



ISSN 2524-0129

*Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

**Випуск 2 (14)
2018**

1. Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права.
 2. Конституційне право. Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право. Міжнародне право.
 3. Цивільне право і цивільний процес. Сімейне право. Трудове право. Міжнародне приватне право. Господарське право. Господарсько-процесуальне право.
 4. Кримінальне право та кримінологія. Кримінально-виконавче право. Кримінальний процес та криміналістика. Судова експертиза. Оперативно-розшукова діяльність. Судоустрій. Прокуратура та адвокатура.
 5. Гість номера.
-

Тернопіль – THEУ – 2018

*Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету
у співпраці з НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України*

Засноване у 2011 році
Виходить 4 рази на рік

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу інформації
КВ № 1784106691 від 17.03.2011р.

ISSN 2524-0129

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

Випуск 2 (14)
2018

Включений до переліку фахових видань України з юридичних наук Наказом МОН України від 10.05.2017р. № 693 «Про затвердження рішень Атестаційної колегії Міністерства щодо діяльності спеціалізованих вчених рад від 27 квітня 2017 року»

Засновник та видавець Тернопільський національний економічний університет

Рекомендовано до друку Вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол №7 від 30.05.2018 р.)

Головний редактор

Гречанюк Сергій Костянтинович, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету

Заступник головного редактора

Калаур Іван Романович, завідувач кафедри цивільного права і процесу ТНЕУ, доктор юридичних наук, доцент

Редакційна колегія:

Крупчан Олександр Дмитрович, директор Інституту НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України.

Галантич Микола Костянтинович, заступник директора з наукової роботи НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, доктор юридичних наук, професор

Галай Андрій Олександрович, професор кафедри цивільного права і процесу ТНЕУ, доктор юридичних наук, доцент

Кіндюк Борис Володимирович, професор кафедри теорії та історії держави і права ТНЕУ, доктор юридичних наук, професор

Стефанчук Руслан Олексійович, Голова ГО «Ліга професорів права», доктор юридичних наук, професор, Член-кореспондент НАПрН України

Волошин Юрій Олексійович, завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор

Сердюк Павло Павлович, науковий співробітник науково-методичного забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, професор

Христинченко Надія Петрівна, професор кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань ТНЕУ, доктор юридичних наук, доцент

Банаш Сергій Володимирович, декан юридичного факультету ТНЕУ, кандидат юридичних наук

Слома Валентина Миколаївна, заступник декана юридичного факультету ТНЕУ, кандидат юридичних наук, доцент

Кравчук Микола Володимирович, завідувач кафедри теорії та історії держави і права ТНЕУ, кандидат юридичних наук, доцент

Рогатинська Ніна Зіновіївна, завідувач кафедри кримінального права та процесу ТНЕУ, кандидат юридичних наук, доцент

Жукорська Ярина Михайлівна, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидат юридичних наук, доцент

Іноземні члени редакційної колегії:

Дзісга Анжей, декан факультету права, канонічного права та управління Люблінського католицького університету Іоанна Павла II, доктор юридичних наук, професор (Польща)

Межарос Петер, доцент кафедри цивільного та комерційного права Тарнавського університету, доктор юридичних наук (Словаччина)

Пірниор Петр, заступник декана факультету права та управління Сілезійського університету в Катовіцах, доктор юридичних наук, професор (Польща)

Флогагітіс Спірідон, директор Європейської організації публічного права (Греція), доктор юридичних наук, професор (Греція)

Цоль Фредерік, професор кафедри цивільного права Ягелонського університету, завідувач кафедри європейського і польського приватного права та порівняльного правознавства Оснабрюцького університету, доктор юридичних наук, професор (Польща)

Відповідальний за випуск: Жукорська Ярина Михайлівна

Адреса редакції: 46400 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а

E-mail: zbirnyktneu@ukr.net

www.tneu.ua

www.app.tneu.edu.ua

ЗМІСТ

1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Гонак Ігор Українсько-польські відносини в період другої половини XIV ст. – початку XXI ст. (історико-правовий аспект)	5
Голота Наталя Оприлюднення інформації про осіб, які вчинили корупційне діяння як механізм протидії корупції: історико-правовий аспект	17
Сташків Надія Свобода вираження поглядів та повага до суду в контексті практики Європейського суду з прав людини (теоретичне узагальнення рішень у справах «Барфод проти Данії», «Прагер і Обершлік проти Австрії», «Де Хаес і Гійселс проти Бельгії», «Перна проти Італії»)	23

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Григоренко Євген Вплив юридичної відповідальності на юридично значущу поведінку військовослужбовців.....	30
Зайка Катерина Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації.....	35
Коваль Валерій Правові гарантії як самостійний елемент адміністративно-правового статусу військовослужбовців: теоретично-практичний аспект.....	39
Кондратенко Віталій Актуальні питання вдосконалення адміністративно-правових засобів забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю	44
Мельник Сергій Деякі аспекти удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління у сфері вищої військової освіти.....	49
Миргород-Карпова Валерія Міжнародні фінансові організації як суб'єкти фінансової системи України	53
Пирога Ігор Мінімальний споживчий бюджет: нормативно-правове визначення.....	59
Піляй Іван Адміністративно-правові засади реалізації принципу транспарентності в органах прокуратури України	65
Пузирний Вячеслав, Іванець Микола Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції.....	71
Пянковський Вадим Характеристика проведення адміністративно-правової реформи децентралізації в Україні: організаційний та фінансовий аспекти	77
Савельєва Інна Особливості організації первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, на рівні центрів первинної професійної підготовки «Академія поліції».....	83
Соболь Євген, Владимірова Валентина Кодифікація правових норм щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів.....	88
Сокурєнко Олена Адміністративно-правовий аспект захисту прав та свобод людини та громадянина.....	92

**3. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО.
ТРУДОВЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО.
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

Зигрій Ольга, Колодійчук Назар, Павлишин Мар'яна

Правові аспекти мораторію та їх вплив на становлення й розвиток ринку землі в Україні.....97

Труфанова Юлія

Окремі питання припинення договору найму у зв'язку з ліквідацією юридичної особи
в процесі банкрутства..... 103

**4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО.
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА.
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

Деркач Сергій

Можливості національного антикорупційного бюро України розслідувати справи, провадження
за якими здійснює прокуратура: від історії питання до нормативних пропозицій 108

Карапетян Ольга, Білинський Віталій

Злочинні технології збагачення з використанням криптовалют та особливості їх розслідування 115

Маланчук Петро

Інструменти легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом..... 121

5. ГІСТЬ НОМЕРА

Petričko Daniel

Criminal judiciary in Slovakia..... 125

1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА.

УДК 327(477:438)

*Ігор Гонак,
аспірант кафедри міжнародної економіки
Тернопільського національного
економічного університету*

УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКІ ВІДНОСИНИ В ПЕРІОД ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XIV СТ. – ПОЧАТКУ XXI СТ. (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Проаналізовано історичні аспекти українсько-польських відносин та їх вплив на сучасні тенденції геополітичних взаємозв'язків України та Республіки Польща. Опрацьовано наслідки впливу «антиукраїнського» законодавства на міжнаціональні польсько-українські стосунки. Запропоновано зміни до українського законодавства, покликані нейтралізувати негативний вплив «антиукраїнських» законодавчих норм Республіки Польщі на двосторонні стосунки.

Ключові слова: закон, постанова парламенту, Україна, Республіка Польща, незалежність, Річ Посполита, війна, армія крайова, Українська повстанська армія, Організація українських націоналістів, Волинська трагедія, операція «Вісла», гібридний вплив, гібридний опір.

Гонак І.

Украино-польские отношения в период второй половины XIV века – в начале XXI века (историко-правовой аспект)

Рассмотрено исторические аспекты украинско-польских отношений и их влияние на современные тенденции геополитических взаимосвязей Украины и Республики Польша. Проанализированы последствия влияния «антиукраинского» законодательства на межнациональные польско-украинские отношения. Предложены изменения в украинское законодательство, призванные нейтрализовать негативное влияние «антиукраинских» законодательных норм Республики Польша на двусторонние отношения.

Ключевые слова: закон, постановление парламента, Украина, Республика Польша, независимость, Речь Посполитая, война, армия Крайова, Украинская повстанческая армия, Организация украинских националистов, Волынская трагедия, операция «Висла», гибридное влияние, гибридное сопротивление.

Gonak I.

History and modernity of Ukrainian-Polish relations during the second half of XIV century untill the beginning of XXI century (historical and legal aspects)

The historical aspects of Ukrainian-Polish relations and their influence on the modern tendencies of geopolitical relations of Ukraine and the Republic of Poland are analyzed. The consequences of the influence of «anti-Ukrainian» legislation on the inter-state Polish-Ukrainian relations were worked out. Proposed changes to Ukrainian legislation designed to neutralize the negative impact of «anti-Ukrainian» legislative norms on bilateral relations.

Keywords: Law, Parliamentary resolution, Ukraine, Republic of Poland, independence, Rzeczpospolita, war, Army of Craiova, Ukrainian Insurgent Army, Organization of Ukrainian Nationalists, Volyn tragedy, Operation «Visla», hybrid influence, hybrid resistance.

Постановка проблеми. Щоб зрозуміти сучасну геополітичну ситуацію, потрібно її екстраполювати на історичний досвід розвитку подій. У другому десятилітті XXI ст. від подій, які розвиваються у Центрі та на Сході Європейського континенту, залежить майбутнє як країн, що знаходяться у цій частині світу,

© Ігор Гонак, 2018

так і логіка розвитку подій у всій Європі та світі на найближче століття, а можливо, і тисячоліття. У цих процесах, на нашу думку, Республіка Польща займає центральне місце і від її позиції та дій залежать не тільки доля України, Білорусі, Прибалтики чи Скандинавії, а і подальший розвиток всього європейського континенту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретичних аспектів історії Республіки Польщі знайшли своє місце у працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Питання вивчення історії Польщі досліджували такі польські та українські науковці: Є. Гедройць, М. В. Лазарович, В. К. Борисенко, Г. І. Трофанчук, Б. Й. Тищик, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, О. Б. Росоляк, Ю. П. Єлісовенко та інші. Проте ця тематика у нових гео економічних умовах набуває особливого значення та потребує подальшого наукового опрацювання для поглибленого вивчення особливостей співпраці України та Республіки Польща в історичній ретроспективі та на сучасному етапі.

Метою наукової статті є визначення особливостей взаємного історико-правового впливу Республіки Польщі та України у контексті сучасних світових гео економічних та геополітичних процесів.

Основними завданнями статті є: дослідити вплив співробітництва та протиборства України і Республіки Польщі в минулому на можливості здобувати, утримувати та втрачати незалежність своїх країн; здійснити аналіз впливу «антиукраїнського» законодавства Республіки Польща на стан українсько-польських відносин; запропонувати напрямки подолання юридичних та політичних «непорозумінь» у відносинах України і Республіки Польщі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історії Республіки Польщі та України протягом другого тисячоліття нерозривно пов'язані. Взаємодія польського та українського народів завжди давали можливість протистояти іноземним поневолювачам, а взаємне побороювання призводило до історичної поразки сусідніх народів.

Історія спільного успіху поляків та українців у боротьбі проти іноземних поневолювачів має великий історичний досвід.

Поляки, литовці, білоруси та українці (у давнину – русини) спільними зусиллями здобували перемоги над монгольськими завойовниками і здійснили деокупацію сучасних територій України та Білорусі із під влади Золотої Орди. Найбільших успіхів у цих подіях було досягнуто під керівництвом литовського князя Ольгерда Гедиміновича (1345–1377), який витіснив ординців і включив у 1355–1356 рр. Чернігово-Сіверщину, а після перемоги спільних литовсько-українських військ над монголами 1362 р. на річці Сині Води [1, с. 91] ще і Переяславщину, Поділля, Київщину та інші білоруські та українські землі до складу Литви [2, с. 81].

Наступною спільною успішною подією була перемога над тевтонськими рицарями під Грюнвальдом у 1410 р. Військові сили із литовських, польських, білоруських та українських теренів внаслідок Грюнвальдської битви поклали край експансії Тевтонського Ордену на тодішні землі Польського Королівства та Великого князівства Литовського [1, с. 93].

Ефективними спільними діями коаліції польських, литовських, українських і білоруських військ проти східних агресорів можна відзначити 1514 рік. 8 вересня тридцятитисячна союзна армія під проводом Костянтина Острозького розгромила вісімдесятитисячну армію московитів (майже втричі більшу – 80/30), чим майже на пів століття зупинили експансію Москви на захід [1, с. 97].

Наприкінці XVI ст. посилюється наступ татар та турків, кульмінацією якого стала Хотинська війна 1620–1621 рр. У 1620 р. стотисячне турецьке військо перемогло восьмитисячне польське і молдавське військо біля с. Цецори в Молдові [2, с. 91]. На початку 1621 р. султан Осман II майже чвертьмільйонним військом (160-тисячна турецька армія, у якій на озброєнні було 160 гармат та 4 бойових слони, і 60 тисяч татар) вирушив до Молдови і наблизився до Хотина, проте спільний опір польсько-литовсько-козацьких армії (30 тисяч поляків і литовців, на озброєнні у яких було всього 38 гармат, 40 тисяч козаків під Хотином та 10 тисяч козаків на Чорному морі для розпорошення турецьких сил) під керівництвом коронного гетьмана Ходкевича та козацького гетьмана Сагайдачного зупинили наступ турків та змусили Туреччину укласти мир з Річчю Посполитою. Завдяки спільним діям поляки, литовці та українці перемогли практично втричі більшу армію турків і татар, які втратили у боях близько 80 тисяч осіб [1, с. 134]. У результаті Хотинської війни були врятовані не тільки народи, які населяли Річ Посполиту (поляки, білоруси, литовці, українці, вірмени, євреї та інші), а й фактично зупинена подальша військова експансія турків у Європі.

У цьому контексті також варто згадати спільні дії польського королевича Владислава та козацького гетьмана П. Сагайдачного у 1618 р. проти Московії, які змусили московський уряд укласти з Польщею перемир'я і передати під Польську Корону Смоленщину і Сіверщину [2, с. 95].

Ще однією яскравою сторінкою об'єднаного спротиву агресору стала Російсько-польська війна 1920 р. Спільний опір польських військ та підрозділів армії Української Народної Республіки дали можливість розгромити російську армію під Варшавою та відстояти незалежність Республіки Польщі.

Проте взаємне протистояння українців та поляків завжди призводило до втрат не тільки у взаємній боротьбі, а й до ослаблення перед зовнішнім ворогом.

Війни між Польським та Галицько-Волинським Королівствами ослабили обидві держави перед лицем спільного ворога – монгольськими завойовниками.

У результаті польсько-козацьких війн 1648–1657 рр. Україна отримала автономію, проте за рішенням сусідніх держав була розділена на Правобережну (під контролем Республіки Польщі) та Лівобережну (під контролем Московії) частини. Протягом століття із другої половини XVII ст. до другої половини XVIII ст. Україна поступово втрачала автономні права. Остаточною втратою української незалежності фактично ознаменувався 1775 р. – російські війська, які поверталися із турецької війни, оточили Січ і запорожці склали зброю [3, с. 192]. Був ліквідований останній реальний центр української державності.

Втрата української державності мала наслідком суттєве ослаблення зовнішньоекономічних і військових позицій Республіки Польщі та вивільнення московських ресурсів, які були задіяні у завоюванні України, і отриманні під контроль ресурсів української території для використання їх у подальшій експансії на Захід.

Чим більше Україна втрачала автономні права, тим слабшою супроти агресорів ставала Польща. Майже повністю знищивши українську державність, Росія разом із Пруссією та Австрією у 1772 р. здійснили Перший поділ Речі Посполитої, 1793 р. здійснили Другий поділ, а у 1795 р. – Третій поділ [4, с. 83]. Отже, через двадцять років після знищення української автономії у 1775 р. і відповідно ослаблення Речі Посполитої, відбувся останній етап поділу Речі Посполитої між Російською імперією, Габсбурзькою монархією та Королівством Пруссія і, як результат, відбулася остаточна втрата польської державності, тобто, після втрати української незалежності Річ Посполита перетворилась із суб'єкта на об'єкт міжнародної політики і її доля вирішувалась не у Варшаві, Вільносі чи Києві, а у Санкт-Петербурзі, Відні та Берліні.

Після розпаду Австро-Угорської (у 1918 р.) та Російської (у 1917 р.) імперій, а також втрати величезних територій Німецькою імперією утворились нові незалежні держави і серед них були Україна та Республіка Польща. Польща під проводом маршала Пілсудського змогла відстояти свою незалежність, а Україна через міжусобиці та зовнішню інтервенцію втратила державність та її територія була поділена між сусідніми країнами.

Наслідком цих подій стало посилення російської держави за рахунок українських ресурсів та відновлення німецької військової сили у результаті допомоги Москви Берліну. Через двадцять років після втрати Україною незалежності за підсумком пакту Молотова-Рібентропа Республіка Польща знову була поділена між Німецькою і Російською державами, втратила свою свободу у 1939 р. і фактично на півстоліття втратила свою міжнародну правосуб'єктність, ставши об'єктом міжнародної політики (за підсумками Другої світової війни до 1989 р. Республіка Польща перебувала під російським протекторатом).

Окремо слід розглянути певні аспекти спротиву іноземній окупації на території Польщі, Литви та України під час та після Другої світової війни. Військовий спротив польського підпілля та армії крайової, українського підпілля (в тому числі і ОУН) і Української повстанської армії та «Литовських Лісових Братів» проти німецько-нацистських та російсько-радянських загарбників був величезним і завдавав суттєвих проблем окупаційним адміністраціям. Незважаючи на сучасну інтерпретацію подій, ці армії були ідеологічно мотивованими, добре організованими і навченими збройними формуваннями, які боролись за незалежність власних країн і користувались повагою та підтримкою своїх народів. Наприклад, основу польського і литовського опору складали військовики польської та литовської армій, а основу УПА – військові кадри Української Галицької армії, армій Української Народної Республіки та Карпатської України. Це були могутні підпільні організації і їхнє керівництво добре це розуміло. Тому виникла ідея об'єднати зусилля підпільних армій та направити синергетичний ефект опору проти іноземних завойовників. Спроби порозуміння та об'єднання у спільній боротьбі Польського уряду в еміграції та ОУН (а згодом – керівництвом Польської армії крайової та Української повстанської армії) у середині 1942 р., у 1943 р. та наступні роки не увінчались успіхом. Домовленості досягнуто не було через небажання польського проводу погодитись на українську незалежність у Східній Галичині (хоча за результатами Другої світової війни Польща все одно втратила ці території), проте сам факт перемовин свідчив про те, що обидві сторони переговорів визнавали Німеччину та Росію спільними для українців і поляків ворогами. Отже, якщо б українські та польські підпільники досягли

позитивного результату в перемовинах та об'єднали свої зусилля, залучивши до унії у боротьбі і «Литовських лісових братів» – борців за незалежність Білорусі, народи, які населяли Польщу, Литву, Білорусь та Україну, отримали б такі важливі переваги:

– практична і реальна: припинилось би міжетнічне польсько-українське протистояння, залишились би живими мирні люди та підпільники, які загинули під час цього протистояння; ресурси, які витрачались на взаємне поборювання, були б направлені на опір російській та німецькій арміям і спецслужбам; у спільній боротьбі виникала б довіра між людьми і народами, які проживали на території Польщі, України, Білорусі та Литви, що допомогло як сучасникам, так і їх нащадкам;

– гіпотетична: враховуючи могутність підпільних армій та ефективність їхньої боротьби, Британська Імперія, Франція та США, можливо, не відмовились би допомагати підпільникам, надали б зброю та розвідувальні дані, наважились би на відкрите протистояння із радянською Росією і Польща, Литва, Україна та інші поневолені Радянським Союзом народи отримали б незалежність на пів століття раніше.

Отже, взаємна ворожнеча у 40–50-х рр. XX ст., підтримувана радянськими та нацистськими спецслужбами (а саме – міжетнічне протистояння між сусідніми націями та збройні зіткнення між підрозділами АК та УПА), суттєво ослаблювала українців і поляків та завадила вибороти реальну незалежність для своїх народів.

Після розпаду Радянського Союзу Польща отримала повну незалежність і на шлях незалежності ступила Україна. Проте після відновлення військової міці на початку третього тисячоліття за рахунок фінансових надходжень від експорту ресурсів російська держава відновила активну експансіоністську політику. Після «репетицій» на Кавказі та у Молдові, знищення еліти польської нації під Смоленськом, анексії Криму та окупації частини Донбасу, Росія «звернула увагу» на Польщу та Прибалтику. Це пов'язано з постійним зменшенням населення Російської Федерації (за прогнозами, до 2050 р. населення Росії зменшиться до 80 млн. осіб [5]) та випереджаючим зменшенням частки слов'янського та християнського населення країни і бажанням збільшити слов'янське та християнське населення Росії за рахунок громадян Польщі, Білорусі, України, Грузії, Молдови, країн Прибалтики, та інших європейських країн. Отже, найближчими роками кількість актів агресії Росії у Європі тільки зростатиме. Зважаючи на історичний досвід, Польща і Литва активно підтримують українську незалежність. За висловом визначного польського суспільного мислителя XX ст. Єжи Гедройця, «... без незалежної України неможлива незалежна Польща» [6].

Проте, незважаючи на історичний досвід у потребі міжнаціонального взаєморозуміння, Польща почала застосовувати проти України елементи «гібридного впливу», подібні яким протягом 1991–2018 рр. використовує проти української держави Російська Федерація.

Гібридний вплив – це комплекс засобів інформаційного, економічного, юридичного, терористичного, кримінального та інших аспектів негативного впливу однієї країни на іншу державу без оголошення війни офіційно заради уникнення відповідальності за свої агресивні дії [7, с. 17].

На нашу думку, Польща у «стосунках» з Україною вирішила використати досвід Російської Федерації. Паралелі можна провести такі:

– 9 липня 1993 році у Парламенті Російської Федерації ухвалили Постанову «Про статус міста Севастополя», яка проголосила Севастополь частиною РФ і головною базою єдиного російського Чорноморського флоту [8]. Цю Постанову можна трактувати як ностальгію за імперським минулим та посяганням на територіальну цілісність України;

– подібні до цього наслідки мала Постанова, прийнята 22 серпня 2016 р. Парламентом Республіки Польща «Щодо питання про вшанування жертв геноциду громадян Другої Республіки Польщі, здійсненого українськими націоналістами в 1943–1945 рр.» [9], який також можна трактувати, як ностальгію за втраченими після 1939 року територіями сучасної України та Білорусі та намаганнями «узаконити» перебування з другого по п'яте десятиліття XX ст. окупаційних польських військ (польської регулярної армії II Речі Посполитої у 1919–1939 рр. чи армії крайової та інших воєнізованих пропольських збройних формувань під час Другої світової війни) на цих територіях;

– Російська Федерація проводила інформаційну компанію щодо «ототожнення» борців за українську незалежність із міфічними «кривавими бандерівцями» і «карателями». Це робилось для виправдання можливості «законної нейтралізації» українських захисників російсько-терористичними військами;

– для делегітимізації українського опору іноземним «гібридним впливам» Парламент Польщі прийняв Закон «Про внесення змін до Закону про Інститут національної пам'яті – Комісії по переслідуванню злочинів проти польського народу і деяких інших законодавчих актів» [10]. Наслідки цього закону є далекосяжними: збільшиться адміністративний і кримінальний контроль за українськими трудовими мігрантами на

території Республіки Польща та, скоріш за все, всього Європейського Союзу; виправдання окупації Північно-Західною Українською землею Галичини та Волині у міжвоєнний між світовими війнами період; виправдання дій окупаційної на західноукраїнських землях армії крайової – знищення братніх полякам українців є злочином, а знищення «злісних бандерівців» – це вже геройський вчинок (отже, «геройською» у період 1919–1939 рр. є політика «пацифікації» (масові репресії проти українців Галичини й Волині, яку провадив тодішній польський режим), закриття українських шкіл та греко-католицьких і православних храмів, переслідування української інтелігенції на території Західної України, відкриття та функціонування концентраційного табору в Березі Картуцькій та фізичне знищення армією крайовою та іншими польськими організаціями української еліти і національно-свідомих громадян під час Другої світової війни).

Символікою української боротьби під проводом Степана Бандери проти німецьких нацистських, російських більшовицьких окупантів та польських окупантів із армії крайової чи інших польських воєнізованих організацій були червоно-чорний та синьо-жовтий стяги та Тризуб, отже, будь-який громадянин України, який поважає і дотримується Конституції України та має паспорт Громадянина України із відповідною символікою (згідно зі ст. 20 Конституції України, «Державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Державний Прапор України – стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів... Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України)» [11, с. 330], тобто Тризуб) – із Тризубом на титульному листі та Синьо-жовтим стягом на розвороті – може бути оголошеним пропагандистом «бандерівської ідеології» і підлягатиме адміністративному та кримінальному переслідуванню з боку силових органів Республіки Польща.

Хоча у Законі формально немає заборони символіки ОУН-УПА, однак де та межа, після якої «демонстрація» такої символіки може бути оцінена як «пропаганда», що автоматично робить її забороненою? Відповіді на це запитання у Законі немає. Відповідно це створює широке поле для тлумачень [12]. Ці положення можуть бути використані у випадку окупації військами Республіки Польща окремих районів Правобережної України.

Виникає запитання: для чого в умовах російської агресії проти економічно ослабленої України на законодавчому рівні толерувати ненависть поляків до українців (виникають аналогії щодо державної пропаганди ненависті німців до євреїв нацистами у 1933–1945 рр.)? Відповідь може бути простою: Польща може мати намір скористатися ситуацією у час максимального ослаблення нашої країни у 2018–2020 рр. – на цей період в Україні припадають парламентські та президентські вибори, отже, буде політична турбулентність і передбачена виплата великої кількості зовнішніх боргів, можлива економічна турбулентність – і для цього підводить правову основу.

Реальним наслідком прийнятих парламентом Республіки Польща законів є знищення українських поховань та пам'ятних знаків [14] [15], зростання нетерпимості до українців [16] (кожен українець в очах польських націоналістів – це автоматично «бандерівець»), зневага до Державних символів України з боку польських громадян (у місті Перемишль під час греко-католицької релігійної ходи з українця, якого назвали «бандерівцем», польські націоналісти закликали зняти синьо-жовту стрічку словами «здирай цю шмату» – слухання справи щодо брутального та вульгарного перешкоджання перебігу греко-католицької релігійної ходи зареєстровано під номером ПК 599/17 у Районному суді Перемишля [17] [18]), міфологізація окремих аспектів українсько-польської історії (оголошення окупаційної на території Західної України влади Речі Посполитою у 1919–1939 рр., демобілізованих польських військових та інших громадян польської національності, які підтримували окупаційну польську адміністрацію та яким надавалась польською окупаційною владою у користування українська земля на Волині та у Галичині і членів окупаційної на території Західноукраїнських областей армії крайової під час Другої світової війни «невинними жертвами» захисників окупованих українських територій – борців за незалежність України). Також прийняття цього закону порушує ст. 1 Конституції України, яка проголошує, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна і правова держава [19]»: влада української держави є «верховною, повною й неподільною у відносинах, які здійснюються в межах її кордонів, а також незалежність та рівноправність України у взаємовідносинах з іншими державами. Все це забезпечує повноту державної влади на території країни, а також її незалежність від інших держав у міжнародних відносинах. Отже, суверенітет і незалежність створюють для України реальні можливості діяти виключно у відповідності з інтересами свого народу, самостійно вирішувати всі свої внутрішні та зовнішні проблеми» [20, с. 32].

**Схожість елементів ведення «гібридного впливу»
Російської Федерації та Республіки Польща проти України***

Дії Російської Федерації	Дії Республіки Польща	Подібні наслідки для України
Постанова Парламенту Російської Федерації «Про статус міста Севастополя» від 9 липня 1993 р.	Постанова від 22 серпня 2016 р., прийнята Парламентом Республіки Польща «Щодо питання про вшанування жертв геноциду громадян Другої Республіки Польщі, здійсненого українськими націоналістами в 1943–1945 роках».	Легітимація та історичне і правове обґрунтування окупації частин території сучасної України сусідніми країнами та фактично юридичне закріплення територіальних претензій до української держави.
Після проголошення Україною незалежності у 1991 р. – постійна антиукраїнська пропаганда, ототожнення українського визвольного руху зі злочинною діяльністю.	Останнє десятиліття – постійна антиукраїнська пропаганда, ототожнення українського визвольного руху зі злочинною діяльністю і, як «логічний» наслідок, прийняття Закону Республіки Польща від 26 січня 2018 р. «Про внесення змін до Закону про Інститут національної пам'яті – Комісії по переслідуванню злочинів проти польського народу і деяких інших законодавчих актів».	Оголошення українських патріотів (формально всіх громадян України) «злісними бандерівцями» – штрафувати та саджати у в'язниці братів – українців є злочином за національною, етнічною чи релігійною ознакою (більшість громадян Російської Федерації є прихожанами Російської православної церкви та мусульманами, більшість громадян Республіки Польща є прихожанами римо-католицької церкви, а більшість громадян України є прихожанами Української греко-католицької церкви та Української православної церкви Київського Патріархату), що заборонено міжнародними конвенціями, а штрафувати та саджати у в'язниці «злочинців-бандерівців», які «навіть» своїми паспортами «пропагують бандерівську ідеологію (чи «бандеризм», чи «український націоналізм») є обов'язком громадян і влади (Республіки Польща та Російської Федерації). Згідно з поправками до Закону Республіки Польща «Про внесення змін до Закону про Інститут національної пам'яті – Комісії по переслідуванню злочинів проти польського народу і деяких інших законодавчих актів» від 26 січня 2018 р., громадяни України, які мають символіку Держави Україна на паспортах громадянина України (Тризубом та Синьо-жовтим Стягом), пропагують «український націоналізм» та «бандеризм» і тому підлягають з боку влади Республіки Польща адміністративному та кримінальному переслідуванню (штрафам та ув'язненню на 3–5 років).
Початок збройної агресії з 20.02.2014 р. Російської Федерації проти України та окупація Росією Криму та частини Донбасу [13].	–	Втрата частини території, загибель українських військових та цивільних громадян, економічні та демографічні втрати.

*Складено автором.

Наслідком прийнятих парламентом Республіки Польща законів може бути «легітимізація» права чинити вплив як на території Республіки Польща, так й інших країн на українських громадян та польських громадян української національності з боку польських націоналістів через зростання ксенофобських у відношенні до українців відчуттів у громадян Польщі – польські націоналісти знаходять обґрунтування своїх вчинків у нових нормах закону про Інститут національної пам'яті [17] [18] та спроба окупації Правобережної України польськими військами після максимального, на думку польського військового керівництва, ослаблення України через збройну агресію Російської Федерації та економічну кризу і «нейтралізація» української еліти, яка буде оголошена «бандерівцями».

Ще одним аспектом вищезгаданого закону є заборона називати «концентраційні табори», побудовані німецькими нацистами, «польськими». Проте деякі табори після закінчення Другої світової війни перейшли під контроль Польської держави та використовувались для ув'язнення заарештованих німців (з рапорту в зовнішньополітичне відомство Великобританії: «Концентраційні табори не були ліквідовані, а перейшли під управління нових господарів. Найчастіше керівництво ними здійснювала польська міліція. У Swietochłowicach (Верхня Сілезія) ті ув'язнені, які ще не загинули від голоду або не були забиті до смерті, змушені були ніч за ніччю стояти по шию у воді поки не помруть») (Raport RWF Bashford do Brytyjskiego Foreign Office z 1945). Зі спогадів в'язня концтабору Zgoda: «Не було абсолютно ніякої різниці між тим, що

пережили в'язні, яким дісталася неволя і тортури – під знаком «мертвої голови» СС або під знаком польського орла. Усім, хто вижив, врзалися в пам'ять безсонні ночі з їх незабутніми жахами ...» (Gruschka Gerhard. Zgoda – miejsce grozy. Gliwice. 1998, с.72, 75) [21]). Висновок: хоча концентраційні табори були створені та до деокупації Польщі у 1944–1945 рр. перебували під контролем нацистів, після закінчення Другої світової війни контролювались польським урядом, отже, фактично стали «польськими концентраційними таборами».

Проте ведення довгого діалогу України (без ефективної законодавчої підтримки) з Республікою Польща буде, скоріш за все, безрезультатним і сприйматиметься Польщею, Російською Федерацією та іншими країнами як прояв геополітичної слабкості України. Також слід зазначити, що довгий проміжок часу без адекватної законної правової та політичної відповіді на прийняття Парламентом Польщі й підписання Президентом Польщі поправок до Закону «Про Інститут національної пам'яті» може «загітувати» сусідні країни до подальших «агресивних дій» проти України (пасивна і неадекватна відповідь України на Постанову, прийняту Парламентом Республіки Польща «Щодо питання про вшанування жертв геноциду громадян Другої Республіки Польщі, здійсненого українськими націоналістами в 1943–1945 роках» від 22 серпня 2016 р. спровокувала прийняття поправок до вищезазначеного Закону). Отже, від українського керівництва вимагається не тільки активне стимулювання двостороннього діалогу, а і пошук адекватних відповідей на елементи «гібридного впливу» за допомогою відповідних елементів «гібридного опору».

«Гібридний опір» – це комбінація правових, політичних, інформаційних, соціокультурних, гуманітарних та військових механізмів, покликаних протистояти засобам «гібридного впливу» [22, с. 53].

Отже, можливими елементами «гібридного опору» з боку української держави може бути прийняття Закону України під умовною назвою «Про інститут національної пам'яті», де прописати такі правові норми:

– норму про засудження окупації II Річчю Посполитою території Східної Галичини та Волині у 1919–1939 рр. (засудити політику пацифікації, переслідування української еліти Західної України та знищення храмів греко-католицької та православної церкви у міжвоєнний період; визнати економічним злочином використання української землі у 1920–1939 рр. Другою Річчю Посполитою у власних цілях (передача їх поселенцям-полякам за «заслуги» перед Польщею), визначити межі цих земель та виставити економічно обґрунтовані рахунки за окупацію і використання українських ресурсів (родючих земель, лісів, корисних копалин та ін.) у цей період; визнати злочинною діяльність маршала Пілсудського, міністра Перацького та інших діячів, які здійснювали, утверджували та підтримували окупацію Другою Річчю Посполитою території Західної України;

– норму про засудження діяльності польських збройних формувань на території Східної Галичини та Волині у 1939–1950-х рр., де визначити цю діяльність злочинною та окупаційною;

– норму про заборону тверджень про співпрацю українського націоналістичного руху під проводом Степана Бандери (ОУН (Б)) та Української повстанської армії (УПА) під проводом Романа Шухевича з німецьким нацистським режимом, де визначити ці твердження неправдивими і злочинними (ОУН(Б) та УПА не співпрацювали з німецькими нацистами і німецькою окупаційною адміністрацією. Ані Степан Бандера чи Роман Шухевич особисто, ані ОУН(Б) чи УПА як організації не були засуджені Міжнародним військовим трибуналом у місті Нюрнберг. У жодному з 42 томів матеріалів Нюрнберзького трибуналу над нацистськими злочинцями обвинувального вироку щодо ОУН(Б) чи УПА немає.

У матеріалах Нюрнберзького трибуналу над нацистськими злочинцями вміщено вичерпний перелік осіб та організацій, що їх визнано злочинними. Українських націоналістів під проводом Степана Бандера чи Української повстанської армії під проводом Романа Шухевича у цьому переліку немає. Із 42 томів справи в СРСР російською мовою видано 7, що відкрило простір для масштабних фальсифікацій та перекручень. Критики українського націоналізму сподіваються відшукати вирок Бандері в одному з невиданих томів. Однак аналіз матеріалів показує, що жодна згадка про Бандеру не може бути витлумачена проти нього.

У 25 томі зазначено, що все більше українців у таборах праці пристають до «табору Бандери» і що емігранти налаштовують «рухи як Бандери, так і Мельника» проти німців. 27 том містить свідчення, що деякі масові розстріли були помстою «групам Бандери». У 29 томі згадується «рух Бандери», спрямований на досягнення державності. У 38 томі йдеться про відданість українців та «руху Бандери» ідеї самостійності. У 39 томі вміщено наказ айнзацгрупам знищувати бандерівців як борців за незалежність України. Наводимо цей короткий документ у повному обсязі:

Айнзацкоманда С/5

Охоронній поліції та СД

25 листопада 1941 року

Київ, Дніпропетровськ, Миколаїв, Рівне, Житомир, Вінниця.

Стосується: ОУН (рух Бандери)

Достовірно встановлено, що на території Райхскомісаріату рух Бандери готує заколот із кінцевою метою створення незалежної України. Всіх учасників руху Бандери слід негайно затримати і після докладного допиту під виглядом мародерів без найменшого розголосу ліквідувати. Протоколи допитів надати в Оперативний загін С/5. Цей документ після ознайомлення командирам підрозділів знищити.

Оберштурмбанфюрер СС

Підпис (нерозб.) [23].

— Seite 5 —

No. 7

**Einsatzkommando C/5
der Sicherheitspolizei u.d.SD**

O.U. den 25.November 1941

— Kdo — Tgb Nr. 12432¹⁾/41.

G. R. S.²⁾

An die

**Aussenposten Kiew
Dnjepropetrowsk
Nikolajew
Rowno
Shitomir
Winniza**

Betr.: OUN (Bandera-Bewegung)

Es wurde einwandfrei festgestellt, dass die Bandera-Bewegung einen Aufstand im Reichskommissariat vorbereitet mit dem

¹⁾ „12“ ha, dahinter (durch „432“) Abzeichnungshaken

²⁾ „G.R.S.“ Blockschrift, in rechteckigem Rahmen | r unter Datum: „12“ (hs)

269

014-USSR

Endziel, eine unabhängige Ukraine zu schaffen. Alle Funktionäre der Bandera-Bewegung sind sofort festzunehmen und nach einer eingehenden Vernehmung als Plünderer in aller Stille zu liquidieren.

Die Vernehmungsprotokolle sind dem Einsatzkommando C/5 zu übersenden.

Dieses Schreiben ist nach Kenntnisnahme durch den Kommandoführer sofort zu vernichten.

**Unterschrift (unl)
//-Obersturmbannführer**

На Нюрнберзькому процесі проти нацистських злочинців діяльність ОУН(Б) та УПА не була визнана злочинною. Степан Бандера до його вбивства агентом КДБ вільно жив на території Федеративної

Республіки Німеччина у місті Мюнхен, отже, і він не був ні нацистським колаборантом, ні нацистом, ні союзником нацистської Німеччини).

Історичним фактом є те, що нацисти заарештували 80% вищого керівництва ОУН (Б). Учасників ОУН (Б) відправляли у тюрми (зокрема, у краківську тюрму Монтелюпих), а після – у нацистські концентраційні табори, зокрема у Заксенхаузен (куди потрапили Степан Бандера і Ярослав Стецько) або в Аушвіц. В Освенцімський концтабір потрапили такі відомі провідники ОУН, як Микола Климишин, а також Лев Ребет (табірний №57368), автор «Десяти заповідей українського націоналіста» Степан Ленкавський (табірний №49731). У Аушвіці нацисти утримували двох братів Степана Бандери – Василя та Олександра, у смерті яких у таборі звинувачують Юзефа Краля и Францішека Подкульського [24];

– норму про визнання операції «Вісла» геноцидом українського народу з можливим розслідуванням причетності до цього Польської держави та окремих виконавців;

– норму про захист Національної символіки України та Національної гідності громадян України, де зазначити кримінальне покарання за пошкодження чи знищення національної символіки чи пам'ятних знаків, приниження національної гідності українців як в Україні, так і за її межами (зокрема в Республіці Польща);

– законодавчо визначити, що кількість українських пам'ятних знаків (меморіалів, пам'ятників, пам'ятних табличок та ін.) на території Республіки Польща має бути такою ж у абсолютному вимірі, як і кількість польських пам'ятних знаків на території України.

Після прийняття відповідних законодавчих норм перемовини із сусідньою країною будуть проходити на рівноправних засадах: компроміс з сусідами можливий в умовах відміни дії «суперечливих» юридичних норм в обмін на аналогічний крок польської сторони.

Ще одним аспектом, який безпосередньо впливає на польсько-українські стосунки, є те, що попри «проєвропейську» риторику Німеччини, фактично уряд цієї країни через будівництво спільних із Росією газотранспортних «Північних потоків», продажу турбін компанії Сіменс для електростанцій в окупованому Криму та іншими спільними проєктами сприяє економічному піднесенню Росії (а, отже, і її агресивній політиці) та ФРН, зростанню політичного впливу Російської Федерації у Європі та світі й економічному та політичному «кудушенні» не тільки України, а й «сусідів» Німеччини по ЄС і НАТО – країн Прибалтики та Польщі. Історія має властивість повторюватись і, можливо, «пакт Молотова-Рібентропа ХХІ століття» вже укладений. У цих умовах альтернативи поверненню до тісної співпраці України, країн Прибалтики (Литви, Латвії та Естонії), Польщі та інших країн Вишеградської четвірки (Чехії, Словаччини та Угорщини), а також Скандинавських країн, Болгарії та Румунії не існує – ми будемо змушені захищатись разом або програти поодино, як Руські князівства під натиском монголо-татар.

Висновки і пропозиції.

1. Історія Республіки Польщі та України підтверджує, що спільні дії проти іноземних «впливів» майже завжди давали можливість ефективно протистояти і відстоювати незалежність навіть в умовах, коли іноземні армії були удвічі-тричі більшими, а країни економічно, політично та військово могутнішими (проти тевтонців, московитів, турків), а взаємне протистояння України і Польщі призводило до втрати незалежності як українцями, так і приблизно через двадцять років, поляками.

Згідно з історичними даними, поляки, українці, білоруси та литовці спільно перемагали набагато чисельніших і могутніших ворогів. Спільний людський ресурс українців (42,4 млн. осіб [25]) та поляків (близько 38,6 млн. осіб [26]) складає приблизно 81 млн. осіб і є майже вдвічі меншим за населення Росії (146,4 млн. осіб [27]), проте наш спільний історичний досвід дає нам надію на перемогу за умови об'єднання зусиль – нарізно ми знову програємо і тепер вже остаточно та назавжди. На нашу думку, військовий союз Польщі, України та інших сусідніх країн є єдиною запорукою незалежності цих країн.

2. Правові норми, прийняті Республікою Польща, є спробою законодавчого затвердження міфологізації польсько-української історії: «відбілювання» дій польської сторони та «очорнення» дій української сторони у першій половині ХХ ст., спробою вплинути на українську державу, делегітимізувати і знецінити громадянство України та може бути використане як юридичне правове підґрунтя для подальшої окупації частини української території.

3. Україна повинна оперативно «відповісти» на польські закони, «нейтралізуючи» їх українськими законодавчими ініціативами, забезпечивши захист українських національних інтересів та українських громадян від переслідувань за їх погляди та вільні висловлювання, встановити баланс у міждержавних та міжнародних польсько-українських стосунках, що матиме наслідком встановлення добросусідських союзницьких відносин між Україною та Республікою Польща.

