиці у проведеному дисертаційному дослідженні М.М. Чинчин, який зазначає, що адміністрування регулює організаційно-управлінську діяльність контролюючих органів, яка забезпечує застосування податково-правових норм, процедурне регулювання податкових відносин (облік платників податків, визначення сум податкових чи грошових зобов'язань платника податку, порядок сплати податків та зборів, податкову звітність, погашення податкового боргу платників, податковий контроль, оскарження рішень контролюючих органів та відповідальність за порушення податкового законодавства) [5, с. 18, 27–28]. Саме тому нам більше імponує підхід, коли податкове адміністрування пов'язують із забезпеченням надходжень відповідних податкових платежів до публічних грошових фондів держави, що реалізується не тільки контрольними, а й організаційно-управлінськими заходами [5, с. 28; 6, с. 20]. І, по-друге, навряд чи виправдано у визначенні податкового адміністрування одночасно застосовувати такі категорії, як норми, методи, прийоми, засоби, адже такий підхід ускладнює розуміння зазначеної категорії.

Одним із дискусійних питань у дослідженні податкового адміністрування є широке тлумачення

цього терміна за суб'єктним складом, коли вчені розглядають останнє як систему управління податковими правовідносинами, що виявляється в узгодженій діяльності законодавчих органів влади щодо визначення елементів податкової системи, виконавчих органів влади, уповноважених у галузі податків та зборів, а також судових органів щодо вирішення податкових спорів, функціонування якого має забезпечити реалізацію податкової політики в державі [21, с. 12; 22, с. 44; 7, с. 28]. Така позиція потребує деякого уточнення з урахуванням наукових напрямів, що склалися серед учених-адміністративістів. Так, відповідно до першого – широкого підходу державне управління не можна пов'язувати виключно з діяльністю виконавчої влади, а слід розглядати як сукупну діяльність та взаємодію всіх трьох гілок державної влади, яка є відмінною від управління в приватному секторі і пов'язана із формуванням державної політики і політичним процесом у цілому [23, с. 15; 24, с. 10–11; 25, с. 12].

Протилежну позицію займають учені так званого спеціального (вузького) підходу до розуміння цього питання, які доводять, що сфера управлінської діяльності чітко корелюється зі сферою реалізації виконавчої влади, а суб'єктами виступають органи виконавчої влади всіх рівнів (починаючи від вищих і закінчуючи виконавчою владою на місцях) [26, с. 261; 27, с. 45; 28, с. 194]. Цілком обґрунтованою в цьому аспекті є позиція В.Б. Авер'янова, який державне управління розглядає не стільки як здійснення загальної функції управління суспільними справами з боку держави, скільки як виконання конкретних завдань: а) створення повноцінних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод; б) надання населенню управлінських послуг; в) здійснення «внутрішнього» контролю за виконанням управлінськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; г) вжиття відповідних заходів адміністративного реагування у разі оскарження громадянами рішень і дій, що порушують їх права і свободи [28, с. 194]. А всі ці завдання реалізуються саме органами виконавчої влади.

Включення до складу податкового адміністрування діяльності законодавчих органів влади дещо розширює його межі, що не відповідає етимології цієї категорії та практиці застосування. Ми виходимо з того, що податкове адміністрування – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління в податковій сфері; є складником управляючого блоку механізму

правореалізації в сфері податкових правовідносин. Законодавчі органи влади встановлюють основні принципи, форми, методи організації податкових відносин, тобто те, що складає зміст податкового законодавства. Податкове ж адміністрування як управлінська діяльність державних органів спрямована на реалізацію встановлених податковим законодавством норм з метою забезпечення їх точності, відповідності законності та служить важливим організаційно-правовим засобом управління процедурами застосування норм податкового законодавства. Саме тому нам більш близька позиція вчених, які податкове адміністрування пов'язують із діяльністю саме органів виконавчої влади [8, с. 121; 29, с. 140]. Підтвердженням цього є і законодавчий підхід до закріплення переліку суб'єктів, які наділені повноваженнями на здійснення адміністрування податків і зборів (ст. 41 ПК України) [30].

Не зважаючи на те, що ми не є прихильниками широкого підходу щодо визначення податкового адміністрування за суб'єктним складом, як позитивний момент слід відмітити звернення уваги вченими на зв'язок адміністрування податків із податковою політикою. На цей момент у своїх роботах звертають увагу й інші дослідники [31, с. 34; 32, с. 8; 33, с. 28].

Одним із завдань податкової політики є формування механізму правового впливу на податкові правовідносини, які дають змогу збалансувати публічні та приватні інтереси учасників таких відносин, забезпечуючи виконання органами публічної влади встановлених законодавством функцій найбільш ефективним чином. Саме тому ми схильні розглядати податкове адміністрування як одну із форм реалізації податкової політики держави, що являє собою комплексне правове явище, охоплює різні методи впливу на суб'єктів податкових правовідносин з метою забезпечення виконання податкового законодавства, упорядкування податкових правовідносин, своєчасного та повного акумулювання грошових коштів у бюджети з можливістю застосування державного примусу [34, с. 163].

У цьому контексті не можна не звернути увагу на такий напрям наукових досліджень, як податковий менеджмент. З початку XXI ст. певні постановні положення щодо змісту цієї категорії з'явилися саме в економічній літературі, при цьому одні вчені розглядають категорії «податкове адміністрування» та «податковий менеджмент» як ідентичні [9, с. 240], інші співвідносять їх як ціле та частку, як елемент державного податко-

вого менеджменту [35, с. 163]. Так, у підручнику «Податковий менеджмент» за редакцією І.А. Майбурова вчені доходять висновку, що податкове адміністрування спрямовано на реалізацію встановленої в межах державного податкового менеджменту податкової політики за рахунок організаційного, методичного та процедурного забезпечення функціонування податкової системи [35, с. 163]. Якщо в межах податкового менеджменту формується, то в межах податкового адміністрування саме реалізується податкова політика. Справді, реалізація податкової політики – це інший рівень управління, який здійснюється саме податковими органами під час реалізації державно-владних повноважень. Державний же податковий менеджмент, як зазначають учені, здійснюється, як правило, через законодавчу владу [35, с. 163].

Вітчизняні дослідники, формуючи теоретичні положення щодо розуміння «податкового менеджменту», зазначають, що останній є процесом управління [36, с. 51], пов'язаний із використанням методів впливу податкового механізму на податкову систему [37, с. 7]; що це сукупність прийомів і методів організації податкових відносин з метою забезпечення формування доходної частин бюджетів [38, с. 127]; що це складник податкової політики як на рівні держави, так і регіону, галузі, підприємства, громадянина [39, с. 49]; що це виключно адміністративно-розпорядча діяльність державних органів виконавчої влади щодо організації процесу оподаткування, пов'язаного з публічними інтересами [40, с. 17]. Останнім часом окреслене питання порушується й серед юристів-правознавців [41].

Вважаємо, що такий підхід вносить черговий спірний момент до юридичної науки й правозастосовної практики. Справа в тому, що проведений аналіз наукових праць дає змогу дійти висновку, що серед економістів відбувається змішування категорій «управління оподаткуванням», «податковий менеджмент», «податкова політика», а в окремих роботах й «податкового адміністрування», хоча, по суті, робиться акцент на характеристиці процесів організації діяльності органів держави в податковій сфері та управління податковими відносинами. Те, що серед учених-правознавців прийнято називати «управління оподаткуванням» серед економістів характеризують як «податковий менеджмент». Слушною в цьому є позиція К.П. Проскури, який, не погоджуючись із застосуванням зазначених категорій, відзначає, що менеджмент пов'язаний із управлінням людьми, із вивченням людського фактора в про-

цесі управління оподаткуванням [42, с. 11–12]. Звісно, це питання є вкрай важливим, проте навряд чи його дослідження можна переносити в юридичну площину. З правової точки зору принциповим у цьому є форма закріплення на рівні законодавства, у цьому контексті законодавець оперує категорією саме «адміністрування».

Аналіз висловлених у юридичній та економічній літературі думок учених щодо сутності адміністрування дає змогу нам дійти висновку, що воно не відділимо та прямо пов'язано з управлінською діяльністю. Не заперечуючи, що центральне місце в системі податкових правовідносин займають відносини, які мають грошовий (майновий) характер і безпосередньо пов'язані зі здійсненням податкових платежів зобов'язаними особами [43, с. 258], разом з тим вважаємо неможливим існування таких відносин самих по собі без управляючого впливу на них з боку держави [44, с. 24]. Для забезпечення належного виконання своїх обов'язків зі сплати податкових платежів платники податків, інші зобов'язані особи змушені вступати у відносини, які позбавлені безпосередньо майнового характеру. Зокрема, відносини з обліку платників податків, проведення контролюючими органами податкових перевірок, які мають чітко виражену адміністративно-правову природу, оскільки виникають у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади і позбавлені безпосередньо грошово-розподільного змісту [4, с. 13]. Наявність такого роду організаційних податкових відносин визначається інтересом держави, пов'язаним із забезпеченням одержання вчасно й у повному обсязі призначених податкових платежів.

Управлінські відносини є змістом і об'єктом управляючого впливу на соціальні процеси, що здійснюються в правовій формі. У такому розумінні вони мають місце скрізь, де здійснюється управлінська діяльність, зокрема – податковій. Так, пункт 1.1. ст. 1 ПК України до податкових відносин відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема щодо визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, порядку їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження й обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [30]. Незважаючи на певну специфіку кожної з груп таких відносин, яка може проявлятися в суб'єктному складі й об'єкті таких відносин, правах і обов'язках сторін, всі вони характеризу-

ються як податкові відносини, тобто такі, що врегульовані нормами податкового права, які носять організаційний характер.

Таким чином, можна сказати, що управлінські відносини в межах податкового адміністрування фактично проявляються в організаційних зв'язках між суб'єктом (уповноваженим органом держави) і об'єктом управління. При такому розумінні вони цілком відповідають організаційному змісту управління. Виходячи з цього, управлінська діяльність податкових, а в низці випадків і інших державних виконавчих органів, стає невід'ємним елементом у механізмі оподаткування, що забезпечує ефективність його функціонування.

Нині одним із розповсюджених підходів до визначення податкового адміністрування є його визначення як організаційно-розпорядчої діяльності уповноважених (контролюючих) органів, яка здійснюється на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений податковим законодавством України і спрямована на забезпечення повноти та своєчасності сплати податків, зборів, платежів [10, с. 17; 11, с. 12–15]. Так, на думку В.М. Мельника, адміністрування податків – це управлінська діяльність органів державної виконавчої влади, яка пов'язана з організацією процесу оподаткування, засновується на державних законодавчих і нормативних актах та використовує соціально зумовлені і сприйнятні правила [46, с. 127]. О.Я. Паславська визначає адміністрування податків як діяльність фіскальних органів, спрямовану на організацію податкового процесу та здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю сплати до бюджету податків, зборів, платежів [47, с. 8]. Як позитивний момент слід відзначити звернення уваги дослідниками саме на процесуальний складник адміністрування.

Таким чином, другим напрямом дослідження податкового адміністрування є його розгляд з процесуальної форми. У цьому аспекті хотілося б навести цілком логічну та обґрунтовану тезу М.П. Кучерявенка, який зазначає, що процесуальна форма є абсолютно логічною й необхідною у здійсненні управління в сфері оподаткування. Останнє, мабуть, навіть більшою мірою пов'язане з організуючою діяльністю суб'єктів владних повноважень, здійсненням прав і обов'язків платників, що виконують податковий обов'язок [48, с. 117].

Правовідносини, які виникають у межах податкового адміністрування, є організаційними податковими правовідносинами, які спрямовані на управ-

ління та забезпечення податкових правовідносин майнового характеру. Реалізація таких податкових правовідносин здійснюється в суворо встановленому податковими нормами порядку з одночасним визначенням прав і обов'язків кожної особи, яка бере участь у здійсненні окремих заходів.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що в податковому праві превалює підхід до розуміння податкового процесу, який охоплює як регулятивні, так і охоронні процедури [49, с. 47–50; 50, с. 85–116; 48, с. 103–104]. Якщо регулятивні податкові процедури забезпечують реалізацію податкових правовідносин, що регулюють позитивні дії суб'єкта правовідносин, спрямовані на своєчасне та точне виконання податкового обов'язку, то охоронні визначаються саме охоронними правовими нормами, що регулюють дії учасників податкових правовідносин, які виражають або пасивну поведінку стосовно дій, пов'язаних із виконанням податкового обов'язку, або активні дії, які призвели до податкового правопорушення або спору; передбачають здійснення заходів юридичної відповідальності, використання засобів державного примусу [48, с. 90, 154, 159].