Список використаних джерел

1. Лазарович М. В. *Історія України: навч. посіб.* / М. В. Лазарович. – К. : Знання, 2008. – 683 с.
2. Велика ілюстрована енциклопедія України ; за ред. В. К. Борисенка. – К. : Махаон-Україна, 2008. – 504 с.
3. Трофанчук Г. І. *Історія держави та права України : навч. посіб.* / Г. І. Трофанчук. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
4. Кульчицький В. С. *Історія держави та права України : навч. посіб.* / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тицик. – К. : Атіка, 2001. – 320 с.
5. До 2050 року населення Росії скоротиться вдвічі – *The Times* // Українська правда [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/26/7079022/>.
6. Гирич І. «Підrivна література». Єжи Гедройць: поляк, який переконав інших поляків у необхідності незалежності України / Ігор Гирич // День, Україна Incognita [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://incognita.day.kiev.ua/pidrivna-literatura-yezhi-gedrojcz.html>.
7. Гонак І. М. *Понятійний апарат «гібридної війни» та «гібридного опору» в сучасних українських умовах* / І. М. Гонак // Актуальні питання правової теорії та юридичної практики : матер. міжнародної наук.-практ. конференції (м. Одеса, Україна, 12–13 серпня 2016 р.) – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. – 112 с.
8. Дорошенко М. До третіх роковин окупації. Десять фактів про Крим і російську агресію / Микола Дорошенко // Главком, 25.02.2017. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://glavcom.ua/publications/do-tretih-rokovin-okupacii-desyat-faktiv-pro-krim-i-rosiysku-agresiyu-400299.html>.
9. Ганкевич Р. *Оприлюднено повний текст заяви ВРУ у відповідь на постанови Сенату і Сейму Польщі* / Роман Ганкевич // ZAXID.NET [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zaxid.net/oprilyudneno_povnyi_tekst_zayavi_vru_u_vidpovid_na_postanovi_senatu_i_sejmu_polshhi_n1403105.
10. Закон про Інститут національної пам'яті не обмежує свободу слова, – МЗС Польщі // Інформатор. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://informatonews.com/zakon-pro-instytut-natsionalnoji-pamyati-ne-obmezhuje-svobodu-slova-mzs-polschi/>.
11. Україна. Закони. Основні чинні кодекси і закони України / уклад. Ю. П. Єлісєнко. – [2-ге вид.] – К. : Махаон, 2003. – 976 с.
12. Панченко Ю. За що хочуть карати українців: деталі та наслідки скандального польського закону / Юрій Панченко // Європейська правда [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/2/7076986/>.
13. Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків» : Постанова Верховної Ради України № 337-VIII від 21 квітня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/337-19>.
14. Заява Українського Інституту національної пам'яті з приводу нищення українських могил на території Республіки Польща – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://memory.gov.ua/news/zayava-ukrainskogo-institutu-natsionalnoi-pam-yati-z-privodu-nishchennya-ukrainskikh-mogil-na-t>.
15. В'ятрович В. Заява УІНП щодо нищення братської могили вояків УПА в Польщі / Володимир В'ятрович // ZAXID.NET [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zaxid.net/zayava_uinp_shhodo_nishchennya_bratskoyi_mogili_voyakiv_upa_v_polshhi_n1424482.
16. Поляки напали на «бандерівську ходу» українців / Znaj.ua. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://znaj.ua/content/polyaky-napaly-na-banderivsku-hodu-ukrayinciv>.
17. Зміни, що узаконяють агресію: звернення польських інтелектуалів проти «антибандерівського закону» // Європейська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/2/7076963/>.
18. *Protestujemy przeciwko przyjętej przez Sejm ustawie o IPN.* // Wyborcza.pl [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://wyborcza.pl/7,95891,22970880,protestujemy-przeciwko-przyjetej-przez-sejm-ustawie-o-ipn.html?disableRedirects=true>.
19. Конституція України : Закон України №254к/96-ВР від 28.06.1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua>.
20. *Основи конституційного ладу України : навч. посіб.* / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, В. В. Медведчук. – К. : Либідь, 1997. – 206 с.
21. *Польські концтабори для росіян і німців, або за що вибачався Обама?* // Військова панорама [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wartime.org.ua/3290-polsk-konctabori-dlya-rosyjan-nmcv-abo-za-scho-vibachavsya-obama.html>.

22. Росоляк О. Б. Можливості використання конституційно-правових механізмів «гібридного опору» як способу оборони від агресора в умовах «гібридної війни» / О. Б. Росоляк, І. М. Гонак // *Право і суспільство: Науковий журнал*. – Дніпро : ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2016. – №4. Ч. 2. – С. 53–58.
23. Громенко С. Українська Друга Світова 1939–1945. Міф 42. Нюрнберзький трибунал засудив українських націоналістів / Сергій Громенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wv2.memoory.gov.ua/mif-42-nyurnberzkyj-trybunal-zasudyv-ukrayinskyh-natsionalistiv/>.
24. Кобилянський Т. Українці у концтаборі «Аушвіц» / Томаш Кобилянський // ZN.UA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dt.ua/history/ukrayinci-u-konctabori-aushvic-.html>.
25. Населення України – понад 42 мільйони. Це без Криму // *Українська правда*, 23 січня 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/news/2018/01/23/7169317/>.
26. Население Польши [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://countrymeters.info/ru/Poland>.
27. Население России, 28.08.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://countrymeters.info/ru/Russian_Federation.

References

1. Lazarovych, M. V. (2008). *Istoriya Ukrayiny [History of Ukraine]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
2. Borysenko, V. K. (2008). *Velyka ilyustrovana entsyklopediya Ukrayiny [The Great Illustrated Encyclopedia of Ukraine]*. Kyiv: Makhaon-Ukrayina [in Ukrainian].
3. Trofanchuk, H. I. (2010). *Istoriya derzhavy ta prava Ukrayiny [History of the State and Law of Ukraine: a manual]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
4. Kul'chyt's'kyu, V. S., & Tyshchuk, B. Y. (2001). *Istoriya derzhavy ta prava Ukrayiny [History of the State and Law of Ukraine]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
5. Do 2050 roku naseleण्या Rosiyi skorotyt'sya vdvichi – *The Times [By 2050, the population of Russia will be halved - The Times]*. *Ukrayins'ka pravda [Ukrainian Truth]*. 26.08.2015. Retrieved from: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/26/7079022/> [in Ukrainian].
6. Hyrych I. «Pidryvna literatura». *Yezhy Gedroyts': polyak, yakyy perekonav inshykh polyakiv u neobkhidnosti nezalezhnosti Ukrayiny [«Bloody Literature». Jerzy Gedyotz: Poles who persuaded other Poles in the need for Ukraine's independence]*. *Den', Ukrayina Incognita [Day, Ukraine Incognita]*. Retrieved from: <http://incognita.day.kiev.ua/pidrivna-literatura-yezhi-gedrojcz.html> [in Ukrainian].
7. Gonak I. M. (2016). *Ponyatiynnyy aparat «hibrydnoyi viyny» ta «hibrydnoho oporu» v suchasnykh ukrayins'kykh umovakh The conceptual apparatus of the «hybrid war» and «hybrid resistance» in modern Ukrainian conditions*. *Proceedings from MIIM '16: «Aktual'ni pytannya pravovoyi teorii ta yurydychnoyi praktyky»: Materialy mizhnarodnoyi naukovy-praktychnoyi konferentsiyi – «Current issues of legal theory and legal practice»: materials of the international scientific and practical conference. (pp. 112-115)*. Odesa: HO «Prychornomors'ka fundatsiya prava» [in Ukrainian].
8. Doroshenko M. *Do tretikh rokovyn okupatsiyi. Desyat' faktiv pro Krym i rosiys'ku ahresiyu [By the third anniversary of occupation. Ten facts about the Crimea and Russian aggression]*. *Hlavkom*. 25.02.2017. Retrieved from: <https://glavcom.ua/publications/do-tretih-rokovin-okupaciji-desyat-faktiv-pro-krim-i-rosiysku-agresiyu-400299.html> [in Ukrainian].
9. Hankevych R. *Oprilyudneno povnyy tekst zayavy VRU u vidpovid' na postanovy Senatu i Seymu Pol'shchi [Published the full text of the statement of the Verkhovna Rada in response to decisions of the Senate and the Sejm of Poland]*. *ZAXID.NET*. 08.09.2016. Retrieved from: https://zaxid.net/oprylyudneno_povniy_tekst_zayavi_vru_u_vidpovid_na_postanovi_senatu_i_seymu_polshhi_n1403105 [in Ukrainian].
10. *Zakon pro Instytut natsional'noyi pam'yati ne obmezhuje svobodu slova, – MZS Pol'shchi [The Law on the Institute of National Remembrance does not restrict freedom of speech, - the Ministry of Foreign Affairs of Poland]*. *Informator [Informator]*. 01.02.2018. Retrieved from: <https://informator.news/zakon-pro-instytut-natsionalnoji-pamyati-ne-obmezhuje-svobodu-slova-mzs-polschi/> [in Ukrainian].
11. Yelisovenko, YU. P. *Ukrayina. Zakony. Osnovni chynni kodeksy i zakony Ukrayiny [Laws The main current codes and laws of Ukraine]*. 2-he vyd. - 2nd form. Kyiv: Makhaon [in Ukrainian].
12. Panchenko YU. *Za shcho khochut' karaty ukrayintsiv: detali ta naslidky skandal'noho pol's'koho zakonu [For what they want to punish Ukrainians: the details and consequences of the scandalous Polish law]*. *Yevropeys'ka pravda [European truth]*. 02.02.2018. Retrieved from: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/2/7076986/> [in Ukrainian].

13. *Pro Zayavu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny «Pro vidsich zbroyniy ahresiyi Rosiys'koyi Federatsiyi ta podolannya yiyi naslidkiv»: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 21 kvitnya 2015 roku № 337-VIII [On the Statement of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the Repression of Armed Aggression of the Russian Federation and Overcoming Its Consequences»: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated April 21, 2015 No. 337-VIII]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/337-19> [in Ukrainian].*
14. *Zayava Ukrayins'koho Instytutu natsional'noyi pamyati z pryvodu nyschennya ukrayins'kykh mohyl na terytoriyi Respubliky Pol'shcha [Statement by the Ukrainian Institute of National Remembrance for the destruction of Ukrainian graves on the territory of the Republic of Poland]. Retrieved from: <http://memory.gov.ua/news/zayava-ukrainskogo-institutu-natsionalnoi-pam-yati-z-privodu-nishchennya-ukrainskikh-mogil-na-t> [in Ukrainian].*
15. *V'yatrovych B. Zayava UINP shchodo nyschennya brat-s'koyi mohyly voyakiv UPA v Pol'shchi [Statement of UINP on the destruction of the UPA's graves of the UPA soldiers in Poland]. ZAXID.NET. 27 kvitnya 2017. Retrieved from: https://zaxid.net/zayava_uinp_shhodo_nishchennya_bratskoyi_mogili_voyakiv_upa_v_polshhi_n1424482 [in Ukrainian].*
16. *Polyaky napaly na «banderivs'ku khodu» ukrayintziv [Poles attacked «Bandera walk» of Ukrainians]. Znaj.ua. Retrieved from: <https://znaj.ua/content/polyaky-napaly-na-banderivsku-hodu-ukrayinciv> [in Ukrainian].*
17. *Zminy, uzakonyat' ahresiyu: zvernennya pol's'kykh intelektualiv proty «antybanderivs'koho zakonu» [Changes, legitimize the aggression: the treatment of Polish intellectuals against the «anti-Bander Law»]. Yevropeys'ka pravda [European truth]. 02.02.2018. Retrieved from: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/2/7076963/> [in Ukrainian].*
18. *Protestujemy przeciwko przyjętej przez Sejm ustawie o IPN [We protest against the act on the IPN adopted by the Sejm]. Wyborcza.pl. 01.02.2018. Retrieved from: <http://wyborcza.pl/7,95891,22970880,protestujemy-przeciwko-przyjetej-przez-sejm-ustawie-o-ipn.html?disableRedirects=true> [in Polish].*
19. *Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 28.06.1996. №254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996. №254k / 96-VR] Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua> [in Ukrainian].*
20. *Kolodiy, A. M., Kopyeychikov, V. V., Lysenkov, S. L., & Medvedchuk V. V. (1997). Osnovy konstytutsijnogo ladu Ukrayiny [Fundamentals of the Constitutional System of Ukraine]. Kyiv.: Lybid' [in Ukrainian].*
21. *Pol's'ki konstabory dlya rosiyan i nimtsiv, abo za shcho vybachavsya Obama? [Polish concentration camps for Russians and Germans, or for which Obama apologized?]. Viys'kova panorama [Military panorama]. 7.09.2012. Retrieved from: <https://wartime.org.ua/3290-polsk-konctabori-dlya-rosyany-nmcbv-abo-za-scho-vibachavsya-obama.html> [in Ukrainian].*
22. *Rosolyak, O. B., & Gonak I. M. (2016) Mozhyvosti vykorystannya konstytutsiyno-pravovykh mekhanizmv «hibrydnoho oporu» yak sposobu oborony vid ahresora v umovakh «hibrydnoyi viyny» [Possibilities of the use of constitutional and legal mechanisms of «hybrid resistance» as a way of defense against an aggressor in the «hybrid war»]. Pravo i suspil'stvo: Naukovyy zhurnal. [Law and Society: Scientific Journal]. (pp. 53-58). Dnipro: VNPZ «Dniprovskyy humanitarnyy universytet» [in Ukrainian].*
23. *Hromenko S. Ukrayins'ka Druha Svitova 1939-1945. Mif 42. Nyurnberz'kyy trybunal zasudyv ukrayins'kykh natsionalistiv [Ukrainian Second World 1939-1945. Myth 42. The Nuremberg Tribunal Condemned Ukrainian Nationalists]. Retrieved from: <http://www.wv2.memory.gov.ua/mif-42-nyurnberzkyj-trybunal-zasudyv-ukrayinskyh-natsionalistiv/> [in Ukrainian].*
24. *Kobylyans'kyy T. Ukrayintsi u konctabori «Aushvits» [Ukrainians at the Auschwitz concentration camp]. ZN,UA. 15.03.2013. Retrieved from: <https://dt.ua/history/ukrayinci-u-konctabori-aushvic-.html> [in Ukrainian].*
25. *Naselennya Ukrayiny – ponad 42 mil'yony. Tse bez Krymu [The population of Ukraine is more than 42 million. This is without Crimea]. Ukrayins'ka pravda, 23 sichnya 2018. [Ukrainian Truth, January 23, 2018]. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/01/23/7169317/> [in Ukrainian].*
26. *Naselenye Pol'shy [The population of Poland]. 28.08.2017. Retrieved from: http://countrymeters.info/ru/Poland_ [in Russian].*
27. *Naselenye Rossyy [Population of Russia]. 28.08.2017. Retrieved from: [http://countrymeters.info/ru/Russian_](http://countrymeters.info/ru/Russian_Federation_) [in Russian].*

Стаття надійшла до редакції 12.04.2018.

Наталя Голота,
старший викладач кафедри
правового регулювання економіки
і правознавства ВННІЕ
Тернопільського національного
економічного університету

ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСІБ, ЯКІ ВЧИНИЛИ КОРУПЦІЙНЕ ДІЯННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто історичні аспекти оприлюднення інформації про осіб, які вчинили корупційне діяння як механізм протидії корупції від найдавніших часів до сьогодення. Показано нестандартні форми протидії корупції в деяких країнах світу, які призвели до істотного зменшення проявів корупції. З новел українських реалій зайдано Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Зроблено висновок, що використання публічного громадського контролю загалом є ефективним засобом будь-якої національної антикорупційної стратегії.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, антикорупційні заходи, доступ до інформації, громадський контроль.

Голота Н.

Обнародование информации о лицах, совершивших коррупционные деяния как механизм противодействия коррупции: историко-правовой аспект

Рассмотрены исторические аспекты обнародования информации о лицах, совершивших коррупционное деяние, как механизм противодействия коррупции от древнейших времен до современности. Показано нестандартные формы противодействия коррупции в некоторых странах мира, привели к существенному уменьшению проявлений коррупции. С новел украинских реалий упомянуто Единый государственный реестр лиц, совершивших коррупционные правонарушения. Сделан вывод, что использование публичного контроля в целом является эффективным средством любой национальной антикоррупционной стратегии.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционные мероприятия, доступ к информации, общественный контроль.

Holota N.

Disclosure of information about persons who committed corrupt acts as a mechanism of anti-corruption: legal and historical aspects

The article deals with the historical aspects of the disclosure of information about individuals who committed corruption as a mechanism for combating corruption from ancient times to the present. Non-standard forms of counteraction to corruption are shown in some countries of the world, which led to a significant reduction of manifestations of copulation. From the novels of Ukrainian realities, the Unified State Register of Persons Who Corrupted Offenses is mentioned. It is concluded that the use of public public control in general is an effective means of any national anti-corruption strategy.

Keywords: corruption, counteraction to corruption, anti-corruption measures, access to information, public control.

Одна з найбільш гострих тем, які існують у суспільстві нашої країни, – протидія корупції. Сучасні антикорупційні заходи в основному спрямовані на посилення контрольних і репресивних дій у відношенні до чиновників та не зачіпають основи існування корупції як у державі, бізнесі, так і в суспільній свідомості загалом. Все це вимагає серйозного осмислення й вироблення нових механізмів організації протидії корупції. Постановка проблеми корупції, знайомство з історичним досвідом протидії їй надзвичайно важливі для практичних дій щодо запобігання та профілактики корупції у всіх її формах і проявах, попередження і нейтралізації корупційної поведінки як способу життя.

Проблематиці протидії корупції на етапі формування правової держави в Україні присвятили свої публікації дослідники В. Боднар, О. Онищук, О. Пищуліна, Ю. Мірошник, Т. Дунаєва, С. Клімова, І. В. Коруля, М. Мельник, В. Навроцький, С. Омельченко, С. Павленко, Д. Никифорчук, М. Хавронюк та ін.

Мета статті. Дослідити історичні витоки та сучасні прояви оприлюднення інформації про осіб, які вчинили корупційне діяння як механізм протидії корупції.

Соціальна сутність корупції виявляється насамперед у тому, що вона має історичні витoki й соціальні передумови. Державну владу та її представників (чиновництво) завжди супроводжувала ознака корупційності. Жодна із соціально-політичних і економічних систем не мала і не має повного імунітету від корупції. Корупція – це соціальне явище, яке бере витoki у далекому минулому. Від античної доби й до сьогодні значною проблемою політики в Європі є проблема контролю за особами та групами осіб, які ставлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства загалом. З появою такої соціальної групи, як чиновництво, корупція набула масштабного розмаху. Її міра та відвертість визначалися повнотою надання чиновництву влади над населенням та рівнем загального культурно-цивілізаційного розвитку самого суспільства.

Перший трактат з засудженням корупції «Артхашастра» опублікував під псевдонімом Каутильє один з міністрів Бхарат (Індія) в IV столітті до н. е. Давньоіндійський автор виділяв 40 засобів розкрадань державного майна жадібними чиновниками. Головним засобом боротьби з казнокрадством стає стеження. Донощик отримував частку майна, конфіскованого в особи, засудженого за посадовий злочин. Аналогічними методами користувалися і правителі стародавнього Єгипту [1, с. 374].

У Стародавній Греції в IV–V ст. до нашої ери прояви корупції здебільшого мали побутовий характер і проявлялись як «псування їжі та питної води». Пізніше корупцією стали називати деякі карані в судовому порядку дії: зіпсованість моралі, розпусність молоді, розлад порядку в полісі. Тема корупції виявляється і в біблійних текстах. Велика увага приділялася соціальним викриттям у Старому Завіті: «Бо Я знаю, численні провини ваші і як тяжкі ваші гріхи: тиснете ви справедливого, берете хабарі і перекурили б право убогих у брамі» (Амос 5:12) [2, с. 278].

У Стародавньому Римі та Афінах боротьба з корупцією була насамперед справою колективної моралі і суспільного контролю. В цих державах-полісах справді було вжито певних заходів, що мали обмежити ризик таємних послуг та операцій. Так, наприклад, часто членів рад чи зборів обирали жеребкуванням, вважаючи, що випадок – найкраща запорука об'єктивності. При цьому особа, яка мала проблеми із законом чи вважалася морально невідповідною, не допускалася до участі в конкурсі. Для виборних посад встановлювалися короткі терміни без права переобрання. Зокрема, в стародавньому Римі претор, як і більшість магістрів, обирався на один рік, обов'язки виконував безоплатно. Але така система створювала можливість підкупу виборців заможними громадянами. Цицерон у своїх судових виступах наводить багато фактів зловживання при виборах на посаду претора, а також інших магістратів і при виконанні ними своїх обов'язків.

Можливість римських громадян безпосередньо вказувати на правопорушників та домогатися покарання корупціонерів засвідчує історичний факт справи чиновника Верреса. Відома промова Цицерона 70 р до н.е. в Римському Сенаті проти цього намісника в Сицилії, звинуваченого жителями у вимаганнях, присвоєнні предметів мистецтва. Вважаючи справу програною, Веррес до закінчення процесу добровільно пішов у вигнання, а його майно було конфісковане [3, с. 9].

Хабарництво також згадується в російських літописах XIII ст. Як у Візантії, чиновникам на Русі не платили «жалування». Вони жили за рахунок народу, тому і призначалися чиновники на короткий термін – на один, два роки. Наслідки системи «годувань», запозиченої у Візантії, століттями виявлялися в російській дійсності. Незважаючи на численні заборони, корупційні дії з ростом управлінського апарату набували всеосяжного характеру.

Перше законодавче обмеження корупційних діянь належить Іванові III, а його онук Іван Грозний уперше ввів смертну кару як покарання за надмірність у хабарах, відмінивши своїм указом 1555 року «кормление чиновников» [1, с. 375].

У період Середньовіччя, розвитку монархічної форми правління, головним корупціонером виступав монарх, що надавав пільги та привілеї, спускаючи їх згори донизу ієрархічними щаблями. Завдяки вмілому розподілу титулів, пільг та посад монарх маніпулював своїм оточенням. Наприклад, у Російській Імперії чиновники призначалися відповідно до походження, тобто перевага надавалась не особистим якостям особи, а відповідно до ієрархії прізвищ. З цього можна зробити висновок, що при правлінні однієї особи-монарха небезпека полягає в тому, що влада є абсолютною.

При Петрові I розцвітали і корупція, і боротьба царя з нею. Характерний епізод, коли після багаторічного розслідування був викритий у корупції і підвищений при всьому істеблїшменті сибірський губернатор князь Гагарін. А згодом, за три роки, четвертували як хабарника Нестерова – того, хто викрив Гагаріна. Боротьба з корупційними злочинами займала важливе місце у внутрішній політиці Петра I (1682–1725 рр.). Хабарників били батогами, таврували, засилали, але державні мужі навіть під страхом страти продовжували використовувати своє службове становище з метою особистої наживи [2, с. 279]. Однак показові покарання корумпованих чиновників зазвичай не давали серйозного результату, тому що на місце розжалуваних або страчених з'являлися нові.

Докорінний перелом у ставленні суспільства до особистих доходів чиновників стався тільки в Західній Європі епохи Нового часу. Особисті відносини стали поступатися місцем суто службовим, а тому отримання чиновником особистого доходу, крім призначеної йому платні, почали трактувати як кричуще порушення суспільної моралі та норм закону. Якщо в попередні періоди посули – хабарі розглядалися як порушення службового обов'язку, передусім у сфері судочинства, то з XVIII ст. вони виділяються в окремі загальні склади злочинів. Зокрема, згідно з Конституцією США, прийнятою у 1787 р., одержання хабара є одним з тих злочинів, за які Президенту США можуть оголосити імпічмент. Суспільство почало надавати все більше вплив на якість роботи державного апарату. В кінцевому рахунку в централізованих державах Нового часу корупція чиновників хоча і не зникла, але різко скоротилася [3, с. 10].

Спроби подолання хабарництва здійснювались урядом при царюванні Миколи I, який підтвердив своє негативне ставлення до фактів підношення дарунків чиновникам від приватних осіб. З волі імператора Сенат у 1832 р. видав Указ «Про заборону начальницьким особам приймати приношення від суспільства», вважаючи, що дарунки, або будь-які приношення чиновникам не повинні мати місця в системі державного управління. Якщо чиновники, яким було заборонено співпрацю з приватними підприємствами, все ж взяли участь в установі торговельно-промислових компаній або обійняли в них ті або інші посади, то Указ вимагав від них залишити державну службу і скласти надане їм звання [2, с. 279].

З процвітаням та розвитком держави розвивалася і корупція, набуваючи все нових проявів. Протягом усього царювання династії Романових корупція залишалася чималою статтею прибутку дрібних державних службовців і великих чиновників.

Спираючись на документальні дані, можна стверджувати, що зміна державного ладу і форми правління в Російській Імперії в жовтні 1917 р. не скасувала корупцію як явище, проте сформувала лицемірне відношення до неї, що сприяло укоріненню останньої. Радянська влада не визнавала термін «корупція», дозволивши ввести його у вжиток лише наприкінці 1980-х рр. Замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» тощо. Заперечуючи термін, заперечили поняття, а отже, і явище. Тим самим заздалегідь прирікали на невдачу й аналіз цього явища, і будь-яку боротьбу з його кримінально-караними наслідками. Декрет РНК «Про хабарництво» від 8 травня 1918 р. став першим у Радянській Росії правовим актом, що передбачав кримінальну відповідальність за хабарництво (позбавлення волі на термін не менше п'яти років, сполучений із примусовими роботами на той же термін). Цікаво, що в цьому Декреті замах на одержання або дачу хабара дорівнював закінченому злочину. Крім того, не був забутий і класовий підхід: якщо хабародавець належав до імушного класу і намагався зберегти свої привілеї, то він засуджувався «до найбільш важких і неприємних примусових робіт», а все майно підлягало конфіскації. Боротьба з хабарництвом велася планомірно, жорстко, але в умовах надзвичайної таємності [1, с. 280]. В СРСР хабарництво вважалось контрреволюційною діяльністю, так і КК 1922 р. передбачав за цей злочин розстріл. Установа на стеження таємними інформаторами, прагнення показати результативність своєї роботи неминуче мали породити наклепницькі доноси про хабарництво. Кримінальний кодекс УРСР 1927 р. за отримання хабара при обтяжуючих обставинах передбачав застосування виключної міри покарання – страту через розстріл.

Історія боротьби радянської влади з корупцією закінчилася разом із самою владою, не увінчавшись успіхом. У записці Відділу адміністративних органів ЦК КПРС і ЦПК при ЦК КПРС про посилення боротьби з хабарництвом у 1975–1980 рр., датованої 21 травня 1981 р., зазначено, що в 1980 р. виявлено понад 6000 випадків хабарництва, що на 50% більше, ніж у 1975 р. Розповідається про появу організованих груп в органах державної влади (наприклад понад 100 осіб у Мінрибгоспі СРСР на чолі з заступником Міністра) [4, с. 14]. Йдеться про факти засудження міністрів і заступників міністрів у республіках, про інші союзні міністерства, про хабарництво і зрощування зі злочинними елементами працівників контрольних органів, про хабарництво в прокуратурі та судах. Повідомляється про покарання керівних партійних кадрів (рівень міськкому і райкоми) за попуск хабарництва. Водночас практично недоторканими були вищі радянські та партійні чиновники. Із корупцією серед державного апарату боролися винятково представники цього апарату.

Після проголошення незалежності України проблема корупції набула особливої гостроти. На сучасному етапі розвитку корупція в Україні стала надзвичайною проблемою, адже вона небезпечна не тільки як засіб самознищення ефективної державної влади як такої, але і засіб дискредитації представницької форми демократії зокрема [5, с. 19]. Корупційні діяння дозволяють державним посадовцям, політичним і громадським діячам використовувати надані права і владні повноваження для особистого збагачення, а також і задовольняти корпоративні й кланові інтереси політико-економічних груп впливу.

Україна не стала унікальним явищем у випадку проблеми подолання тотальної корумпованості державно-суспільного життя. Важливо проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо протидії корупції, в яких ця проблема свого часу набула не меншої гостроти. Серед найбільш неординарних заходів з протидії корупції методом публічного викривання винних виділимо досвід туристичної компанії з Праги, яка пропонує гостям взяти участь у так званому «Корупційному турі» – тригодинній екскурсії, під час якої відвідувачам показують розкішні особняки представників влади, які мають зв'язок з гучними політичними справами про хабарництво. Такі екскурсії користуються великою популярністю і навіть підтримуються чеським урядом [6]. Схожу програму впроваджують туристичні компанії у Києві, які пропонують поїздки до маєтностей колишнього президента України В. Януковича в с. Межигір'я. В Гонконзі внаслідок тотального поширення корупції створена у 1974 р. Незалежна комісія проти корупції у процесі перевірок діяльності державних службовців змушувала усіх осіб зазначеної категорії, які жили «на широку ногу», детально звітувати про джерела походження набутої ними власності. У випадку ненадання достовірних даних на них чекав арешт та конфіскація майна. Також велику роль у боротьбі з корупцією відіграли громадяни, які брали участь в роботі Незалежної комісії скарг, інформуючи владу про випадки вимагання, а також журналісти. Останні активно висвітлювали усі резонансні корупційні справи. Такі заходи дали належний результат – сьогодні Гонконг є однією з найбагатших та відповідно найменш корумпованих держав світу. Красномовними є такі результати: за 30 років рівень корумпованості в державі вдалося знизити з 90% до 3%.

Серед популярних «народних» механізмів боротьби з корупцією привертає увагу досвід Китаю. Поряд з жорстокими методами покарання (смертна кара тощо) Центральна комісія Комуністичної партії Китаю з перевірки дисципліни запропонувала населенню одного з найбідніших регіонів Цюсянь намалювати на спеціально відведених стінах будинків карикатури, які викривають чиновників, звинувачених в корупції. Згодом створені комікси розмістили на офіційному сайті комісії. Такий захід сприяв істотному зниженню повідомлень про корупційні діяння. У Пакистані проводять щорічний загальнодержавний конкурс дитячого малюнка «про поганих дядьків». Роботи переможців публікуються на сторінках спеціальної брошури і рекламних білбордах [7].

Своїми іноваційними заходами у боротьбі з корупцією відзначилася успішна Південна Корея. У 1999 р. в країні розпочала роботу програма «OPEN», головним елементом якої стала онлайн-система відстежування усіх звернень громадян до чиновників. При цьому навіть до рішень останніх було надано відкритий доступ. Така система публічності звернень до представників державних служб змусила їх офіційних представників оперативно реагувати на звернення громадян, а необхідність давати хабарі за прискорення процесу і можливість стимулювання для прийняття «потрібного» рішення відійшли в минуле. У прийнятому в 2002 р. Законі «Про боротьбу з корупцією» влада Південної Кореї закріпила право кожного громадянина ініціювати розслідування проти будь-якого чиновника, жоден з яких не має права на відмову [8, с. 9].

Необхідність оприлюднення інформації про корупційні діяння виникла й у сфері великого бізнесу. У 1977 р. у зв'язку з корупційним скандалом навколо діяльності американської корпорації «Локхід» в Японії Конгрес США прийняв Акт про зарубіжну корупційну практику, який ставив поза законом підкуп зарубіжними посадовими особами американських громадян і компаній. Великий бізнес США в другій половині ХХ ст. зустрівся з проблемою корумпованості в зарубіжних країнах під час реалізації міжнародних проектів, на чому американські компанії щорічно втрачали десятки мільярдів доларів. Тому на початку 2000-х рр. з метою посилення заходів щодо боротьби з корупцією і сприяння американським компаніям у вирішенні цієї проблеми на міжнародному рівні Міністерство торгівлі США створило на своєму інтернет-сайті «гарячу лінію», яка дозволила кожній фірмі повідомляти про відомі їй випадки використання дачі хабарів при підписанні міжнародних контрактів безпосередньо до міністерства [9, с. 285].

Необхідність створення реальних механізмів попередження та протидії корупції зумовила необхідність прийняття відповідних нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та боротьбу з корупційними діяннями. Важливим кроком у боротьбі з корупцією став Закон України «Про боротьбу з корупцією», прийнятий 5 жовтня 1995 р. Цей Закон уперше визначив поняття корупції та корупційних діянь і заклав основу для створення нормативної бази для подальшого правового регулювання боротьби з корупцією. Чинним є Закон України «Про запобігання корупції», прийнятий 14 жовтня 2014 р. [10]. Закон містить положення, в яких йдеться про вимоги до поведінки певного кола осіб, зокрема, затверджує етичні правила поведінки загального характеру для посадовців та державних службовців.

Новелою є те, що до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, тепер вноситимуть відомості – про юридичних осіб, до яких застосовували заходи кримінально-правового характеру, раніше така норма стосувалась лише фізичних осіб. Із відповідною інформацією можна ознайомитися на офіційному інтернет-сайті [11]. Оприлюдненню на офіційному веб-сайті підлягають ві-

домості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень щодо яких судами прийняті відповідні рішення, які набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення. У новому Законі також уперше йдеться про загальні засади запобігання корупції в діяльності саме юридичних осіб за допомогою створення антикорупційних програм, стандартів для протидії корупції у їх діяльності [12, с. 21]. Не можливо не помітити плюсів від регламентації процесу запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, – цій проблемі присвячений Розділ X Закону України «Про запобігання корупції».

Отже, історичний досвід, в тому числі і нашої країни, свідчить про те, що вмiле використання публічного громадського контролю загалом є ефективним засобом будь-якої національної антикорупційної стратегії. Держава повинна стимулювати бажання громадськості протидіяти даному явищу, активна співпраця з членами суспільства, ЗМІ, громадськими об'єднаннями допоможе у реалізації даного плану.

Доступ до інформації є важливим аспектом побудови демократичного суспільства, адже журналістські розслідування та громадська активність є необхідним елементом протидії корупції. Тому антикорупційна політика передбачає внесення змін до законодавства, щоб забезпечити вільний доступ до державних реєстрів, спрощення доступу до публічних реєстрів їх інвентаризації. Участь України в міжнародних ініціативах прозорості має дати нам можливість подолати корупційні складові в доступі до інформації.

У контексті розглянутої проблеми вивчення новаторських підходів до організації публічного інформування громадськості про вчинення корупційних діянь, пропонуємо невідкладно реалізувати ряд заходів. Необхідно створити «гарячі лінії», приймальні, куди громадяни могли б повідомляти про факти корупції. Бажано, щоб така інформація одразу потрапляла на інтернет-сайти відповідних компетентних органів державної влади, якщо це не суперечить законодавству та не несе загрозу державній безпеці, що потрібно детально прописати в Законі України «Про запобігання корупції». Потрібно активно висвітлювати в ЗМІ основні підсумки діяльності спеціалізованих державних органів та недержавних організацій, які беруть активну участь у протидії корупції. Створити структуровану систему фінансування антикорупційних заходів, що проводяться інститутами громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Павленко С. О. Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект / С. О. Павленко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 373–382.
2. Горган О. Л. Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні / О. Л. Горган // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 2. – С. 277–280.
3. Волошенко А. В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви / А. В. Волошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – № 3 (165). – С. 8–16.
4. Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі / М. В. Буроменський, О. В. Сердюк, І. М. Осика [та ін.]. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2009. – 220 с.
5. Козак Л. С. Формування у суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції як базисна складова механізму реалізації антикорупційної стратегії в Україні / Л. С. Козак, О. В. Федорук // Економіка та управління на транспорті. – 2016. – Вип. 3. – С. 15–31.
6. 10 самых оригинальных методов борьбы с коррупцией // Свободная Пресса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://svpressa.ru/society/news/78747/>.
7. Мир против коррупции: ТОП-5 историй успеха. 9 декабря 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://24tv.ua/mir_protiv_korruptsii_top5_istoriy_uspeha_n757994.
8. Чивирев И. Ю. Международный опыт борьбы с коррупцией и возможность применения этих методов в России // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2017. – № 6. – С. 8–11.
9. Серьогін С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С. Серьогін // Університетські наукові записки. – 2009. – № 4. – С. 284–289.
10. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (з поправками) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
11. Відомості з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу : <http://corrupt.informjust.ua/>.
12. Турчинов К. О. Політична корупція. Причини виникнення та правові механізми її подолання / К. О. Турчинов // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2017. – № 3. – С. 19–23.

References

1. Pavlenko, S. O. (2013). *Osnovni etapy borot'by z khabarnytstvom: istorychnyy aspekt [The main stages of the fight against bribery: the historical aspect]*. *Naukovyy visnyk Natsional'noyi akademiyi vnutrishnikh sprav. – Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, 2, 373-382 [in Ukrainian].
2. Horhan, O. L. (2015). *Istorychni aspekty borot'by z koruptsiyeyu v Ukrayini [Historical aspects of combating corruption in Ukraine]*. *Porivnyal'no-analitychne pravo. – Comparative and analytical right*, № 2, 277-280 [in Ukrainian].
3. Voloshenko, A. V. (2015). *Koruptsiya: istorychni vytoky ta suchasni proyavy [Corruption: Historical Origins and Contemporary Manifestations]*. *Aktual'ni problemy ekonomiky. – Current problems of the economy*, 3 (165), 8-16 [in Ukrainian].
4. Buromens'kyi, M. V., Serdyuk O. V., Osyka, I. M. (Edt.). (2009). *Koruptsiyni ryzyky v kryminal'nomu protsesi ta sudoviy systemi [Corruption risks in the criminal process and the judicial system M.V.]*. Kyiv: Moskalenko O. M. FOP [in Ukrainian].
5. Kozak, L. S., Fedoruk, O. V. (2016). *Formuvannya u suspil'stvi ideyi neterpymosti do proyaviv koruptsiyi yak bazysna skladova mekhanizmu realizatsiyi antykoruptsiynoyi stratehiyi v Ukrayini [Formation in the society of the idea of intolerance to corruption as a basic component of the mechanism of implementation of anti-corruption strategy in Ukraine]*. *Ekonomika ta upravlinnya na transporti. – Economy and management in transport*, 3, 15–31 [in Ukrainian].
6. *10 samykh oryhytnal'nykh metodov bor'by s koruptsiyey [The 10 Most Original Methods to Fight Corruption]*. Svobodnaya Pressa. - Free Press. Retrieved from <http://svpressa.ru/society/news/78747> [in Ukrainian].
7. Myr protyv koruptsiyy: TOP-5 ystoryy uspekha. 9 dekabrya 2016. [Peace Against Corruption: Top 5 Success Stories. December 9, 2016]. Retrieved from https://24tv.ua/mir_protiv_koruptsii_top5_istoriy_uspeha_n757994 [in Ukrainian].
8. Chyvyrev, Y. Yu. (2017). *Mezhdunarodnyy opyt bor'by s koruptsiyey y vozmozhnost' pryomenenyya étykh metodov v Rossyy [International experience of combating corruption and the possibility of using these methods in Russia]*. *Skyf. Voprosy studencheskoy nauky. – Scythian. Issues of student science*, 6, 8-11 [in Ukrainian].
9. Ser'ohin, S., Ser'ohin, S. (2009). *Mekhanizmy poperedzhennya ta protydyiy koruptsiyi v orhanakh publichnoyi vlady [Mechanisms of prevention and counteraction of corruption in public authorities]*. *Universytet-s'ki naukovi zapysky. – University scientific notes*, 4, 284-289 [in Ukrainian].
10. *Zakon Ukrayiny «Pro zapobihannya koruptsiyi» (z popravkamy) [Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» (as amended)]*. (2014, October 14). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady. – Bulletin of the Verkhovna Rada*, 49, St. 2056 [in Ukrainian].
11. *Vidomosti z Yedynoho derzhavnoho reyestru osib, yaki vchynyly koruptsiyni pravoporushennya. [Information from the Unified State Register of Persons Who Made Corruption Offenses]*. (2018). Retrieved from <http://corrupt.informjust.ua> [in Ukrainian].
12. Turchynov, K. O. (2017). *Politychna koruptsiya. Prychyny vynyknennya ta pravovi mekhanizmy yiyi podolannya [Political corruption. Causes and legal mechanisms for overcoming it]*. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3, 19–23 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.05.2018.

Надія Сташків,

аспірантка кафедри теорії та історії держави
і права Тернопільського національного
економічного університету,
суддя Тернопільського міськрайонного суду
Тернопільської області

**СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ
ТА ПОВАГА ДО СУДУ В КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ
(теоретичне узагальнення рішень у справах «Барфод проти Данії»,
«Прагер і Обершлік проти Австрії», «Де Хаес і Гійселс проти Бельгії»,
«Перна проти Італії»)**

Досліджено межі свободи слова і вираження поглядів з точки зору необхідності збереження авторитету і поваги до суду, адже повага до судової влади забезпечує ефективне здійснення правосуддя, гарантує стабільність, мир і спокій у державі. Визначено та теоретично узагальнено правові позиції Європейського суду з прав людини у визначеній сфері на матеріалах справ «Барфод проти Данії», «Прагер і Обершлік проти Австрії», «Де Хаес і Гійселс проти Бельгії», «Перна проти Італії».

Ключові слова: свобода вираження поглядів, правосуддя, судова влада, повага до суду, авторитет суду, практика ЄСПЛ, правові позиції ЄСПЛ.

Сташків Н. М.

Свобода вираження мнения и уважение к суду в контексте практики Европейского суда по правам человека (теоретическое обобщение решений по делам «Барфод против Дании», «Прагер и Обершлик против Австрии», «Де Хаес и Гийселс против Бельгии», «Перна против Италии»)

Исследовано границы свободы слова и выражения своего мнения с точки зрения необходимости сохранения авторитета и уважения к суду, ведь уважение к судебной власти обеспечивает эффективное осуществление правосудия, гарантирует стабильность, мир и спокойствие в государстве. Осуществлено определение и теоретическое обобщение правовых позиций Европейского суда по правам человека в установленной сфере на материалах дел «Барфод против Дании», «Прагер и Обершлик против Австрии», «Де Хаес и Гийселс против Бельгии», «Перна против Италии».

Ключевые слова: свобода выражения мнений, правосудие, судебная власть, уважение к суду, авторитет суда, практика ЕСПЧ, правовые позиции ЕСПЧ.

Stashkiv N. M.

Freedom of expression and respect to the judiciary in the context of the practice of the European Court of Human Rights (theoretical generalization of decisions on the cases of «Barfod v. Denmark», «Prager and Oberschlick v. Austria», «De Haes and Gijssels v. Belgium», «Perna v. Italy»)

The article is devoted to the research of the borders of freedom of speech and freedom of expression in view of the need to preserve authority and respect to the court, because respect to the judiciary ensures the effective justice, guarantees stability, peace and tranquility in the state. In particular, a definition and theoretical generalization of the legal positions of the European Court of Human Rights in the established field was made on the materials of the cases «Barfod v. Denmark», «Prager and Oberschlick v. Austria», «De Haes and Gijssels v. Belgium», «Perna v. Italy».

Keywords: freedom of expression, justice, judicial power, respect to the court, courts authority, ECHR practice, legal positions of the ECHR.

Постановка проблеми. На сьогодні в умовах проведення судової реформи в Україні останнім часом надзвичайно гостро стоїть питання прозорості та відкритості функціонування судочинства в державі. За активного сприяння інших органів державної влади, політиків, ЗМІ, громадських активістів, погляд суспільства пильно прикутий до судових рішень, поведінки суддів у судових процесах, в особистому житті, до їх доброчесності та рівня матеріального забезпечення.

Цілком очевидно, що в демократичному суспільстві має дотримуватись баланс незалежності судової влади від будь-якого тиску і впливу та забезпечення інтересів суспільства на отримання відкритої інформації про її діяльність.

© Надія Сташків, 2018

Проблема інформаційної відкритості судової влади в контексті судової реформи, зокрема з точки зору формування необхідної довіри й поваги до судів і суддів, на сьогодні є дуже актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти даної проблеми були досліджені в працях О. П'ятіної (інформаційна відкритість органів державної влади), Н. Гудими, І. Мінаєвої (відкритість і прозорість органів публічної влади і управління), І. Верби, В. Городовенка, О. Овсяннікової (транспарентність судової влади) та ін. Однак системно і ґрунтовно ця тематика у наукових дослідженнях ще не розкрита.

Метою даної статті є дослідження меж свободи слова і вираження поглядів з точки зору необхідності збереження авторитету і поваги до суду на матеріалах практики ЄСПЛ, зокрема рішень у справах «Барфод проти Данії», «Прагер і Обершлік проти Австрії», «Де Хаес і Гійселс проти Бельгії», «Перна проти Італії».

Виклад основного матеріалу. Насамперед доцільно підкреслити, що відкритість судової влади не передбачає безперешкодного втручання в її функціонування. Сторонній свідомий вплив, не передбачений законодавством, ускладнює виконання конституційних повноважень, схиляє до зловживань. І. Верба зазначає, що відкритість як загальний принцип функціонування судової влади – це прозора діяльність у чітко регламентованих законодавством межах [1, с. 56].

Останнім часом в Україні дедалі більше набувають поширень випадки морально-психологічного впливу на суддів, погроз, мітинги біля приміщень судів із закликами про люстрацію суддів та звільнення їх з роботи, прояви відкритої зневаги до них під час засідання.

З огляду на зазначене справедливим є твердження про те, що недовіра з боку суспільства, спричинена висловлюваннями публічних осіб, впливає на роботу суддів та призводить до знецінення цієї професії [2].

Як слушно зауважила суддя Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) від України Ганна Юдківська, виступаючи 26 вересня 2014 р. на XII позачерговому з'їзді суддів України, принцип верховенства права не може існувати без авторитету правосуддя [3].