Ми наблизилися до розуміння змісту податкового адміністрування, який ми схильні розкривати через відповідну сукупність податкових процедур. Такий підхід є виправданим з огляду на те, що ідентична характеристика закладена й безпосередньо у законодавстві. Так, відповідно до п.п. 14.1.1-1 ст.14 ПК України адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, – це сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом [30]. Навряд чи такий підхід законодавця можна віднести до найбільш опрацьованих у ПК України з огляду на те, що він містить неточні формулювання та не відображає у цілому зміст податкового адміністрування, однак, законодавець закладає одну із ключових ознак адміністрування – це його

здійснення в формі відповідних процедур. Безпосередньо Розділ II ПК України присвячено адмініструванню податків, зборів та платежів. За своєю структурою він містить глави, норми яких регулюють, крім загальних положень, податкову звітність, податкові консультації, визначення сум податкових зобов'язань, порядок їх сплати, оскарження рішень контролюючих органів, податковий контроль, перевірки, облік платників податків, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів, погашення податкового боргу платників податків, застосування міжнародних договорів та відповідальність [30]. Можна констатувати, що норми цього розділу фактично регулюють податкові процедури, які деталізують дії як владних, так і зобов'язаних суб'єктів під час справляння податків та зборів (облік платників податків, визначення суми податкових чи грошових зобов'язань платника податку, порядок сплати податків та зборів, податкову звітність та ін.), і які за змістом охоплюють як регулятивні, так і охоронні процедури.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зауважити, що незважаючи на різноманіття підходів щодо визначення адміністрування податків та зборів, у більшості наведених визначень йдеться про те, що податкове адміністрування охоплює організаційно-управлінську діяльність контролюючих органів, яка забезпечує застосування податково-правових норм, процедурне регулювання податкових відносин, спрямоване на реалізацію ефективної податкової політики. При цьому формулюванню визначення податкового адміністрування сприятиме наведення його ознак, які характеризують останнє як правову форму діяльності відповідних суб'єктів, що здійснюється в процесуальній формі, відбувається в певній послідовності та із дотриманням відповідної процедури. За такого підходу процесуальна форма не відображає сама по собі сутність податкового адміністрування, вона лише виступає зовнішнім проявом механізму його дії. І в такому разі податкове адміністрування являє собою сукупність усіх податкових процедур, передбачених податковим законодавством, що спрямовані на забезпечення надходжень податкових платежів, а саме реєстраційно-облікових процедур; процедури сплати податків та зборів та подання податкової звітності; процедури податкового контролю; адміністративного узгодження та притягнення до відповідальності.

Список літератури:

1. Проценко Т.О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2008. 40 с.
2. Титов А.С. Налоговое администрирование и контроль: монография. М.: ВК, 2007. 410 с.
3. Бандурка О.М., Понікаров В.Д., Попова С.М. Податкове право: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2012. 312 с.
4. Дадашев А.З., Лобанов А.В. Налоговое администрирование в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Книжный мир, 2002. 368 с.
5. Чинчин М.М. Правові основи податкового адміністрування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Ірпінь, 2013. 203 с.
6. Греца С.М. Правове регулювання адміністрування податку на додану вартість в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Ужгород, 2015. 204 с.
7. Барулин С.В. Теория и история налогообложения: учеб. пособие. М.: Экономистъ, 2006. 319 с.
8. Марченко В.Б. Щодо застосування терміна «адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)» у Податковому кодексі України. Проблеми державного управління та адміністративне право. Часопис Київського університету права. 2011. Випуск 1. С. 120–123.
9. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: учебник. М.: ИНФРА-М, 2002. 570 с.
10. Деменко О.Є. Адміністрування податків територіальними органами Державної фіскальної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2014. 197 с.
11. Абрамчик Л.Я. Налоговое администрирование в системе финансового контроля. Финансовое право. 2005. № 6. С. 12–15.
12. Ефремова Т.А. Функции и методы налогового администрирования: экономическое содержание, особенности применения. Налоги и налогообложение. 2014. № 6. С. 588–596.
13. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. К.: Знання-Прес, 2004. 454 с.
14. Коваль О.О. Поняття та система адміністрування податків та зборів в Україні. Наше право. 2015. № 1. С. 159–164.
15. Щитнік Ю.О. Сучасна система адміністрування податків в Україні. Молодий вчений. № 2 (17). 2015. С. 156–159.
16. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. 2-е изд. М.: Сов. энцикл., 1983. 1600 с.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
18. Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Общее и промышленное управление. Управление – это наука и искусство. Сост. Г.Л. Подвойский. М.: Республика, 1992. 351 с.
19. Верстова М.Е. Концептуальные основы обеспечения налоговыми и правоохранительными органами исполнения налогоплательщиками своих обязанностей: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2008. 552 с.
20. Орлов М.Ю. Совершенствование налогового администрирования в контексте налоговой реформы на текущем этапе. Налоговая политика и практика. 2003. № 11. С. 12–13.
21. Игнатъев Д.В. Развитие механизма администрирования налогооблагаемой прибыли: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. 08.00.10. М., 2011. 24 с.
22. Миронова О.А., Ханафеева Ф.Ф. Налоговое администрирование: учебник. Йошкар-Ола: Стринг, 2013. 418 с.
23. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990. 352 с.
24. Райт Г. Державне управління. Перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. К.: Основи, 1994. 109 с.
25. Чиркин В.Е. Государственное управление. М.: Юристъ, 2002. 320 с.
26. Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гарашук В.М. Адміністративне право України: підручник. Х.: Право, 2001. 528 с.
27. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса: учебник. М.: Юриформцентр, 1998. 798 с.
28. Авер'янов В.Б. Питання адміністративної реформи у змісті загальної концепції державно-правової реформи. Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. К.: Інститут законодавства ВРУ, 1997. URL: www.uapa.csa.org.ua/141.html
29. Волканов В.Д. Механізм справляння податку на додану вартість в Україні: дис. ... канд. економ. наук. 08.04.01. Одеса, 2006. 201 с.
30. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. / Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

31. Кузнецов Н.Г. Налоговое администрирование: теория и стратегия: монография. Ростов на Дону: РГЭУ, 2002. 119 с.
32. Харламов М.Ф. Правовые основы налогового администрирования в условиях реформирования системы налогообложения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2007. 26 с.
33. Андрущенко В.Л. Фіскальне адміністрування як наука і мистецтво. Фінанси України. 2003. № 6. С. 27–36.
34. Соловьев И.Н. Налоговая амнистия: учеб. пособ. М.: Проспект, 2017. 159 с.
35. Майбуров И.А., Иванов Ю.Б. Налоговый менеджмент: учеб. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 599 с.
36. Катрук Н. Обґрунтування сутності державного податкового менеджменту в контексті становлення наукової думки. Наука й економіка. 2010. № 2 (18). С. 47–55.
37. Ісаншина Г.Ю. Податковий менеджмент: навч. посіб. Краматорськ: ДДМА, 2003. 160 с.
38. Карпінський Б.А., Залуцька Н.С. Стратегічний податковий менеджмент як механізм управління економічним розвитком держави. Стратегічні пріоритети. 2007. № 4(5). С. 126–133.
39. Литвиненко Я.В. Податкова політика: навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 224 с.
40. Воронкова О.М. Податковий менеджмент в Україні: особливості, проблеми, перспективи: монографія. Ірпінь, 2012. 396 с.
41. Долгий О. Державно-владні аспекти податкового менеджменту. UPL: http://irbisnbnv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbnv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzizvru_2014_1_23.pdf (останнє звернення: 10.04.18 р.)
42. Проскура К.П. Податкове адміністрування в Україні в посткризовий період: ефективність та напрями модернізації. К.: Емкон 2014, 376 с.
43. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: Т. 2: введение в теорию налогового права. Х.: Легас, 2004. 676 с.
44. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. СПб.: Питер, 2002. 160 с.
45. Кустова М.В. Налоговое право России. Общая часть: учеб. М.: Юрист, 2001. 490 с.
46. Мельник В.М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу: моногр. К.: Комп'ютерпрес, 2006. 277 с.
47. Паславська Р.Ю. Система адміністрування податків в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук. 08.00.08. Львів, 2014. 20 с.
48. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація: монографія. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 460 с.
49. Костенко Ю.О. Методологічні підходи до визначення податкового контролю. Економіка і право. 2011. № 1(29). С. 46–51.
50. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу: монографія. Х. Право, 2009. 320 с.

ОТНОСИТЕЛЬНО ОПРЕДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВ И СБОРОВ

В статье рассмотрены общетеоретические подходы к определению понятия и содержания категории «налоговое администрирование». Исследование построено на выделении двух научных направлений: «управленческая концепция» в налогообложении и процессуальной составляющей. Такой подход позволил осуществить анализ и разграничить такие категории, как «налоговое администрирование», «налоговая политика» и «налоговый менеджмент»; выделить «организационно-управленческую» природу налоговых отношений при администрировании налогов и сборов; выделить ряд процедур, которые составляют содержание налогового администрирования.

Ключевые слова: налоговое администрирование, налоговая политика, налоговый менеджмент, контролирующие органы, налоговые процедуры.

CONCERNING THE DETERMINATION OF TAXES AND DUTIES ADMINISTRATION

General theoretical approaches concerning the determination of concept and content of the category “tax administration” are considered in the article. Research was based on the adoption of two scientific approaches: “administrative perception” in taxation and procedural component. Above mentioned approaches allowed to carry out an analysis and determine such categories, as “tax administration”, “tax politics” and “tax management”; to distinguish “organizational administrative” nature of tax relations in administration of taxes and duties; determining the content of tax administration.

Key words: tax administration, tax policy, tax management, control authorities, tax procedures.

Шемчук В.В.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

На основі аналізу доктринальних підходів, концепцій і теорій інформаційного суспільства визначено перспективи уніфікації його поняттєво-категорійного апарату. Запропоновано сучасне інформаційне суспільство розуміти як багатоаспектне явище, що охоплює освіту, науку, інновації, економіку і право, культуру, функціонує в рамках якісно нової нормативно-правової бази, орієнтованої на інтереси людей, які можуть створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, зокрема за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку, мати можливість реалізувати свій потенціал, сприяти суспільному й особистісному розвитку та підвищувати якість життя.

Ключові слова: інформаційне суспільство, інформація, інформаційна політика, інформаційно-комунікаційні технології, постіндустріальне суспільство, законодавство.

Постановка проблеми. Беззаперечним є факт, що спроби отримати інформацію, описати зміни у суспільному житті, пов'язані зі зростанням ролі інформаційних технологій, робилися неодноразово. Інформаційна взаємодія держави, суспільства й особистості найбільш оптимальна за використання інформаційних і телекомунікаційних технологій з метою підвищення загальної ефективності діяльності державного механізму, створення інформаційно відкритого суспільства, розвитку інститутів демократії.

З часом, коли знання почали визнаватися ключовим елементом інформаційного суспільства, з'явилися альтернативні концепції суспільства знань. Разом з тим поняттєво-категорійний апарат інформаційного суспільства, пов'язаних з ним явищ, все ще залишається неузгодженим, позбавленим термінологічної чіткості та визначеності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Низка важливих теоретичних аспектів проблематики інформаційного суспільства певною мірою висвітлювались у роботах таких дослідників, як: І.В. Арістова, В.Д. Гавловський, М.І. Дімчогло, Р.А. Калюжний, Н.В. Камінська, О.В. Кирилюк, В.О. Кір'ян, Л.А. Литва, В.А. Ліпкан, Є.А. Макаренко, Ю.Є. Максименко, А.І. Марущак, Г.П. Несвіт, А.М. Новицький, А.В. Пазюк, Н.А. Савінова, І.М. Сопілко, В.С. Цимбалюк, О.В. Шепета, А.О. Ярошенко та ін.

Натомість концепції становлення і розвитку інформаційного суспільства у працях зарубіжних і вітчизняних учених потребують подальшого вивчення, з'ясування його особливостей.

Мета статті полягає у дослідженні різноманітних підходів до визначення соціально-правової природи інформаційного суспільства, сутнісних характеристик цього явища.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепція інформаційного суспільства з'явилась в Японії з початку 1960-х років. Зокрема, з-поміж її засновників можна виокремити таких учених М. Ігараші, Дз. Камішіми, К. Курокави, Т. Умесао. Результатом їхньої плідної праці стало видання 1971 року першого японського словника інформаційних суспільств, що згодом був опублікований в інших країнах. Слід підкреслити, на жаль, вони були далекими від відображення будь-яких чітких позицій. Теорія інформаційного суспільства протягом тривалого часу пов'язувалася практично лише з рівнем розвитку техніки, обмежуючись заходами лібералізації телекомунікаційної сфери [1].

На наше переконання, оптимальним є розуміння інформаційного суспільства як узагальненої категорії суспільних трансформацій у постіндустріальну епоху. Послідовно і логічно цю позицію намагається відстоювати угорський дослідник Ласло Карвалікс. У 2010 році він виступив з різкою критикою роботи Френка Уебстера, відстоюючи доцільність концепції «інформаційного суспільства» та пропонуючи свій погляд на проблематику цієї концепції. Підкреслюється, що наприкінці ХХ століття використання концепції «інформаційне суспільство» набуло значного поширення і стало не тільки повсякденним терміном у словнику соціології, але й улюбленим тер-

міном політиків, бізнесу, друкованих і електронних мас-медіа [2].

У сучасних умовах *інформаційне суспільство* (англ. *Information society*) – теоретична концепція постіндустріального суспільства, історична фаза можливого еволюційного розвитку цивілізації, в якій інформація і знання продукуються в єдиному інформаційному просторі. Головними продуктами виробництва інформаційного суспільства мають стати інформація і знання. Характерними рисами теоретичного інформаційного суспільства є:

- збільшення ролі інформації і знань у житті суспільства;
- зростання кількості людей, зайнятих інформаційними технологіями, комунікаціями і виробництвом інформаційних продуктів і послуг, зростання їх частки у валовому внутрішньому продукті;
- зростання інформатизації та ролі інформаційних технологій у суспільних та господарських відносинах;
- створення глобального інформаційного простору, який забезпечує: а) ефективну інформаційну взаємодію людей; б) їх доступ до світових інформаційних ресурсів; в) задоволення їхніх потреб щодо інформаційних продуктів і послуг [3].