Ставши 9 листопада 1995 р. членом Ради Європи, Україна зобов'язалася гарантувати доступ до незалежного і неупередженого суду відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. 13 квітня 2016 р. Комітет міністрів Ради Європи ухвалив План дій, метою якого є визначення способів спрямування й підтримки держав-членів з боку Ради Європи на шляху здійснення заходів, необхідних для посилення незалежності та неупередженості судової влади. План дій містить заходи, які держави-члени повинні вжити для вдосконалення гарантій незалежності та неупередженості судової влади та запровадження необхідних механізмів для їх дотримання.

Передусім зазначається, що першочергове значення має фактична наявність судової незалежності та неупередженості, їхня захищеність законом, а також відновлення та підтримання громадської довіри до судової влади, якщо така довіра була втрачена. Рада Європи пропонує шляхи відновлення громадської довіри до судової влади та визнання вагомості її незалежності та неупередженості – прозорість у роботі судової влади та її відносинах із виконавчою і законодавчою гілками влади, а також активна політика представників судової системи та судів щодо ЗМІ і розповсюдження загальної інформації.

Серед ряду заходів, які повинні вжити держави-члени, у Плані дій передбачено, зокрема, «забезпечення поваги до авторитету судової влади під час критики останньої з боку виконавчої та законодавчої гілок влади». На переконання Ради Європи, слід уникати публічної критики конкретних судових рішень, а також невиправдано суворої або політично вмотивованої критики як судової влади загалом, так і окремих суддів зокрема. Рекомендовано також «вжити заходів для попередження неналежного використання ЗМІ виконавчою і законодавчою гілками влади з метою дискредитації судової влади, а також для захисту репутації та прав суддів і підтримання авторитету й неупередженості судової влади з урахуванням відповідних рішень та ухвал Європейського суду з прав людини» та ін.

Наразі державному рівні рекомендовані Радою Європи заходи на посилення поваги до суду, підняття авторитету та репутації судової влади, забезпечення її незалежності в Україні не впроваджуються. Судді самостійно роблять деякі кроки на запровадження конструктивної комунікації зі ЗМІ, зокрема, у судах активізується діяльність прес-секретарів та суддів-спікерів, веб-сайти суддів наповнюються інформацією про їхню діяльність.

Однак питання співпраці ЗМІ з судовими органами на сьогодні в Україні стоїть надто гостро. В гонитві за сенсаціями журналісти зазвичай ілюструють суддівську діяльність у негативному світлі, огульно звинувачуючи суддів у тотальній корупції та хабарництві, а часто навіть і в інших негативних явищах, що відбуваються у суспільстві, вирішення яких жодним чином навіть не входить до компетенції суду. До необґрунтованих звинувачень на адресу суддів часто вдаються й політики та представники інших гілок влади. Зазначене не лише не додає авторитету судовій владі нашої держави, а й навпаки, – підриває й без того невеликий рівень довіри громадян до судових органів.

За таких обставин постає дилема: з одного боку, – суспільство вимагає більшої прозорості та відкритості судової влади, з іншого, – за посередництвом ЗМІ судді зазнають публічного тиску, необґрунтована критика суддівської діяльності нівелює значення суду в державі.

Де ж пролягає межа допустимої критики суду? Коли вона переходить у незаконну, а свобода вираження поглядів трансформується у публічний тиск? На ці запитання неодноразово намагався надавати відповіді Європейський суд з прав людини, наводячи у своїх рішеннях певні орієнтири визначення меж такої критики та розмежовуючи «критику мотивації» і «персональні атаки».

Ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод гарантує право на свободу вираження поглядів, однак допускає можливість запровадження формальностей, умов, обмежень або санкцій, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві, у тому числі для підтримання авторитету і неупередженості суду, про що прямо вказано у частині 2 цієї статті.

Визнаючи важливу роль засобів масової інформації в побудові громадянського суспільства та правової держави, судді в Страсбурзі раз у раз ставали на захист авторитету правосуддя, якщо представники ЗМІ прямо чи побічно вдавалися до неприпустимої критики судових вердиктів [4].

У 1989 р. ЄСПЛ, розглядаючи справу «Барфод проти Данії», оцінив критику в ЗМІ як обтяжливу обставину через практично необмежену аудиторію, що може завдати «більшої шкоди репутації окремого судді чи судовій системі загалом» [5].

У чому ж полягала зазначена критика? Обставини справи такі: у 1979 р. місцевий уряд Гренландії ввів податок для датських громадян, які працюють на американських базах в Гренландії. Кілька людей (Барфод не входив у їх число) оскаржили такі дії уряду у Високому суді Гренландії, за рішенням якого ці дії було визнано законними та вказане рішення підтримано судом вищої інстанції.

Дізнавшись про зазначене рішення Високого Суду Гренландії, Барфод написав статтю, в якій він висловив думку про те, що двом судовим засідателям було необхідно заявити відвід згідно зі ст. 62 Конституції Королівства Данії (відповідно до якої правосуддя має бути незалежним від виконавчої влади, і відповідні гарантії в цьому питанні встановлюються законом), та крім цього поставив під сумнів їх компетентність і повноваження неупереджено виносити рішення у справі, що стосується їх роботодавця. Вказана стаття, яка була опублікована у місцевому журналі, містить уривок (переклад з данської): «Багато членів місцевого уряду могли б ... витримати час, щоб упевнитись, що двоє судових засідателів Гренландії – обидва вони, між іншим, працюють безпосередньо на місцевий уряд як директор музею і консультант з питань міського житлового будівництва – виконали свій обов'язок, і вони це зробили. Двома голосами проти одного справа була вирішена на користь місцевого уряду і за такого складу суду неважко здогадатися, хто як голосував».

Професійний суддя Високого суду, вважаючи що такі зауваження щодо судових засідателів можуть зашкодити їх репутації в очах громадськості та підірвати довіру до судової системи, звернувся до відповідних органів з проханням розпочати кримінальне розслідування. Згодом заявник був звинувачений у дифамації на підставі ст. 71 (1) Кримінального кодексу Гренландії, засуджений за вказаною статтею із накладенням штрафу в розмірі 2000 данських крон.

Вичерпавши всі засоби національного захисту, пан Барфод звернувся до ЄСПЛ, стверджуючи, що обвинувачення його в дифамації є порушенням його права на свободу вираження поглядів. З огляду на політичний контекст справи про оподаткування заявник стверджував, що висунуті ним звинувачення проти судових засідателів повинні розглядатися як частина політичної дискусії з більш широкими межами для допустимої критики.

Проте ЄСПЛ відхилив такі аргументи заявника, вказавши, що «судові засідателі виконували свої законні обов'язки. Заява пана Барфода була не критикою мотивування рішення, а дифамаційним звинуваченням проти двох судових засідателів особисто, що могло принизити їх в очах громадськості, і було висунуто без відповідних доказів. З причини цих міркувань політичний контекст, у якому розглядалася справа про оподаткування, не можна вважати доречним для вирішення питання про пропорційність втручання у право заявника». З огляду на зазначене, Суд дійшов висновку, що порушення ст. 10 Конвенції встановлено не було. При цьому вказав, що «притягнення заявника до кримінальної відповідальності не може бути розцінене як дія, що спричинила суттєве обмеження цього права. Заявник цілком міг піддати критиці склад Високого Суду загалом, не переходячи на особистості судових засідателів. До того ж не було надано доказів про те, що заявник обґрунтовано вважав, що два елементи критики були настільки тісно пов'язані, аби його заява була законною». Суд констатував, що «заявник поклав в основу свого звинувачення на адресу двох судових засідателів простий факт, що вони були службовцями місцевого уряду. Хоча цей факт може викликати різні думки про правильність формування складу суду, але він не був, звичайно, доказом упередженості, і навряд чи заявник не знав про це».

Виходячи із зазначених тлумачень, очевидно, що з точки зору ЄСПЛ більш припустимою може бути критика суду загалом, без переходу на особистості суддів. Крім того, висловлюючи певну критику на адресу суду, особа повинна володіти певними доказами на її обґрунтування. Загальною підставою «захисного підходу» щодо представників судової влади є недоречність самим суддям відповідати на критику.

Ще одним прикладом правомірності обмеження права на свободу вираження поглядів задля захисту авторитету суду є рішення «Прагер і Обершлік проти Австрії», ухвалене 22 березня 1995 р. [6].

За обставинами справи у місцевому журналі «Форум» була опублікована стаття Прагера «Увага! Суворі судді!» («Achtung! Scharfe Richter!»), у якій містилася критика на адресу суддів, що засідають в австрійських кримінальних судах. За словами автора, стаття ґрунтувалася на його власних враженнях від присутності на кількох судових засіданнях, а також на твердженнях адвокатів і судових репортерів та на опитуванні, виконаному університетськими дослідниками. У статті Прагер детально описав поведінку дев'яти членів Віденського окружного кримінального суду, й зокрема судді Й.».

Суддя Й. подав позов до пана Прагера, звинувативши його в дифамачії. В судовому порядку Прагера було визнано винним у поширенні клевети на суддю Й. та засуджено до сплати штрафу, сплату якого покладено солідарно на Прагера та Обершліка (який був видавцем щомісячного журналу «Форум»), а також стягнуто з Обершліка на користь судді моральну шкоду. Віденський апеляційний суд підтвердив це рішення, зменшивши, проте, розмір відшкодування.

Вбачаючи порушення своїх прав на свободу вираження поглядів, пан Прагер і пан Обершлік звернулися за їх захистом до ЄСПЛ. Проте ЄСПЛ констатував, що оскаржуване заявником рішення мало мету «захистити репутацію інших осіб, у цьому разі – судді Й., та забезпечити авторитет правосуддя, тобто мету, що її пункт 2 статті 10 визнає за законну» та у черговий раз нагадав, що «преса відіграє непересічну роль у правовій державі. Хоча вона не може переступати певні межі, встановлені зокрема й заради захисту репутації інших осіб, та зобов'язана, втім, передавати – у спосіб, що не суперечить її обов'язкам, – інформацію й ідеї щодо політичних проблем та інших тем, що становлять суспільний інтерес. ... Безумовно, це стосується й питань функціонування системи правосуддя – інституту, що є життєво важливим для будь-якого демократичного суспільства. Преса є одним із засобів, за допомогою якого політики і громадська думка можуть пересвідчитися, чи виконують судді свої нелегкі обов'язки відповідно до тієї мети, що лежить в основі покладених на них завдань, чи ні».

У цій справі ЄСПЛ зробив ключовий висновок: «Для того, щоб успішно виконувати свої обов'язки, судова система як гарант правосуддя – фундаментальної цінності в правовій державі – має користуватися довірою загалом. Тому може виникати необхідність захистити суддів від безпідставних і деструктивних нападків, особливо з огляду на їхній обов'язок утримуватись від реагування на критику».

Суд резюмував, що деякі з обвинувачень, висунутих у статті пана Прагера, «були надзвичайно серйозними. ... Стверджуючи, що віденські судді «поводяться з кожним обвинуваченим так, ніби того вже засуджено», чи приписуючи судді Й. «зарозумілість» і схильність до «залакування» при виконанні ним своїх службових обов'язків, заявник непрямо звинуватив відповідних осіб у тому, що вони як судді порушували закон або принаймні свої професійні обов'язки. Отож, він не тільки заподіяв шкоду їхній репутації, але й підірвав довіру суспільства до доброчесності судової гілки влади загалом».

Даючи оцінку рішенням національних судів, ЄСПЛ вказав, що вони «були спрямовані не проти самого факту використання заявником свого права вільно висловити погляди на систему правосуддя і навіть не проти того, що він, критикуючи окремих суддів, назвав їх поіменно, а радше проти надто огульних обвинувачень, які, не маючи достатніх фактичних підстав, мали вигляд надмірно упереджених».

ЄСПЛ підтримав висновки національних судів про те, що «під впливом такої масованої критики об'єктивному читачеві не залишається майже нічого, як запідозрити, що позивач (суддя Й.) поведився негідно і мав нікчемний характер».

З позиції ЄСПЛ «панові Прагеру також не вдалося продемонструвати ні своєї сумлінності, ні дотримання норм журналістської етики. Проведені ним дослідження не видаються достатніми для того, щоб обґрунтувати висунення настільки серйозних обвинувачень. Суд звернув увагу й на те, що «заявник не тільки не був присутній на жодному судовому розгляді кримінальних справ, на якому головував суддя Й., а ще й не дав цьому судді жодної можливості прокоментувати висунуті проти нього обвинувачення».

Зазначене перегукується із сучасним станом справ у сфері висвітлення журналістами діяльності судової влади в Україні, коли коментарі надаються особами, які не брали участі у судових засіданнях, не розуміють змісту судового рішення, а судді позбавлені будь-якої можливості прокоментувати ситуацію чи виступити на свій захист.

Загалом позиція ЄСПЛ у даній справі свідчить про те, що недопустимою є критика суддів у формі оголених обвинувачень, без достатніх фактичних підстав.

Проте якщо критика обґрунтовується певними доказами, ЄСПЛ дещо розширює її межі, як наприклад у рішенні «Де Хаес і Гійселс проти Бельгії» від 24 лютого 1997 р. [7].

У цій справі заявники, які працювали у щотижневому журналі на посадах редактора і журналіста, опублікували п'ять статей, у яких вони докладно і в досить різких висловах критикували суддів за ухвалення рішення про залишення дітей після розірвання шлюбу з батьком, бельгійським нотаріусом. У статтях містилась інформація про те, що батько дітей застосовував до них фізичне та статеве насильство, в обґрунтування чого було зазначено посилання на деякі висновки лікарів та інші докази, джерел походження яких заявники не називали.

Дружина, тесть і теща нотаріуса подали скаргу на нотаріуса за наругу над дітьми, проте відповідні органи дійшли висновку про відсутність підстав для порушення кримінальної справи.

Нотаріус відповідно ініціював справу про дифамацію проти осіб, що зверталися зі скаргою на нього. Проте суд їх виправдав, зазначивши, що хоч їхні звинувачення були визнані судом безпідставними, однак не було доведено, що відповідачі діяли недобросовісно. У них не було достатньо підстав сумніватися в правильності висунутих ними звинувачень.

В подальшому троє суддів та адвокат ініціювали справу проти заявників та національні суди встановили, що статті заявників мали наклепницький характер. З цих підстав стягнули із заявників моральну шкоду в символічному розмірі та зобов'язали опублікувати рішення суду у випуску щотижневої газети.

При розгляді даної справи ЄСПЛ констатував, що «завданням преси є повідомляти в будь-який спосіб, що не суперечить її обов'язкам і відповідальності, інформацію та ідеї з усіх питань, що становлять суспільний інтерес, включаючи й ті, які відносяться до функціонування судових органів» та ще раз нагадав свою позицію про те, що суди як гаранті правосуддя повинні бути захищені від «необґрунтованих нападок». Для їх захисту національним органам влади слід визначати необхідність втручання в здійснення свободи слова. Однак їх дії в цьому напрямку знаходяться під європейським контролем.

На переконання ЄСПЛ, в опублікованих заявниками статтях міститься маса детальної інформації про обставини, в яких приймалося рішення про те, щоб залишити дітей з батьком. Ця інформація ґрунтувалася на ретельному вивченні всіх звинувачень проти нотаріуса і думці кількох експертів. Крім того, навіть апеляційний суд прийшов до висновку, що у дружини, тестя і тещі нотаріуса, звинувачених у дифамації, «не було ґрунтовних причин сумніватися у достовірності фактів», про які йде мова. Тому, на думку Суду, «заявникам не можна дорікнути, що вони проявили несумлінність при виконанні своїх професійних обов'язків, опублікувавши те, що вони дізналися у справі. На пресі лежить обов'язок повідомляти інформацію та ідеї, що представляють суспільний інтерес, що кореспондується з правом громадськості отримувати їх. Суд вказав, що в обставинах даної справи це є справедливим з огляду на серйозність звинувачень, які стосуються як долі малолітніх дітей, так і функціонування системи правосуддя. Більше того, заявники висловилися з цього приводу абсолютно ясно в своїй статті, що «пресі не личить брати на себе роль суду, але в цьому кричущому випадку зберігати мовчання неможливо і немислимо». Суд зазначив, що інформація, яку заявникам вдалося зібрати про поведінку нотаріуса щодо своїх дітей, сама собою виправдовує критику рішень, прийнятих суддями.

Разом з тим Суд констатував, що одне з тверджень з приводу передбачуваних політичних симпатій, яке стосувалося минулого батька одного із суддів, було неприйнятним. Не можна вважати прийнятним, коли людину дискредитують за те, що сталося з одним із членів його сім'ї. Тому покарання заявників національними судами було виправданим навіть через лише одне це твердження.

Однак решту критики, викладену у статтях, Суд витлумачив як «не більше, ніж думки, істинність яких не можна довести. Такі думки можуть бути перебільшеними і надмірними, особливо за відсутності будь-якої фактичної підстави, проте в даному випадку справа полягає в іншому і вона відрізняється від справи Прагера і Обершліка».

Даючи оцінку коментарям заявників, ЄСПЛ вказав, що хоча вони безсумнівно були різко критичними, вони, тим не менш, «є пропорційними тому неспокою і обуренню, які були викликані наведеними в статтях фактами. Щодо полемічного і навіть агресивного тону статей, чого Суд не схвалює, слід пам'ятати, що стаття 10 захищає не тільки зміст ідей та інформації, але також і форму, в якій вони виражені».

Формулюючи позицію ЄСПЛ в даній справі, можна стверджувати, що однією з підстав виправданості критики судових рішень є наявність підтвердження інформації, яка лягає в основу цієї критики. Проте якщо критика стосується особистих обставин життя судді чи члена його сім'ї, Суд залишається на захисній позиції служителів Феміди від «необґрунтованих нападів». Така позиція підтримана й у подальшій практиці Суду.

Так, у рішенні «Перна проти Італії» від 25 липня 2001 р. ЄСПЛ зазначив, що «преса має право надавати інформацію та ідеї, які викликають суспільний інтерес, включаючи й питання, пов'язані з діяльністю судів. Проте робота судів, що виступають гарантом справедливості та відіграють важливу роль у державі, яка керується принципом верховенства права, має викликати довіру суспільства. Отже, судді мають бути захищені від безпідставних нападок, особливо з огляду на те, що обов'язок суддів діяти на власний розсуд спонукає їх утримуватися від коментарів» [8].

Рішеннями національних судів заявника було визнано винним у дифамації, яка полягала у дискредитації через ЗМІ, вчинену стосовно державного службовця при виконанні ним офіційних обов'язків.

Як вбачається з рішення, заявник, журналіст за фахом, опублікував у щоденній італійській газеті статтю про пана Каселлі, який на той час був прокурором (в Італії відноситься до судової посади). Стаття містила твердження про причетність пана Каселлі до політичних сил, а також про встановлення ним контролю над прокуратурами і змову з завербованим злочинцем з метою знищення своїх політичних опонентів.

Розглянувши заяву, ЄСПЛ установив, що Каселлі дійсно був причетним до політичних сил, та з цього приводу вказав, що «в тих випадках, коли судовий службовець є активним політичним діячем, його безумовний захист від нападок у пресі навряд чи можна виправдати необхідністю підтримки довіри суспільства до судів, довіри, яка необхідна їм для функціонування належним чином, тому що саме така політична діяльність, імовірно, підриває цю довіру. Такою поведінкою судовий службовець неминуче наражає себе на критику з боку преси, яка справедливо вважає незалежність та безсторонність Державної правової служби важливою справою суспільного значення.

У цьому контексті ЄСПЛ дійшов висновку, що критичні зауваження заявника щодо політичної активності п. Каселлі, які мали вагоме та незаперечне фактичне підґрунтя, не можуть вважатися надмірними.

Разом з тим решта тверджень, викладених у статті, розцінені ЄСПЛ як такі, в яких висувалися дуже серйозні звинувачення проти судового службовця, і вони перевищили межі прийнятної критики з огляду на те, що не мали фактичного підґрунтя. Зокрема, у статті не було жодних посилань на докази і не наводилися джерела інформації, які б могли підтвердити ці заяви.

Таким чином, з позицій ЄСПЛ, критика може бути визнана допустимою, якщо наявні певні докази та джерела інформації на підтвердження фактів, якими ця критика обґрунтовується.

Висновки. Сформульована ЄСПЛ правова позиція у справах «Барфод проти Данії», «Прагер і Обершлік проти Австрії», «Де Хаес і Гійселс проти Бельгії», «Перна проти Італії», дає підстави стверджувати про необхідність закріплення на державному рівні принципу поваги до суду як запоруки незалежності судової влади, що відповідно забезпечуватиме здійснення справедливого правосуддя в державі.

Список використаних джерел

1. Верба І. О. Відкритість судової влади як гарантія права на доступ до правосуддя: теоретико-правові засади / І. О. Верба // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2016. – № 7. – С. 54–61.
2. Морцагіна Н. Як необґрунтована критика впливає на роботу законників [Електронний ресурс] / Н. Морцагіна // Закон і бізнес, 2016. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/126032-znecinena_femida_yak_neobgruntovana_kritika_vplivae_na_robot.html.
3. Повага до суддів – це культура, яка формується роками, – Ганна Юджівська [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/103556-povaga_do_suddiv_-_ce_kultutra_yaka_formuetsya_rokami-_ganna.html.
4. Чимний Р. Підтримання авторитету Феміди для Європи важливіше за свободу вираження поглядів [Електронний ресурс] / Р. Чимний // Закон і бізнес. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/14963-pidtrimannya_avtoritetu_sudu_dlya_evropi_vazhlivishe_za_svob.html.
5. Справа «Барфод проти Данії» (Barfod v. Denmark) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cedem.org.ua/library/sprava-barfod-proti-daniyi-2/>.
6. Справа «Прагер і Обершлік проти Австрії» (Prager and Oberschlick v. Austria) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cedem.org.ua/library/sprava-prager-i-obershlik-proti-avstriyi/>.
7. Справа «Де Хаес і Гійселс проти Бельгії» (De Haes and Gijssels v. Belgium) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://european-court.eu/resheniya-evropejskogo-suda/de-xaes-i-gijsels-protiv-belgii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.
8. Справа «Перна проти Італії» (Case of Perna v. Italy) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_051.

References

1. Verba, I.O. (2016) *Vidkrytist sudovoi vlady yak harantiia prava na dostup do pravosuddia: teoretyko-pravovi zasady* [Openness of the judiciary as a guarantee of the right to access to justice: theoretical and legal basis]. *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 7, 54-61 [in Ukrainian].
2. Morshchahina, N. (2016) *Yak neobgruntovana krytyka vplyvaie na robotu zakonnykiv* [As unsubstantiated criticism affect the performance of the lawyers] – Retrieved from http://zib.com.ua/ua/126032-znecinena_femida_yak_neobgruntovana_krytyka_vplyvae_na_robot.html [in Ukrainian].
3. *Povaha do suddiv tse kultura, yaka formuietsia rokamy, Hanna Yudkivska* [Respect for judges is a culture that is formed over the years, Anna Yudkivska] – Retrieved from http://zib.com.ua/ua/103556-povaga_do_suddiv_-_ce_kultutra_yaka_formuetsya_rokami_ganna.html [in Ukrainian].
4. Chymnyi, R. *Pidtrymannia avtorytetu Femidy dlia Yevropy vazhlyvishe za svobodu vyrazhennia pohliadiv* [The maintenance of the authority of Themis for Europe is more important than freedom of expression] – Retrieved from http://zib.com.ua/ua/14963-pidtrimannya_avtoritetu_sudu_dlya_evropi_vazhlyvishe_za_svob.html [in Ukrainian].
5. *Sprava «Barfod proty Danii»* [Case of Barfod v. Denmark] – Retrieved from <http://cedem.org.ua/library/sprava-barfod-proty-daniyi-2/> [in Ukrainian].
6. *Sprava «Praher i Obershlik proty Avstrii»* [Case of Prager and Oberschlick v. Austria] – Retrieved from <http://cedem.org.ua/library/sprava-prager-i-obershlik-proty-avstriyi/> [in Ukrainian].
7. *Sprava «De Khaes i Hiisels proty Belhii»* [Case of De Haes and Gijssels v. Belgium] – Retrieved from <http://european-court.eu/resheniya-evropejskogo-suda/de-xaes-i-gijsels-protiv-belgii-postanovlenie-evropejskogo-suda/> [in Russian].
8. *Sprava «Perna proty Italii»* [Case of Perna v. Italy] Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_051 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.04.2018.

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО.

УДК 342.922

Євген Григоренко,

доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету Харківського
національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент

ВПЛИВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НА ЮРИДИЧНО ЗНАЧУЩУ ПОВЕДІНКУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Проаналізовано різні аспекти юридично значущої поведінки військовослужбовців; надано змістовну характеристику поведінкових аспектів у життєдіяльності військовослужбовців. Правомірну та протиправну поведінку як антиподи юридично значущої поведінки проаналізовано з точки зору впливу на поведінку військовослужбовців юридичної відповідальності.

Ключові слова: юридично значуща поведінка, правомірна поведінка, протиправна поведінка, юридична відповідальність військовослужбовців.

Григоренко Е.

Влияние юридической ответственности на юридически значимое поведение военнослужащих

Проанализированы различные аспекты юридически значимого поведения военнослужащих; представлена содержательная характеристика поведенческих аспектов в жизнедеятельности военнослужащих. Правомерное и противоправное поведение как антиподы юридически значимого поведения проанализированы с точки зрения воздействия на поведение военнослужащих юридической ответственности.

Ключевые слова: юридически значимое поведение, правомерное поведение, противоправное поведение, юридическая ответственность военнослужащих.

Hryhorenko E.

The influence of legal responsibility on legally significant behavior of servicemen

Various aspects of legally significant behavior of servicemen have been analyzed; the content characteristic of behavioral aspects in the life activity of military personnel is presented. Lawful and unlawful behavior as antipodes of legally significant behavior is analyzed from the point of view of the influence of legal responsibility on servicemen's behavior.

Keywords: legally significant behavior; lawful behavior; unlawful behavior; legal responsibility of servicemen.

У повсякденному житті людина вчиняє велику кількість різноманітних дій. З огляду на розвиток суспільних відносин, розширення регулятивних можливостей права, значна частина таких дій регулюється правовими нормами, породжуючи різноманітні правовідносини. Проте людиною не завжди реалізуються всі правові норми, у зв'язку з чим за наявності відповідних підстав її юридично значуща поведінка може бути протиправною. Як зазначає О. М. Яковлев, якщо умовою існування будь-якого соціального утворення, що складається у результаті взаємодії його членів, є його упорядкованість, тобто хоча б відносна стабільність такої взаємодії, його організованість, то невідворотною характеристикою будь-якої соціальної системи є також прояви соціальної дезорганізації. Дезорганізація соціальної системи проявляється у появі типів поведінки, зміст якої відхиляється від соціальних норм, що характеризують

© Євген Григоренко, 2018

систему загалом. Дезорганізація як і поведінка, що відхиляється, з невідворотністю притаманна будь-якій соціальній системі, так само як і її основа – соціальна організованість та соціальні норми [1, с. 481]. При цьому слід зважати на те, що військово-службові відносини дуже детально врегульовані нормами права, у зв'язку з цим ступінь відхилення від таких норм може бути доволі значним. Крім того, у межах військової служби нормами права заборонено велику кількість діянь, які у цивільному житті таких заборон не мають, або за їх порушення не передбачено таких суворих заходів юридичної відповідальності.

Ю. О. Денисов пише, що право може бути порушено лише особою, що надає собі звіт у своїх діях та може керувати ними, оскільки право не є певною матеріальною субстанцією, що руйнується впливом будь-яких (соціальних та природних) сил, а є формою соціальної практики, що реалізується у діяльності соціалізованих індивідів, та руйнуватися ця форма може лише зсередини, тобто самими індивідами, формою діяльності яких вона є [2, с. 91]. У соціологічній літературі стверджується, що відхилення від середнього зразка поведінки до якогось рівня укладається у межі того, що можна вважати об'єктивною соціальною нормою. При досягненні певної межі ступінь відхилення буде настільки високим, що такого роду акти будуть віднесені до числа аномалій, актів антисуспільних, небезпечних, злочинних [1, с. 480].

З цього приводу слід звернути увагу на те, що порушення статутних вимог військовослужбовцями може бути різним. Деякі відхилення не можна вважати правопорушеннями, а там, де відхилення суттєве, тягне за собою негативні наслідки, має суспільно небезпечний характер, то таке відхилення від статутних норм може тягти за собою юридичну відповідальність для військовослужбовця (від дисциплінарної до кримінальної).

Юридично значуща поведінка військовослужбовців залежить як від внутрішніх чинників, так і від зовнішніх. Слід проаналізувати деякі з них. Так, Конституція України у ч. 5 ст. 17 чітко проголошує необхідність соціального та правового захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей. Ця норма знаходить свій розвиток у низці законів та підзаконних нормативно-правових актів. Важливість соціального захисту знаходить свій прояв не лише у тому, що це є надійним підґрунтям для належного проходження військової служби, чіткого виконання тих задач, що покладено на військовослужбовців. Належне забезпечення військовослужбовців усім необхідним є однією зі складових для створення умов, що забезпечують правомірну поведінку. І навпаки, неналежний соціальний захист є суттєвою передумовою вчинення протиправних дій. Зокрема, С. А. Моргуленко пише, що до суттєвих факторів, які детермінують виникнення нестатутних взаємовідносин між військовослужбовцями, є недостатнє виділення продовольчого, речового, банно-прачечного та інших видів забезпечення, що створює об'єктивні передумови виникнення міжособистісних конфліктів між військовослужбовцями, строкової служби, побутова необлаштованість осіб молодшого командного та офіцерського складу [3, с. 8].

Важливою умовою забезпечення правомірного характеру поведінки військовослужбовця є не лише належний рівень соціального захисту, але й задоволення інших потреб, зокрема потреб у самореалізації на військовій службі. При цьому це стосується не лише офіцерського складу, але й всіх інших військовослужбовців, адже як показує практика, військовослужбовці строкової служби вчиняючи злочини у вигляді нестатутних взаємовідносин між військовослужбовцями чи інші злочини та правопорушення, тим самим у спотвореному вигляді реалізують свої незадоволені потреби у самореалізації.

В. В. Бондарєв стверджує, що такі злочини вчиняються з метою зайняти більш високе становище у колективі, завоювати авторитет серед співслужбовців з наміром привласнити собі права з одночасним звільненням від обов'язків. Подібна мотивація характерна для молоді, для якої корисливі мотиви не завжди домінують, а насильство використовується лише як засіб досягнення мети [4, с. 12]. Крім того, вказане незадоволення полягає у неналежному рівні соціального зростання особистості військовослужбовця, у недостатньому рівні уваги до його особистості, у низькому рівні поваги до нього.

У зв'язку з цим з метою підвищити рівень самоповаги та поваги до нього з боку співслужбовців він починає демонструвати свою уявну перевагу щодо більш слабих, більш молодих, незахищених військовослужбовців. О. М. Яковлев звертає увагу на те, що незадоволена соціальна потреба викликає до життя стихійний прояв нормативно неврегульованих видів діяльності, що прагнуть самостійно виконувати функцію законних інститутів, проте за рахунок існуючих норм і правил. У своїх крайніх проявах подібна активність може знаходити свій прояв у протиправних, злочинних діях [1, с. 483]. З огляду на це до незадоволених соціальних потреб додаються також самоусунення офіцерського складу від виконання покладених на них функцій щодо контролю над поведінкою особового складу, пускання все на самотік, або перекладання своїх функцій на неформальних лідерів у військових колективах, які, як правило, теж мають суттєві не задоволені соціальні потреби у проявах своєї особистості.

Крім того, ситуація погіршується коли офіцери самоусуваються від виконання своїх функціональних обов'язків, у тому числі й пов'язаних з вихованням та навчанням, перекладають ці обов'язки на молодших командирів, наприклад, сержантів. У цьому випадку останні, будучи одного віку з тими військовослужбовцями, яких їм було доручено виховувати, не маючи офіцерського авторитету та досвіду, а найголовніше не вміючи користуватися такою суттєвою владою, яку їм було «делеговано», та не розуміючи її межі, доволі часто починають такою владою зловживати, у тому числі значно перевищуючи її межі. Такий підхід з боку офіцерів є суттєвим фактором виникнення нестатутних відносин, приниження гідності військовослужбовців, спричинення тяжких наслідків, недосягнення результатів у виховній роботі та навіть спотворення такої роботи, що дає тільки зворотній, негативний результат.

О. М. Яковлев пише, що функція злочинності полягає у тому, аби задовольнити незаконним шляхом потребу, що не визнається або не забезпечується належним чином нормальними соціальними інститутами. Така її вузька функціональність, тобто задоволення окремої соціальної потреби веде до дезорганізації більш загальних соціальних систем [1, с. 483]. У цьому випадку стосовно Збройних сил існують ситуації, коли такі потреби не можуть бути задоволені у силу відсутності відповідних можливостей, але доволі часто такі потреби не задовольняються у зв'язку з тим, що вони не визнаються. Бувають навіть ситуації, коли командири не розглядають своїх підлеглих як особистостей, – перед ними лише особовий склад, який повинен безумовно їм підпорядковуватися, виконуючи всі їхні побажання. Такі соціальні проблеми в армії є суттєвим фактором збільшення кількості протиправних вчинків. Не випадково Ю. О. Денисов звертає увагу на те, що розвиток галузевих соціологічних досліджень проблеми правопорушень показує, що власний інтерес цих наук складає як юридична, так і соціологічна розробка проблеми правопорушення під кутом зору відповідної форми юридичної відповідальності [2, с. 34].

О. М. Яковлев пише, що як загальне правило можна відзначити, що чим у більшій безпеці усвідомлює себе соціальна група, чим більш високо (за шкалою соціально-етичних цінностей) оцінює вона своє становище, тим у принципі більше терпимо (за інших рівних умов) проявляє себе така спільнота щодо індивідуальних актів, які розходяться зі встановленими нормами. І навпаки: чим у більш загрозливому стані перебуває відповідна група та відповідно відчуває себе, тим більш нетерпимим, ригористичним стає її ставлення до індивідуальних актів, що відхиляються від соціальних норм [1, с. 500]. З цього приводу слід зазначити, що ті військові колективи, перед якими не ставляться важливі задачі, які не беруть участь у їх виконанні, постійно перебувають у повсякденному режимі, не відчувають на собі важливості та соціальну значущість належної організації проходження військової служби, у їхніх межах зростає кількість різноманітних правопорушень та інших відхилень від соціальних норм. Є. А. Моргуленко серед факторів, що детермінують вчинення злочинів, пов'язаних з нестатутними взаємовідносинами між військовослужбовцями, насамперед виділяє недостатнє фінансування основних видів забезпечення військової служби передусім бойової підготовки, що призводить до незавантаженості військовослужбовців та виникнення у них кримінальних ініціатив [3, с. 8]. Саме тому з метою забезпечення законності правопорядку та суворої військової дисципліни військовослужбовцям слід прищеплювати усвідомлення важливості для суспільства та держави результатів їхньої праці, демонструючи це на конкретних прикладах, у тому числі й шляхом проведення з ними реальних бойових навчань, залучення до виконання важливих задач, корисне та цікаве завантаження дозвілля.

В. В. Федоренко стверджує, що особливе значення у військово-правовому вихованні мають традиції військового побуту. Статутне нормування часу, відособленість армійського побуту забезпечують стереотипний порядок дій військовослужбовців у підрозділах. Це полегшує командирі статутну і соціальну регуляцію, але потребує від нього утвердження традицій, які в часи дозвілля були б здатні дати воїнам добру емоційну розрядку, повноцінний відпочинок. Наприклад, урочисті шиккування, спортивні свята, участь у художній самодіяльності забезпечують виховний вплив як на окрему особистість, так і на військовий колектив загалом [5, с. 153].

Важливим аспектом забезпечення правомірної поведінки кожним військовослужбовцем є доступність відповідного законодавства, його зрозумілість. Крім того, правове регулювання має бути оптимальним з точки зору фіксації прав та обов'язків відповідних суб'єктів, воно має передбачати зрозумілі та органічні заходи юридичної відповідальності за протиправну поведінку. Є. А. Моргуленко звертає увагу на те, що відсутність низки необхідних нормативних актів, слабе використання чинного законодавства, неефективна взаємодія органів військового управління та військової юстиції, невідповідність правової бази, що регулює військові відносини реальному положенню справ у збройних силах та насамперед загальновійськових статутів є важливими детермінантами вчинення нестатутних взаємовідносин між

військовослужбовцями [3, с. 8–9]. Неадекватність правового регулювання, занижені або занадто завищені вимоги до поведінкових характеристик відповідних суб'єктів, наявність прогалин у регулюванні поведінки, або занадто жорстка, дріб'язкова правова регламентація, є факторами збільшення питомої ваги протиправної поведінки у структурі юридично значущої поведінки військовослужбовця.

Крім того, негативний вплив на правомірну поведінку чинить також дублювання обов'язків окремих посадових осіб (за виховання особового складу, за забезпечення дисципліни тощо). Бажання законодавця охопити всі можливі варіанти його зобов'язаних дій, передбачити щодо нього максимально широке коло обов'язків, а у разі будь-якої екстраординарної ситуації мати юридичні підстави для притягнення його до юридичної відповідальності не завжди дають позитивний результат та не створюють загального тла правомірної поведінки у військовому підрозділі.

Прагнення законодавця перестрахуватися, завищуючи нормативні вимоги до поведінки військовослужбовців, особливо командирів різного рівня, на практиці розмиває реальні юридичні підстави для притягнення дійсно винних у вчиненні правопорушення військовослужбовців до юридичної відповідальності. З цього приводу В. В. Бондарев, аналізуючи нестатутні взаємовідносини, вбачає проблему у тому, що вони беруть свій початок у гіпертрофії статутних відносин у всій системі військової ієрархії, тобто в основі їх детермінації є нерівноправне становище представників однієї ланки військової ієрархії, яке поєднано з виконанням обов'язків зі служби та неминуче призводить до суперечностей між ними [4, с. 11]. Практиці відома велика кількість випадків притягнення командирів взводів, рот та інших військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності за неналежне ставлення до виконання свої функціональних обов'язків щодо виховання особового складу, вжиття заходів стосовно недопущення вчинення злочинів підлеглими військовослужбовцями. Можна згадати випадок, коли військовослужбовця строкової служби, який прислужив трохи більше півроку, відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та Положення про проходження військової служби направили у відпустку. Повернувшись додому та зустрівшись із друзями, він розпив спиртні напої і після цього, взявши свій мотоцикл, поїхав з пасажиром у населеному пункті. Не впоравшись з керуванням транспортним засобом, він вчинив дорожньо-транспортну пригоду, внаслідок якої пасажир отримав середньої тяжкості тілесні ушкодження. При цьому за місцем його служби було притягнуто до дисциплінарної відповідальності його командирів, відповідно до того, що у Статуті внутрішньої служби Збройних сил України на них покладаються обов'язки з виховання та попередження вчинення злочинів.

З цього приводу виникають закономірні запитання: по-перше, чи можна вже сформовану людину, яка має вік більше, ніж вісімнадцять років, за півроку проходження військової служби виховати або перевиховати, сформувану нову особистість? Наприклад, В. В. Бондарев, проводячи кримінологічний аналіз нестатутних взаємовідносин серед військовослужбовців стверджує, що прояви багатьох в чому схожі з так званою «дідівщиною», поширені серед підлітків у школах, інтернатах, технікумах, молодіжних гуртожитках тощо, а також серед тих, життєві орієнтири яких «шліфуються» в умовах неписаних «законів вулиці». Цим же автором було проведено опитування військовослужбовців, яке показало, що лише до 8% з них застосовувалося до призову на службу в міліцію заходи адміністративного чи громадського впливу. Проте досвід безпосередньої участі у бійках отримали до армії 43%, тоді як 60% – готові до того, щоб застосовувати насильство у відповідь [4, с. 1–2]. Це свідчить про те, що на військову службу потрапляють особи, яких змінити у деяких випадках важко, навіть за весь час служби.

І, по-друге, чи могли командири, знаходячись на значній відстані від місця проведення відпустки військовослужбовця, попередити вчинення ним указанного злочину? У зв'язку з цим вважаємо, що такі завищені вимоги до командирів різних рівнів не сприяють забезпеченню законності, правопорядку та суворості військової дисципліни, сприяють прихованню реального стану речей, який має місце у дійсності. У соціологічній літературі чітко вказано, що система соціального контролю може стати контрпродуктивною у разі домінування у ній завищеної, максимально ригористичної системи оцінок соціальних відхилень [1, с. 504]. Проте це не означає, що слід скасувати обов'язки відповідних командирів щодо забезпечення законності, правопорядку, військової дисципліни, підвищення рівня як загальної, так і правової культури військовослужбовців. У той же час насамперед слід змінити сформовану практику притягнення командирів до різних видів юридичної відповідальності за такими формальними ознаками. Слід продовжувати вживати заходи щодо підвищення рівня правосвідомості та правової культури як командирів, так і всього особового складу. При цьому слід констатувати, що юридична відповідальність займає суттєве місце у всіх аспектах юридично значущої поведінки військовослужбовця.

Список використаних джерел

1. Социология. Основы общей теории: учеб. [для вузов] ; отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов, действительный член РАЕН Л. Н. Москвичев. – М. : Изд-во НОРМА-ИНФРА, 2002. – 912 с.
2. Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственности (социологический и юридический аспекты) / Ю. А. Денисов. – Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1983. – 145 с.
3. Моргуленко Е. А. Причины и меры предупреждения нарушений уставных правил взаимоотношений военнослужащих при отсутствии между ними отношений подчиненности : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Е. А. Моргуленко. – М., 2003. – 20 с.
4. Бондарев В. В. Нестатутні взаємовідносини серед військовослужбовців Збройних Сил України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право, криминологічний аналіз та попередження» / В. В. Бондарев. – К., 2001. – 21 с.
5. Федоренко В. В. Традиції та патріотизм у системі військово-правового виховання як чинники національної ідентичності військовослужбовців / В. В. Федоренко // Гілея: науковий вісник. – 2013. – Вип. 104. – С. 150–156.

References

1. Osipov, G. V, Moskvichev, L.N. (Eds.). (2002). *Sotsiologiya. Osnovy obshchey teorii [Bases of the general theory]*. Moscow: NORMA-INFRA [in Russian].
2. Denisov, U. A. (1983). *Obshchaya teoriya pravonarusheniya i otvetstvennosti (sotsiologicheskii i yuridicheskiy aspekt)* [The general theory of offense and responsibility (sociological and legal aspects)]. Leningrad: izdatel'stvo Leningradskogo universiteta [in Russian].
3. Morgulenko, Ye. A. (2003) *Prichiny i mery preduprezhdeniya narusheniy ustavnykh pravil vzaimootnosheniy voyennosluzhashchikh pri otsutstvii mezhdru nimi otnosheniy podchinennosti [Reasons and measures to prevent violations of the statutory rules of military servicemen's relations in the absence of subordination relations between them]. Extendent abstract of candidate`s thesis. Moscow [in Russian].*
4. Bondaryev, V. V. *Nestatutni vzayemovidnosyny sered viys'kovosluzhbovtsiv Zbroynykh Syl Ukrayiny [Invalid relations among servicemen of the Armed Forces of Ukraine]. Extendent abstract of candidate`s thesis. Kyiv [in Ukrainian].*
5. Fedorenko, V. V. (2013) *Tradytsiyi ta patriotyzm u systemi viys'kovo-pravovoho vykhovannya yak chynnyky natsional'noyi identychnosti viys'kovosluzhbovtsiv [Traditions and patriotism in the system of military-law education as factors of national identity of servicemen]. Hileya: naukovyy visnyk – Gilea: Scientific Bulletin, 104, 150–156 [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 20.04.2018.

Катерина Заїка,

головний спеціаліст сектору контролю
та інформаційного забезпечення
Регіонального відділення Фонду державного
майна України по Сумській області

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАСОБИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

Розглянуто поняття корупційних ризиків, засоби їх мінімізації та управління з урахуванням останніх досліджень у галузі антикорупційної діяльності. Подано визначення корупційним ризикам, з'ясовано передумови появи корупційних ризиків в Україні, окреслено причини виникнення корупційних ризиків. З'ясовано, що єдиний механізм управління корупційними ризиками в Україні відсутній, а процедура виявлення і оцінки корупційних ризиків носить формальний характер.

Ключові слова: корупція, корупціогенні фактори, корупційні ризики, управління корупційними ризиками.

Заїка Е.

Коррупционные риски: понятие и способы их минимизации

Рассмотрено понятие коррупционных рисков, способы их минимизации и управления с учетом последних исследований в области антикоррупционной деятельности. Дано определение коррупционным рискам, выяснено предпосылками появления коррупционных рисков в Украине, определены причины возникновения коррупционных рисков. Выяснено, что единственный механизм управления коррупционными рисками в Украине отсутствует, а процедура выявления и оценки коррупционных рисков носит формальный характер.