В інших джерелах можна зустріти дещо відмінні сутнісні риси чи ознаки інформаційного суспільства:

- формування єдиного інформаційно-комунікаційного простору країни як частини світового інформаційного простору, повноправна участь України в процесах інформаційної та економічної інтеграції регіонів, країн і народів;
- становлення і в подальшому домінування в різних сферах перспективних інформаційних технологій, засобів обчислювальної техніки і телекомунікацій;
- створення і розвиток ринку інформації і знань як факторів виробництва на додаток до ринків природних ресурсів, праці і капіталу, перехід інформаційних ресурсів суспільства в реальні ресурси соціально-економічного розвитку, фактичне задоволення потреб суспільства в інформаційних продуктах і послугах;
- зростання ролі інформаційно-комунікаційної інфраструктури в системі суспільного виробництва;
- підвищення рівня освіти, науково-технічного і культурного розвитку за рахунок розширення можливостей систем інформаційного обміну на міжнародному, національному і регіональному рівнях і, відповідно, підвищення

ролі кваліфікації, професіоналізму і здібностей до творчості як найважливіших характеристик послуг праці;

- створення ефективної системи забезпечення прав громадян і соціальних інститутів на вільне одержання, поширення і використання інформації як найважливішої умови демократичного розвитку [4].

Інформаційне суспільство – це суспільство, в якому діяльність людей ведеться на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку. При цьому державі належить провідна роль у формуванні інформаційного суспільства, що координує діяльність різних суб'єктів суспільства в процесі його становлення, сприяє інтеграції людей в нове інформаційно-технологічне оточення, розвитку галузей інформаційної індустрії, забезпеченню прогресу демократії і дотримання прав людини і громадянина в умовах інформаційного суспільства [4].

Незважаючи на подекуди підміну понять, які через суб'єктивні причини протиставлялися одне одному в досліджуваній сфері, інформаційне суспільство є одним із компонентів суспільства знань, пояснюючи це тим, що інформація є складовою частиною знання. Інші вчені наполягали, що термін «суспільство знань» є більш прогресивним порівняно із поняттям «інформаційне суспільство» і більш вдало відображає реальний стан відносин у суспільстві. Згодом була висловлена думка, що протиставляти ці два поняття некоректно, оскільки фактично вони мають однакове змістове наповнення.

Нині існує величезна кількість термінологічних визначень інформаційного суспільства, що зосереджують увагу на тому чи іншому аспекті цього феномена. Різні автори визначали інформаційне суспільство як:

- суспільство, в основі якого лежать знання та яке покликане забезпечувати соціальний контроль та управління інноваціями і змінами... (Д. Белл);
- новий тип суспільства, у якому володіння інформацією (а не матеріальними благами) є рушійною силою для трансформацій та розвитку та у якому процвітає інтелектуальна діяльність людей (Й. Масуда);
- економічну реальність, а не лише абстрактне поняття,.. поширення і розповсюдження інформації призводить до поступової появи нових видів діяльності та продукції (Дж. Нейсбіт);
- суспільство, у якому інформація використовується громадою як економічний ресурс, роз-

вивається промисловість, що виробляє необхідну інформацію... (Нік Мур);

– новий тип суспільства, у якому людству надається можливість вести новий спосіб життя, мати вищий рівень життя, більш ефективно працювати та відчувати свою значущість у суспільстві завдяки глобальному використанню інформаційно-комунікаційних технологій (Б. Мураньї) [5].

Кожне із вищенаведених визначень базується на певних компонентах життєдіяльності людини і суспільства, що, на думку того чи іншого вченого, є найбільш суттєвим для розуміння сутності інформаційного суспільства. Деякі визначення формуються навколо ресурсів, продуктів чи промисловості, водночас інші – навколо певних видів діяльності, суспільства чи людини. Хтось ставить глобальне охоплення у центр поняття, натомість інші вчені не надають цьому жодної уваги. Для того, щоб ґрунтовно розкрити природу і зміст досліджуваної концепції необхідно провести комплексний аналіз самого поняття.

Американський вчений В. Пікард розглядає питання побудови інформаційного суспільства крізь призму політико-економічної концепції неолібералізму. Він переконаний, що в умовах інформаційного суспільства мову слід вести про два ключові суб'єкти, один з яких представляє країни третього світу на чолі з громадянським суспільством та неурядовими організаціями і виступає за рівні можливості та права, а інший в особі розвинених країн та найбільших транснаціональних корпорацій переслідує виключно економічну вигоду та прагне встановлення контролю над менш розвиненими та досвідченими країнами і народами [6].

Деякі автори виділяють також поняття глобального громадянського суспільства. Ян Аарт Шольте визначає його як «громадянську активність, що а) стосується спільних для всього людства питань; б) охоплює транскордонну комунікацію; в) має глобальну структуру; г) ґрунтується на принципі надтериторіальної солідарності» [7, с. 6]. Річард Прайс визначає транснаціональне громадянське суспільство як «взаємодію між уявними спільнотами, спрямовану на організацію колективного життя, не обмеженого територіальними та інституційними рамками держави» [8, с. 616].

Процес становлення інформаційного суспільства проходить у різних країнах з різною інтенсивністю й особливостями. Так, виділяють у загальному вигляді дві моделі такого становлення: «західну» та «азійську». У «західній» моделі основна роль відводиться лібералізації

ринку інформаційних супермагістралей і їх універсальному обслуговуванню. В «азійській» приділяється більше уваги співробітництву держави і ринку, спостерігається прагнення встановити зв'язок між традиційними культурними цінностями і невідворотними соціальними змінами. Водночас у рамках кожної з цих моделей існують свої відмінності, які багато в чому визначаються рівнем економічного і соціально-політичного розвитку того чи іншого соціуму [9].

Розвиток вітчизняної інформаційно-правової доктрини з часів незалежності України стосовно інформаційного суспільства дає змогу виокремити:

перший етап (1991–1997 рр.) характеризується поверховим розумінням інформаційної сфери, що розглядається лише як складник національної безпеки і не усвідомлюється як самостійний складник з відповідним правовим інструментарієм правового регулювання;

другий етап (1997–2003 рр.) характеризується усвідомленням трансформації світу з індустріального на інформаційне суспільство та потребою формування інформаційного права як окремої галузі;

третій етап (2003–2007 рр.) характеризується усвідомленням потреби правового регулювання розвитку інформаційного суспільства, що і знайшло адекватне відображення у Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Третьому етапу властива поява досліджень монографічного рівня, предметом яких є безпосередньо захист інформації з обмеженим доступом, особливості доступу до зазначеної вище інформації та виділення основних видів таємниць;

четвертий етап (2007–2013 рр.) характеризується практичним втіленням ідей формування інформаційного суспільства. Це знайшло відображення в ухваленні Концепції розвитку електронного урядування в Україні, Доктрини інформаційної безпеки України, законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних» тощо. Також на цьому етапі значно активізувалася рефлексія цих питань і в розвідках дослідників з інформаційної тематики;

п'ятий етап (15 травня 2013 р. – дотепер) – ухвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [10].

Погоджуємося, що домінування політологічних досліджень призводить до вихолощування правового складника, знецінення інформаційного права, хоча завдяки йому інформаційне суспільство набуває власної системності, що його надає

право як найбільш ефективний регулятор суспільних відносин. Віртуалізація глобального інформаційного простору фактично створює умови для заміщення інформаційного права, створеного в реальних умовах у контексті реалізації державної інформаційної політики, на норми поведінки в Інтернеті, які здебільшого ґрунтуються на новій кіберкультурі і, по суті, є соціально-інформаційними, деонтологічними, але не правовими.

Якщо у Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 2007 року, Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 2013 р. регламентуються поняття «інформаційна інфраструктура», «інформаційний ресурс» та низка інших, то досліджуване нами поняття «інформаційне суспільство» потребує чіткої законодавчої дефініції.

Європейські дослідники статистики «інформаційного суспільства» дійшли висновку, що «концептуальне визначення інформаційного суспільства лишається неясним. Це видно за практичними роботами: не гармонізовані формати даних, різна кількість і діапазони показників, різні методологічні підходи у збиранні даних». Те саме підтвердив угорський дослідник Ласло Карвалікс. Тому поняття «інформаційне суспільство» і концепція вимагають уточнення і наразі придатні для опису лише теоретично можливих майбутніх змін у суспільстві [11].

У вузькому розумінні пропонувалось розуміти інформаційне суспільство як суспільство, де виробництво, споживання та розповсюдження інформації засновані на використанні інформаційного ресурсу як чинника підвищення ефективності суспільного виробництва.

У широкому розумінні інформаційне суспільство – складник громадянського суспільства, що функціонує в межах єдиного інформаційно-комунікаційного простору, в якому: домінують нові технологічні уклади, що базуються на масовому використанні перспективних інформаційних технологій, засобів комп'ютерної техніки і телекомунікацій; створено якісно новий розвинений

ринок знань та інформації як визначальних чинників виробництва, що характеризується сформованістю умов для трансформації інформаційних ресурсів суспільства у реальні ресурси соціально-економічного розвитку, а також фактичного задоволення потреб суспільства в інформаційних продуктах і послугах; кардинально зростає роль інформаційно-комунікаційної інфраструктури; умовою успішного становлення особистості стає інформаційна грамотність, підвищується рівень освіти, науково-технічного та інформаційного розвитку за рахунок кардинального розширення можливостей систем інформаційного обміну та їх взаємопроникнення, підвищення ролі кваліфікації, професіоналізму, здібностей до творчого опрацювання інформації як найважливіших характеристик послуг праці; створено систему державних гарантій, передусім, правових і безпекових, реалізації інформаційних прав і свобод людини, зокрема прав на безпечне вільне отримання, розповсюдження та використання інформації [10].

Як видається, сучасне *інформаційне суспільство* має розумітися як багатоаспектне явище, що охоплює освіту, науку, інновації, економіку і право, культуру, функціонує в рамках якісно нової нормативно-правової бази, орієнтованої на інтереси людей, які можуть створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, зокрема за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку, можливість реалізувати свій потенціал, сприяти суспільному й особистісному розвитку та підвищувати якість життя.

Кожна країна потребує врахування, насамперед, власних реалій, національних традицій і менталітету, потенційних можливостей у розбудові інформаційного суспільства. Важливо вивчати, а за необхідності запозичувати досвід інших держав у цій сфері. Водночас слід не лише на законодавчому рівні регламентувати основи державної інформаційної політики, системи правового регулювання інформаційних відносин, а також забезпечувати механізм їх практичної реалізації.

Список літератури:

1. Кирилюк О.В. Міжнародно-правове забезпечення розвитку глобального інформаційного суспільства: дисерт. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2016. 248 с.
2. Karvalics L. Z. Information Society – what is it exactly? The meaning, history and conceptual framework of an expression. Information Society: From Theory to Political Practice. Budapest: Gondolat-Uj Mandatum, 2008. Pp. 29–47.
3. Інформаційне суспільство. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Інформаційне_суспільство
4. Інформаційне суспільство. URL: <http://jure.in.ua/tema-2-informatsijne-suspilstvo/>

5. Кирилюк О.В. Відкритий доступ до знань в інформаційному суспільстві. Український часопис міжнародного права. 2014. № 1–2. С. 78–87.
6. Pickard V. Neoliberal visions and revisions in global communications policy from NWICO to WSIS. *Journal of Communication Inquiry*. 2007. Vol. 31. P. 118–139.
7. Scholte J. A. *Global Civil Society: Changing the World?* CSGR Working Paper. University of Warwick, UK. 1999. Issue 31. P. 1–35.
8. Price R. *Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines*. International Organization. Vol. 52. № 3. MIT Press, 1998. P. 613–644.
9. Скалацький В.М. Інформаційне суспільство: сучасні теорії та моделі (соціально-філософський аналіз): автореф. дисерт. на здоб. наукового ступеня кандидата філософських наук за спеціальністю 09.00.03 – соціальна філософія та філософія історії; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2006.
10. Кір'ян В.О. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні: автореф. дисерт. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 20 с.
11. Сопілко І.М. Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації: монографія. Київ: МП Леся, 2014.
12. Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалені Постановою Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року № 3175-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>
13. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V. / Відомості Верховної Ради України, 2007, № 12, ст. 102.
14. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>
15. Laszlo Z. Karvalics. *Information Society – what is it exactly? (The meaning, history and conceptual framework of an expression)*. Coursebook of Project NETIS – Leonardo da Vinci. European Commission. Budapest, March-May 2007
16. Камінська Н., Чухно О. Пріоритети міжнародної співпраці у сфері забезпечення інформаційної безпеки. *Публічне право*. 2015. № 4. С. 25–32.

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

На основе анализа доктринальных подходов, концепций и теорий информационного общества определены перспективы унификации его категориального аппарата. Предложено современное информационное общество рассматривать как многоаспектное явление, охватывающее образование, науку, инновации, экономику и право, культуру, которое функционирует в рамках качественно новой нормативной базы, ориентированной на интересы людей, которые могут создавать и собирать информацию и знания, имеют к ним свободный доступ, пользоваться и обмениваться ими при помощи информационно-коммуникационных технологий и технологий связи, дающей возможность реализовать свой потенциал и способствовать социальному и личностному развитию и повышению качества жизни.

Ключевые слова: информационное общество, информация, информационная политика, информационно-коммуникационные технологии, постиндустриальное общество, законодательство.

SOCIO-LEGAL NATURE OF INFORMATION SOCIETY

The article deals with the analysis of doctrinal approaches, concepts and theories of the information society and the prospects of unification of his definition. A modern information society it is suggested to understand as a multispectral phenomenon, covering education, science, innovation, economy and law, culture, in the framework of the quality of the new regulatory framework, focused on the interests of people, who can create and collect information and knowledge, have them free access, enjoy and share them, including the use of information technologies and communication technologies, the opportunity to realize their potential, to contribute to social and personal development and enhance the quality of life.

Key words: information society, information, information policy, information-communication technologies, post-industrial society, legislation.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.8

Алексєєв І.С.

Хмельницький університет управління та права

НАГЛЯДОВА ПРОБАЦІЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Статтю присвячено визначенню сутності, змісту та основних аспектів інституту наглядової пробації в системі кримінальної юстиції. Розкрито особливості її нормативно-правового забезпечення, охарактеризовано основні засади практичної реалізації відповідних заходів. Детерміновано ідентифікуючі ознаки національної моделі наглядової пробації. Окреслено основні проблемні аспекти у механізмах реалізації положень нормативно-правових актів з проблеми дослідження. Запропоновано шляхи вирішення зазначених проблемних аспектів.

Ключові слова: наглядова пробація, кримінальна юстиція, заходи соціально-психологічного впливу, засуджений, покарання.

Постановка проблеми. Демократизація суспільства передбачає впровадження нових стандартів соціально-економічного управління у всі сфери громадського життя. Сутність таких якісних змін полягає в досягненні максимальної ефективності від використання кожним громадянином власного потенціалу на потреби суспільства та держави. Виходячи з цієї позиції, такий специфічний інститут як кримінальне покарання також потребує змін самого формату практичної реалізації. Однак сучасна система виконання покарань тривалий час перебувала під впливом ще радянської тоталітарної моделі, в якій кримінальні елементи фактично вилучалися із суспільства та обмежувалися поверненням у нього. Відтак постала необхідність запровадження системи пробації, яка б дала змогу значно підвищити ефективність реалізації превентивної та виховної функцій кримінального покарання. Вбачається, що ефективна система заходів пробації і особливо наглядової пробації стане запорукою оптимізації кримінальної юстиції і важливим елементом у процесі боротьби із злочинністю та запобігання її прояву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий інтерес до проблеми наглядової пробації останнім часом істотно зростає, однак систем-

них досліджень ще не з'явилося. Проте становлять інтерес праці таких дослідників, як: О.В. Беца, О.І. Богатирьова, В.М. Кривцова, Т.В. Кушнірова, І.С. Яковець, Д.В. Ягунова, О.Б. Янчук та ін. Наявний доробок вітчизняної наукової школи розкриває цю проблематику лише фрагментарно.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проблемних питань правового регулювання та правозастосування під час реалізації заходів системи наглядової пробації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система виконання покарань потребує об'єктивного перегляду як самих підходів до вирішення проблеми покарання за кримінальні злочини, так і механізмів забезпечення реалізації системою виконання покарань функцій кримінальної відповідальності. Натепер важливим завданням є формування суспільства зі сталою тенденцією до зменшення рівня злочинності та зменшення проявів девіантної поведінки. У цьому процесі провідна роль відводиться заходам наглядової пробації.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про пробацію» «пробація – це система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та згідно із законом до засуджених, виконання певних видів кримінальних

покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого» [10]. Тобто можна побачити, що основний акцент у законодавчому трактуванні пробації (за вітчизняним законодавством) робиться на нагляді та соціальному вихованні осіб злочинців.

При цьому відповідно до ст. 10 Закону України «Про пробацію» одним із видів пробації є наглядова пробація, тобто «здійснення наглядових та соціально-виховних заходів щодо засуджених до покарань у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певним видом діяльності; громадських робіт; виправних робіт, осіб, яким покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк замінено громадськими чи виправними роботами, осіб, звільнених від відбування покарання із випробуванням, звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, а також направлення засуджених до обмеження волі для відбування покарання до виправних центрів» [10]. Таке трактування засвідчує, що інститут наглядової пробації передбачає специфічну діяльність держави через систему органів пробації, метою якої є аналіз стану перевиховання та виправлення особи злочинця у разі засудження його до окремих видів покарання, які передбачають можливість для більш ефективної ресоціалізації такої особи.

Аналіз норм, викладених у ч. 1 ст. 10 Закону України «Про пробацію», дає змогу зробити одразу декілька важливих висновків стосовно регламентації національної системи пробації.

По-перше, слід звернути увагу на перелік осіб, щодо яких застосовується наглядова пробація. Якщо проаналізувати положення ч. 1 ст. 10 зазначеного Закону, то такими особами можна визначити категорії:

- особи, засуджені до покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт;

- особи, яким покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк замінено громадськими чи виправними роботами;

- особи, звільнені від відбування покарання з випробуванням;

- вагітні жінки і жінки, які мають дітей віком до трьох років та звільнені від відбування покарання;

- особи, засуджені до обмеження волі, які направляються для відбування покарання до виправних центрів.

Щодо наведених категорій осіб, до яких може застосовуватися наглядова пробація, питання не виникають, оскільки такі види кримінальних покарань цілком виправдовують необхідність та, головне, можливість застосування наглядової пробації. І громадські, і виправні роботи та позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певним видом діяльності означають покладання обов'язку на осіб злочинців сумлінно виконувати приписи суду без додаткового контролю з боку органів державної влади. Однак наглядова пробація передбачає існування системи заходів нагляду, тобто не вибіркового контролю, а фактично повсякчасного або випадкового моніторингу поведінки осіб злочинців у час, який не погоджується з останніми. Система заходів наглядової пробації та повноваження органів пробації і їхніх посадових осіб, окрім аналізованого Закону України «Про пробацію», міститься в Кримінально-виконавчому кодексі України (табл. 1).

Фактично система кримінальної юстиції доповнюється новими інструментами роботи із засудженими, що дасть змогу зосередити увагу на кожному конкретному злочинці, а також надає заходам пробації індивідуального характеру. Такі речі, як методика оцінки ризиків скоєння повторних злочинів, система визначення потреб засудженого, індивідуальний план ресоціалізації та соціальної адаптації, а також самі пробаційні програми розроблятимуться в кожному конкретному випадку в такий спосіб, щоб максимально ідентифікувати та індивідуалізувати механізми і способи реалізації кримінального покарання.

З приводу вищенаведеного слід наголосити, що суб'єктний склад осіб, до яких можливе застосування наглядових та соціально-виховних заходів, не виправдано обмежений. Зокрема, закон не передбачає застосування наглядової пробації щодо осіб, умовно-дostroково звільнених від відбування покарання. Проте законодавча можливість застосування подібних заходів, безумовно, була б важливим засобом виправлення і ресоціалізації засуджених. Таким чином, статтю 6 Закону України «Про пробацію» слід доповнити новими положеннями, додатково передбачивши, що завданнями пробації є реалізація пробаційних програм стосовно осіб, умовно-дostroково звільнених від відбування покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також контроль за виконанням особами, умовно-дostroково звільненими від відбування покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, обов'язків, покладених на них

судом. Аналогічні за змістом зміни мають бути також внесені до положень Закону, що визначають зміст термінів «пробаційна програма», «суб'єкти пробації», «наглядова пробація», перелік підстав для застосування пробації та суб'єктів пробації. Окрім того, безпосередньо в Кримінально-виконавчому кодексі України необхідно передбачити порядок здійснення нагляду за особами, умовно-дostroково звільненими від відбування покарання. Зокрема, уповноважений орган з питань пробації має вести облік таких осіб, реалізовувати стосовно них пробаційні програми, проводити соціально-виховну роботу з цими особами, реалізовувати інші заходи, спрямовані на закріплення результатів виправлення осіб, умовно-дostroково звільнених від відбування покарання, та запобігання скоєнню ними нових кримінальних правопорушень, а також організувати першочергові заходи з виявлення осіб, умовно-дostroково звільнених від відбування покарання, місцезнаходження яких невідоме.

По-друге, законодавець під наглядовою пробацією розуміє наглядові та соціально-виховні заходи щодо окремих категорій засуджених осіб, не конкретизуючи при цьому, які саме заходи, окрім одного – «направлення засуджених до обмеження волі для відбування покарання до виправних центрів». [10]. Тобто стає незрозумілим, чи належить направлення до виховних центрів заходом пробації, чи це окремий новий вид кримінального покарання у формі пом'якшеного покарання, яким замінюється обмеження волі. Законодавець у

ч. 2-3 ст. 10 Закону України «Про пробацію» зазначає, що Порядок здійснення нагляду та проведення соціально-виховної роботи із засудженими затверджується центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері пробації. Орган пробації під час наглядової пробації реалізовує пробаційні програми стосовно осіб, звільнених від відбування покарання із випробуванням [10]. На нашу думку, цілком логічно було б визначити направлення засуджених до обмеження волі для відбування покарань до виправних центрів як способу реалізації кримінальної відповідальності у вигляді обмеження волі, не акцентуючи увагу та не виділяючи цей захід окремо. Річ у тім, що суть самого виду наглядової пробації передбачає здійснення системи наглядових заходів, тобто заходів за місцем проживання засуджених з метою визначення стану виконання ними обов'язків, покладених судом.

Якщо йдеться про направлення засуджених осіб до виправних центрів, то стає незрозумілим, чим цей вид наглядової пробації відрізняється від пенітенціарної пробації. Цей недолік не є системним, однак, на нашу думку, потребує усунення, оскільки створюватиме певну неузгодженість в організації самого процесу наглядової пробації та реалізації органом пробації своїх функцій.

У цьому контексті слушною є позиція Д.В. Ягунова, який зазначає, що «важливою у процесі створення національної моделі пробації залишилася відповідь на запитання: чи є пробація покаранням, яке можна було б поставити в

Таблиця 1

Порядок реалізації заходів наглядової пробації

Статус особи, до якої застосовується наглядова пробація	Застосовувані заходи	Строки застосування
засуджений до покарання у вигляді заборони права обіймати певні посади або займатися певним видом діяльності	здійснення нагляду та проведення соціально-виховної роботи	2–5 років (у разі основного покарання), 1–3 роки (у разі додаткового покарання)
засуджений до громадських робіт		60–240 годин і відбуваються не більш як чотири години на день, а для неповнолітніх – дві години на день, але не менше двадцяти п'яти годин на місяць
засуджений до виправних робіт		6 місяців – 2 роки
звільнена від відбування покарання вагітна жінка або жінка, яка має дітей віком до трьох років		у межах строку згідно із законом
звільнений від відбування покарання з випробуванням	здійснення нагляду, проведення соціально-виховної роботи, реалізація пробаційних програм	від 1 до 3 років; у межах строку згідно із законом
засуджений до обмеження волі	направлення для відбування покарання до виправних центрів	протягом 15 днів після проведення бесіди із засудженим

один ряд, наприклад, із громадськими роботами? Або, навпаки, чи можна сказати, що пробація – це лише інша назва традиційного покарання з випробуванням? Пробація – це метод роботи зі злочинцями, механізм, який поєднує елементи як девіантні, так і соціальні» [12, с. 150]. Ми вважаємо, що наглядова пробація – це специфічний спосіб державного впливу на процес покарання злочинців. Сама пробація не є заходом впливу, а способом визначення необхідності продовження міри кримінального примусу, а також способом визначення ефективності заходу кримінальної відповідальності. Сам по собі елемент підготовки звіту за результатами здійснення системи заходів пробації засвідчує на посиленому нагляді з боку держави за процесами ресоціалізації особи злочинця.

По-третє, передбачається, що на виконання ст. 10 Закону України «Про пробацію» законодавець зобов'язує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері пробації, яким фактично є Міністерство юстиції України в особі спеціального департаменту, розробити й прийняти Порядок здійснення нагляду та проведення соціально-виховної роботи із засудженими. Натомість Кабінет Міністрів України має розробити й прийняти Порядок розроблення та реалізації пробаційних програм. Такий порядок затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 № 24 «Про затвердження Порядку розроблення та реалізації пробаційних програм», відповідно до якої проекти пробаційних програм розробляються Міністерством юстиції України та мають містити завдання, функції, ознаки цільової групи, на яку спрямована така програма, інформацію про навички та знання яких може набути суб'єкт пробації за результатами проходження зазначеної програми, ресурси, необхідні для її реалізації, зміст заходів, а також порядок проходження пробаційної програми і оцінки результатів проходження [6]. Отже, пробаційна програма фактично є програмою ресоціалізації особи злочинця, щоправда, незрозумілим залишається характер такої програми: індивідуальний, колективний, загальний. Вбачається за доцільне запроваджувати не колективні чи індивідуальні, а саме групові програми пробації залежно від віку, статі, соціального статусу особи злочинця, характеру скоєного ним злочину, характеру його поведінки під час кримінального провадження тощо. У такий спосіб ефективність пробаційних програм буде найвищою та акцентованою на конкретних психотипах злочинців.