Ключевые слова: коррупция, коррупциогенные факторы, коррупционные риски, управление коррупционными рисками.

Zaika K.

Corruption risks: concept and means of their minimization

Taking into account recent researches in the field of anti-corruption activity, the article deals with the concept of corruption risks, the means of their minimization and management. The definition of corruption risks is determined by the prerequisites for the appearance of corruption risks in Ukraine, and the reasons for the occurrence of corruption risks are outlined. It is revealed that the only mechanism for managing corruption risks in Ukraine is not, and the procedure for identifying and assessing corruption risks is formal.

Keywords: corruption, corruption-related factors, corruption risks, corruption risk management.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні гостро стоїть проблема корупції. Сучасна корупція в Україні є особливим різновидом корупції – корупцією кризового типу. Така корупція є загрозою правам людини і громадянина, верховенству права і демократії, а головне – справляє найбільш руйнівний вплив на реформаційні процеси у сфері публічного адміністрування. За останніми даними, у всесвітньому рейтингу СРІ Україна посіла 131 місце зі 176 країн, розділивши цю сходинку з Казахстаном, Росією, Непалом та Іраном [7]. У Законі України «Про запобігання корупції» ключовими є поняття «корупція» і «корупційне правопорушення», передумовою виникнення яких є корупційні ризики. Разом з тим питання корупційних ризиків є не вивченим, а розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетних напрямків розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню корупції присвячена велика кількість досліджень і публікацій вітчизняних науковців, більшість із них, зокрема Т. В. Ковальова, В. В. Решота, Н. П. Підбережник, А. М. Михненко, зосереджували свою увагу на причинах корупції в державних органах. Інші дослідники Ю. В. Дмитрієв та І. Ю. Гришова ставили за мету узагальнити систему класифікації корупційних ризиків у сфері державного управління та уніфікувати основні елементи та принципи управління корупційними ризиками, запровадити зарубіжну методологію їх оцінювання у системі безпеки бізнесу.

Водночас внаслідок постійної зміни антикорупційного законодавства та наділення суб'єктів, уповноважених вживати заходи із запобігання і протидії корупції, дискреційними повноваженнями спеціальні комплексні дослідження щодо сутності корупційних ризиків в системі державного управління не проводилися.

Метою даної статті є дослідження та визначення поняття корупційного ризику, визначення основних засобів мінімізації корупційних ризиків у сфері публічного управління та адміністрування.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні відсутнє єдине визначення поняття «корупційний ризик». Більшість вітчизняних науковців вважають, що наявність корупційних ризиків найчастіше

зустрічається у таких сферах державного управління, як надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової функції держави.

Так, на думку К. Л. Бугайчука, корупційний ризик – це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [2]. Натомість відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції, корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [1]. Слід погодитися з Ю. В. Дмитрієвим, що таке визначення звужує зміст корупційного ризику, а його доречність застосування обмежується лише сферами надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [3].

А. М. Михненко зазначає, що корупційні ризики – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [5, с. 214–233]. Дане визначення більше вказує саме на передумови виникнення корупційних ризиків та недостатньо розкриває його зміст і структуру.

Узагальнюючи підходи, висловлені в юридичній літературі, під корупційним ризиком слід розуміти систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення *корупційного* або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Більшість науковців схиляються до думки, що корупція властива тоталітарним режимам та авторитарним державам, водночас як розвиток демократичних відносин сприяє зниженню її рівня [5, с. 35]; інші, зокрема С. М. Клімова та Т. В. Ковальова, вважають, що корумпованість державного апарату – доля бідних країн із слаборозвиненими ринковими відносинами, а зі зростанням ВВП і зміцненням конкурентних начал у національній економіці слабшає залежність бізнесу й громадян від чиновників; одні країни схильні до хабарництва й тому в них воно існувало споконвіків, а в інших – ніколи не було, оскільки від нього захищала суспільна мораль [6, с. 44]. В основі кожної з цих теорій лежать політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні явища та обставини.

На нашу думку, передумовами появи корупційних ризиків в Україні завжди були: низька правова культура і свідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії корупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації.

Останнім часом експерти різних країн з питань антикорупційної політики пропонують дієві механізми усунення корупційних ризиків та схеми боротьби з корупцією на національному, регіональному, місцевому та локальному рівнях.

Драго Кос виділяє три етапи реалізації управління корупційними ризиками, а саме: підготовку, реалізацію, моніторинг [4]. Такий підхід автора є досить доречним, бо включає в себе процедуру обрання уповноваженого суб'єкта, розроблення плану заходів (аналог антикорупційної стратегії суб'єкта господарювання), визначення сфери діяльності суб'єкта перевірки та заходів зі зниження корупційних ризиків, виявлення джерел ризику.

Натомість відповідно до Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади процес управління корупційними ризиками в системі державного управління включає в себе кілька складових: ідентифікацію корупційного ризику; аналіз корупційного ризику; оцінювання корупційного ризику; розроблення та запровадження заходів зі зниження (або мінімізація) корупційного ризику; оцінювання вжитих заходів щодо мінімізації корупційного ризику [1].

Ідентифікація корупційного ризику – важлива складова у процесі оцінювання ризиків, адже саме на цій стадії здійснюється аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища органу влади на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності органу влади. Фактично здійснюється перевірка дотримання принципу недискримінаційності при правовому регулюванні дозвільних процедур, конкурсних процедур та обтяжень, покладених на

фізичних та юридичних осіб. Оцінка корупційного ризику включає в себе аналіз імовірності настання наслідків, частоту вчинення корупційного правопорушення, пріоритетність корупційних ризиків за 9-ти бальною шкалою.

Стадія розроблення та запровадження заходів зі зниження (або мінімізація) корупційного ризику напряму пов'язана з ідентифікацією корупційного ризику, адже саме від причин виникнення корупційного ризику залежатиме антикорупційна стратегія, план дій, адміністративні заходи впливу.

Так, наприклад, найчастіше корупційні ризики при виконанні функцій та процедур структурними підрозділами митної служби виникають через такі причини: наявність правових колізій норм нормативних та регуляторних актів, неоднозначність податкового та митного законодавства, неефективність взаємодії уповноважених органів державної влади, відсутність необхідного рівня автоматизації внутрішніх організаційних процесів, дублювання функцій, проблеми технічного та методологічного характеру, низький рівень профілактичної роботи серед працівників митної служби, відсутність дієвого контролю з боку керівництва, неналежне реагування на скарги громадян щодо неправомірної поведінки працівників.

Виходячи з вищевикладеного, ефективними засобом мінімізації корупційних ризиків є удосконалення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, залучення громадськості до обговорення нормативно-правових актів, субсидіарне застосування норм права, інформаційна відкритість органів влади, систематичний внутрішній контроль, розширення процедурних форм взаємодії осіб та суб'єктів владних повноважень тощо.

Висновки. Таким чином, під корупційним ризиком варто розуміти систему явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Передумовами появи корупційних ризиків в Україні є сукупність політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських, соціально-психологічних явищ та обставин (зокрема, низька правова культура і правосвідомість населення, відсутність методики оцінки якості реагування на корупційні правопорушення, низький рівень якості життя суспільства, відсутність реальної відповідальності за правопорушення, колізії законодавчої техніки, постійне делегування повноважень у сфері протидії корупції від одного контролюючого органу до іншого, недостатність контролю та адміністративних процедур, протекціонізм щодо певних осіб, просування інтересів близьких осіб, слабкий фінансовий контроль за суб'єктами публічної адміністрації).

Єдиний механізм управління корупційними ризиками відсутній, а процедура виявлення і оцінки корупційних ризиків носить формальний характер.

Усунення формалізму вимагає розширення процедурних форм взаємодії осіб та суб'єктів владних повноважень, надання фізичним та юридичним особам додаткових процесуальних гарантій впливу на хід розвитку процедури, уточнення обсягу компетенції конкретних суб'єктів управління.

Список використаної джерел

1. Про затвердження *Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади* : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016 р. // БД «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816>.
2. Бугайчук К. Л. *Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення* [Електронний ресурс] / К. Л. Бугайчук. – Режим доступу : http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.
3. Дмитрієв Ю. В. *Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави* / Ю. В. Дмитрієв // *Вісник. Право знати все про податки і збори* – 2015. – №14. – С. 80–85.
4. Кос Драго. *Управління корупційними ризиками в державній службі України (Процедури оцінки корупційних ризиків в діяльності посадових осіб) : техн. посіб.* [Електронний ресурс] / Драго Кос. – Режим доступу : vksu.gov.ua/userfiles/technical_book.pdf.
5. *Запобігання та протидія корупції* : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка – [3-є вид., доп. і перероб.]. – К. : НАДУ, – 2013. – 625 с.
6. *Організація запобігання та протидії корупції в Україні* : навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.
7. *Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://files.transparency.org/content/download/2172/13704/file/CPI2017_FullDataSet.xlsx.

References

1. *On Approval of the Methodology for Assessing Corruption Risks in the Activities of Authorities: Decision of the National Assembly. Agency for the Prevention of Corruption from 02.12.2016 № 126 / DB «Legislation of Ukraine» / The Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816> (application date: 05/01/2017).*
2. *Bugaychuk K.L. Corruption risks: concept, classification, methodology of evaluation, elimination measures [Electronic resource] - Access mode: http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.*
3. *Dmitriev Yu.V. Corruption risks in the activities of persons authorized to perform state functions / Yu.V. Dmitriev // Bulletin. The right to know everything about taxes and fees is 2015. – No. 14. – P. 80–85.*
4. *Kos, Drago. Management of Corruption Risks in the Civil Service of Ukraine (Procedures for Assessing Corruption Risks in the Activities of Officials): Techn. manual [Electronic resource]. – Access mode: vkksu.gov.ua/userfiles/technical_book.pdf.*
5. *Prevention and Counteraction of Corruption: A Textbook / [AMMhinnenko, O.V. Rusnak, AMMudrak, S.O. Kravchenko et al., Ed. prof. Mikhnenko AM // 3rd form., Additional. and processing. – K.: NAPA, – 2013. – 625 p.*
6. *Organization for the Prevention and Counteraction of Corruption in Ukraine: Teacher. manual / S. M. Klimova, T. V. Kovalev. – Kh. : View of KRI NAPA «Magister», 2012. – 200 p.*
7. *Corruption Perceptions Index 2017: Global Scores - Access Mode: https://files.transparency.org/content/download/2172/13704/file/CPI2017_FullDataSet.xlsx.*

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018.

Валерій Коваль,

здобувач юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна,
Директор юридичного департаменту
Міністерства оборони України

ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЯК САМОСТІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: ТЕОРЕТИЧНО-ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ

Визначено правові гарантії як самостійний елемент адміністративно-правового статусу військовослужбовців. Встановлено, що публічне адміністрування прав військовослужбовців останнім часом має нестабільний та інколи суперечливий характер, що негативно впливає на систему адміністративно-правових гарантій прав військовослужбовців та доводить необхідність їх підвищення.

Ключові слова: військовослужбовець, адміністративно-правовий статус, гарантії, права військовослужбовців.

Коваль В.

Правовые гарантии как самостоятельный элемент административно-правового статуса военнослужащих: теоретико-правовой аспект

Определены правовые гарантии как самостоятельный элемент административно-правового статуса военнослужащих. Установлено, что публичное администрирование прав военнослужащих в последнее время имеет нестабильный и противоречивый характер, что негативно образом отражается на системе административно-правовых гарантий прав военнослужащих и свидетельствует о необходимости их повышения.

Ключевые слова: военнослужащий, административно-правовой статус, гарантии, права военнослужащих.

Koval S.

Legal guarantees as an independent element of the administrative and legal status of servicemen: the theoretical and legal aspect

Legal guarantees are defined as an independent element of the administrative and legal status of servicemen. It has been established that the public administration of the rights of servicemen has not been stable and contradictory recently, which is negatively reflected on the system of administrative and legal guarantees of the rights of servicemen and demonstrates the need to increase them.

Keywords: serviceman, administrative and legal status, guarantees, rights of servicemen.

В умовах сьогодення наукова категорія «правовий статус» постійно піддається науковому аналізу як загалом, так і на рівні окремих його елементів. При цьому визначення гарантій у межах загального правового статусу людини та громадянина взагалі, так само як і окремих категорій громадян – дітей, жінок, осіб з обмеженими можливостями, пенсіонерів, іноземців, національних меншин та ін.), у сучасній доктрині права до цих пір має достатньо спірний та дискусійний характер. Це пов'язано насамперед з існуванням у науці різних підходів до «насичення» правового статусу необхідними елементами (обмежувальний, класичний та розширений підхід), за наявності яких дослідники надають різнобічне визначення як загальному правовому статусу, так і галузевому адміністративно-правовому статусу.

Ми є прихильниками більш класичного підходу до визначення адміністративно-правового статусу військовослужбовців та основними його елементами вважаємо права, обов'язки, гарантії, відповідальність. Але при цьому слід зазначити, що за наявності різних обставин (будь-то особливий період, воєнний стан, надзвичайний стан чи інший особливий правовий режим), адміністративно-правовий статус військовослужбовців може бути наповнений окремими додатковими елементами. Але правові гарантії як самостійний елемент адміністративно-правового статусу військовослужбовців, на наш погляд, займають своє місце серед обов'язкових та невід'ємних його складових елементів.

У всіх галузях права, коли йдеться про права людини, особи, громадянина, або будь-якої іншої категорії громадян, одразу прийнято підіймати питання про їх гарантування, а саме яким чином та за

допомогою яких гарантій та якими механізмами їх реалізації, права можна вважати гарантованими державою. В умовах перманентного здійснення реформування організації та функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань (сукупності військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності та недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій) важливе місце займає питання про визначення гарантій як одного з базових, основних елементів адміністративно-правового статусу військовослужбовців.

При цьому, як зазначають учені, практика свідчить, що у забезпеченні правового статусу військовослужбовців та його гарантуванні виникає низка проблем, серед яких привертає увагу певна неврегульованість окремих сторін правовідносин, що пов'язані зі службовою діяльністю військовослужбовців та притягненням їх до юридичної відповідальності, наявність необґрунтованих обмежень їх прав і свобод, недостатня дієвість загально-соціальних та юридичних гарантій їх прав, недосконалість правового регулювання їх соціального захисту.

Погоджуючись із цим, відзначимо, що також більш гостро наразі постає проблема з приводу обмеження (призупинення) прав військовослужбовців як в умовах мирного часу, так і в період особливих правових режимів, які пов'язані як зі специфікою самої військової служби, так і зі специфікою особливого режиму у разі його введення, який передбачає повну та підвищену бойову готовність усіх армійських структур.

Наприклад, у 2014 р. у ході проведення заходів щодо підвищення обороноздатності держави Президентом України було підписано Указ [1], у якому зазначалося про здійснення призову, враховуючи загострення суспільно-політичної ситуації на сході та півдні України, факти неприхованої агресії, активізації дій незаконно створених збройних формувань проросійського спрямування, захоплення та блокування будівель органів державної влади, органів військового управління, військових частин, транспортних комунікацій у Донецькій і Луганській областях, що становить загрозу посягання на територіальну цілісність, втручання у внутрішні справи України з боку Російської Федерації, та з метою підтримання Збройних Сил України, інших військових формувань у боєздатному стані, нарощування їх здатності давати адекватну відповідь реальним і потенційним загрозам України.

Звернемо увагу, що згідно зі ст. 15 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», строки проведення призову (призовів) громадян України на строкову військову службу визначаються Указом Президента України, який публікується в засобах масової інформації не пізніше, як за місяць до закінчення року, що передує року призову (призовів) громадян України на строкову військову службу, крім указу про призов (призови) громадян України на строкову військову службу в особливий період, який публікується не пізніше, як за місяць до початку проведення призову (призовів) громадян України на строкову військову службу.

Тобто йдеться про те, що у разі підписання Президентом Указу про здійснення призову на законодавчому рівні не передбачено (а у цьому й немає необхідності) прописування тих юридичних фактів, за наявності чи відсутності яких він проводиться (як, наприклад, загострення суспільно-політичної ситуації, факти неприхованої агресії та ін., як це вказано у зазначеному документі). Таким чином, вказівка на фактичні причини призову в Указі про його проведення не передбачено чинним законодавством, адже ніяких інших причин існувати у цьому разі не може, окрім правових, з огляду на те, що такий призов передбачено чинним законодавством. У той же час, такий підхід Президента України як нормотворця та Верховного головнокомандувача Збройних Сил України свідчить про бажання надати суспільству додаткову аргументацію й пояснення стосовно такого кроку, що може розглядатися як додаткова юридична гарантія його належного виконання.

Разом із тим, слід констатувати, що наявність таких причин вказує на потребу уведення особливого правового режиму – до скажімо, воєнного стану, а не видання указу про проведення звичайного (планового) призову. Крім цього, звернемо увагу, на саму назву Указу Президента України, яким оголошено призов – «Про підвищення обороноздатності держави». Попередні Укази Президента, на підставі яких провадився призов громадян, мали назву, що відбивали сам зміст (тобто вони так й іменувалися «Про проведення (дата) призову»). На перший погляд виникає враження, що назва зазначеного Указу не повною мірою відповідає його змісту. Проте враховуючи ситуацію, яка склалась у реальній дійсності, слід зазначити, що цей нормативно-правовий акт засвідчив належну реакцію держави на ті події, що у той час відбувались.

До специфіки цього Указу також можна віднести те, що після прописування норм, які стосуються призову, у ньому йдеться про внесення змін до інших актів законодавства. На наше переконання, Указ про

проведення призову за своєю юридичною природою не повинен містити у своєму змісті окремих положень, які не стосуються самого призову. Внесення змін до законодавства повинно оформлюватися іншими нормативно-правовими актами. Відповідний Указ має містити лише посилання на чинне законодавство, яким передбачено проведення призову на строкову військову службу, основну частину та завдання, які ставляться перед центральними органами виконавчої влади або іншими органами влади, які можуть бути до цього залучені.

У зв'язку з цим проаналізуємо, наприклад, Укази Президента України «Про проведення у серпні 2017 року призову громадян України на строкову військову службу до Національної гвардії України» від 17 липня 2017 року, «Про звільнення в запас військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, призваних під час третьої черги часткової мобілізації» від 26 вересня 2016 року, «Про звільнення в запас військовослужбовців строкової служби, строки проведення чергових призовів та чергові призови громадян України на строкову військову службу у 2016 році» від 29 березня 2016 року. У тексті цих актів не позначаються причини проведення призову, як це здійснено в Указі Президента України «Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави», також назва кожного Указу відбиває його зміст. У зв'язку з чим вважаємо, що проведення призову у 2014 року мало свою специфіку, яка спрямована на відхід від традиційних підходів щодо оформлення відповідних Указів, у тому числі з метою передбачення додаткових правових гарантій адміністративно-правового статусу військовослужбовців.

У контексті розгляду гарантій забезпечення адміністративно-правового статусу військовослужбовців як окремого його елементу доречно також надати юридичну оцінку гарантіям встановлення особи військовослужбовця. Відповідний законопроект внесено до Верховної Ради України у 2016 році, який вже опрацьовано Комітетом з питань національної безпеки та оборони України. Зазначеним законопроектом пропонується внести зміни до Законів України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та «Про військовий обов'язок та військову службу». Нашу увагу привертають пропозиції запровадження додаткових гарантій для військовослужбовців та накладення додаткових обов'язків на державу для забезпечення цих гарантій.

Йдеться про гарантії встановлення особи військовослужбовця, порядок надання яких буде регламентувати нова стаття 11-1 Закону України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», якою відзначено, що з метою гарантованого встановлення особи військовослужбовця держава створює базу даних ДНК військовослужбовців. Далі за текстом прописано, що «отримання зразків ДНК відбувається за згодою (курсив – авт.) особи, яка вступає на військову службу». Тобто з цієї норми вбачається, що військовозобов'язаний (військовослужбовець) може як здавати зразки ДНК, так і може відмовитися. Звідси – надання власних зразків ДНК до бази даних військовозобов'язаним (військовослужбовцем) – це його право. На підтвердження того, що надання зразків ДНК до бази даних є правом, а не обов'язком військовозобов'язаного (військовослужбовця) свідчать й запропоновані зміни до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», а саме: «громадяни України, які призиваються або приймаються на військову службу, приймаються на службу у військовому резерві, та військовозобов'язані, призначені для комплектування посад за відповідними військово-обліковими спеціальностями під час проведення мобілізації, за їх згодою (курсив. – авт.) надають зразки ДНК до бази даних ДНК».

У цьому разі не виникає ніяких спірних питань, адже не порушуються загальні (конституційні) права військовослужбовців і якщо військовозобов'язаний (військовослужбовець) надає згоду на надання ДНК до бази даних, він вже стає суб'єктом адміністративно-правових відносин і для здійснення цього права буде застосовано адміністративно-правове регулювання означеного питання. Однак далі за текстом у статті 11-1 зазначеного законопроекту йдеться про те, що «встановлення особи військовослужбовця, у тому числі із застосуванням методів генетичної ідентифікації, є обов'язком держави». Крім цього, «уповноважений орган зобов'язаний надати можливість особі, яка вступає на військову службу, здати за допомогою неінвазивних методів біологічні зразки матеріалу, що містять ДНК цієї особи».

Вважаємо, що останнє положення можна тлумачити як у разі надання згоди військовозобов'язаним (військовослужбовцем) на надання зразків ДНК, уповноважений орган не має права йому відмовити, тобто не прийняти ці зразки. Але норма про те, що «встановлення особи військовослужбовця з застосуванням методів генетичної ідентифікації є обов'язком держави» не тлумачиться однозначно та має двояке сприйняття. Це можна розуміти як: 1) виконуючи обов'язок держави, який полягає у встановленні особи військовослужбовця із застосуванням методів ідентифікації, уповноважені органи державної влади мають право (для реалізації обов'язку) вимагати надання їм відповідного генетичного матеріалу, або 2) якщо до бази даних ДНК внесено генетичні дані військовослужбовця, уповноважений орган здійснює встановлення

особи, якщо не внесено – здійснює іншими методами (патологоанатомічна експертиза, впізнання та ін.). Такі істотні неточності повинні бути виправлені до ухвалення відповідного закону.

Якщо держава надає право військовослужбовцю надавати власний генетичний матеріал за його згодою до бази даних ДНК та гарантує у разі його отримання використовувати його при ідентифікації, жодна норма не повинна бути сформульована таким чином, що має неоднозначне тлумачення, адже це не тільки є порушенням нормотворчої техніки, а після ухвалення закону з такими формулюваннями призведе до масових порушень прав військовозобов'язаних (військовослужбовців) (незважаючи на те, що положення законопроекту спрямовано на забезпечення гарантування статусу військовослужбовця), що потягне за собою чисельні судові провадження з цього приводу.

Крім істотних зауважень, які ми висловили стосовно некоректних формулювань «майбутніх» норм закону, звертаємо увагу на використання термінів, які не повною мірою відповідають усталеній практиці застосування категоріально-термінологічного апарату у військовій сфері. Йдеться про такі: «вступає на військову службу», «призиваються на військову службу», «приймаються на військову службу» та ін. Таким чином, положення законопроектів особливо у військовій сфері повинні бути ретельно виважені, характеризуватися єдністю та однозначністю тлумачення (сприйняття) та єдиною стилістичною спрямованістю. Що стосується обговорюваного нами законопроекту, то можна вважати його занадто недосконалим у тому вигляді, який він є на сьогодні та над яким повинна провадитися плідна діяльність експертів, парламентарів та відповідних галузевих комітетів українського парламенту.

При дослідженні адміністративно-правових засад забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України, С. Ю. Поляков звертає увагу на те, що загально-правові гарантії (економічні, політичні, ідеологічні та організаційні гарантії) покликані забезпечити законність та дисципліну у межах управлінського процесу та супроводжуються здійсненням відповідних повноважень службовими особами у Збройних Силах. До спеціальних гарантій забезпечення законності у Збройних Силах України дослідник відносить законодавчі обмеження громадянських прав і свобод військовослужбовців, особливий режим юридичної відповідальності, заходи правового та соціального захисту, особливості адміністративно-правового забезпечення здійснення процесу управління у Збройних Силах України [2, с. 15].

На наше переконання, при розгляді адміністративно-правового статусу військовослужбовця доречно говорити не про звичайні гарантії, які у своїх працях розглядають учені-теоретики, вчені-конституціоналісти та здійснюють спробу їх класифікувати, а про адміністративно-правові гарантії, які, на наш погляд, є передбаченим чинним законодавством комплексом владних засобів впливу на сферу забезпечення адміністративно-правового статусу військовослужбовців з метою створення умов для безперешкодного здійснення військовослужбовцями своїх прав, якими вони наділені при проходженні військової служби.

Звернемо увагу, що ми говоримо саме про права військовослужбовців та заперечуємо існування свобод військовослужбовців у межах їх адміністративно-правового статусу, які, на наш погляд, притаманні виключно конституційно-правовому статусу та не властиві адміністративно-правовому статусу військовослужбовця з огляду на те, що проходження військової служби має власну специфіку та зумовлено імперативними приписами військового законодавства, а також військовим негласним (моральним) правилам, з якими ознайомлюється та які приймає та визнає військовослужбовець у разі потрапляння до військового колективу, тому виокремлення категорії «свободи військовослужбовця» вважаємо неможливим та необґрунтованим у контексті їх розгляду як елементу адміністративно-правового статусу.

Враховуючи вищевикладене, адміністрування прав військовослужбовців останнім часом має нестабільний та інколи суперечливий характер, що негативним чином відбивається на системі адміністративно-правових гарантій прав військовослужбовців та доводить необхідність їх підвищення. Останні політичні та економічні події, що відбуваються у нашій державі, також негативним чином відбиваються на майновому стані не тільки звичайних громадян, а й на майновому стані військовослужбовців та членів їх сімей. Тільки у 2017 р. Окружний адміністративний суд м. Києва, розглядаючи позов про неприйняття порядку та умов реалізації Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», визнав протиправною діяльність Кабінету Міністрів України стосовно неприйняття порядку та умов реалізації чинного законодавства у частині одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків та підвірних будівель, приєднання їх до інженерних мереж, комунікацій, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків і благоустрій садових ділянок.

Таке рішення, безперечно, є кроком у напрямі забезпечення гарантій адміністративно-правового статусу військовослужбовців, але відповідний моніторинг ситуації щодо бездіяльності органів виконавчої

влади та органів військового управління повинен провадитися регулярно, а не час від часу для уникнення неузгодженостей та прогалин чинного законодавства, яке стосується сфери забезпеченості прав військовослужбовців, урахувавши те, що бюджетом України на 2018 р. передбачена можливість надання державних гарантій на:

- фінансування програм, пов'язаних з підвищенням обороноздатності і безпеки держави, в частині забезпечення Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України захищеними засобами зв'язку та спеціальною броньованою технікою;
- створення виробничих потужностей для виготовлення продукції оборонного призначення, в тому числі для виробництва боєприпасів;
- фінансування будівництва житла для військовослужбовців за проектами Державної іпотечної установи.

Отже, можна відзначити певні спроби Української держави здійснювати кроки у напрямі запровадження гарантій для забезпечення адміністративно-правового статусу військовослужбовців. Але на сьогодні рано говорити про те, що адміністративно-правовий статус військовослужбовця є стабільним, захищеним, забезпеченим та найголовніше гарантованим військовим управлінням та державою і Українській державі ще необхідно привести у відповідність та оновити законодавчі акти, що спрямовані на урегулювання правовідносин у військовій сфері. Про те, що Закон України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та їх сімей» та деякі інші нормативні акти є безнадійно застарілим та потребує докорінних змін, висловлювалася та висловлюється значна кількість науковців, але держава у цьому напрямі не здійснює якихось реформаторських кроків, а час від часу вносить дрібні зміни до цього Закону, які кардинально не змінюють ситуацію для поліпшення статусу військовослужбовців.

У цьому разі доречно звернути увагу, що для набуття спроможностей Збройних Сил для ефективного реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості серед напрямів, що прописані у Білій книзі – 2016, на шостому місці стоїть удосконалення нормативно-правової бази, до цього напряму розробники Білої книги 2016 надають перевагу таким напрямам, як використання міжнародної військово-технічної допомоги, автоматизація процесів управління та обліку та інші напрями, які, на наш погляд, необхідно провадити вже після того, як законодавча база у військовій сфері відповідатиме вимогам сучасному стану, буде усунена значна кількість колізій.

Список використаних джерел

1. Про підвищення обороноздатності держави : Указ Президента України № 447/2014 від 1 травня 2014 року // *Офіційний вісник України*. – 2014. – № 37. – Ст. 23
2. Поляков С. Ю. *Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Ю. Поляков. – Харків, 2013. – 40 с.*

References

1. *Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro pidvyshchennya oboronozdatnosti derzhavy : pryiniaty 1 trav. 2014 roku № 447/2014 [Decree of the President of Ukraine on improving the state's defense capability from May 1 2014 № 447/2014]. (2014, May 1). Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine, 37, pp. 23 [in Ukrainian].*
2. *Polyakov, S.YU. (2013) Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennya zakonnosti ta pravoporyadku u Zbroynykh Sylakh Ukrayiny [Administrative and legal principles of ensuring law and order in the Armed Forces of Ukraine]. Extendent abstract of Doctor`s thesis. Kharkiv [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 14.05.2018.

Віталій Кондратенко,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
і правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Проаналізовано нормативно-правові акти, у яких закріплено механізми організації та реалізації професійної орієнтації. З'ясовано систему адміністративно-правових засобів забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю та запропоновано окремі шляхи їхнього розвитку.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, органи публічної адміністрації, особи з інвалідністю, професійна орієнтація.

Кондратенко В.

Актуальные вопросы совершенствования административно-правовых средств обеспечения профессиональной ориентации лиц с инвалидностью

Осуществлен анализ нормативно-правовых актов, в которых закреплены механизмы организации и реализации профессиональной ориентации. Выяснена система административно-правовых средств обеспечения профессиональной ориентации лиц с инвалидностью и предложены отдельные пути их развития.

Ключевые слова: административно-правовые средства, органы публичной администрации, лица с инвалидностью, профессиональная ориентация.

Kondratenko V.

Pressing questions of perfection of administrative facilities of professional orientation of persons with disability

The analysis of normative acts the mechanisms of organization and realization of professional orientation are envisaged in that is carried out in the article. The system of administrative facilities of professional orientation of persons is found out with disability and the separate ways of their development are offered.

Keywords: administrative facilities, organs of public administration, persons with disability, professional orientation.

Постановка проблеми. Право на працю є складною соціально-економічною та юридичною конструкцією, яка базується на ст. 43 Конституції України, набула свого розвитку в сукупності різногалузевих правових положень. У силу системних порушень функцій організму люди з інвалідністю потребують особливих владних зусиль з боку компетентних органів державної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування адміністративного та фінансового характеру щодо пошуку підходящої роботи з урахування офіційних медичних рекомендацій. Разом із тим, адміністративно-правове забезпечення права на працю вказаної категорії осіб не обмежується лише працевлаштуванням й належною організацією подальшої зайнятості.

Повнота системи публічного забезпечення права на працю передбачає включення до неї відповідних адміністративно-правових засобів, спрямованих на реалізацію професійної орієнтації. Остання є однією із основних складових трудової діяльності та ефективної соціальної інтеграції осіб з інвалідністю. Отже, професійна орієнтація виступає обов'язковою ланкою реалізації права на працю, що сприяє формуванню та визначенню у таких людей професійних інтересів, здібностей, мотивування до активної трудової діяльності тощо.

Стан дослідження. Теоретико-правовий аналіз актуальних питань щодо правового забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю, а також відповідної практичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування протягом останніх років здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: Л. Г. Авдєєв, Л. В. Балабанова, Ю. А. Будник, Д. М. Виноградський, О. Й. Лесько, В. Т. Лозовецька, Л. І. Михайлова, Л. І. Ніколюк, О. В. Сардак, Н. А. Стельмах, О. М. Шканова та ін.

Метою дослідження є з'ясування системи адміністративно-правових засобів забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю та визначення подальших шляхів її розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття, форми та види професійної орієнтації є предметом постійних наукових пошуків представників різних сфер знань, однак найбільший інтерес проявляють вчені, що досліджують питання соціалізації особистості та менеджменту персоналу. У цьому ракурсі Л. І. Михайлова вказує, що професійна орієнтація уособлює систему методів, засобів впливу на осіб, які навчаються та працевлаштовуються, спрямована на своєчасне залучення їх у виробництво, раціональну розстановку та ефективне використання на основі об'єктивної оцінки та врахування схильностей, здібностей та якісних характеристик [1, с. 68].

Л. І. Ніколюк, Л. О. Пономаренко, Н. А. Стельмах наголошують, що за несталих умов економічної конкуренції людина прагне до самореалізації в конкретній професії та загалом в різних сферах життя через досягнення нею вершин професійної майстерності у вчасно обраній сфері трудової діяльності. Професійна орієнтація як система заходів підтримки особистості в ситуації професійного вибору й зростання покликана створити профорієнтаційне середовище для самостійного узгодження особистістю динамічних суперечностей між вимогами професії та досягнутим рівнем розвитку у межах обраного виду праці [2, с. 25].

Правовий базис з окреслених питань ґрунтується на положеннях Закону України «Про зайнятість населення», згідно з яким з метою професійного самовизначення кожен має право на професійну орієнтацію, яке забезпечується шляхом надання послуг з вибору або зміни професії, виду діяльності тощо. Професійна орієнтація передбачає комплекс соціально-економічних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення, виявлення здібностей, інтересів та інших чинників особистості, що впливають на вибір або зміну професії та виду трудової діяльності [3].

У Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» наведено інше поняття професійної орієнтації, яке враховує специфіку особливих трудових потреб осіб з інвалідністю, однак не у повній мірі узгоджується із визначенням наведеним вище. Так, професійна орієнтація – складова реабілітаційного процесу, що включає систему форм, методів, засобів впливу на особу для сприяння її професійному самовизначенню з урахуванням стану здоров'я, освітнього рівнів, інтересів, здібностей, психофізіологічних особливостей та потреб економіки [4]. Водночас у Положенні про організацію професійної орієнтації населення, затвердженому наказом МОН України № 27/169/79 від 31.05.1995 р. (далі – Положення про організацію професійної орієнтації населення), зазначено, що професійна орієнтація населення – комплексна система форм, методів та засобів впливу на особу з метою оптимізації її професійного самовизначення на основі врахування професійно важливих особистісних характеристик кожного індивідуума та потреб ринку праці. Вона спрямована на досягнення збалансованості між професійними інтересами і можливостями людини та потребами суспільства в конкретних видах професійної діяльності [5].

Сукупність заходів з професійної орієнтації передбачає надання населенню актуальної інформації та проведення консультування, а також здійснення професійного добору і відбору з подальшою адаптацією на робочому місці. У цьому процесі провідна роль відводиться професійному консультанту, часто фахівцю у сфері психології чи соціальної педагогіки, який здійснює допомогу у виборі або зміні професії чи виду діяльності, на основі індивідуальних характеристик людини.

Отже, лише дотримання засад комплексності на вказаних етапах професійної орієнтації дозволить повноцінно залучати до праці значну кількість населення з психофізичними порушеннями функцій організму. Обов'язковими умовами професійного інформування та консультування осіб з інвалідністю виступає таке: а) надання чіткої, розлогої та зрозумілої інформації про стан ринку праці та найбільш затребувані професії без акцентування лише на сферах, які підходять для таких осіб, не допускаючи підстав для дискримінації; б) професійний і толерантний підхід до індивідуальних якостей особи, щодо якої здійснюються профорієнтаційні заходи; в) консультування здійснювати у ракурсі мотивування до активної трудової діяльності, з роз'ясненням позитивних соціальних, економічних та інших аспектів постійної зайнятості.

Важливими етапами професійної орієнтації є професійний добір, що передбачає систему профдіагностичного обстеження, спрямованої на визначення конкретних професій, найбільш придатних для оволодіння ними конкретною особою. Після визначення найбільш підходящої професії чи сфери зайнятості проводиться професійний відбір з метою визначення ступеню придатності особи до окремих видів професійної діяльності згідно з нормативними вимогами. У Положенні про організацію професійної орієнтації населення закріплено, що професійний відбір має здійснюватися за процедурою у відповідно до Переліку професій та спеціальностей, що вимагають професійного відбору, однак вказаний документ на сьогодні не прийнятий. Важливим є розробка вказаного акту Кабінетом Міністрів України, де окремі положення присвятити питанням забезпечення рівності осіб з інвалідністю до неупередженого професійного відбору.

Отже, професійну орієнтацію слід розглядати у широкому та вузькому значенні, де широке розуміння охоплює не лише системну спрямованість дорослої особи на професійне навчання та підбір конкретної професії за перманентних змін ринку праці. Вона включає низку інших варіативних мотивів діяльності та категорій населення, зокрема здобувачів освіти молодого віку, формуючи у них певне мислення та вектори первинного здобуття і розвитку професійних компетентностей у ході здійснення освітнього процесу.

Проведений аналіз основних нормативно-правових актів з окреслених питань дозволяє зробити висновок, що на сьогодні відсутнє єдине законодавче бачення щодо системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю, напрямів реалізації їхніх відповідних владних повноважень, а також узгодженості дій та співпраці між органами публічної адміністрації. Зокрема, у Концепції державної системи професійної орієнтації населення, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України № 842 від 17.09.2008 р., визначено, що публічне управління у цій сфері здійснюють такі центральні органи виконавчої влади: Мінсоцполітики України – щодо всіх соціальних груп незайнятого та зайнятого працездатного населення; МОН України – щодо дітей та молоді, які навчаються у закладах освіти різних рівнів; МОЗ України – щодо осіб зі стійким розладом функцій організму, які призводять до обмеження життєдіяльності [6]. Натомість у Положенні про організацію професійної орієнтації населення визначено, що управління професійною орієнтацією осіб з інвалідністю здійснюють виключно Мінсоцполітики України та МОЗ України, у системі яких на всіх рівнях призначаються працівники, відповідальні за цю роботу.

У відповідності до вітчизняного законодавства профорієнтаційною роботою щодо осіб з інвалідністю цілеспрямовано або опосередковано займається значна кількість установ, діяльність яких врегульована нормами адміністративного законодавства, у тому числі: а) в освітній сфері: заклади освіти загально- та спеціального типів, міжшкільні навчально-виробничі комбінати; б) у медико-реабілітаційній сфері: заклади охорони здоров'я, навчально-реабілітаційні установи, реабілітаційні установи, медико-соціальні експертні комісії; в) у соціально-трудова сфері: управління соціального захисту населення, центри зайнятості, територіальні органи Мінсоцполітики України, молодіжні центри праці, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Відповідно до Положення про професійну орієнтацію молоді, яка навчається, затвердженого наказом МОН України та Мінсоцполітики України № 159/30/1526 від 02.06.1995 р., професійна орієнтація здійснюється системою закладів освіти України на всіх рівнях освіти. Вона охоплює допрофесійний і професійний періоди [7]. У даному випадку адміністративно-правові засоби забезпечення професійної орієнтації узгоджуються з відповідними юридичними засобами організації та реалізації права вказаної категорії осіб на освіту. Разом з тим слід зауважити, що органи публічної адміністрації здійснюють не лише загальну організацію професійної орієнтації у межах освітнього процесу у закладах загальної середньої освіти, але й забезпечують ґрунтовну трудову підготовку окремої категорії учнів старшого шкільного віку у міжшкільних навчально-виробничих комбінатах [8].

Адміністративно-правовий механізм реалізації другого із зазначених періодів здійснення професійної орієнтації включає загальну та спеціальну складові, що охоплює не лише час навчання, але й подальший пошук роботи. Загальний порядок стосується всього працездатного населення, що передбачає самостійні та ініціативні дії, зокрема осіб з інвалідністю, спрямовані на реєстрацію у центрах зайнятості як безробітних згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 198 від 20.03.2013 р. Після чого на виконання вимог положень наказу Мінсоцполітики України, МОН України № 318/655 від 31.05.2013 р., та інших відповідних нормативно-правових актів проводяться різні види профорієнтаційної роботи.

Щорічно у середньому профорієнтаційні послуги Державної служби зайнятості отримують близько 900 тис. осіб, які навчаються у закладах загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти [9]. Разом із тим, на сьогодні дієвість профорієнтаційної роботи, яка проводиться системою центрів зайнятості, хоча й охоплює понад 95% всіх зареєстрованих безробітних, залишається на неналежному рівні, що визнано офіційно відповідними контролюючими органами. На вирішення цієї проблеми запроваджено Програму Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017–2020 рр., схвалено постановою Правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття № 145 від 07.09.2017 р. Разом із тим, у цій програмі щодо осіб з інвалідністю відсутні будь-які згадки.

Отже, розвиток професійної орієнтації людей з системними порушеннями функцій організму слід розпочати із закріплення відповідних положень у Програмі Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017–2020 рр. Крім того, спільним наказом Мінсоцполітики України, МОН України, МОЗ України та Державної служби зайнятості затвердити План дій щодо розвитку професійної орієнтації осіб з інвалідністю до 2022 р.

Пропонований стратегічний документ має узгоджуватися з постановою Правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття № 145 від 07.09.2017 р., включаючи два етапи реалізації. Перший етап (2019–2020 рр.), який спрямований на таке: удосконалення відповідного законодавства; забезпечення суб'єктів надання профорієнтаційних послуг необхідними матеріалами з питань профорієнтації осіб з інвалідністю; укомплектування навчально-реабілітаційних установ і центрів зайнятості спеціалістами з професійної орієнтації; розвиток системи професійної орієнтації учнів (вихованців) старших класів закладів освіти загального і спеціального типу щодо усвідомленого вибору професії.

Другий етап (2021–2022 рр.), який спрямований на таке: впровадження дистанційної форми профорієнтації; адаптацію профорієнтаційних послуг з використанням інтернет-ресурсів органів публічної адміністрації до потреб осіб з інвалідністю; активізацію профорієнтаційної діяльності центрів професійно-технічної освіти Державної служби зайнятості із залученням роботодавців; розвиток практики профорієнтації людей з особливими освітніми потребами та одночасним набуттям ними практичних навичок; розширення співпраці місцевих органів публічної адміністрації і центрів зайнятості щодо здійснення профорієнтації на рівні об'єднаних територіальних громадах.

Окрім наведеного загального порядку забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю, законодавством передбачено також спеціальний порядок, який має більш комплексний характер, та поряд із системою центрів зайнятості, організується та реалізується й іншими суб'єктами надання відповідних послуг. Згідно з п. 4.4 Положення про організацію професійної орієнтації населення алгоритм залучення таких людей до трудової діяльності передбачає активну участь органів та установ охорони здоров'я та соціального захисту населення. У даному випадку профорієнтація розділена на два етапи, де спочатку вона проводиться вказаними суб'єктами, після чого відбувається направлення до центрів зайнятості. Таким чином, щодо осіб з інвалідністю здійснюється комплекс профорієнтаційних заходів спеціалістами різного спрямування, що зумовлено їхніми індивідуальними специфічними характеристиками, для подальшого кращого професійного добору чи відбору.

Забезпечення права на професійну орієнтацію не обмежується виключно діяльністю Державної служби зайнятості та державними органами і установами, які сприяють такій діяльності. Зумовлено це тим, що трудова діяльність осіб з інвалідністю поряд із працевлаштування може мати інший характер, який пов'язаний з підприємницькою діяльністю, самозайнятістю та ін. Таким чином, важливим є фактор професійної визначеності таких людей, які вони реалізують вже за власним баченням і реальними психофізичними можливостями. З урахуванням зазначеного, Порядок надання територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, послуг з професійної орієнтації осіб, затверджений наказом Мінсоцполітики України № 2 від 03.01.2013 р., унормовує профорієнтаційну роботу, встановлює чіткі вимоги до надання відповідних послуг.

Висновки. З урахуванням вищевикладеного слід зробити висновок, що система адміністративно-правових засобів забезпечення професійної орієнтації осіб з інвалідністю включає таке: а) адміністративно-правові положення, в яких закріплено механізм забезпечення права на працю за рахунок здійснення професійного інформування, консультування, добору і відбору суб'єктами публічного і приватного права; б) затверджений порядок надання профорієнтаційних послуг компетентними органами публічної адміністрації, окремими державними установами, а також форми та напрями їхньої взаємодії; в) організаційна та виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб щодо організації та реалізації профорієнтаційної роботи.