Важливим слід назвати і обов'язок Міністерства юстиції України надсилати проекти пробаційних програм для вивчення, надання зауважень і пропозицій до Міністерства соціальної політики України,

Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства молоді та спорту України, Національної поліції України, Академії Державної пенітенціарної служби, Національної академії педагогічних наук України, Національної академії медичних наук України [6]. Це істотно підвищить ефективність та утилітарність заходів, визначених у таких програмах, оскільки залучення до їх розроблення значної кількості вузькоспеціалізованих фахівців дасть змогу всебічно вивчити механізми та інструменти ресоціалізації, які міститимуться в таких програмах.

Проте слід звернути увагу на окремі проблеми практичної реалізації низки нормативно-правових актів у системі пробації, а саме

– наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження порядку складання досудової доповіді» від 27.01.2017 № 200/5 [7];

– наказу Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» від 28.03.2012 № 478/5/180/375/212/258 [9];

– наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Типового положення про уповноважений орган з питань пробації та Типового положення про сектор ювенальної пробації» від 18.08.2017 № 2649/5 [8].

Впровадження зазначених вище нормативно-правових актів покликано оптимізувати систему виконання покарань та, власне, реалізувати державну політику в сфері запровадження інституту пробації в кримінальну юстицію. Натомість прийняття відповідного Закону України, а також нормативно-правових актів на його реалізацію є лише одним із кроків на шляху до поширення заходів пробації. Тому нині існує достатня кількість недоліків, які, на нашу думку, необхідно усунути для ефективного розвитку системи, зокрема, наглядової пробації.

По-перше, йдеться про підпорядкування органу пробації Державній кримінально-виконавчій службі України. Не зважаючи на те, що ця служба перебуває у системі органів кримінальної юстиції, однак, саме на зміну усталених та неефективних підходів у її роботі і спрямована служба пробації як така. Відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 18.08.2017 № 2649/5 «уповноважений орган з

питань пробації є органом виконання покарань, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та пробації. Орган пробації безпосередньо підпорядковується міжрегіональному управлінню з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України та є відокремленим підрозділом без права юридичної особи» [8]. Проаналізувавши положення закону та підзаконних актів, а також структуру Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України), можна побачити, що Департамент пробації підпорядковується ДКВС України, але існування окремого наказу Міністерства юстиції України замість положення про департамент наділяє Департамент пробації окремим статусом.

Такий статус, з одного боку, справді покликаний розширити можливості суб'єктам пробації для реалізації пробаційних програм та інших заходів пробації. Однак з іншого, може ускладнити діяльність ДКВС України, спрямовану на виконання основної функції – виконання покарання. Розширення повноважень саме Департаменту пробації відповідає загальній державній політиці в сфері кримінальних покарань у напрямі зміни наявної системи та заміни її системою, заснованою на демократичних засадах.

По-друге, важливим елементом системи наглядової пробації є розроблення та практичне впровадження пробаційних програм. Однак натепер ефективність такого механізму вкрай низька. Відсутність статистичної інформації стосовно кількості наявних та розроблюваних програм пробації, а також методичних рекомендацій щодо їх розроблення ставить за необхідне вирішити питання оптимізації науково-методологічного забезпечення Департаменту пробації Міністерства юстиції України. Наприклад, щодо досудових доповідей, то протягом 2017 року, за даними Департаменту пробації, їх було складено понад 18 тисяч, причому майже у 90% випадків позиція суб'єкта пробації збігалася із думкою суддів щодо застосування альтернативних видів покарань. Стосовно пробаційних програм таких даних наразі немає, з одного боку, й через те, що тривалість пробаційних програм у часі є значною, а оцінити їх ефективність можна лише після їх завершення.

Так, очевидно є необхідність інтенсифікації процесу розроблення пробаційних програм і налагодження механізму залучення фахівців з інших міністерств і відомств. Важливим, на нашу думку, є створення певних узагальнених методичних рекомендацій щодо реалізації пробаційних програм, а також інструкцій для персоналу пробації.

Окрему увагу щодо питання ефективності і дієвості інструментів наглядової пробації слід звернути на положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених», яким закріплюються конкретні наглядові функції за службовими особами органів пробації в процесі реалізації покарань. Так, наприклад, вказаний Закон прямо передбачає доповнення Кримінально-виконавчого кодексу України окремою статтею – повноваження уповноваженого органу з питань пробації [5].

Отже, нині існує потреба прискорення процедури погодження основних ключових аспектів реалізації державної політики в сфері пробації і, зокрема, наглядової пробації, а також оптимізації системи нормативно-правових актів, враховуючи потребу практичного застосування програм пробації та створення модельних центрів пробації.

Висновки. Підсумовуючи, слід зауважити, що національна модель пробації і, зокрема, наглядової пробації, лише починає формуватися та розвиватися, що, з одного боку, не дає змогу повною мірою стверджувати про її ефективність чи неефективність, з іншого, розкриває основні проблемні аспекти реалізації, які потребують усунення.

Загалом, наглядова пробація визначається як система заходів соціально-психологічного впливу за певними категоріями осіб злочинців залежно від виду покарання, статі та віку. Наглядова пробація застосовується в обов'язковому порядку до певної категорії осіб, але нами пропонується запровадити також обов'язкову наглядову пробацію стосовно осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання.

Сутність заходів наглядової пробації зводиться до того, що, по-перше, персонал органу пробації набуває певного статусу учасника кримінально-процесуальних відносин; по-друге, підвищується ступінь індивідуалізації наглядових заходів з боку держави. Розроблення індивідуальних програм ресоціалізації, програм пробації та сам індивідуальний підхід персоналу органу пробації до процесу нагляду за конкретними особами, засудженими до кримінальної відповідальності, покликаний підвищити ефективність соціально-психологічного впливу на таких осіб. Мета цього впливу уособлюється у можливості прискореної адаптації особи злочинця, підвищення утилітарності виховної та превентивної функцій кримінального покарання, долучення громадянського суспільства до процесу наглядової пробації.

Список літератури:

1. Кальмтоут А., Робертс Д., Віндінг С. Пробація та служби пробації в країнах-кандидатах у члени ЄС. Київ: Атіка, 2005. 388 с.
2. Беца О.В., Кушнірова Т.В. Постпенітенціарний патронаж (Соціальна адаптація осіб, які відбули кримінальні покарання). Київ: ТОВ «МП Леся», 2014. 259 с.
3. Богатирьова О.І. Теоретико-прикладні засади впровадження пробації: монографія. Київ, 2013. 368 с.
4. Ведення випадку в роботі з засудженими фахівців служби пробації. Методичні рекомендації / упорядники: І.С. Яковець, А.В. Волік, О.Б. Янчук. Київ: МБФ «Міжнародний альянс з ВЛІ/СНІД в Україні», 2015. 134 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених: Закон України від 07.09.2016 № 1492-VIII. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1492-19> (дата звернення: 08.05.2018).
6. Про затвердження Порядку розроблення та реалізації пробаційних програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 24. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/24-2017-%D0%BF/paran9#n9> (дата звернення: 08.05.2018).
7. Про затвердження порядку складання досудової доповіді: Наказ Міністерства юстиції України від 27.01.2017 № 200/5. // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0121-17> (дата звернення: 08.05.2018).
8. Про затвердження Типового положення про уповноважений орган з питань пробації та Типового положення про сектор ювенальної пробації: Наказ Міністерства юстиції України від 18.08.2017 № 2649/5. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/tu/z1030-17> (дата звернення: 08.05.2018).
9. Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Наказ Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України від 28.03.2012 № 478/5/180/375/212/258. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0487-12> (дата звернення: 10.05.2018).
10. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII. / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-19> (дата звернення: 08.05.2018).
11. Ягунов Д.В. Пробація: трансформація концептуальних засад та перспективи створення національної моделі в Україні. Актуальні проблеми європейської інтеграції: Збірник статей з питань європейської інтеграції та права / за ред. В.М. Кривцової та Д.В. Ягунова. Одеса: Фенікс, 2008. 456 с.
12. Ягунов Д.В. Що стоїть на заваді створення служби пробації в Україні? (до питання про створення національної моделі пробації). Актуальні проблеми європейської інтеграції. Збірник статей з питань європейської інтеграції та права / за ред. В.М. Кривцової та Д.В. Ягунова. Одеса: Фенікс, 2011. 178 с.

НАДЗОРНАЯ ПРОБАЦИЯ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Статья посвящена определению сущности, содержания и основных аспектов института надзорной пробации в системе уголовной юстиции. Раскрыты особенности ее нормативно-правового обеспечения, охарактеризованы основные принципы практической реализации соответствующих мероприятий. Детерминированы идентифицирующие признаки национальной модели надзорной пробации. Определены основные проблемные аспекты в механизмах реализации положений нормативно-правовых актов по проблеме исследования. Предложены пути решения обозначенных проблемных аспектов.

Ключевые слова: надзорная пробация, уголовная юстиция, меры социально-психологического воздействия, осужденный, наказание.

THE SUPERVISORY PROBATION: PROBLEMATIC ISSUES OF LEGAL REGULATION AND ENFORCEMENT

The article is devoted to the definition of essence, content and main aspects of the institution of supervisory probation in the system of criminal justice. The peculiarities of its normative and legal support are revealed, the main principles of practical realization of the corresponding measures are described. Identifying features of the national model of supervisory probation are determined. The main problematic aspects in the mechanisms for implementing the provisions of normative legal acts on the research problem are determined. The ways of solving the indicated problem aspects are suggested.

Key words: supervisory probation, criminal justice, measures of socio-psychological influence, convict, punishment.

Волошин О.В.

Національна академія Служби безпеки України

ПРЕВЕНТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО КОМПЕНСАЦІЇ МОЖЛИВИХ СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ НАСЛІДКІВ ТЕРОРИСТИЧНИХ АКТІВ

У статті розглянуто сутність та зміст превентивного планування заходів щодо компенсації можливих суспільно небезпечних наслідків терористичних актів. Проаналізовано поняття терористичного ризику, його складників та методології оцінювання. Наведено класифікацію превентивних заходів щодо мінімізації наслідків терористичних актів. Охарактеризовано міжнародний досвід страхування ризиків тероризму. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства із зазначених питань.

Ключові слова: об'єкт можливих терористичних посягань, превентивне планування, тероризм, терористичний ризик, управління ризиками.

Постановка проблеми. Характерною ознакою нашого часу є поширення тероризму у світовому масштабі в умовах тотальної глобалізації й інформатизації. Обраний Україною курс на перетворення на розвинену європейську державу висуває вимоги до удосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом та її синхронізації із європейськими підходами до запобігання терористичній діяльності.

Вивчення досвіду країн Європейського Союзу засвідчило, що в основі програм захисту об'єктів критичної інфраструктури зарубіжних країн від широкого спектра природних та техногенних загроз, зокрема терористичного характеру, лежить застосування різноманітних методологій оцінки та управління ризиками. Ризик-орієнтований підхід у протидії тероризму створює умови для застосування методів ризик-менеджменту для планування реагування на терористичні ризики, проте він не знайшов свого відображення в чинному українському антитерористичному законодавстві та потребує наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних аспектів теоретичних та методологічних засад боротьби з тероризмом і захисту об'єктів від терористичних посягань присвячена значна кількість праць вітчизняних та зарубіжних учених.

Серед українських авторів у формування концептуальних засад протидії цьому суспільно небезпечному явищу вагомих внесок зробили І.М. Рижов, В.Ф. Антипенко, В.А. Ліп-

кан, В.В. Крутов, С.М. Мохончук, М.В. Семикін, В.А. Настюк, В.О. Глушков, В.П. Богданов, М.М. Кучерук, О.О. Яценко, М.М. Житник та В.В. Настека та багато інших.

У контексті застосування ризик-орієнтованого підходу заслуговують на увагу публікації таких іноземних дослідників, як Г.Г. Вілліс, А.Р. Моррал, Т.К. Келли, Дж.Дж. Медбай, Б.Ч. Езел, С.П. Беннет, Д.В. Вінтерфілд, Дж. Соколовски, А.Дж. Коллінс, Г. Гианнопоулс, Р. Філіппіні, М. Шиммер, К. Робертс, Дж. Хорган, Г.Г. Браун, Л.А. Кокс та інших.

Проблеми компенсації та страхування ризиків тероризму певною мірою висвітлено у працях Д.П. Расшивалова, М.М. Бунчука, М.О. Альохіна, І.О. Марфіна та інших.

Враховуючи те, що завчасне планування превентивних заходів для зниження терористичних ризиків є інструментом попередження та запобігання реалізації терористами злочинних намірів, необхідність наукового обґрунтування змісту компенсаційних заходів для мінімізації можливих суспільно небезпечних наслідків терористичних актів зумовлює актуальність дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розгляд сутності та змісту превентивних заходів щодо компенсації можливих суспільно небезпечних наслідків терористичних актів для подальшого вдосконалення концептуальних підходів до протидії терористичній діяльності.