Профорієнтаційна робота щодо осіб з інвалідністю в Україні не відповідає міжнародним стандартам і реальним потребам ринку праці розвинутих країн світу, де враховуються інтереси національних економік у поєднанні із задоволенням особливих професійних потреб вказаної категорії осіб. Вітчизняна система професійної орієнтації на всіх ланках має недовірливий характер, оскільки передбачені законодавством адміністративно-правові засоби її забезпечення спрямовуються переважно на формальну реалізацію владних повноважень компетентних органів публічної адміністрації. У зв'язку із чим насамперед слід спільним наказом Мінсоцполітики України, МОН України, МОЗ України та Державної служби зайнятості затвердити План дій щодо розвитку професійної орієнтації осіб з інвалідністю до 2022 р. та послуговуватися пропонувані Типовим порядком надання послуг з професійної орієнтації населення.

Список використаних джерел

1. Михайлова Л. І. *Управління персоналом : навч. посіб.* / Л. І. Михайлова. – К. : ЦУЛ, 2007. – 248 с.
2. Пономаренко Л. О. *Розвиток професійної орієнтації в Україні : наук.-допом. бібліогр. покажч.* / Л. О. Пономаренко, Н. А. Стельмах. – Ч. : НДППН, 2009. – 196 с.

3. Закон України Про зайнятість населення № 5067-VI : прийнятий 5 лип. 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
4. Закон України Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні № 2961-IV : прийнятий 6 жовт. 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2–3. – Ст. 36.
5. Наказ Міністерства освіти України Про затвердження Положення про організацію професійної орієнтації населення № 27/169/79 : прийнятий 31 трав. 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0190-95>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення № 842 : прийнята 17 верес. 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-n>.
7. Наказ Міністерства освіти України Про затвердження Положення про професійну орієнтацію молоді, яка навчається № 159/30/1526 : прийнятий 2 черв. 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0198-95>.
8. Наказ Міністерства освіти України Про затвердження Положення про міжшкільний навчально-виробничий комбінат № 430 : прийнятий 30 листоп. 1993 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0177-93>.
9. Програма Державної служби зайнятості щодо професійної орієнтації на 2017–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN036268.html/.

References

1. Mihaylova, L.I. (2007). *Upravlinnya personalom [Management a personnel]*. Kyiv: TsUL [in Ukrainian].
2. Ponomarenko, L.O., & Stelmah, N.A. (2009). *Rozvitok profesiyanoi orientatsiyi v Ukraini [Development of professional orientation is in Ukraine]*. Cherkasi: NDIPN [in Ukrainian].
3. *Zakon Ukrainy Pro zaunyatist naseleण्या : pryiniaty 5 lyp. 2012 roku № 5067-VI [Law of Ukraine on employment of population from July 5 2012, № 5067-VI]*. (2013). *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, art. 243 [in Ukrainian].
4. *Zakon Ukrainy Pro reabilitatsiyu osib z invalidnistyu v Ukrainy : pryiniaty 6 zhovt. 2005 roku № 2961-IV [Law of Ukraine on the rehabilitation of persons with disability in Ukraine from October 6 2005, № 2961-IV]*. (2006). *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 2-3, art. 36 [in Ukrainian].
5. *Nakaz Ministerstva osvity Ukrainy Pro zatverdzhennya Polozhennya pro organizatsiyu profesiyanoi orientatsii naseleण्या : pryiniaty 31 trav. 1995 roku № 27/169/79 [Order of Department of Education of Ukraine on the claim of Statute about organization of professional orientation of population from May 31 1995, № 27/169/79]*. (1995). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0190-95). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0190-95> [in Ukrainian].
6. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya Kontseptsii derzhavnoi systemy profesiyanoi orientatsiyi naseleण्या : pryiniata 17 veres. 2008 roku № 842 [Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine on Conception of the state system of professional orientation of population from September 17 2008, № 842]*. (2008). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-n). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-2008-n> [in Ukrainian].
7. *Nakaz Ministerstva osvity Ukrainy Pro zatverdzhennya Polozhennya pro profesiynu orientatsiyu molodi, яка навчається : pryiniaty 2 cherv. 1995 roku № 159/30/1526 [Order of Department of Education of Ukraine on the claim of Statute about the professional orientation of young people, that studies from June 2 1995, № 159/30/1526]*. (1995). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0198-95). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0198-95> [in Ukrainian].
8. *Nakaz Ministerstva osvity Ukrainy Pro zatverdzhennya Polozhennya pro mizhshkilniy navchalno-virobnichiy kombinat : pryiniaty 30 lystop. 1993 roku № 430 [Order of Department of Education of Ukraine on the claim of Statute about school educational productive combine from November 30 1993, № 430]*. (1993). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0177-93). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0177-93>. [in Ukrainian].
9. *Programa Derzhavnoi sluzhbi zaunyatosti schodo profesiyanoi orientatsiyi na 2017-2020 roky [The program of Government service of employment is in relation to a professional orientation on 2017-2020]* (n.d.). [search.ligazakon.ua](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN036268.html/) Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN036268.html/ [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21.03.2018.

Сергій Мельник,

начальник військово-юридичного факультету
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого полковник юстиції,
кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ

Проаналізовано особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління у сфері організації вищої військової освіти. Виявлено суперечності між положенням чинного Закону України «Про вищу освіту», засадами формування військової кар'єри та проходженням військової служби. Надано пропозиції, спрямовані на гармонізацію законодавства про вищу освіту з положеннями про проходження військової служби військовослужбовцем – начальником військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання).

Ключові слова: військова служба, суб'єкти військового управління, вища військова освіта, адміністративно-правовий статус суб'єктів військового управління.

Мельник С.

Некоторые аспекты усовершенствования административно-правового статуса субъектов военного управления в сфере высшего военного образования

Проаналізовані особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління у сфері організації вищого освіти. Виявлені противоречия між положеннями діючого Закону України «О высшем образовании», основами формування військової кар'єри та проходженням військової служби. Предложеної напрямлення гармонізації законодавства о высшем образовании с положеннями о прохождении военной службы военнослужащим – начальником военного учебного подразделения высшего учебного заведения и факультета (отделения) высшего военного учебного заведения (высшего учебного заведения со специфическими условиями обучения).

Ключевые слова: военная служба, субъекты военного управления, высшее военное образование, административно-правовой статус субъектов военного управления.

Melnyk S.

Some aspects of improving the administrative and legal status of subjects of military administration in the sphere of higher military education

The features of the administrative and legal status of subjects of military administration in the sphere of organization of higher education are analyzed. The contradictions between the provisions of the current Law of Ukraine «On Higher Education», the foundations of the formation of a military career and the passage of military service are revealed. The directions of harmonization of legislation on higher education with the provisions on the military service by a serviceman – the head of the military educational unit of a higher educational institution and the department (department) of a higher military educational institution (higher education institution with specific training conditions) are proposed.

Keywords: military service, subjects of military administration, higher military education, administrative and legal status of subjects of military administration.

Якість організації та функціонування системи військового управління є визначальною умовою належного розвитку та реформування Збройних сил України та інших військових формувань, а також реалізації оборонної політики України та забезпечення воєнної безпеки як найважливішої складової національної безпеки. При цьому військове управління, що являє собою особливий різновид управління державного, стає потужним чинником для того, щоб Збройні сили України та інші військові формування належним чином виконували ті складні та багатогранні задачі, які на них покладено згідно з Конституцією та законами України.

Військове управління здійснюється суб'єктами військового управління, під якими автори навчального посібника «Військова адміністрація» за редакцією М. М. Тищенка розуміють конкретні органи військового управління, їх посадові особи, які виконують управлінські функції та наділені для

цього відповідними повноваженнями [1, с. 69]. Варто додати, що такі суб'єкти, крім того, мають особливий адміністративно-правовий статус.

Система суб'єктів військового управління є складною та розгалуженою. В основі її побудови покладено систему Збройних сил України та інших військових формувань, особливості їхньої організації та функціонування, специфіку поставлених завдань. Останні, як відомо, є дуже важливими та формулюються у тому числі й на рівні Основного Закону України (у найбільш концентрованому вигляді вони знайшли своє відбиття у ст. 17 Конституції України). Поточне військово-законодавство та законодавство з питань безпеки, деталізуючи положення Основного Закону України, розкривають складні завдання, покладені на систему суб'єктів військового управління. Так, Закон України «Про оборону» визначає основні завдання з підготовки держави до оборони та відсічі збройної агресії проти України (ст. 3–4): підготовка держави до оборони в мирний час включає: прогнозування та оцінку воєнної небезпеки і воєнної загрози; проведення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах підготовки держави до оборони; здійснення заходів у зовнішньополітичній сфері, спрямованих на запобігання збройному конфлікту та відсічі збройній агресії; формування та реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави; удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних сил України та інших військових формувань, забезпечення необхідної чисельності їх особового складу, а також їх розвиток, підготовку і підтримання на належному рівні боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування; розвиток військово-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах; забезпечення на особливий період Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту підготовленими кадрами, рятувальною та іншою технікою, продовольством, речовим майном, іншими матеріальними та фінансовими ресурсами; здійснення заходів з планування та підготовки руху опору; забезпечення готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань цивільного захисту в особливий період; забезпечення Збройних сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів підготовленими кадрами, озброєнням, військовою та іншою технікою, продовольством, речовим майном, іншими матеріальними та фінансовими ресурсами; розвиток військово-технічного співробітництва з іншими державами з метою забезпечення Збройних сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів озброєнням, військовою технікою і майном, які не виробляються в Україні; підготовку національної економіки, території, органів державної влади, органів військового управління, органів місцевого самоврядування, а також населення до дій в особливий період; створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів; забезпечення охорони державного кордону України; військово-патріотичне виховання громадян України, підготовку молоді до служби в Збройних силах України, забезпечення престижу військової служби; забезпечення розвитку воєнної науки, формування науково-технічного і технологічного набуtku для створення високоефективних засобів збройної боротьби; захист інформаційного простору України та її входження у світовий інформаційний простір, створення розвинутої інфраструктури в інформаційній сфері; забезпечення відкритого та демократичного цивільного контролю у сфері оборони в порядку, визначеному законодавством, та дотримання вимог щодо збереження державної таємниці; здійснення заходів з кібероборони (активного кіберзахисту) для захисту суверенітету держави та забезпечення її обороноздатності, запобігання збройному конфлікту та відсічі збройній агресії. Як видно, серед значної кількості заходів основні з них покладаються саме на суб'єктів військового управління, які детермінують особливості їхнього статусу, а також специфіку діяльності.

Стаття 3 Закону України «Про Збройні сили України» визначає, що організаційно Збройні сили України складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій.

Варто звернути увагу і на ті суб'єкти військового управління, що організують процес військової освіти. При цьому базовим, основоположним та профільним у цій сфері є Закон України «Про вищу освіту», який повинен діяти узгодженим чином з системою нормативно-правових актів, що складають військово-законодавство. Цей нормативно-правовий акт встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях.

Отже, Закон України «Про вищу освіту» регулює цілий спектр питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням суб'єктів військового управління у сфері вищої військової освіти. Слід констатувати, що адміністративно-правовий статус названий у цьому правовому приписі суб'єктів військового управління встановлюється цілою низкою нормативно-правових актів, що належать до системи військового законодавства. Це пов'язано з тими специфічними рисами, які властиві освітянському процесу в означеній сфері, специфікою вищих навчальних закладів, у межах яких цей процес реалізується, а також суб'єктів військового управління і самого військового управління. Під останнім М. М. Тищенко, В. В. Богущкий та Є. І. Григоренко розуміють засновану на вимогах Конституції та законів України активну і цілеспрямовану, постійно здійснювану виконавчо-розпорядчу діяльність органів військового управління та їхніх посадових осіб, що має особливий характер та спрямована на виконання поставлених перед Збройними силами України та іншими військовими формуваннями цілей та завдань і пов'язана із забезпеченням належної їх організації та функціонування [2, с. 54].

Щодо наведеної специфіки, то про неї частково йдеться у ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту», де вказується на те, що військовий навчальний підрозділ вищого навчального закладу та факультет (відділення) вищого військового навчального закладу розглядаються як вищий навчальний заклад із специфічними умовами навчання. Це свідчить про прагнення законодавця враховувати специфіку військової сфери, а також військово-службових відносин, що виникають під час здобуття вищої військової освіти, адміністративно-правового статусу відповідних суб'єктів.

У той же час у Законі України «Про вищу освіту» є положення, які не тільки нехтують військовою специфікою, але й суперечать приписам військового законодавства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту», керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не можуть перебувати на цих посадах більш, як два строки. Ця загальна норма, як видно, стосується і військовослужбовців – начальників, що здійснюють керівництво військовим навчальним підрозділом вищого навчального закладу та факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання).

У той же час (у структурі цієї статті є ч. 5, яка покликана розкрити деякі особливості правового статусу суб'єктів військового управління в означеній сфері. Так, у вказаному правовому приписі йдеться про те, що керівництво військовим навчальним підрозділом вищого навчального закладу та факультетом (відділенням) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання) здійснює начальник, який призначається на посаду за конкурсом. Порядок проведення конкурсу визначається нормативно-правовими актами державного органу, до сфери управління якого належить вищий військовий навчальний заклад (вищий навчальний заклад із специфічними умовами навчання), військовий навчальний підрозділ вищого навчального закладу, за погодженням з центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Разом із тим ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» обходить своєю увагою терміни перебування на відповідних посадах суб'єктів, що здійснюють військове управління. Отже, це питання урегулюється загальною нормою, що зафіксована у частині 1 статті 35 названого Закону. Слід звернути увагу на те, що такий стан речей безпосередньо суперечить положенням військового законодавства, особливостям кар'єрного зростання військовослужбовців, а також принципу розумності при формулюванні нормативно-правової моделі адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, що проходять військову службу у відповідних навчальних закладах.

У сфері державного управління та проходження державної служби є потреба організації планомірного проходження державної, у тому числі й військової служби. Так, для того, щоб зайняти посаду начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання) слід виконати відповідні умови. Так, відповідно до ч. 2 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту», керівник факультету (навчально-наукового інституту) повинен мати науковий ступінь та/або вчене (почесне) звання відповідно до профілю факультету (навчально-наукового інституту). Отже мінімально що він повинен зробити, – це підготувати та захистити кандидатську дисертацію. Ця вимога Закону є абсолютно обґрунтованою, оскільки освітянський процес, окрім іншого, також передбачає проведення наукових досліджень, що означає наявність мінімального рівня ознайомлення та розуміння начальниками його специфіки, у зв'язку з цим захист дисертації буде свідчити про наявність такого розуміння, а також опанування всіма відповідними методами наукового пізнання.

Отже, військовослужбовець — начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання), що має науковий ступінь кандидата наук, проходить на цій посаді військову службу, скажімо, у військовому званні полковника. Проте згідно з ч. 1 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту», керівництво факультетом здійснює декан (начальник), керівництво навчально-науковим інститутом – директор (начальник), які не можуть перебувати на цих посадах більш як два строки, тобто така норма обмежує його у строках перебування на цій посаді. При цьому після закінчення цих строків військовослужбовцю, у зв'язку з таким обмеженням, необхідно переходити у межах цього підрозділу на іншу посаду, яка, як правило, буде передбачати нижче військове звання, або з метою планомірного розвитку військової кар'єри, скажімо, переходити для подальшого проходження військової служби до військових частин, які не належать до системи вищої військової освіти. В останньому випадку постає питання про використання його потенціалу як кандидата (доктора) наук або доцента (професора). Наведені два шляхи розвитку військової кар'єри будуть не вигідними як для самого військовослужбовця, так і для держави, яка витратила значні кошти на підготовку наукового співробітника.

Для вирішення цієї ситуації ми пропонуємо доповнити ч. 5 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» третім реченням такого змісту: «Начальник військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання) перебуває на цій посаді безстроково у межах контракту та проходить військову службу відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Вважаємо, що такий підхід буде сприяти сталості організації та функціонування системи суб'єктів військового управління у межах вищої військової освіти, а також не буде суперечити засадам проходження військової служби (ст. 22-26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу») та розвитку військової кар'єри військовослужбовця — начальника військового навчального підрозділу вищого навчального закладу та факультету (відділення) вищого військового навчального закладу (вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання). Крім того, це сприятиме гармонізації законодавства про вищу освіту з розгалуженою системою військового законодавства.

Список використаних джерел

1. Тищенко М. М. *Військова адміністрація : навч. посіб.* / М. М. Тищенко, В. В. Богущкий, Є. І. Григоренко ; за заг. ред. М. М. Тищенка. – [2-ге вид., переробл. та доповн.]. – Х. : Право, 2014. – 364 с.
2. *Основи військового управління : навч. посіб.* / М. М. Тищенко, В. В. Богущкий, Є. І. Григоренко ; за заг. ред. М. М. Тищенка. – [2-ге вид., перероб. та доп.]. – Х. : Юрайт, 2017. – 360 с.

References

1. Tyshchenko, M. M., Bohuts'kyu, V. V., Hryhorenko, Ye I. (2014) *Viy's'kova administratsiya [Military administration]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
2. Tyshchenko, M. M., Bohuts'kyu, V. V., Hryhorenko, Ye I. (2017) *viys'kove upravlinnya [Military management]*. Kharkiv: yurayt [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.04.2018.

Валерія Миргород-Карпова,
аспірант, фахівець кафедри
адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
ННІ права СумДУ

МІЖНАРОДНІ ФІНАНСОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ¹

Проаналізовано вплив глобалізаційних процесів на фінансову систему України. Вивчено сутність поняття «фінансова система» та його основні складові. Визначено місце міжнародних фінансових установ у фінансовій системі України, їх вплив на фінансово-економічні показники в державі та тенденції співпраці з такими організаціями та установами, як МВФ, МБРР, ЄБРР, ЄІБ.

Ключові слова: фінансова система України, міжнародні фінансові організації, органи управління, міжнародні фінансові відносини.

Миргород-Карпова В.

Международные финансовые организации как субъекты финансовой системы Украины

Проанализировано влияние глобализационных процессов на финансовую систему Украины. Изучена сущность понятия «финансовая система» и ее основные составляющие. Определено место международных финансовых учреждений в финансовой системе Украины, их влияние на финансово-экономические показатели в государстве и тенденции сотрудничества с такими организациями, как МВФ, МБРР, ЕБРР, ЕИБ.

Ключевые слова: финансовая система Украины, международные финансовые организации, органы управления, международные финансовые отношения.

Myrhorod-Karpova V.

International financial organizations as subjects of the financial system of Ukraine

The article analyzes the influence of globalization processes on the financial system of Ukraine. The article analyses the essence of the concept «financial system» and its main components and determines the place of international financial institutions in the financial system of Ukraine, their influence on financial and economic indicators in the state and trends of cooperation with such organizations and institutions as the IMF, IBRD, EBRD and EIB.

Keywords: financial system of Ukraine, international financial organizations, administrative bodies, international financial relations.

Постановка проблеми. Під впливом глобалізаційних процесів у світі поступової популярності набирає зовнішня фінансова допомога, направлена на покращення добробуту населення та економічний розвиток держав. Даний процес набув свого поширення ще в 60-х рр. минулого століття та вже на початку ХХІ ст. почав проходити під егідою реалізації Цілей розвитку тисячоліття, основними результатами співпраці країн з міжнародними фінансовими організаціями у відповідності до яких є трансформація народного господарства, впровадження новітніх інноваційних технологій, зміни економічного, політичного та соціального характеру та як результат покращення життя населення та подолання бідності. Однак проводячи ґрунтовне дослідження в даній сфері та вивчаючи статистичні показники, Т. В. Кожухова [12, с. 126], А. С. Марина [13, с. 14], Я. І. Чайковський [18, С. 207] та інші дійшли висновку, що загальні показники реалізації вище вказаних Цілей є незадовільними, в тому числі і в нашій державі. В результаті чого в наукових колах висловлюються різні позиції щодо наслідків такої фінансової допомоги та насамперед негативних для країн та суспільства.

Однак переживаючи кризову ситуацію в більшості сферах, показником чого виступає зростання безробіття та бідності, збільшення державного боргу, поступове зменшення виробництва, інфляційні процеси, криза в банківській сфері тощо, Україна обрала курс на співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями, щодо залучення поворотних та безповоротних фінансових ресурсів для стабілізації економічної, фінансової, політичної, соціальної ситуації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження проблеми правового аналізу міжнародних фінансових організацій як суб'єктів фінансової системи України проаналізовано в роботах таких науковців, як: Ю. В. Гаруст, Т. В. Кобзева, Т. В. Кожухова, А. С. Марина, Я. І. Чайковський та інші.

© Валерія Миргород-Карпова, 2018

¹ Робота виконана в рамках проекту № 0118U003582.

Метою статті є дослідження суб'єктів фінансової системи України та виокремлення міжнародних фінансових організацій такими, що входять до фінансової системи держави як суб'єкти виникаючих міжнародних відносин.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи позиції науковців щодо визначення категорії «фінансова система» як правової, вважаємо, що найбільш точно та повне визначення даної дефініції було надано Ю. В. Гарустом, під яким науковець визначає багаторівневу соціальну систему, яка включає в себе врегульовану відповідними правовими нормами держави сукупність усіх наявних сфер фінансових відносин та відповідних суб'єктів таких відносин, які забезпечують збалансоване функціонування та взаємодію цих певних сфер та здійснюють управління ними [3, с. 30].

Питання включення міжнародних фінансів та міжнародних фінансових відносин до структури фінансової системи України є дискусійним, адже донедавна даний вид відносин науковці не досліджували взагалі як складову фінансової системи України. Так, М. І. Карлін говорить, що фінансова система держави складається з п'яти основних складових [11, с. 15]: державних фінансів; фінансів підприємств та суб'єктів господарювання; страхування; фінансового ринку; фінансів домогосподарств.

Дещо інша позиція висловлена О. П. Орлюк, де в дослідженнях науковця визначаються дві головні ланки фінансової системи держави, кожна з яких має чітко встановлений перелік елементів [2, с. 21]:

1) публічні державні та муніципальні фінанси, які включають централізовані та децентралізовані фонди: публічні централізовані фонди (державний та місцеві бюджети); публічні позабюджетні централізовані фонди (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб); державний та муніципальні кредити; державне обов'язкове особисте і майнове страхування; фонди державних та муніципальних фінансових установ, у тому числі і банків; децентралізовані державні та муніципальні фонди, які утворюються державними та/або комунальними підприємствами, яким було передано державне та/або комунальне майно;

2) фінанси суб'єктів господарювання: фонди підприємницьких товариств; фонди непідприємницьких товариств.

Однак за станом на сьогодні неможливо оминати вагомість фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій, іноземних держав та донорських установ в економіці України. Лише з 1994 р. з початку реалізації програми Механізму фінансування системних перетворень від Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) як найбільшого кредитора отримано 31,3 млрд. дол. США кредитних коштів. Дані фінансові ресурси надаються державі у разі реалізації низки вимог (проведення в країні реформ у політичній та економічній сферах, досягнення відповідних показників стабільності розвитку, дефіциту бюджету, монетарних показників тощо). Основними цілями надання кредитів є підтримка платіжного балансу країни, поповнення золотовалютних резервів, фінансування дефіциту бюджету, що відповідно робить можливим проведення грошових реформ, підтримання стабільності валюти [19].

За роки незалежності в Україні вже склалися тенденції до співпраці з окремими міжнародними фінансовими організаціями, причому систематичне кредитування держава отримує від Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – МБРР), Європейського банку реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР), Європейського інвестиційного банку (далі – ЄІБ) (Таблиця 1). При цьому кожного наступного року держава отримує більше таких кредитних коштів, порівняно з попереднім. З 1991 р. Україна, у відповідності до статистичних даних Міністерства фінансів України, отримала від Європейського Союзу (далі – ЄС) 12 млрд. євро та від Світового банку (далі – СБ) 11,9 млрд. дол. США.

Таблиця 1

Обсяги фінансових ресурсів, залучених від міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів у 2014–2018 рр.

	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
МБРР, тис. грн.	2 347 352,9	4 610 849,7	5 110 849,7	5 324 770,5	6 851 513,2
ЄБРР, тис. грн.	2 036 700	3 726 852,5	4 343 998,3	2 211 170,5	2 354 817,8
ЄІБ, тис. грн.	1 701 674,9	4 460 239,3	4 296 552	7 226 374,5	6 407 084
Всього:	6 085 727,8	12 797 941,5	13 751 400	14 762 315,5	15 613 415

Джерело: складено автором на основі даних законів України про державний бюджет України за 2014–2018 роки.

Щодо коштів, котрі надаються Україні на безповоротній основі, то у відповідності до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» офіційних трансфертів від ЄС, урядів, іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ надано на суму 2 372 523,8 тис. грн. Крім того, на сьогодні Україна реалізує значну кількість програм співробітництва, пов'язаних з міжнародною технічною допомогою. Так, за станом на 01.03.2018 р. Міністерством економіки розвитку та торгівлі України зареєструвало 188 діючих проектів, при цьому загальна сума допомоги за даними проектам становить 6 032 665 533 дол. США.

З огляду на таку тенденцію та досліджуючи проблематику функціонування фінансової системи держави, її сутність та структуру, О. Р. Романенко вказує на існування п'яти сфер фінансових відносин в Україні, які відповідно і утворюють п'ять складових елементів структури фінансової системи: 1) рівень світового господарства (міжнародні фінанси: міжнародний фінансовий ринок, фінанси міжнародних організацій, фінанси міжнародних інституцій); 2) рівень макроекономіки (державні фінанси: державні та місцеві бюджети, державні цільові фонди, фінанси державного сектору, державний кредит); 3) рівень мікроекономіки (фінанси суб'єктів господарювання: фінанси підприємств та організацій); 4) фінансовий ринок (ринок грошей, цінних паперів, фінансових послуг, кредитних ресурсів); 5) страхування (соціальне, особисте, майнове, страхування ризиків в підприємницькій діяльності, страхування відповідальності) [17, с. 54].

Аналізуючи позиції вчених та положення норм чинного законодавства України, на нашу думку, найбільш повна структура фінансової системи України була визначена в роботах Ю. В. Гаруста, який запропонував окреслити структуру фінансової системи держави, поклавши в основу критерій – сфери фінансових відносин. Як результат, виділено п'ять основних складових [3, с. 31]: міжнародні фінансові відносини; державні фінансові відносини; місцеві та комунальні (регіональні) фінансові відносини; фінансові відносини суб'єктів господарювання; фінансові відносини домогосподарств (фізичних осіб). Враховуючи той факт, що ми досліджуємо фінансову систему на основі наукових розробок Ю. В. Гаруста та Т. В. Кобзевої, адже вважаємо їх такими, що відповідають актуальним питанням функціонування та побудови фінансової системи України, при цьому вони зазначають, що фінансова система є системою, котра включає сфери фінансових відносин та суб'єктів, які здійснюють збалансоване їх функціонування.

На нашу думку, міжнародні фінансові відносини – це системи відносин, які є складовою фінансової системи держави між суб'єктами міжнародної економіки з приводу акумулювання, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів та міжнародних фінансових потоків.

Закон України «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства за гарантіями інвестицій» №2402-ХІІ від 03.06.1992 р. поклав початок співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями, найбільш привабливим для України при цьому виступив Міжнародний валютний фонд [4].

Для фінансової системи України є характерною подвійність суб'єктів, котрі здійснюють збалансоване функціонування міжнародних фінансових відносин. Адже в даній сфері завжди є донор та реципієнт. В межах даного дослідження основними донорами виступають міжнародні фінансові організації, а реципієнтом при цьому є Україна через органи державної влади. Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, або особи, яка виконує його обов'язки (міністр фінансів України), за дорученням Кабінету Міністрів України (п. 2 ч.1 ст. 16 Бюджетного кодексу України) [1]. При цьому саме Кабінет Міністрів України визначає основні умови здійснення державних запозичень, у тому числі основні умови кредитних договорів. Саме Міністерство фінансів України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» № 375 від 20.08.2014 р. одним із основних завдань своєї діяльності має забезпечення формування та реалізацію єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, банками і міжнародними фінансовими організаціями [15]. Також у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» № 153 від 15.02.2002 р. Міністерство економічного розвитку та торгівлі є відповідальним за надіслання офіційних запитів до міжнародних організацій щодо залучення міжнародної технічної допомоги [16].

Таким чином, поряд з такими суб'єктами фінансової системи, котрі забезпечують та контролюють функціонування міжнародних фінансових відносин як органами державної влади, зокрема Кабінету Міністрів, міністерств, Верховної Ради України як контролюючого та погоджувального органу в даній сфері, міжнародні фінансові організації також входять до побудови даної системи (за суб'єктивною ознакою).

Для реалізації головних завдань органів державної статистики, визначених ст. 12 Закону України «Про державну статистику» № 2614-ХІІ від 17.09.1992 р. [5], затверджено наказом Державної служби статистики України № 330 від 16.11.2015 р. Статистичний класифікатор органів державного управління, що є чинним за станом на сьогодні та введено в дію з 04.04.2017 р. [14]. Органами державного управління визначені:

- міністерства, центральні органи виконавчої влади, органи державної влади зі спеціальним статусом, органи законодавчої та судової влади, інші державні органи та установи, що забезпечують здійснення повноважень Верховної Ради України, Президентом України, Кабінету Міністрів України;
- місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;
- державні наукові організації, державні корпорації, творчі спілки тощо, на які відповідними нормативно-правовими актами покладено функції з управління державним майном у конкретній сфері.

Таким чином, на законодавчому рівні визначено, що жодні міжнародні фінансові організації та установи не мають управлінських функцій в Україні та як результат не являються суб'єктами управління фінансовою системою держави.

Отже, світові глобалізаційні процеси є головною передумовою для зміцнення фінансових відносин між державами та побудови ефективної фінансової системи в країні. Відповідно, співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями та установами, спрямоване на залучення фінансових коштів, сприяє підвищенню стабільності фінансової системи України. Саме тому актуальним для нашої країни залишається питання формування дієвого механізму залучення таких коштів та їх подальше спрямування в середині країни для реалізації відповідних програм економічної та соціальної розбудови держави. Як результат, ми спостерігаємо вагомий вплив міжнародних фінансових організацій та установ на економіку країни та фінансову систему держави, але такий вплив відбувається лише в межах фінансування проектів і програм та кредитування, інвестування та надання грантів тощо. Однак дані організації мають подвійну правову природу: з одного боку, вони є суб'єктами фінансової системи як учасники міжнародних фінансових відносин, а з іншого, – вони відокремлені від управлінської сфери в державі та розподілу наданих фінансових ресурсів.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Воронова Л. К. Фінансове право України : підруч. / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2007. – С. 21–23.
3. Гаруст Ю. В. Організаційно-правова структура фінансової системи України за сферами виникнення фінансових відносин / Ю. В. Гаруст, Т. А. Кобзева // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 27–38.
4. Закон України «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства за гарантіями інвестицій» № 2402-ХІІ від 03.06.1992 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2402-12>.
5. Закону України «Про державну статистику» №2614-ХІІ від 17.09.1992 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2614-12>.
6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» №719-VII від 16.01.2014 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.
7. Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» №80-VIII від 28.12.2014 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» №928-VIII від 25.12.2016 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
9. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» №1801-VIII від 21.12.2016 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
10. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» №2246-VIII від 07.12.2017 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

11. Карлін М. І. Фінансова система України : навч. посіб. – К. : Знання, 2007. – 324 с.
12. Кожухова Т. В. Зовнішня допомога розвитку: проблеми підвищення ефективності. *Modern scientific researches and developments: theoretical value and practical results – 2016: Materials of International scientific and practical conference (Bratislava, 15–18 March 2016)*. К.: LCC «NVP» Interservice», 2016. P. 126–127.
13. Марина А. С. МВФ і Україна: історія співробітництва та сучасний стан відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. – 2016. – № 8. С. 12–15. Сер. : «Міжнародні економічні відносини та світове господарство».
14. Наказ Державної служби статистики України № 330 «Про затвердження Статистичного класифікатора органів державного управління від 16.11.2015 р.» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN015686.html.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» № 375 від 20.08.2014 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-n>.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» №153 від 15.02.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-n>.
17. Романенко О. Р. Фінанси : підруч. / О. Р. Романенко К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – 294 с.
18. Чайковський Я. І. Аналітична оцінка кредитних взаємовідносин України та МВФ. *Економічний аналіз*. – 2015. – Т. 21. – № 1. – С. 205–211.
19. Щодо вдосконалення роботи України з МВФ – МБРР : аналіт. записка // Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1601/>.

References

1. *Budget Code of Ukraine 07/08/2010 No. 2456-VI Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Voronova L.K. *Financial Law of Ukraine: textbook*. K: Precedent; Moya knyha, 2007. P.21-23.
3. Garust Y.V., Kobzeva T.A. *The organizational and legal structure of the financial system of Ukraine in the spheres of financial relations*. Law Forum. 2015. №5. P.27-38.
4. *Law of Ukraine «On Ukraine's accession to the International Monetary Fund, International Bank for Reconstruction and Development, International Finance Corporation, International Development Association and the Multilateral Investment Guarantee Agency» 03.06.1992, No. 2402-XII*. Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2402-12>.
5. *Law of Ukraine «On State Statistics» 17.09.1992 №2614-XII*. Retrieved from Verkhovna Rada of Ukraine. <http://zakon.rada.gov.ua/go/2614-12>.
6. *The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2014» 16.01.2014 № 719-VII*. Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.
7. *The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2015» 28.12.2014, No. 80-VIII* Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
8. *The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2016» December 25, 2016, No. 928-VIII*. Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
9. *The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2017» 21.12.2016, No. 1801-VIII*. Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
10. *The Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2018» 07.12.2017, No. 2446-VIII*. Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2446-19>.
11. Karlin M.I. *Financial System of Ukraine: a manual*. K.: Znannya, 2007. 324 p.
12. Kozhuhova T.V. *External development assistance: problems of efficiency improvement. Modern Scientific Researches and Developments: Theoretical Value and Practical Results – 2016: Materials of the International Scientific and Practical Conference (Bratislava, 15-18 March 2016)*. K.: LCC «NVP» Interservice», 2016. P. 126–127.
13. Marina A.S. *The IMF and Ukraine: the history of cooperation and the current state of relations*. *Naukovy visnyk of Uzhgorod National University. Series: International Economic Relations and World Economy*. 2016. No. 8. P. 12-15.

14. *By the order of the State Statistics Service of Ukraine on approval of the Statistical Classifier of Public Administration, November 16, 2015 №330. Retrieved from The Verkhovna Rada of Ukraine. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN015686.html.*
15. *Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Regulation on the Ministry of Finance of Ukraine, August 20, 2014 No. 375. Verkhovna Rada of Ukraine. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-p>.*
16. *Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Creation of a Unified System for the Involvement, Use and Monitoring of International Technical Assistance», February 15, 2002, No. 153. Retrieved from Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-p>.*
17. *Romanenko O.R. Finance: tutorial. K.: Center for Educational Literature, 2004. 294 p.*
18. *Tchaikovsky Y.I. Analytical assessment of credit relations between Ukraine and the IMF. Economic analysis. 2015. Volume 21. No. 1. P. 205-211.*
19. *Concerning the improvement of Ukraine's work with the IMF-IBRD. Analytical note. National Institute for Strategic Studies under the President of Ukraine: analytical notes. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1601/>.*

Стаття надійшла до редакції 16.05.2018.

Ігор Пирога,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного права
і порівняльного правознавства «ДВНЗ»
Ужгородського національного університету

МІНІМАЛЬНИЙ СПОЖИВЧИЙ БЮДЖЕТ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ

Проаналізовано недоліки нормативного та нормативно-статистичного методів визначення прожиткового мінімуму. Обґрунтовано їх непридатність для практичних розрахунків через відсутність об'єктивних критеріїв встановлення норм споживання непродовольчих товарів і послуг. Запропоновано нормативний метод визначення прожиткового мінімуму, що заснований на об'єктивних нормах споживання продуктів харчування і житлово-комунальних послуг.

Ключові слова: прожитковий мінімум, норми споживання, продовольчі товари, комунальні послуги, нормативний метод.

Пирога И.

Минимальный потребительский бюджет: нормативно-правового определения

Проанализированы недостатки нормативного и нормативно-статистического методов определения прожиточного минимума. Обосновано их непригодность для практических расчетов из-за отсутствия объективных критериев установления норм потребления непродовольственных товаров и услуг. Предложено нормативный метод определения прожиточного минимума, основанный на объективных нормах потребления продуктов питания и нормативах потребления жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: прожиточный минимум, нормы потребления, продовольственные товары, коммунальные услуги, нормативный метод.

Pyroha I.

Minimum consumer budget: legal definition

The work analyzes the disadvantages of normative and normative and statistical methods for determining the subsistence minimum. It is substantiated that they are not suitable for practical calculations due to the lack of objective criteria for setting standards for consumption of non-food products and services. The normative method of determining the subsistence minimum based on objective norms of consumption of food products and communal services is proposed.

Keywords: subsistence minimum, consumption norms, foodstuffs, utilities, normative method.

Постановка проблеми. Розробка і практичне втілення мінімальних соціальних стандартів і гарантій є визначальними для державної соціальної політики, спрямованої на забезпечення людині матеріальних і духовних благ. Формування системи державних соціальних стандартів, гарантій та нормативів розпочалося в Україні з прийняттям Законів України: «Про мінімальний споживчий бюджет» (1994 р.), «Про межу малозабезпеченості» (1995 р.), «Про прожитковий мінімум» (1999 р.), «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (2000 р.). Однак тлумачення соціальних стандартів і гарантій, які містять законодавчі та нормативні документи України, неповно розкривають сутність цих понять, не відображають їх характерних властивостей. Прийняті закони так і не сформували цілісну систему соціальних стандартів і нормативів. Зазначена проблематика вимагає детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню державних соціальних стандартів і гарантій присвячені праці багатьох українських і зарубіжних вчених, серед яких: В. Я. Бідак, Н. А. Волгін, С. А. Корецька, А. П. Крентовська, Е. М. Лібанова, А. Максимчук, О. Ф. Новікова, Теренса М. Ганслі, Д. В. Феоктисова та ін. При дослідженні державних соціальних стандартів, гарантій та нормативів вчені використовують різний термінологічний апарат, що істотно утруднює розуміння сутності цих понять.

Ст. 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» визначає: «Базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти» [1].

Метою статті є аналіз Закону України «Про прожитковий мінімум» з точки зору його змістового наповнення, виявлення недоліків формулювання окремих положень та обґрунтування об'єктивних критеріїв визначення мінімального споживчого бюджету на основі нормативів споживання продовольчих товарів і житлово-комунальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Визначення прожиткового мінімуму міститься в ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум»: «Прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування (далі – набір продуктів харчування), а також мінімального набору непродовольчих товарів (далі – набір непродовольчих товарів) та мінімального набору послуг (далі – набір послуг), необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну людину» [2].

Закон не визначає прожитковий мінімум фактично, а лише вказує потреби особистості, які повинні задовольнятися при доходах, рівних прожитковому мінімуму: набір продуктів харчування, достатній для забезпечення нормального функціонування організму; мінімальний набір непродовольчих товарів; мінімальний набір послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Конкретизація цих потреб винесена за межі Закону і покладена на Кабінет Міністрів України. У зв'язку з цим поняття «достатній набір» продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, що забезпечують нормальне функціонування організму людини і задовольняють основні соціальні та культурні потреби особистості, буде визначатися фінансовими ресурсами, які будуть у розпорядженні Кабінету Міністрів на відповідний фінансовий рік. Визначений так «прожитковий мінімум» буде затверджений Верховною Радою у бюджеті на фінансовий рік.

Перелік потреб, необхідних для підтримки гідного рівня життя, визначає «Загальна декларація прав людини», згідно зі ст. 25 якої: «1. Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї ...» [3].

Постанова Кабінету Міністрів України [4] конкретизує набори продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, достатніх для забезпечення нормального функціонування організму і задоволення соціальних і культурних потреб особистості. Відповідно до рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я, працюючій людині потрібно споживати не менше, як 2800 ккал на добу, що майже відповідає енергетичній цінності продуктів харчування, включених у набір. Нормативом можна визначити і набір житлово-комунальних послуг і зв'язку. Інші складові мінімального набору фактично не піддаються нормуванню, оскільки неможливо встановити мінімальний набір непродовольчих товарів та послуг, а культурні потреби взагалі не підлягають нормуванню. Різні категорії осіб мають дуже різні культурні потреби.

Нормативний метод визначення споживання непродовольчих товарів і послуг, що застосовується в Законі, має ряд недоліків. Термін використання непродовольчих товарів і побутових послуг фактично означає введення норм амортизації. Якщо для товарів тривалого користування амортизація в принципі допустима, то для мінімального набору предметів гардеробу для чоловіків і жінок працездатного віку і тих, які втратили працездатність, придатність амортизації дуже сумнівний метод. Тому передбачений Законом нормативний метод визначення прожиткового мінімуму на практиці неприйнятний у тій частині, де не можна встановити об'єктивні мінімальні норми споживання.

Для визначення прожиткового мінімуму більш вдалим є статистично нормативний метод, заснований на нормах споживання продовольчих товарів у натуральних показниках, а вартість непродовольчих товарів і послуг визначається співвідношенням до вартості продовольчих товарів. Такий метод використовується в Російській Федерації. Законом РФ «Про споживчий коштик» [5] встановлено такі співвідношення вартості непродовольчих товарів і послуг до вартості продуктів харчування: для всіх соціальних груп (працездатні, пенсіонери і діти) непродовольчі товари складають 50%, послуги – 50% від вартості продовольчих товарів. При наявності надійних статистичних даних про пропорції витрат на продукти харчування, непродовольчі товари та послуги такий метод є кращим.

Однак визначити фактичну структуру витрат домогосподарств дуже складно. Структура витрат залежить від наявних доходів, ведення підсобного господарства, належності до певної соціальної групи, наявності шкідливих звичок, традиції харчування, а головне – від співвідношення цін на товари/послуги. А це означає, що об'єктивний показник отримати таким методом також неможливо. Зазвичай структура витрат не досліджується, а задається певне співвідношення. У Законі РФ передбачена така структура витрат: продукти харчування – 50%; непродовольчі товари – 25%; послуги, включаючи житлово-комунальні (ЖКП), – 25%.

Для виправлення недоліків запропонованих пропорцій призначаються субсидії для оплати ЖКП. Розмір субсидій в Україні дорівнює величині прожиткового мінімуму. А це значить, що ніякої методики визначення прожиткового мінімуму не існує. Реальна структура витрат залежить від темпів інфляції для складових споживчого кошика. При різних темпах інфляції структура витрат буде постійно змінюватися, а значить, що постійно буде змінюватися і прожитковий мінімум. У цьому випадку більш прийнятним є нормативний метод, який спирається на норми витрат на ЖКП та норми споживання продуктів харчування. Ці норми мають об'єктивні критерії визначення.

Для розрахунку прожиткового мінімуму обчислимо, наприклад, середню сумарну вартість ЖКП для однокімнатної квартири, середньої площі 35 кв. м, на підставі тарифів на енергоресурси за станом на жовтень 2017 року і норм споживання на одну зареєстровану особу. Один споживач за місяць опалювального сезону сплатить комунальні квитанції на загальну суму 1665,66 грн. (Деталі розрахунку див.¹). Слід зауважити, що розрахунок зроблений за нормами споживання, а не за фактичними потребами. Для визначення прожиткового мінімуму необхідно встановити частку доходу, яка йде на оплату ЖКП. Якщо ця частка складає 30%, то прожитковий мінімум дорівнює: $1665,66/0,3 = 5552,2$ грн. Затверджений Законом розмір прожиткового мінімуму на 2017 рік – 1600 грн., що становить 96% лише вартості ЖКП. Для практичних розрахунків Закон України «Про прожитковий мінімум» не застосовується. Навіщо приймати закон, який не збираються виконувати?

Насправді проблема полягає в монопольних цінах і повній відсутності механізмів ціноутворення. Ціни на енергоносії (газ, вугілля, електроенергія), тепло, гарячу воду та інші послуги ніяк не співвідносяться з доходами споживачів. Виходів два: або обмежувати ціни монополій, або підвищувати доходи споживачів. Оптимальним є зустрічний рух – зниження цін і підвищення доходів споживачів.

Другий норматив для визначення прожиткового мінімуму ґрунтується на нормах споживання продовольчих товарів. Цей метод передбачає обчислення вартості продовольчих товарів, включених до споживчого кошика, і встановлення частки вартості продовольчих товарів у структурі споживання. За станом на серпень 2017 року вартість продуктового набору споживчого кошика склала 1026 грн². Якщо частка продуктового набору 30%, то прожитковий мінімум складе $1026/0,3 = 3420$ грн.

Використовуючи об'єктивні критерії, ми отримали два різних значення прожиткового мінімуму при досить збалансованій структурі споживчих витрат. Встановленням розумного співвідношення цін на продовольчі товари споживчого кошика і на оплату послуг ЖКП можна вирівняти розміри прожиткового мінімуму, розрахованого кожним методом. Для цього тарифи ЖКП потрібно знижувати, а прожитковий мінімум підвищувати, щоб протягом року-двох обидва мінімуму зрівнялись.

Можна змінювати і пропорції витрат на продукти харчування і ЖКП. Оптимізуємо структуру витрат. У табл. 1 представлені розрахунки прожиткового мінімуму для кількох значень норм витрат на ЖКП і норм витрат на продукти харчування. Вартість непродовольчих товарів не може становити менше п'ятнадцяти відсотків вартості продуктового набору. Ця норма встановлена Законом України «Про межу малозабезпеченості» № 190/94-ВР від 01.01.1995 [6].

Таблиця 1

Прожитковий мінімум, розрахований за нормами витрат на ЖКП і на продукти харчування

Плата за ЖКП, грн.	1665,66				
Частка витрат на ЖКП, %	30	40	50	48,7	60
Прожитковий мінімум за вартістю ЖКП, грн.	5552,2	4164,15	3331,32	3420	2776,1
Вартість продуктів харчування, грн.	1026				
Частка витрат на продукти, %	50	40	30	30	20
Прожитковий мінімум за нормами продуктового набору, грн.	2052	2565	3420	3420	5130
Частка витрат на непродовольчі товари, %	20	20	20	21,3	20

Вартість непродовольчих товарів і побутових послуг (без ЖКП) становить 20% прожиткового мінімуму. Для вирівнювання прожиткових мінімумів за нормами споживання продуктів харчування і нормами витрат на оплату ЖКП потрібно взяти таку структуру витрат: 48,7% – оплата ЖКП, 30% – вартість

¹ <http://domik.ua/novosti/skilki-splatyat-za-komunalni-poslugi-spozhivachi-v-kiyevi-v-opalyvalnomu-sezoni-n253477.html>.

² <https://www.slovoidilo.ua/2017/08/19/infografika/suspilstvo/yak-zrostav-czini-produktovij-koshyk-ukrayincyа>.

продовольчих товарів, 21,3% – вартість непродовольчих товарів і побутових послуг (без ЖКП). При такій структурі витрат обидва прожиткові мінімуми зрівнюються і складуть 3420 грн. Запропонований метод розрахунку дозволяє автоматично коригувати прожитковий мінімум з урахуванням змін у структурі споживання і різних темпів інфляції складових споживчого кошика.

Після оплати комунальних послуг 1665,66 грн. на оплату продуктів харчування і непродовольчих товарів залишається $3420 - 1665,66 = 1754,34$ грн. Прожитковий мінімум в Україні на 2018 рік становить майже таку ж суму 1762 грн.³, тобто взагалі не передбачає оплату ЖКП, непродовольчих товарів і послуг. Постановою № 822 від 14.05.1999 р. передбачена норма оплати ЖКП 15%. Решту повинна покривати субсидія. З прожиткового мінімуму 1762 грн. на оплату комунальних послуг використовується $1762 \times 0,15 = 264,3$ грн. На продукти харчування, непродовольчі товари та послуги залишається: $1762 - 264,3 = 1497,7$ грн. Субсидія на оплату ЖКП: $1665,66 - 264,3 = 1401,36$ грн. Сумарні витрати: $1762 + 1401,36 = 3163,36$ грн., що всього на 8% менше обчисленого нами прожиткового мінімуму **3420** грн⁴.

Якщо відмінити субсидії та визначити прожитковий мінімум у 3420 грн., то це вимагатиме витрат лише на 8% більше, ніж зараз. Зміниться лише спосіб витрат: при встановленні прожиткового мінімуму 3420 грн. споживач сплачує рахунки сам, при прожитковому мінімумі 1720 грн. половину витрат сплачує споживач – половина покривається за рахунок субсидій. Не факт, що перший спосіб вимагатиме більших витрат. Треба врахувати, що відміна субсидій передбачає звільнення великої армії чиновників, які здійснюють нарахування субсидій, перевірку права на їх отримання, займають певні приміщення і відволікають мільйони людей на подання документів тощо. А у 2018 р. заплановано ще й моніторинг витрат тих домогосподарств, яким призначена субсидія. Якщо поррахувати всі витрати, то цілком може виявитися, що підвищення прожиткового мінімуму для працездатних осіб до 3420 грн. виявиться економічно доцільним.

У Законі України «Про прожитковий мінімум» відсутнє поняття «споживчий кошик», хоча воно використовується в багатьох діючих нормативних документах саме в контексті визначення прожиткового мінімуму. Поняття «споживчий кошик» має правові підстави для використання, оскільки введено Законом України «Про мінімальний споживчий бюджет» № 1284-12, від 28.10.1994 р., який діє [7]. Закон України «Про прожитковий мінімум» повністю підміняє закон України «Про мінімальний споживчий бюджет». Виникає правова колізія, оскільки одне і те ж поняття має дві різні назви і регулюється двома нормативними актами з однаковою законодавчою силою. Таку колізію можна вважати умовною, оскільки більшу законодавчу силу має норма права, прийнята пізніше. Вважаємо за доцільне врегулювати протиріччя на законодавчому рівні, визнавши Закон України «Про мінімальний споживчий бюджет» таким, що втратив силу. Одночасно слід закріпити поняття «споживчий кошик» в Законі України «Про прожитковий мінімум».

Прожитковий мінімум у Російській Федерації визначається вартістю споживчого кошика, а також обов'язкових платежів і зборів. «Споживчий кошик – необхідний для збереження здоров'я людини і забезпечення її життєдіяльності мінімальний набір продуктів харчування, а також непродовольчих товарів і послуг, вартість яких визначається у співвідношенні до вартості мінімального набору продуктів харчування» [8]. Метод визначення споживчого кошика затверджується разом з Федеральним законом про прожитковий мінімум. Прожитковий мінімум для пенсіонерів розраховується з метою встановлення розміру соціальної доплати до пенсії.

Визначення прожиткового мінімуму як вартісної величини споживчого кошика є більш точним у порівнянні з тим, який передбачений Законом України. Крім того, вміст споживчого кошика і метод його визначення, а також прожитковий мінімум встановлюються Законами. Законом РФ передбачені також терміни перегляду прожиткового мінімуму і вмісту споживчого кошика. Прожитковий мінімум визначається щоквартально з урахуванням поточних цін, а вміст споживчого кошика переглядається не рідше одного разу на п'ять років.

В законодавстві України доцільно дати визначення поняття «споживчий кошик», який визначає нормативи споживання продуктів харчування і житлово-комунальних послуг. Для визначення вартості споживчого кошика щокварталу необхідно обчислювати вартість продовольчих товарів і житлово-комунальних послуг, помноживши їх суму на 1,25. Прожитковий мінімум дорівнює вартості споживчого кошика плюс передбачені законом податки і збори.

Закон України «Про прожитковий мінімум» має й інші недоліки. Зокрема, в абзаці 2 ст. 2 Закону України перераховані не всі види соціальної допомоги. Справедливою є вимога, що Закон повинен або

³ <http://www.buhoblik.org.ua/kadry-zarplata/oplata-truda/1957-1957-prozhitochnyj-minimum.html>.

⁴ Розрахований мінімум стосується опалювального сезону.

містити повний перелік видів соціальної допомоги, або посилання на інший закон, у якому конкретизовані види соціальної допомоги. Види соціального страхування визначені в статті 4 Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [9].

Частина 5 ст. 2 Закону містить неповний перелік галузей, у яких застосовуються соціальні гарантії та стандарти обслуговування і забезпечення. Повний перелік галузей, для яких визначені державні соціальні стандарти та гарантії на основі прожиткового мінімуму, дається в ст. 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» № 2017 ІІІ від 05.10.2000 р. [1].

Варто зауважити, що сфера застосування Закону «Про прожитковий мінімум» має обмежуватися визначенням вартісної величини прожиткового мінімуму на певну дату. Як і де буде використовуватися отримана цифра, необхідно визначити в тому законі, який її застосовує. Для виконання цієї функції в законі слід визначити: метод обчислення прожиткового мінімуму; нормативи, на яких ґрунтується застосований метод (нормативи споживання продуктів харчування і ЖКП); відповідальних за встановлені нормативи; терміни перегляду норм споживання; спосіб визначення вартості; державний орган, відповідальний за достовірність результатів обчислення вартості нормативів споживання; терміни перегляду нормативів. Прожитковий мінімум повинен включати обов'язкові платежі і збори. Для виконання зазначених функцій Закон України «Про прожитковий мінімум» слід написати заново.

Висновки. Обґрунтовано доцільність використання нормативного методу визначення прожиткового мінімуму на основі норм, які мають об'єктивне обґрунтування: нормативи споживання продуктів харчування і житлово-комунальних послуг. Вирівнювання вартісної оцінки цих нормативів визначає прожитковий мінімум і частку норм споживання складових споживчого кошика. Решта припадає на споживання непродовольчих товарів. Використовуючи ціни 2017 р., обчислений прожитковий мінімум в Україні, який складає 3420 грн.: в тому числі продукти харчування – 1026 грн. (30%); ЖКП (в опалювальний період) – 1665,54 грн. (48,7%); непродовольчі товари та послуги (крім ЖКП) 728,46 грн. (21,3%).

Список використаних джерел

1. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України № 2017-ІІІ від 05.10.2000 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 48. – Ст. 409. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2017-14>.
2. Про прожитковий мінімум : Закон України № 966-ХІV від 15.07.1999 р. [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 38. – Ст. 348. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
3. Загальна декларація прав людини [прийнята і проголошена резолюцією 217 А (ІІІ) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
4. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення : Постанова Кабінет Міністрів України № 780-2016-п від 11.10.2016 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF>.
5. О потребительской корзине в целом по Российской Федерации : Федеральный закон №277-ФЗ от 3 декабря 1997 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=138547&rnd=299965.2573923647#0>.
6. Про межю малозабезпеченості : Закон України № 190/94-вр: [введений в дію 01.01.1995 р.] [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 42. – Ст. 382. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/190/94-%D0%B2%D1%80>.
7. Про мінімальний споживчий бюджет : Закон України № 1284-ХІІ від 03.07.1991 р. – [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 42. – Ст. 553. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1284-12>.
8. О прожиточном минимуме в Российской Федерации : Федеральный закон №134-ФЗ от 10.10.1997 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102049769&rdk=&backlink=1>.
9. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України 16/98-вр від 14.01.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>.

References

1. 1284-12, L. o. (1991). On the Minimum Consumer Budget.: Отримано з Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1991. N 42. p.553: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1284-12>.
2. 134-FZ, F. L. (10 10 1997 p.). On the subsistence level in the Russian Federation.: Отримано з <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102049769&rdk=&backlink=1>.

3. 16/98-vr, L. o. (14 January 1998 p.). *Fundamentals of Ukrainian legislation on compulsory state social insurance*:. Отримано з <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>.
4. 190/94-v, L. o. (1994). *On the Limit of Lack of Security*:. Отримано з *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1994. N 42. Art. 382: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/190/94-%D0%B2%D1%80>.
5. 2017-14, L. o. (5 10 2000 p.). *On State Social Standards and State Social Guarantees*:. Отримано з *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine* 2000. N 48. Art. 409: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2017-14>.
6. 277-FZ, F. L. (3 December 1997 p.). *On the consumer basket as a whole for the Russian Federation*:. Отримано з <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=138547&rnd=299965.2573923647#0>.
7. 780-2016-n, R. o. (2016). *On approving sets of food products, sets of non-food products and sets of services for major social and demographic groups*: . Отримано з <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>.
8. 966-14:, L. o. (15 7 1999 p.). *On the subsistence minimum*:. Отримано з *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1999 N 38. Art. 348: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
9. *Assembly, t. U. (10 December 1948 p.). Universal Declaration of Human Rights [adopted and proclaimed by resolution 217 A (III)]* . Отримано з http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

Стаття надійшла до редакції 6.03.2018.

Іван Піляй,
аспірант Міжрегіональної академії
управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Досліджено поняття принципу транспарентності в органах прокуратури України. Проаналізовано нормативно-правове регулювання забезпечення обізнаності про систему та функціонування органів прокуратури. Подано визначення такого термінологічного ряду: «принцип транспарентності» та «правові норми реалізації принципу транспарентності». Запропоновано зміни до чинного законодавства з метою подолання колізій та прогалин у механізмі реалізації принципу транспарентності в органах прокуратури.

Ключові слова: органи прокуратури, принцип транспарентності, обізнаність, нормативно-правовий акт, відкриті дані, публічно-владна діяльність.

Піляй И.

Административно-правовые основы реализации принципа транспарентности в органах прокуратуры Украины

Исследовано понятие принципа транспарентности в органах прокуратуры Украины. Проанализировано нормативно-правовое регулирование обеспечения осведомленности о системе и функционировании органов прокуратуры. Дано определение следующего терминологического ряда: «принцип транспарентности» и «правовые нормы реализации принципа транспарентности». Предложены изменения в действующее законодательство с целью преодоления коллизий и пробелов в механизме реализации принципа транспарентности в органах прокуратуры.

Ключевые слова: органы прокуратуры, принцип транспарентности, осведомленность, нормативно-правовой акт, открытые данные, публично-властная деятельность.

Pilyai I.

Legal frameworks of transparency principle in the prosecutors activity of Ukraine

In the article, the author studies the concept of transparency of the prosecutor's office of Ukraine. The author analyzes a legal regulation of awareness of the system and prosecutor's functioning. Among other things, the author gives the definition of the following terminology: «principle of transparency» and «legal rules for the implementation of the transparency principle». The author proposes the changes to the current legislation in order to overcome conflicts and gaps in implementation of the transparency principle in the prosecutor's activity.

Keywords: a prosecutor's office, a principle transparency, an awareness, a legal act, an open data, publicly-power activities.

Обґрунтування проблеми. Слід погодитись, що будь-який вид публічно-владної діяльності функціонує за певною системою правил, які описують механізм адміністрування чи управління процесами та відносинами. Суб'єкти, що наділені владними повноваженнями, являються представниками цієї влади і також реалізують свій владний вплив за допомогою правил. Саме правові норми є основним засобом регулювання відносин у демократичному суспільстві. Органи прокуратури належать до особливо відповідальної категорії державних службовців, владна місія яких безпосередньо пов'язана із забезпеченням такої конституційної цінності, як верховенство права, елементом якого є транспарентність.

Принцип транспарентності – це складний правовий феномен комунікативної дійсності, що є базовою засадою функціонування інституції прокуратури, а вивчення засад існування та функціонування принципу транспарентності насамперед, здійснюється шляхом аналізу правових норм.

Постановка мети. У правовій та адміністративно-правовій доктрині міститься чисельна кількість визначень, ознак та особливостей дефініцій «правова норма», «принцип транспарентності», «прозорість виконавчої влади» тощо, тому не представляє особливої цінності їх аналіз та узагальнення. Разом з цим висвітлення вузьконаправленої тематики правових норм як засобів втілення принципу транспарентності в органах прокуратури є менш досліджуваним, а тому постає більш доцільним та актуальним напрямком для вивчення.

Виклад основного матеріалу. Питання загальної класифікації нормативно-правових актів в органах прокуратури було предметом досліджень вчених у різноманітних іпостасях. Серед них присутні

загальновідомі, шаблонні твердження, наприклад, М. К. Якимчука щодо змісту системи правового регулювання діяльності прокуратури [14, с. 31], так і більш спеціалізовані підходи до вивчення нормативної бази. Наприклад, С. В. Подкопаєв розмірковує про особливе значення відомчої регуляторної бази для діяльності прокуратури, що на його думку досить ефективно розвивається і в методологічній формі [6, с. 740]. Погоджуючись, слід додати, що оскільки легітимна мета прокуратури спрямована на раціональне тлумачення та ефективне застосування права, що поєднується із великим обсягом властивих дискреційних повноважень, роль відомчого інструктивного правового регулювання повинна мати місце та активно розвиватися у різних напрямках.

Закон України «Про прокуратуру» є ключовим елементом системи нормативних актів, проте положення підзаконних актів деталізують та конкретизують базові засади інформаційної діяльності. На думку М. І. Мичко, підзаконні правові акти, що регулюють діяльність органів прокуратури, включають: затверджені постановами Верховної Ради України нормативні акти Генерального прокурора, управлінські акти-рішення керівників прокуратур, Дисциплінарний статут прокуратури України тощо [5, с. 63]. Якщо узагальнити й інші висновки щодо загальної класифікації, то цілком можливо стверджувати, що вони відповідають усталеним знанням системи правового регулювання органів державної влади. Проте слід виокремити деякі нормотворчі та нормовстановлюючі особливості, які ідентифікують нормативно-правову роботу саме в органах прокуратури. По-перше, Генеральний прокурор України є особливим суб'єктом нормотворення в органах прокуратури. Згідно з ч. 2 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», накази Генерального прокурора нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [13]. По-друге, значну роль у внутрішньовідомчій нормопроектній роботі слід віднести органам прокурорського самоврядування, а саме: Всеукраїнській конференції прокурорів як вищого органу самоврядування, Раді прокурорів та кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів [13]. Так, Всеукраїнська конференція прокурорів затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів та положення про Раду прокурорів України [13], в яких містяться елементи забезпечення принципу транспарентності. По-третє, організаційна структура органів прокуратури України, яка, з одного боку, містить вертикальну ієрархію – регіональні та місцеві прокуратури, а з іншого – включає горизонтальне підпорядкування – підрозділ Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та військові прокуратури. Таким чином, нормативні акти поширюються не тільки на певну територіальну юрисдикцію, а й додатково диференційовані спеціалізацією. По-четверте, методичні вказівки та рекомендації за внутрішньовідомчою практикою та характером можна віднести до квазі-правових, інструктивних правил. Суб'єктами квазіправового нормотворення є науково-методичні ради та органи прокурорського самоврядування.

Таким чином, правові норми реалізації принципу транспарентності – це вид інформаційно-правових норм, сукупність нормативно-правових актів (в тому числі квазіправових), які встановлюють правила та процедури забезпечення реалізації принципу транспарентності. Їх призначення в цьому випадку полягають в такому: уніфікують дії (діяльність), рішення (управлінські, процесуальні, організаційні) з питань, пов'язаних із інформаційною відкритістю, статистикою, звітністю, поширенням відомостей, взаємодією із засобами масової інформації та інституціями громадського суспільства чи окремими громадянами; процесуалізують порядок, форми інформаційно-аналітичної, звітної діяльності; забезпечують єдність в правовому статусі, моделі інформаційних продуктів публічно-владної діяльності, а також управлінських рішень, дій працівників прокуратури, що спрямовані на поінформування та роз'яснення прав, обов'язків учасників кримінального процесу; закріплюють гарантії доступу до публічних відомостей, які не обмежені в обігу в органах прокуратури; встановлюють чіткі критерії обмеження відомостей, що не підлягають поширенню; встановлюють юридичну відповідальність за недотримання положень з питань непоінформування або відсутність інформаційно-комунікативної роботи з основних напрямків прокурорської діяльності; виокремлюють стратегічні завдання та перспективи удосконалення політики поінформованості з метою підвищення рівня обізнаності суспільства.

Дія правових норм в урегулюванні відносин інформаційно-комунікаційної дійсності проявляється в нормах низки нормативних актів, різноманітних за юридичною силою, сферою поширення, часом дії, учасників, суб'єктів нормотворення тощо.

Основним правовим джерелом і одночасно засобом забезпечення принципу транспарентності є Закон України «Про прокуратуру» [13]. Саме він встановлює засади інформування суспільства про діяльність прокуратури, забезпечення гласності, публічності, відкритості, а також встановлює основи процесуального забезпечення обізнаності. Окрім цього, Закон України «Про прокуратуру» забезпечує чітку поін-

формованість про порядок доступу до професії прокурора, а також встановлює деякі засади обов'язкової публічно-звітної роботи прокурора як основи транспарентного статусу прокуратури та їх підконтрольність суспільству.

Як зазначалось, акумулювання ефекту принципу транспарентності найбільшим чином досягається через клієнтоорієнтовну інформаційну політику. Таким чином, одним із критеріїв класифікації правового регулювання забезпечення принципу транспарентності є залежність від інформаційного споживача.

Засоби масової інформації (далі – ЗМІ), з одного боку, є суб'єктом отримання інформації, а з іншого, – розпорядником та поширювачем інформаційного продукту, тому взаємодія із ЗМІ в будь-якому випадку є вигідною інформаційною політикою у реалізації принципу транспарентності.

Закон України «Про прокуратуру» встановлює особливості забезпечення обізнаності суспільства загалом, у тому числі через використання власного веб-сайту, веб-сайтів загальнодержавних та місцевих засобів масової інформації, інших органів державної влади (ст. 6).

Висновок (2013) № 8 Консультативної Ради Європейських прокурорів «Про взаємостосунки між прокурором і ЗМІ» встановлює загальні рекомендації у співробітництві прокурорів та медіа, зокрема, визначає такі принципи взаємодії: свободи самовираження і засобів масової інформації, обов'язки нерозголошення, права на інформацію, принцип прозорості, права на особисте життя і гідність, а також на таємницю слідства, презумпції невинності, рівноправності сторін, права на захист і неупереджений судовий розгляд [7].

Наказ Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) № 6 від 06.10.1998 р. «Про заходи щодо поглиблення ділових зв'язків із засобами масової інформації» встановлює, що взаємодія органів прокуратури із ЗМІ здійснюється для забезпечення об'єктивного та оперативного висвітлення у ЗМІ правоохоронної діяльності органів, прокуратури і поліпшення організації роботи щодо роз'яснення законодавства, активного сприяння формуванню об'єктивної громадської думки про діяльність прокуратури, а також недопущення публікацій та передач, що розкривають державні таємниці, їх конфіденційність та розголошують таємницю слідства [10]. Із зазначеного Наказу також випливають форми інформаційної взаємодії: використання ЗМІ для повідомлення про підстави відкриття кримінальних проваджень, арешту осіб, які вчинили злочини, та про результати судового розгляду кримінальних справ, що становлять громадський інтерес, а також про наслідки прокурорських перевірок, якими викриті грубі порушення законності; спільний аналіз та об'єктивне поширення відомостей про стан законності та злочинності, характер правопорушень, прокурорської та слідчої практики тощо [10].

Такий внутрішньовідомчий акт, як Наказ ГПУ «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» № 218 від 18 вересня 2015 року, визначаючи загальні засади порядку інформування про діяльність органів прокуратури, розширює ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» такими положеннями: по-перше, виокремлює форми взаємодії прокуратури зі ЗМІ, констатує, що для максимально повного й об'єктивного донесення до громадськості інформації про діяльність органів прокуратури вони систематично повинні брати безпосередню участь у заходах медійного характеру (брифінгах, прес-конференціях, теле- і радіоєфірах, інтерв'ю тощо) [11]; по-друге, закріплює необхідність реагування на діяльність ЗМІ, зокрема, шляхом щоденного проведення моніторингу інформаційного простору щодо висвітлення діяльності органів прокуратури у ЗМІ, повідомлень про злочини та інші порушення закону, а зміст матеріалів критичного характеру потребує невідкладного доведення до відома керівників прокуратур [11]. Зазначене положення слід вважати своєрідним контрінформаційним заходом, покликаним сприяти виявленню та протидії інформаційному потоку, який несе необ'єктивні дані про діяльність прокуратури та загрожує підриву довіри до них.

Щодо інформаційного співробітництва із громадянами, які безпосередньо не являються учасниками кримінального процесу, то варто відзначити, що нормативно-правове регулювання з цього питання є досить різностороннім.

Відносини громадян та органів прокуратури становлять чи не найбільшу цінність у публічно-владній діяльності органів прокуратури, а отже, такому предмету інформаційної діяльності відводиться особливе місце, в тому числі з огляду на необхідність забезпечення транспарентності. Правовим джерелом забезпечення обізнаності громадян у рамках кримінального процесу є Кримінальний процесуальний кодекс [4], який: встановлює процедури та обов'язки прокурорів щодо ознайомлення учасників кримінального процесу із матеріалами кримінального процесу; визначає порядок та способи поінформування про права і обов'язки та встановлює можливість і порядок їх оскарження; містить процесуальні строки щодо поінформування учасників кримінального процесу та визначає правові наслідки для сторони обвинувачення у разі їх недотримання; закріплює правові гарантії щодо забезпечення повноти та зрозумілості обвинувачень та підозр стосовно осіб, які не володіють мовою судочинства.

Так, Порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затверджений Наказом ГПУ № 357 від 20 грудня 2017 року, є основним внутрішнім нормативним актом,

що регулює порядок звернення в органи прокуратури [3]. Нормопроектний підхід, що базується на диференціації типів звернення (первинні, повторні, дублетні, неодноразові, електронні), сприяє уникненню формальних ризиків у процедурах реалізації принципу транспарентності, що в результаті сприяє підвищенню його якості та ефективності.

Наступний критерій класифікації нормативно-правового регулювання реалізації принципу транспарентності кореспондується залежно від форм доступу, оприлюднення, поширення, доведення інформації до адресанта чи цільової аудиторії.

Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом [8]. Зазначені форми доступу до публічної інформації цілком охоплюються Законом України «Про прокуратуру» у питаннях забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури.

Механізм правового регулювання доступу до публічної інформації розширює своє регуляторне поле відомчою нормативною продукцією, яка з урахуванням специфіки роботи органу державної влади демонструє ті форми та методи поширення даних, які найбільш повно забезпечували б реалізацію Конституції України та законів України про інформацію.

На виконання ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до п. 2.2. Інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України, оприлюднення публічної інформації органами прокуратури, до прикладу, в офіційних друкованих виданнях відбувається шляхом її розміщення у відомчому журналі «Вісник прокуратури України», інших друкованих ЗМІ тощо [2]. До цього слід додати що органи прокуратури України не можуть виступати засновниками (співзасновниками) друкованих засобів масової інформації відповідно до ст. 8 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [9].

Проте друкований спосіб поширення інформації на сьогодні вже не є настільки актуальним, як електронний. Це зумовлено багатьма факторами інформатизації, які розширюють можливість громадськості швидко та безпосередньо, використовуючи комп'ютерну техніку та персональні мобільні пристрої, отримувати відомості та дані, що стосуються діяльності органів прокуратури. Тому особливої уваги потребує розвиток механізмів забезпечення принципу транспарентності в органах прокуратури в електронній формі з використанням можливостей мережі Інтернет.

Найбільший обсяг публічної інформації та найбільш широка аудиторія забезпечується шляхом використання веб-сайту ГПУ (<https://www.gp.gov.ua>). Постановою Кабінету Міністрів України № 3 від 4 січня 2002 року «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» передбачається два основні аспекти правового регулювання оприлюднення інформації про діяльність органів державної влади, в тому числі органів прокуратури, в мережі Інтернет. По-перше, оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі. По-друге, оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом: 1) розміщення і постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» та цього Порядку на офіційних веб-сайтах; 2) створення Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян [12].

Наступним способом оприлюднення інформації про діяльність прокуратури відповідно до абзацу 3 п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є вивантаження її на відкритому державному веб-порталі відкритих даних. Відповідно до пошукових даних, отриманих з веб-порталу data.gov.ua, ГПУ протягом 2017–2018 рр. здійснила публікацію таких датасетів: інформація про систему обліку, види інформації, що зберігається в ГПУ; звіт про використання бюджетних коштів, зокрема за окремими бюджетними програмами; нормативно-правові акти ГПУ; річні плани закупівель ГПУ; довідники ГПУ, регіональних прокуратур; інформація про організаційну структуру ГПУ; звіти ГПУ щодо розгляду запитів на інформацію [1].

За своєю природою інформація у формі відкритих даних (датасетів) є структурованою та машинно зчитуваною, що відкриває широкі можливості її обробки, аналізу, порівняння та візуалізації. Сучасні тенденції роботи із відкритими даними демонструють високий потенціал якісних інформаційних продуктів,

що створені на основі відкритих даних, їх зрозумілість, простоту у сприйнятті, що і найбільшим чином впливає на результат обізнаності стосовно того чи іншого інформаційного потоку. Разом з цим, відповідно до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 835 від 21.10.2015 р., ГПУ зобов'язана публікувати набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, – інформацію про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування, що серед іншого становить серйозний аспект обізнаності про реалізацію ключової функції в органах прокуратури.

Оскільки зазначена інформація відсутня у формі відкритого набору даних, констатується невиконання ГПУ обов'язку щодо оприлюднення інформації у зазначеній формі та спосіб. Таким чином, рекомендується звернути увагу на виконання зазначеної вимоги, а, отже, усунути її невиконання, з метою забезпечення більш високого рівня обізнаності громадськості щодо функціонування органів прокуратури та виконання державної політики доступу до відкритих даних.

Висновки. Отже, однією із сучасних особливостей правової регламентації принципу транспарентності в органах прокуратури України є посилення уваги до форми та змісту інформації, яка призначена для поінформування адресанта, що зумовлено підвищенням стандартів до продукування даних у зв'язку зі збільшенням обсягів інформаційних масивів, переходом на електронний документообіг та електронне урядування загалом. Проте наявна система правового регулювання принципу транспарентності потребує удосконалення та уніфікації.

Список використаних джерел

1. Відомості за результатами пошукового запиту «Генеральна прокуратури України» у розділі Розпорядники інформації на веб порталі DATA.GOV.UA.. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.gov.ua/users/3836>.
2. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України : затверджена Наказом Генерального прокурора України № 53 від 10 травня 2011 року (зі змінами, внесеними наказом Генерального прокурора №81 від 06.08.2014 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gp.gov.ua/>.
3. Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому в органах прокуратури України : затв. Наказом Генерального прокурора України № 357 від 20 грудня 2017 року.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України; Закон, Кодекс № 4651-VI від 13.04.2012 р. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>.
5. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 – «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». / М. І. Мичко // Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2002. – 373 с.
6. Подкопаєв С. В. Правове регулювання організації і діяльності прокуратури України // Форум права / С. В. Подкопаєв. – 2012. – № 4 – С. 738–742.
7. Про взаємодію між прокурором і ЗМІ : Висновок (2013) №8 Консультативної ради європейських прокурорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gp.gov.ua/ua/cto.html?_m=publications&t=rec&id=101556.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.
9. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України № 2782-XII від 16.11.1992 р. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2782-12>.
10. Про заходи щодо поглиблення ділових зв'язків із засобами масової інформації : Наказ Генеральної прокуратури України № 6 від 06.10.98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua-info.biz/legal/basepp/ua-ymezfu.htm>.
11. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gp.gov.ua/>.
12. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Вимоги № 3 від 04.01.2002 р. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3-2002-%D0%BF>.

13. Про прокуратуру : Закон України; Перелік № 1697-VII від 14.10.2014 р. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>.
14. Якимчук М. К.. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. на дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / М. К. Якимчук // Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002. – 34 с.

References

1. Vidomosti za rezul'tatamy poshukovoho zapytu «Heneral'na prokuratury Ukrayiny» u rozdili Rozporyadnyky informatsiyi na veb portali DATA.GOV.UA.. [Information on the results of the search query «General Prosecutor's Office of Ukraine» in the section Managers of information]. Retrived from <http://data.gov.ua/users/3836>. [in Ukrainian].
2. Instruktsiya pro poryadok zabezpechennya dostupu do publichnoyi informatsiyi u Heneral'niy prokuratury Ukrayiny [Instruction on the procedure for providing access to public information at the General Prosecutor's Office of Ukraine: approved by the Order of the Prosecutor General of Ukraine of May 10, 2011 No. 53]: zatverdzhena Nakazom Heneral'noho prokurora Ukrayiny vid 10 travnya 2011 roku № 53 (zi zminamy, vnesenyymi nakazom Heneral'noho prokurora vid 06.08.2014 №81). Retrived from <https://www.gp.gov.ua/>. [in Ukrainian].
3. Instruktsiya pro poryadok roz-hlyadu zvernen' ta osobystoho pryymomu v orhanakh prokuratury Ukrayiny [Instruction on the procedure for reviewing appeals and personal reception in the organs of the prosecutor's office of Ukraine]: zatv. Nakazom Heneral'noho prokurora Ukrayiny vid 20 hrudnya 2017 roku № 357. [in Ukrainian].
4. Kryminal'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny [The Criminal Procedural Code of Ukraine] : Kodeks Ukrayiny; Zakon, Kodeks vid 13.04.2012 № 4651-VI. – Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny». Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrived from <http://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>. [in Ukrainian].
5. Mychko M.I. Problemy funktsiy i orhanizatsiynoho ustroyu prokuratury Ukrayiny [Problems of the functions and organizational structure of the prosecutor's office of Ukraine]. – Dys. na zdobuttya naukovooho stupenya doktora yurydychnykh nauk za spetsial'nisty 12.00.10 – sudoustriy; prokuratura ta advokatura. – Natsional'na yurydychna akademiya Ukrayiny imeni Yaroslava Mudroho, Kharkiv, 2002. – 373 с. [in Ukrainian].
6. Podkopayev S. V. Pravove rehulyuvannya orhanizatsiyi i diyal'nosti prokuratury Ukrayiny [Legal regulation of the organization and activities of the Prosecutor's Office of Ukraine]. – Forum prava. – №4, 2012, - S. 738-742. [in Ukrainian].
7. Pro vzayemodiyu mizh prokurorom i ZMI [On the interaction between the prosecutor and the media] : Vysnovok (2013) №8 Konsul'tatyvnoyi rady yevropeys'kykh prokuroriv. Retrived from https://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556. [in Ukrainian].
8. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi [On access to public information]: Zakon Ukrayiny vid 13.01.2011 № 2939-VI. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny». Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrived from <http://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>. [in Ukrainian].
9. Pro drukovani zasoby masovoyi informatsiyi (presu) v Ukrayini [On printed mass media (press) in Ukraine] : Zakon Ukrayiny vid 16.11.1992 № 2782-XII. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny». Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrived from <http://zakon.rada.gov.ua/go/2782-12>. [in Ukrainian].
10. Pro zakhody shchodo pohlyblennya dilovykh zv'yazkiv iz zasobamy masovoyi informatsiyi [On measures to deepen business ties with the mass media]: Nakaz Heneral'noyi prokuratury Ukrayiny № 6 vid 06.10.98. Retrived from <http://ua-info.biz/legal/basepp/ua-ymezfu.htm>. [in Ukrainian].
11. Pro orhanizatsiyu informuvannya suspil'stva shchodo diyal'nosti orhaniv prokuratury Ukrayiny [On the organization of informing the public about the activities of the prosecutor's office of Ukraine]: Nakaz Heneral'noyi prokuratury Ukrayiny vid 18 veresnya 2015 roku. Retrived from <https://www.gp.gov.ua/>. [in Ukrainian].
12. Pro Poryadok oprylyudnennya u merezhi Internet informatsiyi pro diyal'nist' orhaniv vykonavchoyi vlady [On the Procedure for the Publication on the Internet of Information on the Activities of the Executive Bodies] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny; Poryadok, Vymohy vid 04.01.2002 № 3. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny». Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrived from <http://zakon.rada.gov.ua/go/3-2002-%D0%BF>. [in Ukrainian].
13. Pro prokuraturu [On the prosecutor's office] : Zakon Ukrayiny; Perelik vid 14.10.2014 № 1697-VII. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny». Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrived from <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>. [in Ukrainian].
14. Yakymchuk M.K.. Orhanizatsiyno-pravovi osnovy upravlinnya v orhanakh prokuratury Ukrayiny [Organizational and legal bases of management in the organs of the prosecutor's office of Ukraine]: avtoref. na dys... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Chernivets'ky natsional'nyy un-t im. Yuriya Fed'kovycha. - Chernivtsi, 2002. – 34 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.04.2018.

Вячеслав Пузирний,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри трудового права,
адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
і соціальних технологій Чернігівського
національного технологічного університету

Микола Іванець,

Перший заступник прокурора Автономної
Республіки Крим

ДЕРЖАВНИЙ ЗАХИСТ ОСІБ, ЯКІ НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ В ЗАПОБІГАННІ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Проведено аналіз сучасного стану правового регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. Досліджено нормативно-правові акти національного та міжнародного законодавства з питань захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. Запропоновано зміни до національного антикорупційного законодавства України, спрямовані на покращення нормативної регламентації діяльності осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. Визначено роль та значення діяльності таких осіб у запобіганні та протидії корупції.

Ключові слова: корупція, державний захист, викривач, антикорупційне законодавство.

Пузырный В., Иванец Н.,

Государственная защита лиц, оказывающих помощь в предотвращении и противодействии коррупции

Проведен анализ современного состояния правового регулирования государственной защиты лиц, оказывающих помощь в предотвращении и противодействии коррупции. Исследованы нормативно-правовые акты национального и международного законодательства по вопросам защиты лиц, оказывающих помощь в предотвращении и противодействии коррупции. Предложены изменения к национальному антикоррупционному законодательству Украины, направленные на улучшение нормативной регламентации деятельности лиц, оказывающих помощь в предотвращении и противодействии коррупции. Определены роль и значение деятельности таких лиц в предотвращении и противодействии коррупции.

Ключевые слова: коррупция, государственная защита, разоблачитель, антикоррупционное законодательство.

Puzyrnyi V., Ivanec M.

State protection of persons assisting in preventing and combating corruption

In the article, analysis of the current state of legal regulation of the state protection of persons who provide assistance in prevention of corruption and anti-corruption enforcement is performed. Regulatory legal acts of national and international legislation concerning protection of persons who provide assistance in prevention of corruption and anti-corruption enforcement are investigated. Amendments to national anticorruption legislation of Ukraine directed on improvement of standard regulation of activity of persons who provide assistance in prevention of corruption and anti-corruption enforcement are offered. Role and effect of activity of such persons in prevention of corruption and anti-corruption enforcement are defined.

Keywords: corruption, state protection, exposé, anticorruption legislation.

Постановка проблеми. Протягом останніх років в Україні все активніше констатується факт значного розповсюдження корупції та її негативного впливу на усі сфери життєдіяльності держави і суспільства. Негативні наслідки корупції для українського суспільства досить суттєві. Вона порушує такі важливі конституційні принципи консолідації, як принцип справедливості, перешкоджає формуванню середнього класу як основи внутрішньополітичної стабільності в державі та інструменту контролю за виконавчою владою, тобто не лише гальмує прогресивний розвиток усього суспільства, а більше того – ставить під питання перспективи його динамічного поступового розвитку. Одним із способів боротьби з корупцією є запровадження інституту державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції.

Стан дослідження. Проблеми запровадження інституту викривачів в Україні, визначення поняття викривачів та їх захисту у своїх працях розглядали такі вчені, як: В. І. Бенедик, А. В. Бобіта, В. Д. Гвоздецький, З. А. Загинеї, О. О. Косиця, О. О. Костенко, О. В. Нестеренко, К. М. Опака та інші.

Метою статті є аналіз правового регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, достатньо успішно реалізовується у багатьох країнах світу. Практика європейських країн у боротьбі з корупцією показала, що співпраця з особами, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції та забезпечення їх захисту, є одним із важливих аспектів антикорупційної політики держави. Важливість цього інституту для боротьби із корупційними проявами підтверджується як міжнародним, так і національним законодавством.

Так, у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [1] (ст. 33) передбачено, що кожна Держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження.

Ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [2] містить положення про те, що кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам.

Згідно зі ст. 22 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [3], кожна Сторона вживатиме таких заходів, що можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту осіб, які повідомляють про передбачені Конвенцією корупційні злочини, або в інший спосіб співпрацюють з органами слідства та кримінального переслідування, а також свідків, які дають показання щодо цих злочинів.

Необхідно також згадати і про рекомендації, які були надані Україні Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO). У них була вказана необхідність запровадити захист від негативних наслідків для осіб, які добросовісно інформують про випадки корупційних діянь (викривачів) не тільки на законодавчому рівні, але й забезпечують ефективний механізм його реалізації [4].

В Україні початок державного захисту викривачів пов'язують із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5], який у ст. 11 передбачив захист особи, що оприлюднює інформацію. Наступним етапом було прийняття Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. [6], які визначили необхідність втілення в життя інституту добросовісних викривачів фактів корупції та їхнього захисту від переслідування, а також встановлення обов'язку публічних службовців повідомляти про підозру в корупції (абз. 7 п. 1 розділу 3).

На виконання Антикорупційної стратегії Закон України № 3206-VI від 7 квітня 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції» був доповнений новою ст. 20, норми якої були покликані врегулювати питання державного захисту осіб, що надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, а згодом прийнято Закон України «Про запобігання корупції», у якому захисту викривачів присвячено окремий розділ, що має назву «Захист викривачів». Так, відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» [7] особа, яка надає допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривач), – це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

У наукових колах триває дискусія з приводу визначення поняття «викривач». Так, В. І. Бенедик під викривачем розуміє особу, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти й інших особистих мотивів) повідомляє спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [8, с. 214]. А. В. Бобіта пропонує поєднати визначення викривача, наведені у раніше діючому Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» та нині чинному Законі України «Про запобігання корупції» [9, с. 119]. Спірною, на нашу думку, є позиція З. А. Загинеї, яка вважає, що викривачем корупції може визнаватися лише особа, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права [10, с. 134]. Виходить, що особа, яка звільнилась з роботи і заявила про факти корупції в організації, в якій вона працювала, не може бути викривачем і, відповідно, не матиме права на державний захист? Очевидно, що Україні нині бракує єдиного, універсального визначення «викривача», яке б охоплювало всіх суб'єктів, всі види розголошеної інформації та порядок захисту

викривачів та/або звільнення їх від юридичної відповідальності [11, с. 189]. Загалом ми погоджуємось з позицією В. Д. Гвоздецького, який зазначає, що інститут викривачів є дуже важливим у питаннях запобігання корупційних правопорушень [12, с. 10].

За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку зі здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [13]. Зокрема даний Закон в ст. 7 передбачає такі заходи, як: особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; заміна документів та зміна зовнішності; зміна місця роботи або навчання; переселення в інше місце проживання; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; закритий судовий розгляд; інші заходи безпеки. Здійснення заходів безпеки покладається за підслідністю на органи служби безпеки, Державного бюро розслідувань, органи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, у складі структур яких з цією метою створюються спеціальні підрозділи.

Особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

Гарантія щодо заборони звільнення викривача закріплена також у ст. 235 Кодексу законів про працю України [14], згідно з якою у разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу, у тому числі у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір.

У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку зі здійсненим ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку.

Крім цього, додаткові гарантії захисту викривачів встановлені ч. 2 ст. 35 Цивільного процесуального кодексу України [15] та ч. 2 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України [16], згідно з якими Національне агентство може бути залучено як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом (ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»).

Ми погоджуємось з думкою О. О. Косиці, яка зазначає, що можна стверджувати про «упущення» деяких положень, які будуть виникати під час використання інформації від викривача. Зокрема, у випадках, якщо викривач заперечує необхідність розголошення своїх даних, відомості щодо його особистості складаються із зашифруванням. Тому з метою урегулювання наведеного положення доцільно закріпити зміни до ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши абз. 3 такого змісту: «З метою забезпечення захисту викривача або члена його сім'ї, на вимогу викривача повідомлення про корупційне правопорушення складається із зашифруванням його даних або анонімно із зазначенням відомостей про факт корупційного правопорушення та особи причетної до нього» [17, с. 55].

Повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно). Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені, та підлягає перевірці у термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього Закону керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак

кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ч. 5 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»).

Посадові та службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції (ч. 7 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»).

Національне агентство, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції. В контексті цього, на нашу думку, вартим уваги є зарубіжний досвід введення в систему посадових осіб Уповноваженого з питань захисту викривачів, що здійснює контрольну функцію та є додатковим гарантійним важелем у системі захисту викривачів.