Виклад основного матеріалу. У контексті протидії тероризму заслуговує на увагу визначення

терористичного ризику та методологія його оцінювання, запропонована Центром політики управління терористичними ризиками (CTRMP) корпорації RAND (США) [1]. Терористичний ризик розглядається як сукупність трьох компонент: 1) загроза цілі (threat); 2) уразливість цілі до загрози (vulnerability); 3) наслідки можливої успішної реалізації терористичної загрози (consequences). На думку автора, під терористичним ризиком пропонується розуміти багатокритеріальну (векторну) величину, яка характеризує ймовірність настання певних видів суспільно небезпечних наслідків (людські втрати, матеріальні збитки, екологічні, культурні та суспільно-політичні наслідки) у разі реалізації терористичної загрози [2, с. 94].

Управління ризиками – це процеси, пов’язані з ідентифікацією, аналізом ризиків та прийняттям рішень, які включають максимізацію позитивних і мінімізацію негативних наслідків настання ризикових подій [3].

За висновком І.М. Кривцун як у зарубіжній, так і у вітчизняній літературі з теорії управління ризиками прослідковуються розбіжності та невнормованість термінології, наслідком яких є відсутність чіткого визначення заходів, що вживаються з метою управління ризиками [4, с. 15]. Характеризуючи заходи такого типу, вітчизняні фахівці використовують, зокрема, такі словосполучення: методи та способи оптимізації (зниження) ризику, інваріантні способи розв’язання проблеми ризику, методи обмеження ризику, заходи боротьби з ризиком, заходи компенсації та локалізації негативних наслідків (результатів) від підприємницьких дій, шляхи активного та пасивного захисту від ризику, методи та шляхи мінімізації ризику, заходи щодо зниження рівня ризику, заходи захисту від ризиків, способи компенсації наслідків ризику.

Заходи управління ризиками також поділяються на протипричинні (превентивні, попереджувальні) та компенсаційні (наслідкоорієнтовані) [4, с. 38]. Протипричинні заходи мають на меті вплинути на конкретні причини ризику таким чином, щоб перешкодити виникненню ризикової події або зробити її менш ймовірною чи мінімізувати величину можливих збитків. Наслідкоорієнтовані заходи передбачають усунення негативних наслідків ризикових подій, тобто враховується грошовий аспект їх компенсації.

З урахуванням положень ризик-менеджменту трикомпонентна структура терористичного ризику дає змогу встановлювати чіткі зв’язки між оцінкою ризиків (risk assessment), подальшим управлінням ризиками (risk management) та зниженням

ризиків (risk reduction). Управляти терористичним ризиком можна шляхом впливу на його компоненти: загрозу, уразливість об’єкта терористичних посягань до цієї загрози та можливі суспільно небезпечні наслідки. На думку автора, функцію управління першою компонентою ризику, загрозою доцільно покласти на правоохоронні органи, другою та третьою компонентами – на керівництво об’єктів можливих терористичних посягань.

Процес управління ризиками поділяється на: 1) етап підготовки (планування) заходів з управління ризиками; 2) етап реалізації запланованих і позапланових заходів з управління ризиками [5, с. 60–61]. Перший етап тісно пов’язаний із терміном «превентивне планування». Аналогічно тому як планування є одним із складових елементів класичного процесу управління та, зокрема, управлінського циклу, превентивне планування виконує функцію структурної компоненти (етапу) процесу управління ризиками (risk management).

Як приклад, у Концепції антитерористичної програми збройних сил США існує дві фази – проактивна та реактивна (кризис-менеджмент), в яких використовуються терміни «превентивне планування» та «кризис-менеджмент планування» відповідно [6]. Для здійснення превентивного планування створюється організація (група) з превентивного планування, до якої включаються представники різних відомств за напрямками розвідки, контррозвідки, інших видів правоохоронної та оперативної діяльності. Превентивне планування включає: навчання з підвищення антитерористичної обізнаності, тренування, захист персоналу, функціональну (операційну) безпеку та фізичну безпеку.

Превентивне планування застосовується також у системі управління кризисними комунікаціями. Як відзначає К. Барезев, планування кризових комунікацій має орієнтуватися на певну фазу кризи: зародження, загострення, хронічну фазу, спад. Оскільки кризи поділяються на такі, що потребують реактивних заходів, і ті, що вимагають проактивних заходів, відповідно, виділяють два типи планів: превентивне планування і планування по ситуації [7].

Таким чином, превентивне планування спрямоване на зниження ризиків настання певних подій і пов’язане із розробленням запобіжних заходів зі зменшення як ймовірності їх виникнення, так і мінімізації можливих негативних наслідків у разі їх реалізації.

Антитерористичне планування відрізняється від стандартного планування на випадок надзви-

чайних ситуацій, оскільки воно спрямоване на запобігання конкретних загроз, направлених на найширше знищення населення та завдання йому страху. Саме цей прогнозований результат зумовлює, що вимоги щодо планування та реагування значно відрізняються від тих, які пов'язані з іншими природними та техногенними катастрофами [8]. З урахуванням трикомпонентної структури терористичного ризику надалі у цій статті йтиметься про превентивне планування заходів зі зниження ймовірності третьої компоненти – можливих суспільно небезпечних наслідків у разі реалізації терористичної загрози, які складаються з людських втрат, матеріальних збитків, екологічних, культурних та суспільно-політичних наслідків.

На думку автора, такі превентивні заходи доцільно розділити на дві групи: 1) заходи з усунення та мінімізації можливих наслідків терористичного акту; 2) заходи з компенсації можливих наслідків терористичного акту.

Превентивні заходи з усунення та мінімізації можливих наслідків терористичної діяльності можна згрупувати за такими напрямками:

1) соціальна реабілітація постраждалих від терористичних актів, що включає заходи із психологічної, медичної та професійної реабілітації, працевлаштування, подання правової допомоги, створення належних побутових умов, надання житла, організації харчування, забезпечення одягом і медикаментами;

2) нейтралізація наслідків завдання можливої екологічної шкоди та відновлення забруднених територій;

3) інформаційні заходи з відновлення суспільної довіри до діяльності правоохоронних органів та спеціальних служб щодо розслідування терористичного інциденту, звільнення заручників та притягнення терористів до кримінальної відповідальності.

Один із напрямів компенсації можливих наслідків терористичного акту полягає у створенні умов для відшкодування в установленому законом порядку шкоди, заподіяної терористичними актами, яке здійснюється відповідно до ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Ця стаття не визначає механізм визначення розміру відшкодування, проте він встановлений Кодексом цивільного захисту України. Порядок проведення соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту, регламентований постановою КМ України від 28 липня 2004 р. № 982.

До превентивних заходів з компенсації можливих наслідків терористичного акту слід віднести

також страхування. Як відзначає М.М. Бунчук, складність страхування ризику тероризму полягає в тому, що цей ризик докорінно відрізняється від традиційних ризиків, які страховики зазвичай називають стандартними [9, с. 25–26]. Справа в тому, що з метою прийнятності для страхування ризик повинен мати певні характеристики, основними з яких є такі: 1) ризик має бути кількісно вимірюваним; 2) збитки від терористичних атак, як правило, є територіально концентрованими; 3) збитки від тероризму геть позбавлені ознак випадковості, вони ретельно заплановані та часто координовані; 4) під час страхування від тероризму постає проблема так званої кумуляції ризиків.

Страховики мусять мати можливість визначати можливу або ймовірну кількість (частоту) подій, що призведуть до позовів про відшкодування збитків з боку страхувальників та максимальний розмір (руйнівність) цих збитків. Співвідношення цих двох показників покладено в основу актуарного розрахунку, який має результатом визначення страхової премії, адекватної ризику.

На думку автора, статистичні методи для розрахунку терористичних ризиків є не зовсім придатними, оскільки для них необхідний великий обсяг статистичної інформації, яку не завжди можна отримати в контексті скоєння терористичних актів стосовно конкретного об'єкта. Для розрахунку терористичних ризиків більш придатними вважаються евристичні методи, до яких належить метод експертного оцінювання, що заснований на використанні суб'єктивних ймовірностей, отриманих під час експертного оцінювання, та дає змогу провести якісно-кількісне ранжування ризиків [10, с. 140]. Для оброблення суджень експертів під час розрахунку терористичного ризику доцільно використовувати метод аналітичних мереж та його спрощений варіант – метод аналізу ієрархій, який докладно описаний у працях американського математика Томаса Сааті на початку 70-х років XX століття [11; 12] та адаптований для оцінювання терористичних ризиків у статті [2]. Застосування цих методів дає змогу здійснити категорювання об'єктів можливих терористичних посягань всупереч усталеній практиці не за рівнем терористичної уразливості, а за рівнем терористичного ризику, що враховує ймовірність терористичної загрози стосовно цього об'єкта, уразливість об'єкта до неї та можливі суспільно небезпечні наслідки.

Як відзначає Д.П. Расшивалов, руйнівність терористичних атак, зазначена складність кількісної оцінки ймовірності настання подій уне-

можливіють визначення адекватної ціни убезпечення, що робить страхування цих ризиків комерційно непривабливим для страховиків, віддзеркалюється на скороченні ємності страхового ринку та зумовлює актуальність питання державного інституційного забезпечення підтримки страхового ринку у фінансуванні ризику тероризму [13, с. 132].

У світовій практиці застосовуються кілька моделей співіснування механізмів компенсації комерційними страховиками й об'єднаннями за участю держави. Можна довго розбирати переваги і недоліки кожної моделі, але загальний механізм буде таким. На певному етапі до компенсації витрат на врегулювання підключається державна підтримка. В основному вона є додатковою гарантією компенсації, в деяких країнах – навпаки, комерційні страховики за державної та законодавчої підтримки і додаткового фінансування компенсують лише частину збитку, а держава бере участь у врегулюванні наслідків усіх інцидентів [14].

У розвитку міжнародної інституціалізації антитерористичної страхової діяльності координуючу роль відіграє Організація Економічного Співробітництва та Розвитку (OECD), яка рекомендувала тлумачити тероризм для задіяння страхових компенсаційних механізмів та визначила економічні критерії для такої компенсації як за допомогою приватного страхування, так й інших компенсаційних механізмів [15].

У 2002 році у США був прийнятий закон про страхування ризиків тероризму (Terrorism Risk Insurance Act (TRIA), яким запроваджено спеціальний порядок страхування цих ризиків. Зокрема, закон зобов'язав усі страхові компанії країни надавати антитерористичне покриття та запровадив механізм державної участі у відшкодуванні збитків страховиків [13, с. 132]. Фактично з метою надолужити страхову ємність держава виступила солідарним перестраховиком для ліцензованих національних страховиків й має відшкодувати збитки страховиків по цих ризиках, що перевищують певний розмір збитку, який сплачує страховик. TRIA заснував Федеральну програму страхування тероризму для управління системою загальнодоступної державної/приватної компенсації застрахованих втрат від актів тероризму з метою захисту споживачів та створення перехідного періоду для приватних страхових ринків з метою стабілізації.

Програма страхування терористичних ризиків з моменту її прийняття у 2002 році переглядалася та подовжувалася тричі. Остання її пролонгація – the Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2015 (TRIPRA) – гарантує її тривалість до 31 грудня 2020 року.

Низка країн (Австралія, Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Іспанія, Швейцарія та Великобританія) також створили власні програми страхування від ризику тероризму, які успішно працюють протягом багатьох років. З метою об'єднання можливостей страхових компаній зі страхування і перестраховування ризиків терористичних актів у багатьох країнах були створені антитерористичні страхові пули (Російський антитерористичний страховий пул, Антитерористичний страховий пул України, Australian Reinsurance Pool Corporation, The Austrian Terropool та ін.).

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про страхування» страхування може бути добровільним або обов'язковим. Забороняється здійснення обов'язкових видів страхування, що не передбачені цим Законом. Таким чином, у разі прийняття на державному рівні рішення щодо здійснення категорювання об'єктів можливих терористичних посягань за рівнем терористичного ризику вбачається доцільним доповнити перелік видів обов'язкового страхування, передбачених ст. 7 Закону України «Про страхування», особистим страхуванням персоналу та державного майна від ризиків тероризму для об'єктів можливих терористичних посягань 1-ї категорії (за рівнем терористичного ризику) державної форми власності.

Висновки. Отже, планування превентивних заходів щодо *компенсації* можливих наслідків терористичного акту є складником процесу управління терористичними ризиками і спрямоване на зниження ймовірності третьої компоненти терористичного ризику – можливих суспільно небезпечних наслідків у разі реалізації терористичної загрози, які складаються з людських втрат, матеріальних збитків, екологічних, культурних та суспільно-політичних наслідків. До превентивних заходів з компенсації можливих наслідків терористичного акту слід віднести: 1) створення умов для відшкодування в установленому законом порядку шкоди, заподіяної терористичними актами; 2) страхування нерухомого та рухомого майна від пошкодження чи знищення внаслідок можливого скоєння терористичного акту.