Відповідно до повноважень, Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює співпрацю з особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням. З метою запровадження цього інституту Кабінетом Міністрів України здійснено перші кроки, зокрема заплановано заходи щодо: створення спеціального розділу на офіційному веб-сайті Національного агентства; підготовки методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами; забезпечення можливості для внесення повідомлень про корупцію, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку; організації проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо організації роботи з повідомленнями викривачів про корупцію; проведення інформаційних кампаній з метою розширення практики внесення викривачами повідомлень про корупцію; проведення дослідження щодо можливого заохочення внесення повідомлень про корупцію, посилення захисту викривачів та підготовка пропозиції [18].

Слід також зазначити, що існує проект Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» [19], який містить прогресивні положення, що спираються на нагальні потреби сьогодення. Так, варто відзначити широке трактування поняття «викривач», яке пропонує законопроект, врахування можливості викривати інформацію через зовнішні та внутрішні канали, багатосторонній, чіткий і деталізований механізм захисту викривачів тощо.

Висновки. Правове регулювання державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є важливим елементом антикорупційної політики України. Ми глибоко переконані, що без належної законодавчої бази захисту таких осіб та реальних механізмів її реалізації боротьба з корупцією буде малоефективною. У процесі реформування національного антикорупційного законодавства слід враховувати зарубіжний досвід функціонування інституту захисту викривачів країн світу з найнижчим рівнем корупції.

Список використаних джерел

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49.
2. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
3. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року № ETS173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47–48.
4. П'ятий додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, затверджений на 68-му пленарному засіданні GRECO, яке відбулось 15–19 червня 2015 року у м. Страсбург (Французька республіка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep.

5. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : Закон України № 1699-VII від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
7. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Бенедик В. І. Інститут викривачів в Україні: проблеми, визначення, поняття / В. І. Бенедик // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 212–215.
9. Бобіта А. В. Викривачі за антикорупційним законодавством України та Грузії: порівняльно-правова характеристика / А. В. Бобіта // Вісник прокуратури. – 2015. – № 3 (165). – С. 117–124.
10. Загиней З. А. Викривачі корупції: quidprodest? / З. А. Загиней // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2, ч. 1. – С. 125–136.
11. Костенко О. О. Деякі аспекти ролі викривачів (whistleblowers) у протидії правопорушенням / О. О. Костенко // Право України. – 2016. – № 6. – С. 188–194.
12. Гвоздецький В. Д. Протидія «епідемії» *corruptere* / В. Д. Гвоздецький // Моменти [додаток до газети МВС України «Іменем Закону»]. – 2015. – № 4 (5962). – С. 10–11.
13. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України № 3782-XII від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
14. Кодекс законів про працю України № 322-VIII від 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради РСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
15. Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-IV від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492.
16. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
17. Косиця О. О. Сучасний стан антикорупційної політики в Україні / О. О. Косиця // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2015. – Вип. 1(34). – С. 53–57.
18. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України № 265 від 29 квітня 2015 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-n>.
19. Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам : Проект закону № 4038а від 20 липня 2016 року реєстр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836.

References

1. Konventsiya Orhanizatsiyi Ob"yednanykh Natsiy proty koruptsiyi vid 31 zhovtnya 2003 roku [United Nations Convention against Corruption of October 31, 2003]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2007. – № 49. [in Ukrainian].
2. Tsyvil'na konventsiya Rady Yevropy pro borot'bu z koruptsiyeyu vid 4 lystopada 1999 roku [Council of Europe Civic Convention on the fight against corruption of 4 November 1999]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102. [in Ukrainian].
3. Kryminal'na konventsiya Rady Yevropy pro borot'bu z koruptsiyeyu vid 27 sichnya 1999 roku № ETS173 [Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption of 27 January 1999 No. ETS173]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2007. – № 47–48. [in Ukrainian].
4. P"yatyu dodatkovyuy zvit pro vykonannya rekomendatsiy Ukrayinoyu za rezul'tatamy Spil'nykh Pershoho ta Druhoho raundiv otsynuyannya, zatverdzhenny na 68-mu plenarnomu zasidanni GRECO, yake vidbulos' 15-19 chervnya 2015 roku u misti Strasburh (Frantsuz'ka respublika) [Fifth supplementary report on the implementation of Ukraine's recommendations by the results of the Joint First and Second Assessment Rounds approved at the 68th GRECO Plenary Meeting held in Strasbourg (French Republic) on 15-19 June 2015]. Retrieved from http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep. [in Ukrainian].
5. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi: [On the access to public information] Zakon Ukrayiny vid 13 sichnya 2011 roku 2939-VI. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2011. – № 32. – St. 314. [in Ukrainian].

6. *Pro zasady derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiyna stratehiya) na 2014-2017 roky [On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014-2017] : Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 roku № 1699-VII. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2014. – № 46. – St. 2047. [in Ukrainian].*
7. *Pro zapobihannya koruptsiyi [On Prevention of Corruption] : Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 roku № 1700-VII. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2014. – № 49. – St.2056. [in Ukrainian].*
8. *Benedyk V.I. Instytut vykryvachiv v Ukrayini: problemy vyznachennya ponyattya [Institute of Defenders in Ukraine: Problems of Definition]. Porivnyal'no-analitychne pravo. – 2015. – № 4. – S. 212–215. [in Ukrainian].*
9. *Bobita A. V. Vykrivachi za antykoruptsiynym zakonodavstvom Ukrayiny ta Hruziyi: porivnyal'no-pravova kharakterystyka [Disclosures for Anti-Corruption Legislation of Ukraine and Georgia: Comparative Legal Characteristics]. Visnyk prokuratury. – 2015. – № 3 (165). – S. 117–124 [in Ukrainian].*
10. *Zahyney Z.A. Vykrivachi koruptsiyi: quidprodest? [Corrupters: Quidprodest?]. Naukovyy chasopys Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny. – 2016. – № 2, ch. 1. – S. 125–136 [in Ukrainian].*
11. *Kostenko O.O. Deyaki aspekty roli vykryvachiv (whistleblowers) u protydyi pravoporushennyam [Some aspects of the role of the whistleblowers in counteracting the offense]. Pravo Ukrayiny. – 2016. – № 6. – S. 188–194. [in Ukrainian].*
12. *Hvozdets'ky V.D. Protydiya «epidemiyyi» corrupere [Countering the epidemic corrupere]. Momenty [dodatok do hazety MVS Ukrayiny «Imenem Zakonu»]. – 2105. – № 4 (5962). – S. 10–11 [in Ukrainian].*
13. *Pro zabezpechennya bezpeky osib, yaki berut' uchast' u kryminal'nomu sudochynstvi [On ensuring the safety of persons involved in criminal proceedings]. Zakon Ukrayiny vid 23 hrudnya 1993 roku № 3782-XII. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1994. – № 11. – St. 51. [in Ukrainian].*
14. *Kodeks zakoniv pro pratsyu Ukrayiny vid 10 hrudnya 1971 roku № 322-VIII [The Labor Code of Ukraine of December 10, 1971]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady RSR. – 1971. – Dodatok do № 50. – St. 375. [in Ukrainian].*
15. *Tsyvil'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny vid 18 bereznya 2004 roku № 1618-IV [Civil Procedural Code of Ukraine of March 18, 2004 No. 1618-IV]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2004. – № 40-41, 42. – St. 492. [in Ukrainian].*
16. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny vid 6 lypnya 2005 roku № 2747-IV [Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine dated July 6, 2005 No. 2747-IV]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2005. – № 35-36, 37. – St. 446 [in Ukrainian].*
17. *Kosytsya O.O. Suchasnyy stan antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini [The Current State of Anticorruption Policy in Ukraine]. Naukovo-praktychnyy zhurnal Borot'ba z orhanizovanoyu zlochynnistyuu i koruptsiyeyu (teoriya i praktyka). – 2015. – Vyp. 1(34). – S. 53–57 [in Ukrainian].*
18. *Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi prohramy shchodo realizatsiyi zasad derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiynoyi stratehiyi) na 2015-2017 roky [On approval of the State Program on the implementation of the principles of state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption strategy) for 2015-2017]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 29 kvitnya 2015 roku № 265. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-p> [in Ukrainian].*
19. *Pro zakhyst vykryvachiv i rozkryttya informatsiyi pro shkodou abo zahrozu suspil'nym interesam [On the protection of disclosure and disclosure of harm or threat to the public interest]. Proekt zakonu vid 20 lypnya 2016 roku reyestr. № 4038a. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836.*

Стаття надійшла до редакції 2.03.2018.

Вадим Пянковський,
здобувач МАУП

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ТА ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТИ

Проаналізовано процес децентралізації державного управління, перерозподіл повноважень між гілками влади, зміни у відносинах між громадянами і владою. Зазначено, що питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади.

Ключові слова: децентралізація, адміністративна реформа, державне управління, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Пянковский В.

Характеристика проведения административно-правовой реформы децентрализации в Украине: организационная и финансовая аспекты

Проанализирован процесс децентрализации государственного управления, перераспределение полномочий между ветвями власти, изменения в отношениях между гражданами и властью. Обозначено, что вопрос децентрализации выходит на первый план в условиях кризисного периода развития украинской государственности, поскольку именно этот процесс является одной из базовых условий независимой и эффективной деятельности органов местной власти.

Ключевые слова: децентрализация, административная реформа, государственное управление, местное самоуправление, органы местного самоуправления.

Pyankovskiy V.

Characteristics of the administrative and legal reform of decentralization in Ukraine: organizational and financial aspects

The article is devoted to the analysis of the process of decentralization of public administration, redistribution of powers between the branches of power, changes in relations between citizens and the authorities. The issues of decentralization come to the fore in the conditions of the crisis period of Ukrainian statehood development, as this process is one of the basic conditions for independent and effective activity of local authorities.

Keywords: decentralization, administrative reform, state administration, local self-government, bodies of local self-government.

Адміністративно-правову реформу децентралізації в Україні, реалізація якої і нині триває в нашій державі, розпочато ще у 2014 р.

Проведення будь-якої реформи у правовій державі, якою є і Україна, супроводжується прийняттям відповідних нормативно-правових актів, якими власне і визначаються правові, організаційні, фінансові засади тощо, для її подальшої успішної реалізації. Зокрема, з метою визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад, 01 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було схвалено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1, с. 18], якою власне і розпочато процес реформування.

Вже першим абзацом цієї Концепції констатовано, що в Україні «закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування» [1, с. 18]. Водночас далі йдеться про те, що з часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток останнього фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, тому що більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу

виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. Таким чином, аналізуючи викладене можна стверджувати, що вивчення саме організаційних та фінансових аспектів проведення адміністративно-правової реформи децентралізації в Україні є особливо актуальним.

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», що затверджена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р., проведення реформи децентралізації визначено однією із пріоритетних та наголошено, що її метою є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [2].

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні окреслено шляхи і способи розв'язання проблем, з-поміж яких, в чому ми власне і переконалися, створення належних фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, що відповідно, далі у тексті Концепції виокремлено і як одне із завдань реформи, що здійснюється з дотриманням таких принципів: наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування; обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету; визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу; надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів; недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори; надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності; підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів; визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування; надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя; запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо); надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установа обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади; утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування; забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум; удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання; поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту; запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

Реалізацію Концепції було заплановано здійснити у два етапи: протягом першого, у 2014 р., завершити розроблення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з визначенням повноважень, включаючи питання їх ресурсного забезпечення, а на другому, у 2015–2017 рр., – провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що у науковому колі прийнята Концепція вважається консенсусним рішенням, оскільки була попередньо погоджена з усіма обласними радами України, міськими радами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, зовнішніми і внутрішніми експертами, і також схвалена Радою Європи як перший крок на шляху проведення реформи місцевого самоврядування в Україні, та визнана такою, що відповідає засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування [1, с. 18]; [3, с. 150].

Практично через два з половиною місяці з дня прийняття Концепції розпорядженням Кабінету Міністрів України № 591-р від 18 червня 2014 року було затверджено План заходів щодо її реалізації [4].

Загалом зазначений План заходів включав шість пунктів, проте у межах нашого дослідження зупинимося лише на деяких з них.

Так, пунктом першим внесено дві пропозиції: перша – щодо розроблення концептуальних пропозицій стосовно реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (внесення змін до Конституції України), що врегулює організаційні аспекти реформування; друга – в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України): законодавчого врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти права державної власності, що відповідно, врегулює фінансові аспекти реформування.

Стосовно першої варто зазначити, що у серпні 2015 р. було попередньо схвалено внесений Президентом України проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [5], яким власне і запропоновано вирішення колізій, про які йшлося дещо вище. Зокрема, згідно із цим проектом, адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах не централізації та децентралізації, а виключно децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

До системи адміністративно-територіального устрою України включено такі адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Зокрема, громаду визначено первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України, район включає декілька громад, а регіонами визначено Автономну Республіку Крим та області.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом. При цьому зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом.

Серед інших запропонованих новел законопроекту можна виокремити такі: у громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову); у поселеннях, що входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не являються її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватися орган самоорганізації населення; у містах можна створювати органи самоорганізації, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади [3, с. 151].

Таким чином, не можемо не погодитися з тим, що як зазначено на державному сайті «Децентралізація» у розділі «Про реформу», для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було насамперед внести відповідні **зміни до Конституції України**, а також сформувати пакет нового законодавства, адже зміни до Конституції мали вирішити ряд питань щодо утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальній одиниці – громади. Важливо, що запропоновані зміни були підтримані суспільством та **отримали високу оцінку Венеційської Комісії**. Певні політичні обставини не дозволили Верховній Раді України внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації, тому Урядом з 2014 р. розпочато реформу в межах чинної Конституції [6].

Стосовно другої необхідно відзначити, що суттєві зміни в бюджетному й податковому законодавстві відбулися і вступили в дію у 2015 р., відповідно до Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [7] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [8]. Зокрема, місцевим бюджетам з державного бюджету передано плату за надання інших адміністративних послуг і державне мито. Надходження до загального фонду розширено за рахунок передання із спеціального фонду екологічного податку, єдиного податку та податку на нерухоме майно, які раніше були джерелами формування бюджету розвитку. Також зміни стосуються закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел, а саме податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами й податку на прибуток підприємств, зарахування до місцевих бюджетів збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5% вартості реалізованого товару, збільшення відсотка екологічного податку. Внесені зміни дали місцевим бюджетам можливість використовувати кошти на різні цілі, а не тільки на видатки капітального характеру. З 2015 р. місцеві бюджети отримали такі нові види трансфертів, як освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів і медична субвенція [9, с. 69].

Можемо констатувати, що завдяки цим змінам місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. в 2014 р. до 192 млрд. грн. у 2017 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 р. наблизилася до 50% (у 2015 р. – 45,6%) [10].

За станом на початок березня 2018 р. зафіксовано створення 725 об'єднаних територіальних громад, до складу яких увійшло 3372 колишніх місцевих рад, в яких проживають 6,3 млн. людей. Такі темпи міжмуниципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Також цим Законом запроваджено інститут старост в об'єднаних територіальних громадах, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Зокрема, за станом на 12 березня 2018 р. обрано 640 старост, а 1,8 тисяч осіб виконують обов'язки старост [10].

«Каменем спотикання» для тих, хто вже створив територіальну громаду чи задумується про об'єднання, є питання наповнення бюджету, а саме унормування самого принципу, за яким будуть розподілятися кошти між населеними пунктами. Багатьох хвилює запитання: чи не виникне ситуація, за якої «серед рівних знайдуться рівніші», або навпаки, сильним громадам доведеться опікуватися слабшими? Окрім цього, тим громадам, які об'єднуються першими, держава обіцяла чималі фінансові вкладення. Втім у 2016 р. кошти з держбюджету отримали лише ті об'єднані територіальні громади, які встигли вчасно обрати собі голову, водночас фінансування інших громад залишилося на порядку денному цих громад. У правовому полі основна проблема полягає в тому, що в законодавстві поки що чимало «білих плям», через які немає чіткого алгоритму дій у процесі реорганізації юридичних осіб – шкіл, лікарень, закладів комунальної інфраструктури тощо. У зв'язку із цим, реформу місцевого самоврядування потрактовують як намір «перерізати» межі районів, що насправді суперечить засадничій ідеї реформування, якою є передання повноважень та відповідальності на місця [11, с. 132–137].

Варто зазначити, що за час реалізації розглянутого Плану заходів до його змісту у 2014 р. та у 2015 р., двічі були внесені зміни відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України № 1008-р та № 349-р. Проте 22 вересня 2016 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 688-р «Про деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [12] було затверджено новий План заходів, на 2016 р., що включає 5 пунктів. Розглянемо лише деякі заплановані в ньому заходи, що стосуються організаційних та фінансових аспектів реформування, хоча можна стверджувати, що на означеному етапі реформування вони є взаємозумовленими.

Отже, у результаті проведеного вивчення організаційних та фінансових аспектів адміністративно-правової реформи децентралізації в Україні можемо підсумувати, що:

1) адміністративно-правову реформу децентралізації в Україні, реалізація якої і нині триває в нашій державі, розпочато ще у 2014 р., ключові пріоритети реформування якої було закладено в нормативно-правових актах стратегічного та програмного характеру.

2) Основним міжнародним документом, який містить стандарти реформування, є Хартія, зокрема ним вичерпно та чітко сформульовано основні організаційні та фінансові аспекти розбудови місцевого самоврядування, втім їх лише частково імплементовано до змісту Основного Закону України, при цьому частку суттєвих уточнень взагалі залишено поза увагою. Передусім це стосується спроможності органів місцевого самоврядування, що на нашу думку, є його базовою ознакою, яка відповідно і закладає основу для опрацювання питань створення механізму його фінансового наповнення.

3) Охарактеризовано основні організаційні та фінансові аспекти адміністративно-правової реформи децентралізації в Україні крізь призму таких нормативно-правових актів: Європейської хартії місцевого самоврядування; Конституції України; Законів України «Про місцеве самоврядування»; «Про

внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»; «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»; «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Указу Президента України «Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»; розпоряджень Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Про деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

4) Поняття спроможної територіальної громади, яке викладено у пункті 2 Методики формування спроможних територіальних громад запропоновано викласти у такій редакції: «Спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл, або селищ, або міст, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління публічними справами, під власну відповідальність, та в інтересах місцевого населення щодо надання послуг у таких сферах: освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства», що відповідно дещо скорегує подальшу розробку організаційних та фінансових аспектів реформи.

Ст. 140 Конституції України запропоновано викласти у такій редакції: «Міське самоврядування є правом і спроможністю органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ у визначених законом сферах, під власну відповідальність, та в інтересах місцевого населення».

5) Досить перспективним законопроектом, що закладає нові як організаційні, так і фінансові аспекти подальшої розбудови процесу реформування, визначено проект Закону «Про міські агломерації».

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01 квітня 2014 р. / Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831. – С. 18.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Барановська Т. М. Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади / Т. М. Барановська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – № 2 (48). – С. 145–153.
4. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 591-р від 18 червня 2014 р. (втратило чинність) [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
5. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
6. Про реформу [Електронний ресурс] / Державні сайти України. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/about>.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України № 79-VIII від 28.12.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. – Ст. 76.
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: закон України від 28.12.2014 № 71-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 7–8, № 9. – Ст. 55.
9. Остапчук В. О. Фінансова децентралізація в Україні: поточний стан та перспективи розвитку / В. О. Остапчук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Вип. 23. – Ч. 2. – Одеса, 2017. – С. 68–71. – (Сер. «Економіка і менеджмент»).
10. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Державні сайти України. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/about>.

11. Білуха Л. А. *Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади* [Електронний ресурс] / Л. А. Білуха // *Теорія та практика державного управління*. – № 1(56). – 2017. – С. 132–137. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf>.
12. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 688-р від 22 вересня 2016 р. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.

References

1. *Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini* [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine]: *rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01 kvitnya 2014 roku № 333-r / Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*. – 2014. – № 30. – Ст. 831. – С. 18 (kod akta 72156/2014). [in Ukrainian].
2. *Stratehiya staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»* [Strategy for Sustainable Development «Ukraine 2020»]: *Ukazom Prezydenta Ukrayiny vid 12.01.2015 № 5/2015*. Retrived from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
3. Baranovs'ka T. M. *Detsentralizatsiya vlady yak osnovnyu napryam vdoskonalennya derzhavnoyi polityky rozvytku terytorial'noyi hromady* [Decentralization of power as the main direction of improvement of the state policy of the territorial community development]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya: zb. nauk. pr. – KH. : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2015. – № 2 (48). – S. 145–153.* [in Ukrainian].
4. *Plan zakhodiv shchodo realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini*: [Plan of measures for the implementation of the Concept for the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine] *rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18 chervnya 2014 roku № 591-r (vtratylo chynnist')*. Retrived from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
5. *Proekt Zakonu «Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo detsentralizatsiyi vlady)»* [Draft Law «On Amendments to the Constitution of Ukraine (Concerning the Decentralization of Power)»]. Retrived from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian].
6. *Pro reformu* [About the reform]. Retrived from <http://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].
7. *Pro vnesennya zmin do Byudzhethnoho kodeksu Ukrayiny shchodo reformy mizhbyudzhethnykh vidnosyn* [On amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental fiscal relations]: *zakon Ukrayiny vid 28.12.2014 № 79-VIII. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2015. – № 12. – St. 76.* [in Ukrainian].
8. *Pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrayiny ta deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo podatkovoyi reformy* [On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform: Law of Ukraine dated 28.12.2014]: *zakon Ukrayiny vid 28.12.2014 № 71-VIII. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2015. – № 7-8, № 9. – St. 55.* [in Ukrainian].
9. Ostapchuk V.O. *Finansova detsentralizatsiya v Ukrayini: potochnyy stan ta perspektyvy rozvytku* [Financial decentralization in Ukraine: current state and development prospects]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya Ekonomika i menezhment. – Vypusk 23. – CH. 2. – Odesa, 2017. – S. 68-71.* [in Ukrainian].
10. *Derzhavna polityka, zakonodavchi napratsyuvannya, promizhni rezul'taty pershoho etapu detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini* [State policy, legislative developments, interim results of the first stage of decentralization of power in Ukraine]. Retrived from <http://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].
11. Bilukha L. A. *Ponyattya terytorial'noyi hromady ta spromozhnoyi terytorial'noyi hromady* [The notion of a territorial community and a capable territorial community]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya. – Vypusk № 1(56). – 2017. – S. 132-137.* Retrived from <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf> [in Ukrainian].
12. *Deyaki pytannya realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini* [Some issues of implementation of the Concept for the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine]: *rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 22 veresnya 2016 roku № 688-r*. Retrived from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10.04.2018.

Інна Савельєва,
аспірант Класичного приватного університету

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПЕРВИННОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ, ЯКИХ УПЕРШЕ ПРИЙНЯТО НА СЛУЖБУ В ПОЛІЦІЇ, НА РІВНІ ЦЕНТРІВ ПЕРВИННОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ «АКАДЕМІЯ ПОЛІЦІЇ»

Проаналізовано адміністративно-правове регулювання організації первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, на рівні центрів первинної професійної підготовки «Академія поліції». Висвітлено проблеми, пов'язані з недосконалістю нормативно-правових актів, що регулюють досліджуване питання, а також пропонує шляхи їх вирішення.

Ключові слова: Національна поліція, первинна професійна підготовка, рівень професійної освіти, професійна кваліфікація, компетентність.

Савельєва І.

Особенности организации первичной профессиональной подготовки полицейских, которых впервые принято на службу в полицию, на уровне центров первичной профессиональной подготовки «Академия полиции»

Проанализировано административно-правовое регулирование организации первичной профессиональной подготовки полицейских, которые впервые приняты на службу в полицию, на уровне центров первичной профессиональной подготовки «Академия полиции». Освещены проблемы, связанные с несовершенством нормативно-правовых актов, регулирующих исследуемый вопрос, а также предлагает пути их решения.

Ключевые слова: Национальная полиция, первичная профессиональная подготовка, уровень профессионального образования, профессиональная квалификация, компетентность.

Savelyeva I.

Features of the organization of initial training of police officers, who were first taken to police service, at the level of the centers of primary vocational training «Academy of Police»

The article is devoted to the analysis of the administrative and legal regulation of the organization of initial training of police officers, who were first admitted to the police service at the primary professional training centers of the Police Academy. The author highlights the problems associated with the imperfection of the normative legal acts regulating the investigated issue, and also suggests ways to solve them.

Keywords: National Police, primary professional training, vocational education level, professional qualification, competence.

Постановка проблеми. Сучасні глобальні інтеграційні процеси позначаються на сфері освіти, зокрема на професійній підготовці кадрів для Національної поліції. Вони зумовлюють ті кроки, які було зроблено у напрямі модернізації відомчої освіти відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» № 580-VIII від 02.07.2015 р. [1], Концепції реформування освіти у МВС України, затвердженої наказом МВС України № 1252 від 25.11.2016 р. [2] та реалізовані згідно з наказом МВС України № 283 від 31.03.2017 р. «Про організаційно-штатні зміни у вищих навчальних закладах МВС» [3], а саме: створення за принципом регіонального (територіального) розташування центрів первинної професійної підготовки «Академія поліції» як структурних навчальних підрозділів ВНЗ із специфічними умовами навчання на базі колишніх навчальних центрів підготовки поліцейських.

Окрім того, на виконання Концепції реформування освіти в МВС України було видано наказ МВС України «Про затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських» № 51 від 29.01.2018, відповідно до якого на базовому рівні поліцейські, які вперше прийняті на службу в поліції, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень патрульного поліцейського, зобов'язані пройти первинну професійну підготовку» [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підготовки працівників поліції стали предметом наукових доробок таких учених, як: В. Б. Авер'янов, А. В. Андреев, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, М. П. Будзинський, В. А. Глуховець, О. В. Джафарова, М. М. Дивак, Н. А. Дубіна, А. М. Клочко, О. Є. Користін, В. М. Кульчицький, А. А. Манжула, Б. В. Малишев, Л. Р. Наливайко, В. В. Науменко,

© Інна Савельєва, 2018

О. В. Негодченко, В. П. Петков, Д. О. Поштарук, В. В. Романюк, В. Я. Тацій, В. В. Черней, Ю. С. Шемшученко, О. Г. Шило, В. К. Шкарупа, О. Н. Ярмиш та ін. у працях цих науковців не вирішуються питання, пов'язані з переходом на трирівневу модель підготовки поліцейських, що потребує нових розвідок у визначеному напрямі.

Метою статті є дослідження проблем, пов'язаних із недосконалістю нормативно-правових актів, що регулюють питання первинної професійної підготовки на рівні центрів первинної професійної підготовки «Академія поліції», а також шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Первинна підготовка кадрів для правоохоронних органів загалом та Національної поліції України зокрема являє собою професійну діяльність уповноважених державних органів і служб щодо надання освітніх послуг та прищеплення практичних навичок, які будуть використуватись правоохоронцем-поліцейським на практиці [5, с. 104]. Вона відіграє важливу роль у професійній освіті поліцейських, оскільки закладає підвалини розвитку їх професійних знань та навичок.

Відповідно до Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, затвердженого наказом МВС України № 105 від 16.02.2016 р., її метою є набуття ними спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, у тому числі відповідну спеціальну підготовку щодо зберігання, носіння, застосування і використання вогнепальної зброї [6].

Зазначене Положення регламентує питання направлення поліцейських на службову підготовку та порядок її організації, яке здійснюють кадрові підрозділи органів, відповідно до затвердженої Міністром внутрішніх справ розрядки, не пізніше ніж через 14 календарних днів після призначення поліцейського на посаду.

Положення визначає підстави зарахування, незарахування до закладів, що здійснюють професійну підготовку, дострокового відрахування поліцейських, які проходять первинну професійну підготовку на рівні центрів первинної професійної підготовки «Академія поліції». Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, передбачає також можливість повторного направлення поліцейського у разі його незарахування за рішенням кадрового підрозділу апарату Національної поліції на підставі клопотання керівництва відповідного органу поліції.

Окрім того, зазначене Положення передбачає можливість проходження поліцейським за його рапортом професійної підготовки без відриву від служби у зв'язку із обставинами, що не дозволяють на тривалий час виїхати за межі дислокації підрозділу, у якому він призначений на посаду, що надається кадровим підрозділом апарату Національної поліції за вмотивованим письмовим клопотанням керівництва органу (закладу, установи) поліції.

У цьому разі на заклади, що здійснюють професійну підготовку, слухача та орган, в якому поліцейський проходить службу, покладаються певні обов'язки. Так, слухач повинен звернутися з відповідним рапортом до кадрового підрозділу апарату Національної поліції; прибути до закладу, що здійснює професійну підготовку, у термін, визначений розрядкою; з'являтися у визначені закладом, що здійснює професійну підготовку, дати і час для участі в проміжному та підсумковому контролі. Заклад, що здійснює професійну підготовку, зобов'язаний зарахувати поліцейського слухачем до навчальної групи із зазначенням «За індивідуальним навчальним планом без відриву від служби»; надати поліцейському індивідуальний навчальний план; розробити завдання з предметів, передбачених навчальною програмою; встановити строки їх відпрацювання; здійснювати контроль за їх виконанням; письмово повідомити керівництво органу поліції, де поліцейський проходить службу, про необхідність його прибуття до закладу, що здійснює професійну підготовку. Відповідно орган поліції, в якому поліцейський проходить службу, повинен створити умови для самостійного опанування навчального матеріалу; забезпечити своєчасне його відрядження до закладу, що здійснює професійну підготовку, для участі в проміжному та підсумковому (вихідному) контролі; закріпити наставника з числа осіб керівного складу цього органу (закладу, установи) поліції, де він проходить службу, який здійснюватиме контроль за виконанням ним завдань, організуватиме для нього індивідуальні практичні заняття з вогневої, фізичної та тактичної підготовки, передбачені індивідуальним навчальним планом [6].

Після проходження професійної підготовки слухачі отримують довідку про закінчення первинної професійної підготовки.

Однак затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських, відповідно до наказу МВС України № 51 від 29.01.2018 р., внесло певні зміни у законодавство, що регламентує первинну професійну підготовку поліцейських, на яких слід акцентувати.

На нашу думку, для розуміння підходу до запропонованої моделі підготовки поліцейських, закріпленої у наказі МВС України від 29.01.2018 № 51, слід визначитися з термінологією, яку вживає законодавець.

Так, відповідно до Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 05.09.2017 р., кваліфікація – визнана уповноваженим суб'єктом та засвідчена відповідним документом стандартизована сукупність здобутих особою компетентностей (результатів навчання). При цьому компетентність розуміється як динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність [7].

Аналіз наведеної дефініції дозволяє виокремити ознаки поняття «кваліфікація»: 1) зміст кваліфікації становить сукупність сформованих компетенцій; 2) компетенції, що відповідають певній кваліфікації, визначаються стандартом; 3) кваліфікація присвоюється за визнанням та оцінюванням результатів навчання з боку уповноваженого суб'єкта; 4) кваліфікація засвідчується відповідним документом.

Слід також уточнити, що коли йдеться про кваліфікацію стосовно первинної професійної підготовки, то мається на увазі не освітня кваліфікація, а професійна – це визнана кваліфікаційним центром, суб'єктом освітньої діяльності, іншим уповноваженим суб'єктом та засвідчена відповідним документом стандартизована сукупність здобутих особою компетентностей (результатів навчання), що дозволяють виконувати певний вид роботи або здійснювати професійну діяльність [7].

Ще одним поняттям, яким послугується законодавець, є рівень освіти – завершений етап освіти, що характеризується рівнем складності освітньої програми, сукупністю компетентностей, які визначені, як правило, стандартом освіти та відповідають певному рівню Національної рамки кваліфікацій [7].

У Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських, затвердженої наказом МВС України № 51 від 29.01.2018 р., вживається поняття «базовий рівень професійної освіти», який передбачає проходження особами, вперше прийнятими на службу в поліції, первинної професійної підготовки.

У цьому сенсі слід звернутися до нормативно-правових актів, які визначають освітньо-кваліфікаційні рівні, насамперед до Постанови Кабінету Міністрів України № 956 «Про затвердження Положення про ступеневу професійно-технічну освіту» від 03.06.1999 р. [8], відповідно до якої професійно-технічна освіта має три рівні. Центри професійної підготовки належать до другого (базового) атестаційного рівня, який згідно із Законом України «Про освіту» відповідає третьому рівню Національної рамки кваліфікацій. Він передбачає здатність виконувати виробничі або навчальні завдання середньої складності за визначеними алгоритмами за встановленими нормами часу і якості та характеризується такими критеріями: знання – загальні систематизовані знання у сфері професійної діяльності, розуміння основних (загальних) принципів, процесів і понять у навчанні та/або професійній діяльності; уміння – виконання типових завдань у різних ситуаціях шляхом вибору і застосування основних методів, інструментів, матеріалів та інформації, самостійне виконання завдань під мінімальним керівництвом; комунікація – здатність до ефективної роботи в команді, сприйняття критики, порад і вказівок, продукування деталізованих усних і письмових повідомлень, зокрема у професійній діяльності; автономність і відповідальність – оцінювання результатів виконання завдань відповідно до критеріїв, які в основному заздалегідь обумовлені, відповідальність за результати виконання завдань у навчанні та/або професійній діяльності [9].

Отже, обов'язкові компетентності та результати навчання, що відповідають базовому рівню, визначені Національною рамкою кваліфікацій, становлять освітню частину стандарту первинної професійної підготовки поліцейських, а саме: загальнопрофесійні, професійні та ключові компетентності з розмежуванням на знання та вміння.

Після закінчення первинної професійної підготовки поліцейським присвоюється кваліфікація «кваліфікований робітник». Що стосується поняття «кваліфікований робітник», то відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 65 «Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)» від 20.01.1998 р. – це освітньо-кваліфікаційний рівень робітника, який на основі повної або базової загальної середньої освіти здобув спеціальні уміння та знання, має відповідний досвід їх застосування для вирішення професійних завдань у певній галузі народного господарства [10].

Присвоєння кваліфікації «кваліфікований робітник» особам, яких уперше прийнято на службу в поліції, що пройшли первинну професійну підготовку, має й інші наслідки, пов'язані з видачею документа про закінчення навчання.

Дослідження цього питання потребує аналізу відповідних положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про ступеневу професійно-технічну освіту», згідно з якою професійно-технічна освіта має три рівні. Вони відрізняються насамперед сформованістю компетенцій: перший рівень передбачає здатність виконувати прості завдання у типових ситуаціях у чітко визначеній структурованій сфері роботи або навчання, виконання завдань під безпосереднім керівництвом; другий – здатність виконувати типові

нескладні завдання у типових ситуаціях у чітко визначеній структурованій сфері роботи або навчання, виконання завдань під керівництвом з елементами самостійності; третій, як уже зазначалося, – здатність виконувати виробничі або навчальні завдання середньої складності за визначеними алгоритмами за встановленими нормами часу і якості [7]. Наступна різниця стосується документів, які видаються особам, які успішно пройшли кваліфікаційну атестацію: на першому рівні – це свідоцтво, на другому та третьому – диплом [8].

На сьогодні, як уже зазначалося, відповідно до Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, проходження поліцейським професійної підготовки підтверджується довідкою про закінчення первинної професійної підготовки [6]. Зауважимо, що, на наш погляд, такий підхід є неприпустимим, з огляду на форму довідки, яка наведена у додатку до зазначеного Положення. Вона, окрім даних про назву центрального органу виконавчої влади, якому підпорядкований заклад професійної підготовки, закладу професійної підготовки та особистих даних поліцейського, містить лише інформацію про те, що певна особа у такий-то період пройшла первинну професійну підготовку. У такому випадку виникає низка запитань, пов'язаних, наприклад, з доцільністю розробки професійних компетентностей, вимог до освітнього рівня, професійної кваліфікації осіб, які будуть навчатися за робітничою професією «поліцейський» тощо, якщо у підсумку вони отримають документ, який лише констатує факт проходження ними первинної професійної підготовки. Окрім того, з аналізу нормативно-правових актів, що регулюють професійно-технічну освіту, випливає, що такий документ, як довідка про закінчення певного рівня освіти взагалі ними не передбачена. Слід зауважити, що відповідно до нечинного на сьогодні наказу МВС України «Про організацію початкової підготовки працівників органів внутрішніх справ України» № 177 від 24.04.2009 р., працівникам, які успішно склали заліки та випускні іспити, видавалося свідоцтво встановленого зразка про закінчення курсів початкової підготовки [11]. Згідно з чинним законодавством, базовий рівень професійно-технічної освіти передбачає видачу диплому. У будь-якому разі документ про закінчення первинної професійної підготовки повинен обов'язково відповідати вимогам Постанови Кабінету Міністрів України «Про документи про загальну середню та професійно-технічну освіту державного зразка і додатки до них» № 645 від 22.06.2015 р. [12].

Отже, видання наказу МВС України «Про затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських» № 51 від 29.01.2018 р. вимагає внесення змін до Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, щодо закріплення в ньому терміну їх підготовки – шість місяців; отримання диплому кваліфікованого працівника встановленого зразка після успішного закінчення первинної професійної підготовки.

Окрім того, з огляду на закріплення вимоги щодо несення служби протягом шести місяців після проходження первинної підготовки на посадах молодшого складу поліції (як правило, у патрульній поліції) під керівництвом наставників, а також вимоги про закріплення наставників за особами, що проходять первинну професійну підготовку за індивідуальним навчальним планом без відриву від служби, МВС України відповідним наказом слід затвердити Положення про організацію наставництва у Національній поліції України. Цей нормативно-правовий акт повинен містити загальні положення, в яких визначається поняття «наставник», а також мета та завдання наставництва; організація наставництва, що передбачає закріплення вимог до наставника, підстав наставництва, видача наказу про призначення наставника, термін наставництва; права та обов'язки наставника; права та обов'язки особи, за якою закріплюється наставник; порядок призначення та припинення наставництва, керівництво наставництвом; відповідальність за організацію наставництва.

Висновки. Дослідження питань організації первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, на рівні центрів первинної професійної підготовки «Академія поліції» свідчить про необхідність узгодження положень нормативно-правових актів, що регулюють це питання, та спрямування подальших наукових розвідок на їх удосконалення у світлі євроінтеграційних процесів, що відбуваються у сфері підготовки кадрів для Національної поліції України.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію : Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – ст. 379.
2. Про затвердження Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України № 1252 від 25.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cct.com.ua/2016/25.11.2016_1252.htm.
3. Про організаційно-штатні зміни у вищих навчальних закладах МВС : наказ МВС України № 283 від 31.03.2017р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/d-dcn0.html>.

4. Про затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських : наказ МВС України № 51 від 29.01.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/prozatverdzhennja-konceptsiyi-zaprovadzhennja-tririvnevoi-m-doc337366.html>.
5. Швець Д. В. Первинна професійна підготовка як необхідна правова вимога до підготовки поліцейських / Д. В. Швець // Право і безпека. – 2017. – № 3 (66). – С. 103–112.
6. Про затвердження Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліцію : наказ МВС України № 105 від 16.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0576-16/para14#n14>.
7. Про освіту : Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017 р. // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 38–39. – Ст. 380.
8. Про затвердження Положення про ступеневу професійно-технічну освіту: Постанова Кабінету Міністрів України № 956 від 03.06.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/956-99-%D0%BF>.
9. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України № 1341 від 23.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/para12#n12>.
10. Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту): Постанова Кабінету Міністрів України № 65 від 20.01.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-98-%D0%BF>.
11. Про організацію початкової підготовки працівників органів внутрішніх справ України : наказ МВС України № 177 від 24.04.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=05NN35E2F4&abz=8UHKS>.
12. Про документи про загальну середню та професійно-технічну освіту державного зразка і додатки до них : Постанова КМУ № 645 від 22.06.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/645-2015-%D0%BF>.

References

1. Pro Natsionalnu politsiuu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2015. № 40-41. st.379.
2. Pro zatverdzhennia Kontseptsii reformuvannia osvity v Ministerstvi vnutrishnikh sprav Ukrainy: Nakaz MVS Ukrainy vid 25.11.2016 № 1252. URL: http://www.cct.com.ua/2016/25.11.2016_1252.htm.
3. Pro orhanizatsiino-shtatni zminy u vyshchyykh navchalnykh zakladakh MVS: nakaz MVS Ukrainy vid 31.03.2017 № 283. URL: <http://document.ua/d-dcn0.html>.
4. Pro zatverdzhennia Kontseptsii zaprovadzhennia tryrivnevoi modeli pidhotovky politseiskykh: nakaz MVS Ukrainy vid 29.01.2018 № 51. URL: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-konceptsiyi-zaprovadzhennja-tririvnevoi-m-doc337366.html>.
5. Shvets D.V. Pervynna profesiina pidhotovka yak neobkhidna pravova vymoha do pidhotovky politseiskykh. Pravo i bezpeka. 2017. № 3 (66). S. 103–112.
6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro orhanizatsiiu pervynnoi profesiinoi pidhotovky politseiskykh, yakykh upershe pryiniato na sluzhbu v politsiuu : nakaz MVS Ukrainy vid 16.02.2016 № 105. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0576-16/para14#n14>.
7. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 05.09.2017 № 2145- VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2017. № 38-39. st.380.
8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro stupenevu profesiino-tekhnichnu osvitu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.06.1999 № 956. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/956-99-%D0%BF>.
9. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.11.2011 № 1341. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/para12#n12>.
10. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro osvitno-kvalifikatsiini rivni (stupenevu osvitu): Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.01.1998 № 65 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-98-%D0%BF>.
11. Pro orhanizatsiiu pochatkovoї pidhotovky pratsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy: nakaz MSV Ukrainy vid 24.04.2009 № 177. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=05NN35E2F4&abz=8UHKS>.
12. Pro dokumenty pro zahalnu seredniu ta profesiino-tekhnichnu osvitu derzhavnoho zrazka i dodatky do nykh: Postanova KМУ vid 22.06.2015 № 645. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/645-2015-%D0%BF>.

Стаття надійшла до редакції 7.05.2018.

Євген Соболь,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені В. Винниченка

Валентина Владимірова,

доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені В. Винниченка

КОДИФІКАЦІЯ ПРАВОВИХ НОРМ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ІНВАЛІДІВ

Обґрунтовано необхідність здійснення кодифікації адміністративно-правових норм щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів. Визначено авторське бачення запропонованого Закону України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Ключові слова: інвалід, особа з обмеженими вадами розвитку, кодифікація, систематизація.

Соболь Е., Владимірова В.

Кодифікація правових норм в напрямленні реалізації прав і свобод інвалідів

Обоснована необхідність здійснення кодифікації адміністративно-правових норм по реалізації і захисту прав і свобод інвалідів. Определена авторская видение предлагаемого Закона Украины «О деятельности публичной администрации по реализации и защите прав и свобод инвалидов».

Ключевые слова: инвалид, человек с ограниченными пороками развития, кодификация, систематизация.

Sobol E., Vladimirova V.

Codification of legal norms in the direction of realizing the rights and freedoms of persons with disabilities

The paper emphasizes the need for codification of administrative law to implement and protect the rights and freedoms of persons with disabilities. Determined author vision proponuyemoho Law of Ukraine «On public administration activities to promote and protect the rights and freedoms of persons with disabilities».

Keywords: disabled, handicapped defects, codification, systematization.

Постановка проблеми. Радянське суспільство ґрунтувалося на формулі сприйняття людей з інвалідністю крізь призму негативних стереотипів, вважаючи їх непрацездатними, неспроможними, неповноправними, систематично фіксуючи відхилення в їхньому здоров'ї, що віддзеркалювалось у закріпленні відповідних положень у законодавстві, яке базувалося на медичній моделі. Перехідний період від медичної концепції інвалідності до соціальної став поштовхом для багатьох державних процесів, які створили умови для нового, більш цивілізованого ставлення до прав та свобод інвалідів. Сьогодні стрижневим положенням національної доктрини України поетапно стає всебічна інтеграція осіб з інвалідністю в суспільне життя, ставлення до них як до повноправних членів суспільства, що мають рівні права з іншими громадянами країни. Зміна акцентів у трактуванні концепції інвалідності зумовлює необхідність забезпечення комплексного підходу до трансформації чинного законодавства, посилення контролю за його дотриманням, зміною менталітету у ставленні суспільства до проблеми інвалідності. Вагомим кроком у цьому напрямі стала ратифікація Конвенції про права інвалідів, яка відбулася 16 грудня 2009 р. Цю подію можна вважати початком переломного періоду, що характеризується докорінними змінами у поглядах і підходах до проблем інвалідності через трансформацію складових правовідносин, у яких інвалід стає рівноправним суб'єктом, а не об'єктом права.