Список літератури:

1. Estimating terrorist risk. URL: https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.rand.org%2Fcontent%2Fdam%2Frand%2Fpubs%2Fmonographs%2F2005%2FRAND_MG388.pdf&name=RAND_MG388.pdf&lang=en&c=58769bd5be36 (дата звернення 10.01.2018).
2. Волошин О.В. Оцінка терористичних ризиків як основа планування антитерористичного захисту. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Херсон. держ. ун-т, юрид. ф-т; редкол.: В.М. Стратонов (голов. ред.) та ін. Херсон, 2017. Випуск 3. Том 2. С. 91–94.
3. Управление рисками, риск-менеджмент на предприятии. URL: <http://www.risk24.ru/index.htm> (дата звернення 10.01.2018).
4. Кривцун І.М. Управління ризиками підприємства на засадах реалізації превентивних та компенсаційних заходів: дис. ... канд. екон. наук: 08.06.01. Львів, 2005. 229 с.
5. Киришкін В.Е., Ларионов І.В. Основы риск-менеджмента. Москва, 2009. 132 с.
6. DoD Antiterrorism handbook. URL: <https://file.wikileaks.org/file/us-dod-anti-terrorism-handbook-2004.pdf> (дата звернення 10.01.2018).
7. Кризисные коммуникации: планирование и превентивные меры. URL: <http://blog.press-service.ru/?p=730> (дата звернення 10.01.2018).
8. Anti-Terrorism Planning. URL: <http://www.tridentcmg.com/securityct-services/anti-terrorism-planning> (дата звернення 10.01.2018).
9. Бунчук М.М. Проблеми страхування ризиків тероризму в процесі аналізу антитерористичної політики України. Державне управління: теорія та практика. 2016. № 1. С. 21–32.
10. Вишняков Я.Д., Радаев Н.Н. Общая теория рисков: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. 2-е изд., испр. Москва, 2008. 368 с.
11. Саати Т.Л. Принятие решений при зависимостях и обратных связях: аналитические сети. Пер. с англ. О.Н. Андрейчикова; / науч. ред. А.В. Андрейчиков, О.Н. Андрейчикова. Москва, 2008. 357 с.
12. Саати Т.Л., Кернс К.П. Аналитическое планирование: организация систем. Пер. с англ. Р.Г. Вачнадзе; под ред. И.А. Ушакова. Москва, 1991. 224 с.
13. Расшивалов Д.П. Інституційні механізми страхового захисту від ризиків транснаціонального тероризму. Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. Випуск 112. Частина II (у двох частинах). Київ, 2013. С. 129–135.
14. Альохін М.О. Страхування від тероризму: історія та сучасність. URL: <http://www.insur-info.ru/comments/808/> (дата звернення 10.04.2018).
15. Recommendation of the Council on the Establishment of a Check-List of Criteria to define Terrorism for the Purpose of Compensation. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/101> (дата звернення 10.04.2018).

ПРЕВЕНТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОМПЕНСАЦИИ ВОЗМОЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННО ОПАСНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ АКТОВ

В статье рассмотрены сущность и содержание превентивного планирования мероприятий по компенсации возможных общественно опасных последствий террористических актов. Проанализировано понятие террористического риска, его составляющих и методологии оценки. Приведена классификация превентивных мер по минимизации последствий террористических актов. Охарактеризован международный опыт страхования рисков терроризма. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства по указанным вопросам.

Ключевые слова: *объект возможных террористических посягательств, превентивное планирование, терроризм, террористический риск, управление рисками.*

PREVENTIVE PLANNING OF MEASURES FOR COMPENSATION OF POSSIBLE SOCIALLY DANGEROUS CONSEQUENCES OF TERRORIST ACTS

The essence and content of preventive planning of measures for compensation of possible socially dangerous consequences of terrorist acts are considered in the article. The concept of terrorist risk, its components and evaluation methodology are analyzed. The classification of preventive measures for minimizing the consequences of terrorist acts is given. The international experience of insurance of terrorism risks is characterized. Suggestions are made to improve the current legislation on these issues.

Key words: *object of possible terrorist attacks, preventive planning, terrorism, terrorist risk, risk management.*

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.13:336.227.2(477)

Амеліна А.С.

Національний університет державної фіскальної служби України

Денищенко Д.С.

Національний університет державної фіскальної служби України

ФОРМИ ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ У ПРОЦЕСІ ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ ПО ПОДАТКОВИХ ЗЛОЧИНАХ

У статті розглядаються процесуальні та не процесуальні форми використання спеціальних знань, основні напрями використання спеціальних знань під час розслідування податкових злочинів, зокрема, безпосереднє провадження слідчими слідчих (розшукових) дій; залучення спеціаліста; проведення експертиз. Автори зазначають, що під час розслідування податкових злочинів важлива роль відводиться консультаціям довідкового характеру. Аналізують також найпоширеніші види експертних досліджень.

Ключові слова: спеціальні знання, експерт, форми використання спеціальних знань, процесуальні та не процесуальні форми, консультації.

Постановка проблеми. Сучасні економіко-глобалізаційні та євроінтеграційні процеси, гуманізація та інтелектуалізація соціальних відносин, світова інформатизація суспільства і комп'ютеризація майже всіх сфер суспільного життя вимагають від правоохоронних органів відповідної організації власної діяльності, яка буде відповідати сучасним умовам [1, с. 255].

Під час розслідування ухилення від сплати податків і зборів використання спеціальних знань відіграє ключову роль для забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування. Ефективне розслідування податкових злочинів неможливе без участі спеціалістів. Необхідність використання спеціальних знань по податкових злочинах зумовлена, насамперед, специфікою предмета злочинного посягання і способами скоєння цих злочинів. Така необхідність викликана також тим, що під час розслідування виникає ціла низка спеціальних завдань, у вирішенні яких слідчому може надати допомогу особа, яка володіє певними знаннями і навичками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вивченню проблеми використання спеціальних знань у криміналістиці присвятили свої праці такі вчені, як Р.С. Белкін, С.Ф. Бичков, А.І. Вінберг, Г.І. Грамович, В.Г. Гончаренко, О.О. Ейсман, Г.Г. Зуйков, А.В. Іщенко, Н.С. Карпов, В.Я. Колдін, Н.І. Клименко, М.В. Костицький, В.С. Кузьмічов, В.К. Лисиченко, В.Г. Лукашевич, Г.М. Надгорний, М.В. Салтевський, М.Я. Сегай, В. Ю. Шепітько Л.Г. Шапіро тощо. Безпосередньо досліджували особливості розслідування злочинного ухилення від оподаткування і криміналісти-науковці, зокрема І.І. Кучеров, І.В. Пальцева, Н.Г. Ципарков, Н.В. Матушкіна.

Суттєвий внесок у вивчення проблематики використання спеціальних знань під час розслідування економічних злочинів зроблено українським вченим Н.І. Клименко.

Метою статті є визначення основних форм використання та застосування спеціальних знань по податкових злочинах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення матеріалів кримінального провадження про злочини у сфері економічної діяльності показало, що для участі в процесуальних та не процесуальних діях уже залучаються фахівці із числа: співробітників судово-експертних підрозділів усіх рівнів та різної відомчої приналежності; компетентних працівників контролюючих органів; представників інших практичних, а також наукових та педагогічних колективів, які володіють глибокими знаннями у своїх галузях діяльності; приватних осіб, що не входять до штату будь-яких структур.

Зазначені фахівці надають суб'єктам діяльності з виявлення, розкриття та розслідування злочинів у сфері економічної діяльності допомогу у формі консультацій, порад, рекомендацій, передачі довідкової інформації, участі в підготовці та проведенні різноманітних, а не тільки слідчих чи судових дій, шляхом проведення лабораторних досліджень, обстеження підприємств, ділянок території та інших об'єктів, проведення контрольних перевірок та інших заходів.

Під час розслідування злочинів у сфері економічної діяльності використання спеціальних знань доцільно здійснювати шляхом залучення фахівців для участі в процесуальній та іншій діяльності; проведення судових експертиз; проведення різних перевірок, обстежень; одержання довідок та консультацій у «знаючих осіб»; витребування та використання документів, які складаються такими особами під час їх службової діяльності; допиту спеціалістів як свідків або судових експертів, якщо вони брали участь у проведенні судових експертиз [2, с. 60–61].

Особливості скоєння податкових злочинів, а також те, що вказані злочини вчиняються на підприємствах, в установах та організаціях, діяльність яких відображається в документах бухгалтерського та податкового обліку і звітності, які знаходяться на паперових, електронних та інших носіях, зумовлює необхідність використання спеціальних знань у разі їх виявлення та документування.

Ефективному виявленню й розкриттю злочинів в економічній сфері сприяє правильне застосування суб'єктами кримінального провадження спеціальних знань у галузі бухгалтерського, фінансового й податкового обліку, економіки й управління виробництвом, фінансів і кредиту, податків і оподаткування.

Особливістю розслідування податкових злочинів є те, що значна частина з них може бути досліджена і доказана лише із використанням спеціальних знань.

Вчені розрізняють та виділяють такі форми застосування спеціальних знань. Так, М.І. Скригонюк визначає, що спеціальні знання в кримінально-процесуальній діяльності застосовуються у двох формах. Перша форма передбачає використання слідчим знань спеціалістів у процесі провадження окремих слідчих (розшукових) дій у пошуку і фіксації доказів. Друга форма реалізується слідчим в іншому процесуальному значенні шляхом призначення і проведення експертиз під час розслідування матеріалів кримінального провадження [4, с. 219].

Є.П. Іщенко, Н.І. Клименко та А.О. Топорков вважають, що формами використання спеціальних знань є: а) процесуальна; б) не процесуальна [5, с. 470].

Приєднуємося до думки О.А. Марущака, що під час розслідування податкових злочинів основними напрямками використання спеціальних знань є: 1) безпосереднє провадження слідчими слідчих (розшукових) дій; 2) залучення спеціаліста; 3) проведення експертиз [6, с. 254].

В.О. Шершньова виокремлює такі форми використання спеціальних знань: визначені та регламентовані кримінально-процесуальним кодексом (КПК); визначені, але не регламентовані КПК; не визначені і не регламентовані законодавством [7].

Широко використовуються на практиці спеціальні знання у формах, не визначених і не регламентованих законодавством. До них належать: застосування спеціальних знань у формі документальної перевірки, технічних й інших обстежень; попереднє дослідження слідів і речових доказів компетентною особою; консультативно-довідкова робота компетентної особи; технічна допомога компетентної особи. Ці форми можна назвати не процесуальними [7]. Під час розкриття та розслідування податкових злочинів одні види спеціальних знань використовуються часто, інші – майже не використовуються [8, с. 299].

Цілком слушною є думка С.С. Коваленко, що основна проблема у вирішенні питання про форми використання спеціальних знань полягає в наявності різних підходів науковців до вибору критеріїв, підстав для вичленювання тих або інших форм [9, с. 23–25].

Н.І. Клименко у монографії «Загальна теорія судової експертології» зазначає, підставами для відокремлення виду (форми) спеціальних знань є такі критерії: а) за нормативною регламентацією (процесуальні і не процесуальні); б) за процесуальним статусом осіб, які володіють спеціальними знаннями: слідчий, експерт, спеціаліст,

консультант; в) за процесуальною формою реалізації: судові експертизи, участь спеціаліста у провадженні, участь консультанта; г) за змістом [10, с. 11].

А.В. Рівчаченко зазначає, що до форм використання спеціальних знань належать: використання спеціальних знань під час проведення слідчих (розшукових) дій: консультації фахівців; безпосереднє застосування слідчим спеціальних знань; отримання довідкової інформації у спеціалістів; попереднє дослідження речових доказів у межах проведення слідчих (розшукових) дій; залучення за потреби відповідного перекладача для перекладу пояснень, показань або документів у кримінальному провадженні (ст. 68 КПК України); надання технічної допомоги фахівцем слідчому; перевірка за криміналістичними обліками; витребування документів; допит експертів, спеціалістів; залучення фахівців до вдосконалення та розроблення нових науково-технічних засобів та методів виявлення, дослідження, вилучення та закріплення речових доказів [11, с. 76].

Вивчення практики розслідування податкових злочинів показує, що спеціалісти у сфері оподаткування та бухгалтерського і податкового обліку залучаються досить часто. При цьому використовуються бухгалтерські та податкові знання у різних формах: 1) проведення документальних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів з питань повноти обчислення та сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), зокрема додаткові та повторні перевірки вже після початку кримінального провадження; 2) проведення судово-економічних експертиз; 3) вилучення документів; 4) огляди документів; 5) обшуки; 6) допити свідків; 7) допити осіб, які проводили перевірку дотримання податкового законодавства; 8) допити осіб, які проводили судово-економічну та інші види експертиз.

Основною формою, яка найчастіше використовується в практиці розслідування податкових злочинів, є проведення ревізорами документальних перевірок дотримання податкового законодавства. Порядок, підстави проведення документальних перевірок, права та обов'язки спеціалістів визначені ПК України (статті 20, 75-85 ПК України).

Процесуальна форма застосування спеціальних знань є більш важливою та ефективною, оскільки вона передбачена законом і має юридичну силу. Під час розслідування ухилення від сплати податків найдоцільніше залучати спеціалістів у провадженні таких слідчих (розшукових) дій, як допит, обшук, огляд та у здійсненні вилу-

чення, тобто у провадженні таких процесуальних дій, як тимчасовий доступ до речей і документів та тимчасове вилучення майна.

На думку О.А. Марущака, висока ефективність використання спеціальних знань шляхом залучення спеціаліста має така слідча дія, як допит [6, с. 254]. Цілком слушним є твердження М.І. Смирнова, що для діяльності податкової міліції найбільш специфічними є такі експертні дослідження: 1) судово-бухгалтерські експертизи; 2) криміналістичні експертизи документів; 3) комп'ютерно-технічні експертизи [13, с. 5].

Г.А. Кокурін зазначає, що аналіз діяльності слідчих та оперативних підрозділів податкової міліції свідчить про певні труднощі в організації експертних досліджень [14, с. 25–28]. Основною проблемою є те, що такі дослідження проводяться поза структурою податкових органів; значні складнощі виникають через відсутність коштів для оплати виконаних експертних досліджень. Інколи досить довго не можна отримати результати дослідження, оскільки відсутнє цільове фінансування проведення таких експертних досліджень. Заслугове на увагу пропозиція М.І. Смирнова, який пропонує створити експертні підрозділи податкової міліції лише за окремими напрямками: а) судово-економічні експертні дослідження; б) криміналістичне дослідження документів, почерку тощо); в) криміналістичне дослідження документів, виготовлених з допомогою комп'ютерної техніки; г) експертиза комп'ютерної техніки [13, с. 5].

Одним із найпоширеніших експертних досліджень у діяльності податкової міліції є судово-економічна експертиза [16, с. 123; 17, с. 7–14]. Предметом дослідження такої експертизи є фінансово-господарська діяльність суб'єктів підприємництва, яка знайшла відображення у документах бухгалтерського обліку, бухгалтерській та податковій звітності. Експертному дослідженню підлягають бухгалтерські документи, які були джерелом аудиторської перевірки чи ревізії, а також встановлені після їх проведення факти і записи в обліку, що мають значення для кримінального провадження [18, с. 85].

За допомогою експертного дослідження документів, виготовлених із використанням комп'ютерних технологій, можна вирішити такі питання: а) яким способом виготовлений документ чи окремий реквізит; б) установлення роду, виду матеріалів, на яких і за допомогою яких виконувався документ, та їх спільної родової належності; в) яким способом відображений підпис, відбиток печатки, штампа на документі;

г) чи виготовлені різні документи із використанням одного принтера; г) чи виготовлений документ із використанням конкретного принтера; д) яка марка, модель принтера, на якому виготовлений документ, та ін. [19].

Практика експертних досліджень свідчить про певні труднощі в організації та проведенні криміналістичних експертиз таких документів. Зокрема, вони викликані відсутністю відповідних методик досліджень та узагальнень практики. Останнім часом знаходить застосування новий вид судової експертизи, предметом дослідження якої є аналіз інформації, що міститься на магнітних та інших носіях. Такі експертні дослідження мають назву комп'ютерно-технічна експертиза [20, с. 74–76; 21; 22, с. 31–33].

Поряд із процесуальною формою участі спеціалістів у процесі розслідування податкових злочинів широко використовується також і не процесуальна форма. Це, зокрема, консультації слідчого зі спеціалістом із питань, що потребують спеціальних знань [10, с. 108–109].

Спеціаліста треба відрізнити від тих осіб, спеціальні знання яких слідчий використовує у формі усних консультацій у формулюванні питань експерту, визначенні завдання ревизорам, вивченні технічної, бухгалтерської та іншої документації тощо. Допомога цих осіб має позапроцесуальний характер і не відображається в матеріалах кримінального провадження.

Перевага консультування полягає в тому, що слідчий оперативно отримує кваліфіковану допомогу із спеціальних питань. Консультації самі по собі доказового значення не мають, але вони допомагають слідчому оцінювати докази, своєчасно вирішувати питання про призначення експертизи, визначити коло питань, адресованих експертові [24, с. 6].

Під час розслідування ухилення від сплати податків консультації слідчому можуть надавати спеціалісти різних сфер діяльності: податкові інспектори, аудиторі, ревізори, спеціалісти з оподаткування, бухгалтерського обліку, фінансово-господарської діяльності тощо. Також серед консультантів можуть бути наукові працівники у галузі податкового, фінансового та господарського права, інших правових питань та спеціалісти у сфері комп'ютерної інформації та техніки [6, с. 254].

Під час розслідування податкових злочинів слідчі часто консультуються з ревизорами-інспекторами ДФС з приводу тих чи інших питань бухгалтерського та податкового обліку, способів ухилення від оподаткування тощо, тобто у

не процесуальній формі використовують знання цих фахівців з метою забезпечення повного, об'єктивного та всебічного розслідування матеріалів кримінального провадження. У такому разі спеціаліст не бере участі у проведенні слідчих (розшукових) дій.

Для участі в процесуальних і не процесуальних діях під час розслідування порушень податкового законодавства, крім ревизорів-інспекторів ДФС, можуть залучатися спеціалісти (їх ще називають «знаючі особи») з числа: співробітників судово-експертних підрозділів усіх рівнів і різноманітної відомчої приналежності (експерти Мін'юсту, СБУ, Міністерства охорони здоров'я тощо); компетентних робітників контролюючих органів; представників інших практичних, а також наукових і педагогічних колективів, що володіють глибокими знаннями у своїх галузях діяльності; приватних осіб, що не перебувають у штаті будь-яких офіційних структур, але мають спеціальні знання (пенсіонерів, спеціалістів, що залишилися тимчасово без роботи й ін.).

Спеціалісти можуть надавати слідчому допомогу у формі консультацій, рекомендацій, передачі довідкової інформації, участі в підготовці і проведенні різноманітних, а не тільки слідчих дій шляхом проведення лабораторних досліджень, обстеження підприємств, ділянок території, проведення документальних ревізій, контрольних перевірок та інших заходів.

Висновки. Проаналізувавши зазначені положення, можна зробити висновок, що спеціальними знаннями має володіти експерт з метою надання висновків та спеціаліст з метою надання усних консультацій та письмових роз'яснень у матеріалах кримінального провадження. Вивчення практики розслідування податкових злочинів показує, що спеціалісти у сфері оподаткування та бухгалтерського і податкового обліку залучаються досить часто. При цьому використовуються бухгалтерські та податкові знання у різних формах: 1) проведення документальних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів з питань повноти обчислення та сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), зокрема додаткові та повторні перевірки вже після початку кримінального провадження; 2) проведення судово-економічних експертиз; 3) вилучення документів; 4) огляди документів; 5) обшуки; 6) допити свідків; 7) допити осіб, які проводили перевірку дотримання податкового законодавства; 8) допити осіб, які проводили судово-економічну та інші види експертиз.

Список літератури:

1. Литвин О.В. Роль податкової міліції у розслідуванні податкових злочинів. Напрями удосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності: збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції. Національний університет ДПС України, НДІ фінансового права К.: Алерта, 2010. (Київ, 26–27 листопада 2010 року). С. 172–174.
2. Карпова С.А. Питання участі спеціаліста при проведенні слідчих дій. Наука і життя: українські тенденції, інтеграція у світову наукову думку: матеріали п'ятої Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (Тернопіль, 1 червня 2012 року). Тернопіль, 2012. С. 45–48.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 08.03.2013 р. № 9-10 / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10. № 11–12. № 13.
4. Скригонюк М.І. Криміналістика: підручник. Київ: Атіка, 2005. 496 с.
5. Криміналістика: учебник / под ред. доктора юридических наук, профессора Е.П. Ищенко. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», «ИНФРА-М», 2006. 748 с.
6. Марущак О.А. Залучення спеціаліста при розслідуванні ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). Форум права. 2014. № 2. С. 253–257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_2_45
7. Шершньова В.О. Використання спеціальних знань при розслідуванні податкових злочинів. URL: <http://www.info-library.com.ua/libs/stattya/209-vikoristannja-spetsialnih-znan-pri-rozsliduvanni-podatkovih-zlochiv.html>
8. В.В. Циркаль. Криміналістика и судебная экспертиза. 1985. № 30. С. 3–12.
9. Коваленко С.С. До питання про форми використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві. Правові відносини: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. (Тернопіль, 4 жовтня 2012 р.). Тернопіль, 2013. С. 23–25.
10. Клименко Н.І. Загальна теорія судової експертології: монографія. ДонДУУ. Тернопіль: Видавництво «Крок», 2018. 262 с.
11. Рівчаченко О.А. Використання спеціальних знань під час розслідування злочинів, пов'язаних із незаконним використанням обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. № 4 (97) 2015. С. 74–83.
12. Кравчук П.Ю. Участь спеціаліста в проведенні обшуку по кримінальних справах про грабежі та розбої. Правові відносини: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. (Тернопіль, 4 жовтня 2012 р.). Тернопіль, 2012. С. 32–36.
13. Смирнов М.І., Комісарчук Р.В. Напрями використання спеціальних знань при розслідуванні економічних злочинів (в межах повноважень податкової міліції). URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2754/%D0%A1%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B2%20%D0%9C.%20%D0%86..pdf?sequence=1&isAllowed=>
14. Кокурин Г.А. Судебная экспертиза и деятельность специалиста: основные формы использования специальных знаний в работе следователя. Сибирский юридический вестник. 2000. № 4. С. 87–91.
15. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Феміна, 1996. 1528 с.
16. Дьячков А.М. Применение специальных бухгалтерских познаний при расследовании хищений. М.: Спарк, 2000. 123 с.
17. Лазарева Н.А., Зубовская Т.А. Экспертиза бухгалтерских документов как один из способов борьбы с экономическими преступлениями. Юридический вестник. 2001. № 1. С. 62–69.
18. Чеберяк П.П. Завдання судових експертиз при розкритті і розслідуванні злочинів, вчинених в економічній сфері України. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2013. Вип. 10. С. 83–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2013_10_22
19. 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 (із змінами, внесеними згідно з Наказами Міністерства юстиції № 1420/5 від 26.04.2017) / Офіційний вісник України. № 46. Стор. 172. Ст. 1715. Код акта 6348/1998.
20. Российская Е.Р., Усов А.И. Судебная компьютерная экспертиза. М.: Право и закон, 2001. 413 с.
21. Комиссаров В., Гаврилов М., Иванов А. Назначение компьютерно-технических экспертиз. Законность. 2000. № 1.
22. Мещеряков В.А. КТЭ и тактические рекомендации по ее назначению. Воронеж, 2000. 144 с.
23. Кривенко Т. Расследование посягательств на целевые бюджетные кредиты. Законность. 1996. № 8. С. 10–15.
24. Сорокотякин И.Н. Использование специальных познаний в проверочной и организационной деятельности следователя: учебное пособие. Свердловск, 1989. 43 с.

ФОРМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ В ПРОЦЕССЕ СБОРА ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО НАЛОГОВЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ

В статье рассматриваются процессуальные и не процессуальные формы использования специальных знаний, основные направления использования специальных знаний при расследовании налоговых преступлений, в частности, непосредственное производство следователями следственных (розыскных) действий, привлечение специалиста, проведение экспертиз. Авторы отмечают, что при расследовании налоговых преступлений важная роль отводится консультациям. Анализируются также распространенные виды экспертных исследований.

Ключевые слова: специальные знания, эксперт, формы использования специальных знаний, процессуальные и не процессуальные формы, консультации.

FORMS OF SPECIAL KNOWLEDGE FOR PROCEDURE OF PROVISION OF EVIDENCE FOR SMOOTH SIGNS

The article deals with procedural and non-procedural forms of the use of special knowledge, the main directions of the use of special knowledge in the investigation of tax crimes, in particular, direct investigation by investigators (search) actions; the involvement of a specialist; conducting of examinations are investigated. The authors note that in the investigation of tax crimes an important role is given to advisory advice, The most common types of expert research are analyzed.

Key words: special knowledge, expert, forms of use of special knowledge, procedural and non-procedural forms, consultations.

Відомості про авторів

Алексєєв І.С. – аспірант кафедри кримінального права та процесу Хмельницького університету управління та права

Амеліна А.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансових розслідувань Національного університету державної фіскальної служби України

Андрусів У.Б. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ

Бущан А.О. – здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Верлос Н.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету

Волошин О.В. – аспірант Національної академії Служби безпеки України

Годяк А.І. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 6 Львівського державного університету внутрішніх справ

Гуйван П.Д. – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, докторант Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Денищенко Д.С. – магістрант 5 курсу Національного університету державної фіскальної служби України

Дорохіна Ю.А. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Ляшко О.О. – кандидат юридичних наук, доцент, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Коваленко І.А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Коломієць Ю.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права Національного університету «Одеська юридична академія»

Крикун В. Б. – кандидат наук з державного управління, докторант Одеського державного університету внутрішніх справ

Макаренко А.С. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права та процесу Університету державної фіскальної служби України

Мельник В.П. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри соціально-гуманітарних та правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права Національний університет «Одеська юридична академія»

Неселевська А.А. – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України; головний консультант Апарату Верховної Ради України

Пучков О.О. – аспірант кафедри теорії та історії держави і права Міжнародного гуманітарного університету

Розум С.Ю. – викладач Центральноукраїнського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом

Сліденко А.В. – здобувач кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Таранов А.Ю. – аспірант кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Христофоров А.Б. – суддя Донецького окружного адміністративного суду

Шемчук В.В. – кандидат юридичних наук, заступник голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Юридичні науки

Том 29 (68) № 3 2018

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: editor@juris.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.juris.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,86. Ум.-друк. арк. 16,04. Зам. № 0718/83

Підписано до друку 21.06.2018. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.