Наведені чинники зумовили численні зміни нормативно-правових актів, на яких базується формування та реалізація державної політики щодо осіб з інвалідністю. Однак у своїй більшості положення цих нормативних актів залишаються переважно декларативними, не забезпеченими матеріальними ресурсами та механізмами державного впровадження.

За цих умов особливої гостроти набули фундаментальні проблеми у розумінні інвалідності, пов'язані насамперед з новими поглядами на місце інвалідів у суспільному житті, зумовленими відступом від традиційних підходів до інвалідності, впливом міжнародних стандартів, які базувалися на задоволенні потреб інвалідів відповідно до пріоритетного людиноцентристського підходу. Все викладене вплинуло на необхідність приведення законодавства України, що регулювало питання інвалідності, у відповідність до вимог Конвенції ООН про права інвалідів, а також здійснення його систематизації. Необхідність систематизації законодавства зумовлена також накопиченням значної кількості різних актів, норми яких регламентують діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів, кількість яких за офіційними даними сягнула понад дві тисячі.

Стан дослідження. Наукове підґрунтя дослідження склали праці таких вітчизняних та зарубіжних фахівців з адміністративного права та процесу, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. В. Галуцько, В. М. Гаращук, З. С. Гладун, І. П. Голосніченка, Р. А. Калужний, Д. П. Калаєнов, Є. В. Курінний, Ю. Д. Кунєв, Д. М. Лук'янець, О. І. Миколенко, Н. Р. Нижник, О. П. Рябченко, В. М. Селіванов, Д. В. Приймаченко, В. П. Петков, С. В. Петков, О. П. Рябченко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін.

Метою даної статті є обґрунтування кодифікації адміністративного законодавства щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів.

Виклад основного матеріалу. В адміністративно-правовому регулюванні діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів процеси систематизації повинні відбуватися найбільш швидкими темпами, що зумовлено необхідністю своєчасної трансформації адміністративно-правових відносин. Це пов'язано насамперед з внесенням численних змін до чинного законодавства: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» – понад п'ятдесят; «Про реабілітацію інвалідів в Україні» – понад двадцять, а також наявністю великої кількості законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують окремі положення цих законодавчих актів.

У зв'язку з цим виникла нагальна необхідність систематизувати адміністративно-правові норми щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів, усунути колізії між законами, вивести на рівень закону правові норми, врегульовані підзаконними актами.

Щоб визначитися з межами систематизації, необхідно насамперед виявити, що саме підлягає систематизації. У межах предмета дослідження систематизацію варто розглядати як діяльність, спрямовану на вибірку, впорядкування, узгодження з міжнародними стандартами та напрямом реформування за обраною людиноцентристською стратегією адміністративного законодавства, побудову його системи з метою створення єдиного зведеного акта [1, с. 16], яким може бути Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Основними результатами процесу систематизації під час побудови зазначеного законодавчого акта повинні стати визначення базових засад, які будуть стрижневим вектором у спрямуванні діяльності суб'єктів публічної адміністрації; упорядкування повноважень суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів через їх трансфер із законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; запровадження до повноважень суб'єктів публічної адміністрації оновлених напрямів діяльності щодо реалізації та захисту конкретно визначених прав і свобод інвалідів (освіту, працю, доступність, охорону здоров'я тощо); розробка його більш інформаційно доступним, зручним для використання; виявлення та усунення колізій.

З метою упорядкування адміністративно-правових норм і дотримання цих ключових вимог у запропонованому законодавчому акті слід використати одну з основних форм систематизації законодавства – кодифікацію.

На сьогодні ми можемо констатувати значний інтерес законодавця до проблематики приведення національного законодавства у відповідність до Конвенції ООН про права та свободи інвалідів. Підтвердженням цього є сукупність різнофракційних законопроектів щодо удосконалення законодавства: проект Закону «Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)» № 2885 від 19.04.2013 р. (Комітет з питань науки і освіти: О. Фельдман, О. Волков, І. Шаров); проект Закону «Про державну систему установ соціальної реабілітації дітей-інвалідів з патологіями психічного стану та опорно-рухового апарату» № 2845 від 28.12.2006 р. (Г. А. Савосін, Ю. Г. Зубко); проект Закону «Про соціальний захист та реабілітацію осіб, що постраждали від терористичного акту або диверсії» № 11236 від 19.09.2012 р. (Комітет з питань соціальної політики та праці – К. Лук'янова); проект Закону «Про державну соціальну допомогу інвалідам I групи по зору» № 2200 від 07.03.2008 р. (М. Я. Волинець); проект Закону «Про основи соціального захисту інвалі-

дів» (В. І. Коновалюк); проект Закону «Про посилення соціального захисту інвалідів в Україні» № 2888 від 19.04.2013 р. (А. М. Вітів, Е. В. Леонов); проект Закону «Про соціальне обслуговування громадян похилого віку та інвалідів» № 208 від 10.07.2002 р. (О. Волков).

Окрім того, можна перерахувати численні законодавчі ініціативи, які здійснюються Комітетом у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Комітетом з питань соціальної політики та праці, Комітетом з питань європейської інтеграції, що спрямовані на адаптацію національного законодавства до Конвенції ООН про права інвалідів, проте більшість із них проходять лише проектну стадію. Значна частина законодавчих ініціатив напрацьована з урахуванням досвіду громадських організацій інвалідів, дослідження даних громадських моніторингових, спрямованих на покращення ситуації з дотримання прав та свобод інвалідів.

З огляду на викладене слушною видається думка В. Ю. Стеценка, що керуючись тим, що саме адміністративному праву, як уже зазначалося раніше, повинна належати провідна роль у врегулюванні суспільних відносин, що виникають у досліджуваному напрямі. Підсумком такого аналізу природно має стати побудова моделі проекту базового закону [3, с. 268], яким повинен стати запропонований Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Під час створення цього кодифікаційного акта слід відійти від стандартних форм кодифікації, на чому, зокрема, акцентує Д. М. Лук'янець, стверджуючи, що системні зв'язки можна організувати й іншим способом – через створення єдиних засад реалізації таких норм, тобто створення відповідних принципів, які й будуть відігравати роль зв'язків між усіма нормами, що регламентують досліджуваний напрям, хоча й містяться вони в різних нормативних актах.

Систематизацію, побудовану на такому способі створення системних зв'язків, можна умовно назвати «концептуальною кодифікацією» [4, с. 261], яка з погляду С. В. Петкова повинна співвідноситися з математичним фрактальним підходом [5, с. 304], тобто всі елементи концепції взаємопов'язані між собою і доповнюють один одного, водночас поглиблюючи і розкриваючи з різних боків сутність зазначеної ідеї, спрямованої на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів.

Така кодифікація повинна бути спрямована на вироблення стабільної юридичної конструкції діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка має базуватися на загальних принципах реалізації та захисту прав і свобод інвалідів, закріплених у Конвенції ООН про права інвалідів та інших міжнародних законодавчих актах.

Основою цієї кодифікаційної діяльності можуть бути положення Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [6], прийнятому в 1991 р. Положення цього нормативно-правового акта, як зазначає В. Л. Костюк, систематично удосконалюються та деталізуються підзаконними нормативними актами, що в комплексі послаблює гарантії захисту прав інвалідів; ускладнює механізми реалізації особами з інвалідністю своїх прав; спростовує державний нагляд і громадський контроль за їх дотриманням. З огляду на викладене та керуючись ст. ст. 46, 92 Конституції України, він пропонує розробити і ухвалити на базі Конвенції ООН про права інвалідів єдиний законодавчий акт з питань прав інвалідів [7, с. 4], яким, на нашу думку, має бути Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Запропонований законодавчий акт повинен мати таку структуру. Розділ I. Загальні положення. Розділ II. Напрями діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. Розділ III. Взаємодія суб'єктів публічної адміністрації з некомерційними організаціями з питань реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. Розділ IV. Відповідальність органів публічної адміністрації за порушення прав і свобод інвалідів.

Преамбула, у межах якої слід визначити правові засади організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Окреслити стратегічні напрями діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів шляхом забезпечення рівних можливостей для їх участі в соціально-економічному та культурному житті держави, а також активізації співпраці з громадськими об'єднаннями інвалідів. Забезпечити створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя, згідно з індивідуальними можливостями, здібностями і інтересами. Підвищити рівень поінформованості населення про особливі потреби інвалідів, формування поваги до їх прав, особистості та гідності.

Мета закону. Формуючи загальні положення запропонованого законодавчого акта, слід виходити з його мети, яка має бути спрямована, на відміну від чинних законодавчих актів, на публічно-сервісний характер діяльності публічної адміністрації. Таким чином, метою цього Закону є правове забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і задо-

волення потреб інвалідів нарівні з іншими громадянами, поліпшення умов їх життєдіяльності, згідно з національним законодавством та міжнародними стандартами.

У межах запропонованого законопроекту слід більш детально визначити правові засоби діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямовані на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів. Так, у межах реалізації права на доступ до соціальної інфраструктури повинна стати така конструктивна модель: місце проживання – транспортна інфраструктура – соціальна інфраструктура – місце проживання.

Висновки. Таким чином, аналіз досвіду розвинутих країн світу засвідчив неефективність пасивної державної політики, спрямованої на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів, яка формується здебільшого на основі правового закріплення компенсаційних витрат – пенсій, грошової допомоги, пільг, компенсацій тощо. Стрижневим вектором у переформуванні моделі інвалідності з медичної на соціальну (правозахисну), що визначає пріоритетний напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації, є спрямування її на реалізацію інвалідами всіх прав й основоположних свобод людини без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності. Одним із шляхів реалізації цього напрямку діяльності суб'єктів публічної адміністрації стало впровадження оновленої ідеології їх функціонування, побудованої на гармонізації відносин між публічною владою і людиною, що позначилося на необхідності реформування чинного законодавства на кшталт законодавства, що гарантує реалізацію прав і задоволення потреб інвалідів нарівні з іншими громадянам. Таким нормативно-правовим актом має стати запропонований Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Список використаних джерел

1. Граціанов А. І. *Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. І. Граціанов. – К., 2004. – С. 16.
2. Курінний С. В. *Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу* / С. В. Курінний // *Адміністративне право і процес*. – № 2(4). – 2013. – С. 6.
3. Стеценко В. Ю. *Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування* : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Ю. Стеценко. – Х., 2010. – С. 268.
4. Лук'янець Д. М. *Розвиток інституту адміністративної відповідальності : концептуальні засади та проблеми право реалізації* : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Д. М. Лук'янець. – К., 2007. – С. 261.
5. Петков С. В. *Теорія адміністративного права : навч. посіб.* / С. В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.
6. *Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України № 875-ХІІ від 21.03.1991 р. // Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
7. Костюк В. Л. *Конвенція ООН про права інвалідів у контексті розвитку національного законодавства: науково-правовий аспект* / В. Л. Костюк // *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. – 2014. – №1(9). – С. 4. – (Сер. «Право»).

References

1. *Hratsianov, A.I. Protses systematyzatsii ta unifikatsii zakonodavstva i rozvytok pravovoi systemy Ukrainy* : dys. ... kandydata yuryd. nauk : 12.00.02. – K., 2004. – S. 16.
2. *Kurinnyi, Ye.V. Reformuvannya ukrainskoho administratyvnoho prava: dekilka tez pro sutnist protsesu. Administratyvne pravo i protses*. – № 2(4). – 2013. – S. 6.
3. *Stetsenko, V. Yu. Administratyvno-pravove zabezpechennia zaprovadzhennia v Ukraini oboviazkovoho medychnoho strakhuvannia* : dys. ... doktora yurydychnykh nauk : 12.00.07. – Kh., 2010. – S. 268.
4. *Lukianets D. M. Rozvytok instytutu administratyvnoi vidpovidalnosti : kontseptualni zasady ta problemy pravo realizatsii* : dys. ... doktora yuryd. nauk : 12.00.07 / D. M. Lukianets. – K., 2007. – S. 261.
5. *Pietkov, S. V. Teoriia administratyvnoho prava : navch. posib*. – K. : KNT, 2014. – 304 s.
6. *Pro osnovy sotsialnoi zakhyshchenosti invalidiv v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21.03.1991 № 875-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. – 1991. – № 21. – St. 252.
7. *Kostiuk, V.L. Konventsiiia OON pro prava invalidiv u konteksti rozvytku natsionalnoho zakonodavstva: naukovopravovyi aspekt. Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiiia». Seriiia «Pravo»*. – 2014. – №1(9). – S. 4.

Стаття надійшла до редакції 10.04.2018.

Олена Сокурєнко,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри галузевого права
та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету ім. В. Винниченка

АМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Досліджено основні адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина, проаналізовано співвідношення поняття їх захисту та охорони. Визначено та проаналізовано сутність адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина. Зазначено, що одним із основних адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина є конституційне право громадян на оскарження.

Ключові слова: захист, права громадян, охорона, адміністративно-правові способи захисту, конституційне право громадян на оскарження.

Сокурєнко Е.

Адміністративно-правовий аспект захисту прав та свобод людини і громадянина

Исследовано основные административно-правовые способы защиты прав и свобод человека и гражданина, проанализировано соотношение понятия их защиты и охраны. Определены и проанализированы сущность административно-правовых способов защиты прав и свобод человека и гражданина. Отмечено, что одним из основных административно-правовых способов защиты прав и свобод человека и гражданина есть конституционное право граждан на обжалование.

Ключевые слова: защита, права граждан, охрана, административно-правовые способы защиты, конституционное право граждан на обжалование.

Sokurenko E.

Administrative and legal aspects of protection of rights and freedom of human and citizens.

This article explores the main administrative and legal means of protecting the rights and freedoms of man and citizen, analyzes the relationship concept of security and protection. The essence of administrative and legal ways of protecting human and civil rights and freedoms is determined and analyzed. It is noted that one of the main administrative and legal methods of protecting the rights and freedoms of man and citizen is the constitutional right of citizens to appeal.

Keywords: protection, rights of citizens, protection, administrative and legal means of protection, constitutional right of citizens to appeal.

Постановка проблеми. Правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина займають значне місце у правовому полі держави. В широкому розумінні їх можна розглядати як складову частину правової системи, яка відповідним чином визначає «... зміст і спрямованість діяльності держави». Завдяки способам захисту конституційні права та свободи громадян стають реальними.

Аналіз досліджень і публікацій. Зазначимо, що проблематиці правового статусу людини і громадянина приділялась увага в рамках одразу декількох галузей права (теорії права, конституційного, міжнародного, адміністративного права тощо), насамперед у роботах таких вчених, як: С. С. Алексєєва, М. І. Бару, М. А. Власєнко, В. Новосьолова, Ю. С. Шемшученко та ін.

Метою статті є визначення захисту та охорони прав та свобод людини і громадянина, а також розкриття сутності основних адміністративно-правових способів їх захисту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. Сьогодні захист прав громадян розуміється як одна з неодмінних ознак сучасної держави, забезпечення реальності прав і свобод людини та громадянина виступає своєрідним індикатором сталості й зрілості такої держави. Така позиція є результатом поступового становлення державно-правових поглядів у напрямки визнання людини, її прав, свобод і законних інтересів найвищою соціальною цінністю, орієнтиром в діяльності держави й усіх суспільних інститутів. Важливу роль у цьому відіграють гуманістичні за своєю спрямованістю теорії

громадянського суспільства, природного права, соціальної й демократичної держави, а також правової держави. Значимо, що саме остання є якісно новою моделлю держави, в основу якої покладається пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх реальність, забезпеченість достатніми й адекватними правовими засобами, гарантованість з боку держави.

Ю. С. Шемшученко справедливо стверджує, що проголошення прав та свобод є важливою, але не єдиною ознакою правопорядку [2, с. 23]. Необхідно також створити умови для реалізації відповідних прав. Розглядаючи дану проблематику, вчені-правознавці проводять розмежування понять «охорона» і «захист». Під охороною розуміються профілактичні заходи, що здійснюються державними органами і громадськими організаціями для попередження порушень прав громадян, а також усунення різних перешкод, які заважають реалізації цих прав. Під захистом розуміється примусовий (стосовно зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення. Охорона таким чином охоплює заходи, що застосовуються до порушника прав і свобод, а захист – заходи, що застосовуються після правопорушення для поновлення порушеного права.

С. С. Алексєєв під захистом прав розуміє державно-примусову діяльність, спрямовану на здійснення «відновлювальних» завдань – на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку [3, с. 154].

В. Новосьолов прийшов до висновку, що охорона визначається як у попередженні порушень прав і свобод, так і в їх захисті. Поняття «захист» більш вузьке, порівняно з поняттям «охорона» і є його складовою частиною [4, с. 7]. На думку М. І. Бару, поняття «захист» включає в себе не тільки сукупність прав і обов'язків, якими особистість наділена діючими правовими нормами, але і фактичне здійснення цих прав на основі гарантій, установлених законодавством [5, с. 25]. І те й інше передбачає діяльність як правотворчих, так і правозастосовчих органів.

Отже, поняття «охорона» і «захист» перебувають в одній площині, тому що вони мають єдиний критерій виміру – права та свободи людини і громадянина. Але разом з цим аналіз даних понять є необхідним. Він пов'язаний з визначенням особливостей в діяльності державних органів щодо захисту прав і свобод громадян. Таку діяльність здійснюють тільки органи, рішення яких мають загальнообов'язковий характер.

Зміст Конституції України, особливо розділів I, II, III, V, VII, VIII, показує, що на території України визначено новий підхід у взаємовідносинах між особистістю і державою, який знаходить своє відображення у таких положеннях:

а) пріоритет громадян у взаємовідносинах з державою;
б) закріплення в Конституції прав і свобод людини і громадянина;
в) верховенство права в процесі регулювання взаємовідносин між громадянами і державою;
г) забезпечення з боку держави прав та свобод людини і громадянина і її відповідальність перед собою [1]. У зв'язку з цим М. А. Власенко виділяє: 1) відповідальність держави як такої перед собою; 2) відповідальність співробітників державного апарату за протиправні дії стосовно громадян [6, с. 38]. Ключовим моментом захисту відповідальності держави перед собою повинно мати матеріальне відшкодування (із бюджету) збитку, нанесеного громадянину, зокрема і морального.

Забезпеченість і захищеність прав та свобод людини і громадянина є важливим принципом правової держави.

Під способом захисту, на наш погляд, слід розуміти сукупність ознак правового характеру, що відображають сутність порушеного права і особливостей процесу його відновлення, а також виду юридичної відповідальності, що застосовується до правопорушника.

Визначення сутності запровадження і розвитку способів захисту прав та свобод людини і громадянина сьогодні можна назвати пріоритетним напрямком правотворчої та правозастосовчої діяльності державних органів. Це зумовлено охоронною функцією права, спрямованою на те, щоб максимально зменшити кількість негативних явищ у сфері суспільних відносин, насамперед між громадянами і державними органами та їх посадовими особами. У зв'язку з цим саме для норм адміністративного права важливого значення набуває проблема дослідження заходів щодо зміцнення законності та демократії.

Серед цих питань потребують розгляду адміністративно-правові способи захисту прав і свобод людини і громадянина. Такі питання уже ставились вченими-юристами, але вони стосувалися лише окремих аспектів, і вирішувалися вони неоднозначно. Певною мірою це зумовлено специфікою галузевих наук, у рамках яких проводилися дослідження. Разом з тим юридичною наукою і адміністративно-правовою зокрема, їх зміст, об'єм права природа в достатній мірі не визначені.

Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина за змістом та об'ємом охоплюють суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності держави. Особливістю їх є те, що вони виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави.

Оскільки значна частина суб'єктивних прав громадян реалізується у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності різних органів (посадових осіб), це означає, що адміністративно-правові способи є необхідним інструментом захисту прав і свобод громадян саме у цій сфері.

Якщо державні органи зобов'язані дотримуватися законів, забезпечувати права і свободи громадян, то для цього вони мають відповідні повноваження, встановлені адміністративним законодавством. Громадяни в межах цих повноважень виступають як повноправні суб'єкти, наділені комплексом прав і обов'язків. Але здійснювати юридично значимі дії та приймати рішення у сфері захисту прав і свобод громадян повинні уповноважені органи в адміністративно-правовому порядку. Характеристика і аналіз адміністративно-правових способів захисту прав і свобод людини і громадянина неможливі без їх теоретичного визначення та приведення у певну систему.

На наш погляд, адміністративно-правовими способами захисту прав та свобод людини і громадянина слід розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів (посадових осіб) у сфері державного управління, спрямовану на адекватне, вірне розуміння та застосування діючого законодавства, що визначає права та свободи громадян.

Одним з основних адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина, на наш погляд, є конституційне право громадян на оскарження. Основний Закон України (ст. 55) встановив: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [1]. Дане право має суб'єктивний характер.

Сьогодні в умовах розбудови демократичного суспільства дуже важливо досягти розуміння кожним громадянином того, що використання права на оскарження необхідне з урахуванням вимог соціальної справедливості, найбільш доцільного, доброзичливого і коректного поведіння у відношенні до оточуючих, з повагою до людини. Таке розуміння є стимулом ініціативи громадян в процесі реалізації своїх прав і законних інтересів.

Можна зазначити, що право на оскарження громадян є юридичним і соціальним правом на звернення до суду з метою захисту прав і законних інтересів, а також виразом соціальної свободи і втіленням міжнародних стандартів у сфері прав людини і громадянина.

Судовий контроль та нагляд. Відповідно до ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [1]. Самостійний, наділений реальною владою суд повинен виступати дійсним гарантом прав і свобод людини і громадянина. Суд як державний орган зобов'язаний забезпечувати законність у всіх сферах державного управління, застосовуючи для цього необхідні способи.

Способи судового розгляду справ за участю органів управління в юридичній літературі були предметом наукового дослідження. Щодо даної проблеми були визначені різні позиції. А. Т. Боннер, В. Т. Квіткін і П. Я. Трубніков вважають, що судове забезпечення законності здійснюється шляхом контролю за діями органів державного управління [7, с. 71]; [8 с. 33]. Такої ж точки зору дотримується М. С. Студеникіна, яка стверджує, що при розгляді будь-якої цивільної чи кримінальної справи, пов'язаної з вимогою до органу управління або з вимогою органу управління, суд здійснює контроль. На думку Ю. П. Битяка, в процесі розгляду різних категорій справ з перевірки правомірності дій і актів органів управління, їх посадових осіб суд здійснює контроль.

Відповідно Л. А. Ніколаєва і Д. М. Бахрах стверджують, що судове забезпечення законності актів органів управління здійснюється у формі нагляду і полягає в безпосередній перевірці судом законності та обґрунтованості індивідуальних актів і дій посадових осіб державних органів [9, с. 19].

Про судовий контроль як спосіб забезпечення прав і законних інтересів громадян можна говорити тоді, коли суд, перевіряючи законність видання управлінського акта, може змінити, відмінити його або позбавити юридично сили. На наш погляд, адміністративні акти є правовою основою виникнення правовідносин, вони визначають характер суперечки.

Судовий контроль створює умови щодо реалізації громадянами їх права на судовий захист від незаконних дій посадових осіб. При вирішенні питання про можливість звернення до суду головним є припущення про порушення прав і законних інтересів громадян.

Судове забезпечення прав і свобод людини та громадянина, як вказувалось вище, може здійснюватися і як нагляд. Про судовий нагляд як спосіб забезпечення законності прав та свобод людини і громадянина можна говорити тоді, коли суд ставить питання перед органом, установою, організацією, посадовою

особою про усунення порушень законності та причин, що їх спричиняють, а також вимогу повідомити про результати усунення вказаних судом недоліків.

Перевірка судом виконання прийнятих заходів щодо забезпечення прав та свобод громадян може бути використана як самостійно, так і поряд із судовим контролем. Тому судове забезпечення прав та свобод людини і громадянина може використовуватися в багатьох випадках шляхом поєднання контролю і нагляду. Судовий нагляд як спосіб забезпечення прав та свобод людини і громадянина може застосовуватися у будь-якій сфері управлінської діяльності.

Разом з тим судовий контроль і судовий нагляд є юридичними гарантіями забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Судове представництво – традиційний інститут цивільного процесуального права. Здійснення судового представництва компетентною у правових питаннях особою (адвокатом, юрисконсультантом) дозволяє найбільш повно і доцільно використовувати надану процесуальним законом особам, що беруть участь у справі, можливість відстоювати в суді їх майнові та немайнові інтереси. Це відповідно забезпечує належний захист суб'єктивних прав та інтересів громадян, що охороняються законом.

Судове представництво можливе в будь-якій цивільній справі. Воно допускається й у всіх видах, що виникають із адміністративно-правових відносин.

В юридичній літературі судове представництво розглядалось насамперед як один із видів представництва в цивільному праві. Така точка зору, на наш погляд, викликає заперечення. Судове представництво від представництва в цивільному процесі відрізняється за сферою застосування. Цивілістське представництво здійснюється у сфері майнових відносин, судове ж застосовується у сфері відносин, що виникають при розгляді та вирішенні справ у суді. Можна також погодитися з думкою Д. М. Чечота про те, що існує відмінність і в цілях того та другого видів представництва. Якщо метою загальноцивілістського представництва є придбання і здійснення для особи, що представляється, прав і обов'язків, то мета судового представництва полягає в наданні допомоги громадянам у захисті прав та свобод.

Виходячи з вищесказаного, можна погодитися з тим, що відмежування судового представництва від представництва в цивільному праві є правильним. В процесі визначення поняття представництва в науковій думці виділяються два основні напрямки. Одні вчені-юристи стверджують, що представництво є системою правовідносин відповідного виду, інші під ним розуміють діяльність. Існує і погляд на представництво як на складне явище, яке охоплює і правовідносини представництва, і юридичну діяльність представника.

Багатоаспектність поглядів має об'єктивний характер. В дослідженні представництва повністю абстрагуватися від діяльності представника неможливо. В той же час, як зауважує Є. Л. Невзгодіна, дія представника від імені особи, що представляється, вже передбачає правовий зв'язок, який і робить представника саме таким і в рамках якого представництво виникає і реалізується [10]. Тобто діяльність представника тісно пов'язана з існуванням правовідносин представництва. Інакше кажучи, представництво як складне правове явище включає в себе дві сторони – статистичну (правовідносини представництва) і динамічну (діяльність представника).

Висновки. Кожний напрямок – і «концепція правовідносин», і «концепція дій» розглядає окрему сторону інституту представництва.

«Концепція правовідносин» посилює акцент на прояві представництва в сфері матеріально-правових відносин між представником і особою, яка представлена.

У рамках «концепції дій» дається визначення представництва, яке є правильним щодо сфери процесуальної діяльності. Відповідно до вказаної концепції, судовим представництвом називається здійснення представником від імені другої особи процесуальних дій.

Судове представництво знаходить свій прояв і в сфері процесуальних правовідносин, в силу яких представник має право здійснювати процесуальні дії за представлену особу або вимагати від суду їх здійснення. Відповідно на суді лежать відповідні обов'язки.

Отже, судове представництво – це сукупність відповідних матеріальних і процесуальних відносин і здійснювана на їх основі процесуальна діяльність однієї особи (представника) від імені та в інтересах другої особи (представленої).

Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Шемшученко Ю. Напрямки реформування адміністративного права України / Ю. Шемшученко, І. Голосніченко, М. Дорогих, О. Фризький, Ю. Грошовий // *Право України*. – 1998. – № 8. – С. 21–24.

3. Алексєєв С.С. *Общая теория права. Т. 2.* / С. С. Алексєєв – М., 1981. – 359 с.
4. Новосєлов В. *Способы защиты прав, свобод, гарантированных Конституцией СССР* / В. Новосєлов // *Сов. юстиция.* – 1979. – № 18. – С. 6–12.
5. Бару М. И. *Личность в социалистическом правовом государстве* / М. И. Бару // *Сов. государство и право.* – 1989. – № 10. – С. 25–31.
6. Власєнко Н. А. *Личность и социалистическое правовое государство: принципы взаимоотношений* / Н. А. Власєнко // *Сов. государство и право.* – 1990. – № 12. – С. 18–86.
7. Боннер А. Т. *Судебный контроль в области государственного управления* / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин – М.: Изд-во МГУ, 1973. – 111с.
8. Трубкинов П. Я. *Дальнейшее совершенствование основ гражданского судопроизводства* / П. Я. Трубкинов // *Основы гражданского судопроизводства и развитие гражданского процессуального законодательства в теории* : сб. науч. тр./ Всесоюз. юрид. заоч. ин-т ; отв. ред. М. С. Шакарян. – М., 1982. – 147 с.
9. Николаєва Л. А. *Теоретические и практические проблемы обеспечения законности в советском государственном управлении органами прокуратуры и суда* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1973. – 24 с.
10. Нєвзгодїна Є. Л. *Юридична сутність представництва* [Електронний ресурс] / Є. Л. Нєвзгодїна. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-suschnost-predstavitelstva>.
11. Рабїнович П. М. *Основні права людини: поняття, класифікації, тенденції* / П. М. Рабїнович // *Український часопис прав людини.* – 1995. – № 1. – С. 14–12.
12. Размєтаєва Ю. С. *Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук* : 12.00.01 р. / Размєтаєва Юлія Сергїївна ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.

References

1. *Konstytutsiia Ukrainy* [Elektronnyi resurs]. – *Rezhym dostupu* : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Shemshuchenko Yu., Holosnichenko I., Dorohykh M., Fryzkyi O., Hroshovyi Yu. *Napriamky reformuvannia administratyvnoho prava Ukrainy* // *Pravo Ukrainy.* – 1998. – № 8. – S.21–24.
3. *Alekseev S.S. Obshchaia teoriya prava. T.2.* / S.S. Alekseev – М., 1981. – 359s.
4. *Novoselov V. Sposoby zashchity prav, svobod, harantirovaniykh Konstytutsyei SSSR/V. Novoselov* // *Sov. yustitsiya.* – 1979. – № 18. – S.6-12.
5. *Baru M.Y. Lychnost v sotsyalystycheskom pravovom hosudarstve./ M.Y. Baru* // *Sov. hosudarstvo y pravo.* – 1989. – №10. – S.25-31.
6. *Vlasenko N.A. Lychnost y sotsyalystycheskoe pravovoe hosudarstvo: pryntsyry vzaymotnoshenyi* / N. A. Vlasenko // *Sov. hosudarstvo y pravo.* – 1990. – № 12. – S.18-86.
7. *Bonner A.T., Kvytkyn V.T. Sudebnyi kontrol v oblasti hosudarstvennoho upravleniya./ A.T. Bonner; V.T. Kvytkyn* –М.: Yzd-vo MHU, 1973. – 111s.
8. *Trubkynov P.Ia. Dalneishee sovershenstvovanye osnov hrazhdanskoho sudoproizvodstva* / P.Ia. Trubkynov // *Osnovy hrazhdanskoho sudoproizvodstva y razvitye hrazhdanskoho protsesualnoho zakonodatelstva v teoryu: Sb.nauch.tr./ Vsesoiuz.yuryd.zaoch. yn-t; Otv. red. M.S. Shakarian.* – М., 1982. – 147 s.
9. *Nykolaeva L.A. Teoretycheskye y praktycheskye problemy obespecheniya zakonnosti v sovetskom hosudarstvennom upravlenyy orhanamy prokuratury y suda: Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk.* –М. – 1973. – 24s.
10. *Nevzghodina Ie.L.. Yurydychna sutnist predstavnytstva* [Elektronnyi resurs]. – *Rezhym dostupu* : <http://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-suschnost-predstavitelstva>.
11. *Rabinovych P. M. Osnovni prava liudyny: poniattia, klasyfikatsii, tendentsii* / P. M. Rabinovych // *Ukrainskyi chasopys prav liudyny.* – 1995. – № 1. – S. 14–12.
12. *Razmietaieva Yu. S. Prava liudyny yak fundamentalna tsinnist hromadianskoho suspilstva: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavy i prava; istoriia politychnykh i pravovykh vchen»* / Razmietaieva Yuliia Serhiivna; *Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho.* – Kh., 2009. – 20 s.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2018.

3. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО. ТРУДОВЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО.

УДК 349.412.2

Ольга Зигрій,

кандидат економічних наук, доцент
кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

Назар Колодійчук,

студент гр. ПР-32
Тернопільського національного
економічного університету

Мар'яна Павлишин,

студентка гр. ПР-32
Тернопільського національного
економічного університету

ПРАВОВІ АСПЕКТИ МОРАТОРІЮ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Розкрито сутність поняття мораторію. Виявлено його позитивні та негативні сторони. Проаналізовано актуальні дослідження науковців щодо продажу земель сільськогосподарського призначення. Сформульовано висновки щодо впливу мораторію на економічне становище України та доцільність його скасування.

Ключові слова: мораторій, Земельний кодекс, земля, право власності, купівля-продаж, природне багатство, національне багатство, ринок землі.

Зыгрий О., Колодійчук Н., Павлышын М.

Правовые аспекты моратория и их влияние на становление и развитие рынка земли в Украине

Раскрыта сущность понятия моратория. Вывявлено его положительные и отрицательные стороны. Проанализированы актуальные исследования ученых о продаже земель сельскохозяйственного назначения. Сформулированы выводы о влиянии моратория на экономическое положение Украины и целесообразность его отмены.

Ключевые слова: мораторий, Земельный кодекс, земля, право собственности, купля-продажа, природное богатство, национальное богатство, рынок земли.

Zyhrüi O., Kolodüichuk N., Pavlyshyn M.

Legal aspects of the moratorium and their impact on the formation and development of the land market in Ukraine

The essence of moratorium concept is discovered. His positive and negative aspects are revealed. The actual researches of scientists concerning sale of agricultural lands are analyzed. The conclusions on the impact of morarii on the economic situation of Ukraine and the expediency of its abolition are formulated.

Keywords: moratorium, land code, land, ownership, sale, natural wealth, national wealth, land market.

© Ольга Зигрій, Назар Колодійчук, Мар'яна Павлишин, 2018

Постановка проблеми. Зважаючи на сьогоднішню ситуацію в Україні, найбільш гостро постала проблема забезпечення реалізації прав громадян до основного національного багатства – землі, що перебуває під особливою охороною держави. З приводу вільного обігу земель сільськогосподарського призначення точаться дискусії між багатьма теоретиками, вченими, політиками та практиками. Нині розпочата земельна реформа не відповідає встановленим європейським нормам та напрямам світового досвіду. Відповідно до цього надзвичайно актуальним є дослідження проблем та розроблення шляхів розвитку земельних відносин в Україні та запровадження механізму, що здатний працювати подібно до міжнародних зразків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над проблемами і перспективами розвитку українського ринку землі працюють такі науковці: М. П. Мартинюк, О. В. Зигрій, О. Лисанець, Т. В. Сальникова, Є. О. Колеснік, І. С. Сіліна, В. О. Смаглій, А. М. Мірошніченко, О.І. Черечон, В. Є. Данкевич, О. В. Маколкина. Однак питання ринку землі та доцільність дії мораторію на землі сільськогосподарського призначення потребують й надалі подальшого вивчення та вдосконалення. На сьогодні існує нагальна потреба об'єктивного та ґрунтовного дослідження цього питання з правового погляду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України гарантує кожному право власності на землю, оскільки, відповідно до статті 13-14 Основного закону, земля – національне багатство, що перебуває у власності українського народу [1]. Але виникає одне із найважливіших запитань: чи поширюється право власності на землю на всіх, хто перебуває під юрисдикцією нашої держави? Відповідь на це запитання слід шукати у Земельному кодексі України та в інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини з приводу вільного обігу земель. П.15 «Перехідних положень» ЗКУ вказує на поняття «мораторію на землі с/г призначення», відповідно до якого встановлюється лімітування відчуження сільськогосподарських земель. Аналізуючи дане явище, слід звернути дану увагу на те, що існування заборони на купівлю-продаж землі має ряд позитивних і негативних аспектів, які потрібно розглянути [2].

Зауважимо, що встановлення мораторію – пряма вказівка на утримання від певних дій, що веде за собою неможливість реалізації прав та свобод людини, що визнані не лише національним, але і міжнародним законодавством. Зокрема це стосується Загальної декларації з прав людини (1948), де вказано, що «Кожна людина має право володіти майном як одноосібно, так і спільно з іншими. ... Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна» [3]. Але на противагу цьому завданням держави є задовольнити інтереси як власників та користувачів, так і суспільний інтерес шляхом створення належної ситуації на ринку земель сільськогосподарського призначення. Безумовно для того, аби скасувати мораторій потрібно запровадити певні правила, оскільки без них може початися справжній хаос і тоді власники землі будуть змушені добровільно або добровільно-примусово відчужувати її за копійки. Водночас – певний захист державою прав і свобод людини, розуміючи всі фатальні наслідки недосконалої дії, які не можуть бути апіорі у такому явищі як ринок землі, адже в положенні крайнього ризику стоїть право власності на найцінніший об'єкт – землю.

З однієї сторони, важливою складовою політики держави є залучення інвестицій. Однак в агропромисловому комплексі це зробити практично неможливо, оскільки дія мораторію перешкоджає інвестиційній діяльності, а в підсумку це призводить до зменшення надходжень до бюджету України [4; 17].

Погоджуємося із думкою науковця О. С. Лисанець про те, що з економічної точки зору мораторій не стримує операцій з купівлі-продажу земель, а ставить їх поза законом, а саме: спричинює розширення тіньового ринку та розвиток корупційних схем [5, с. 129]. З іншої сторони, така легальна заборона створює часове середовище, за якого земля залишається в українців і після моменту створення ринку землі наші громадяни зможуть дозволити придбати землю незалежно від того чи ціна буде низькою, чи досить високою.

На сьогодні для українців питання купівлі-продажу землі стоїть надто гостро. Через недостатню кількість грошей та зубожіння земля й надалі залишається для селян привабливою щодо ведення сільського господарства. Тому питання її купівлі може стати і стає актуальним для іноземців, а це супроводить іноземне загарбництво [6, с. 825]. Слід наголосити на тому, що акцент на створенні ринку земельних ресурсів найбільше ставлять міжнародні корпорації та фінансові організації, а також монопольно-фінансові структури. Науковці та політологи пояснюють це можливістю скуповування земельних ділянок за сприятливих для них економічних умов, із наслідками штучного утримування низької ціни на землю. Мусимо додати, що навіть при накладенні обмежень щодо осіб, які мають на меті придбати землю, надзвичайно важливим є запобігти виникненню придбання її через підставних осіб [7, с. 158].

Існує думка, якщо в теперішніх складних економічних умовах запустити недосконалий ринок землі, то це призведе до того, що більша частина всіх об'єктів опиниться в руках незначної кількості осіб, тобто олігархів та їх агрохолдингів.

Все це супроводжується ще й недотриманням вимог ведення сільського господарства та байдужого ставлення до землі. При цьому дані явища значно зменшують наявність дрібних ділянок одноосібних власників у масивах земель сільськогосподарських господарств, які нерідко знаходяться десь всередині основного поля, що перешкоджає якісному обробітку та використанню землі тощо [6, с. 825]; [7, с. 158]; [8, с. 66].

Науковець А. Мірошніченко у своїх працях звертає увагу на те, що мораторій – це істотна перешкода на шляху здійснення земельної реформи, успішне проведення якої не можливе без створення правових передумов для обігу земель [9]. Однак це може призвести до запровадження неякісного і не вигідного ринку землі, що супроводжуватиметься руйнацією поселенської мережі, збезлюднення сіл. Тому зараз нагальним постає питання забезпечення умов для припинення даного явища. Потрібно насамперед вжити заходів щодо працевлаштування сільського населення з урахуванням потреб, що необхідні для структури сільськогосподарського призначення [10, с. 81].

Багато хто вважає, що встановлення мораторію не дає можливості державі забезпечити реалізацію інтересів як власників земельних ділянок й користувачів, так і суспільний інтерес. Це стосується частки землевласників, що проживають у містах, але отримують землі сільськогосподарського призначення у спадщину і не користуються ними. Однак селяни старших вікових груп і їх спадкоємці внаслідок існування заборони на відчуження землі не можуть повністю реалізувати своє конституційне право на передачу об'єктів у власність. Однак деякі громадяни не погоджуються, стверджуючи, що сьогодні не можна назвати виправданою економічну доцільність ринку земель сільськогосподарського призначення, адже існує суперечність з можливими соціальними проблемами, пов'язаними із нестабільністю соціального рівня життя, різкою зміною систем цінностей, психологічною кризою старших поколінь селян. Тому мораторій – це запобіжний захід негативним явищам [5, с. 128].

Безперечним є твердження, що відсутність в Україні цивілізованого ринку землі негативно впливає і на орендні відносини, тому що брак можливостей щодо конкурентного продажу земельних ділянок збільшує пропозицію їх орендодавців, що знижує ціну орендної плати [11, с. 13]. Проте важливо перейматися подальшим розвитком орендних земельних відносин в Україні. Для запобігання його занепаду основну увагу слід зосередити на формуванні конкурентного середовища серед потенційних орендарів землі; забезпеченні захисту прав селян-орендодавців; підвищенні орендної плати за землю, впровадженні екологічного моніторингу та контролю, спрямованих на використання орендарями сучасних агротехнологій і належне відтворення родючості ґрунтів, що буде відповідати нормам екологічності та безпечності. Також погоджуємося з думкою, що доцільним є впровадження механізму застави права оренди земельних ділянок, оскільки цей процес не призводить до зміни власника на земельну ділянку, а для орендатора матиме суттєву вигоду – дозволить залучити значні кошти для розвитку виробництва [7, с. 159].

Проблемними запитаннями залишається відсутність відповідної інфраструктури та незахищеність інституту охорони земельних ділянок сільгоспризначення. На сьогодні держава не відіграє активну роль у забезпеченні охорони земель як найважливішого природного ресурсу. Існують правові, економічні й організаційно-технологічні труднощі для відтворення і підвищення родючості земель. Ринок землі повинен забезпечувати реалізацію принципу раціонального й ефективного використання землі, отримання максимальної віддачі з кожної одиниці земельної площі за мінімальних затрат і водночас формувати відношення до землі як до особливої цінності, сприяти збереженню земель і підвищенню їх родючості [7, с. 159]. Таким чином, скасування мораторію фактично дозволить концентрувати земельні активи, й тому самому повинна слідувати система вирішення проблем еродованих і деградованих земель, передбаченими нормативно-правовими способами. При цьому слід зазначити, що на даний момент невеликі сільськогосподарські підприємства не мають змоги використовувати високоефективну техніку та впроваджувати нові технології, яка допомогла б агропромислому комплексу розвиватися інтенсивним шляхом [6, с. 825].

Незважаючи на те, що якість українського чорнозему набагато вища, ніж, наприклад, у Франції чи Німеччині, навіть якщо і ринок землі буде запроваджено, ціна на українську землю не досягне європейського показнику [6, с. 825]. Крім того, громадськість схильна думати, що зважаючи на масове відчуження землі, легкою і доступною буде схема, де виступатимуть набувачами фінансові спекулянти, що діятимуть з метою подальшої перепродажі за вищою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і цим самим спричинить інфляцію [8, с. 66]; [12, с. 252].

Варто звернути увагу й на те, що існування мораторію – це загроза соціально-економічному розвитку України, бо, по-перше, це заважає оптимізації структури сільськогосподарського землекористування,

ефективному використанні землі, її покращенню; по-друге, внаслідок заборони на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення блокується можливість створення великих, конкурентоспроможних сільськогосподарських підприємств; а по-третє, обмеження на включення земельних активів до статутних фондів агропромислових підприємств не дає можливості зберегти цілісні земельно-майнові комплекси в аграрному виробництві й забезпечити доступ власних таких підприємств до кредитних ресурсів, що відповідно знижує кредитоспроможність сільськогосподарських виробників [13, с. 304]; [14, с. 36].

До вищезазначеного, на нашу думку, потрібно додати і світовий досвід. Міжнародна практика у нашій державі є одним з багатьох джерел, що застосовуються при проведенні реформ. Варто надати факти існування земельних відносин щодо обігу землі в країнах, які сьогодні краще розвиваються як в окремих галузях, так і в економічному відношенні загалом. З огляду на це визначили таке:

1) першочергове право на одержання земельної ділянки шляхом купівлі-продажу з метою подальшого використання її для ведення сільського господарства, як правило, надається виключно фізичним особам, які проживають у межах адміністративної одиниці (у Данії ця територія – 10–25 км);

2) при купівлі земельної ділянки покупець як окрема фізична особа, так і можливо кожен член різних сільськогосподарських об'єднань бере на себе зобов'язання працювати на цій землі, на своїх сімейних фермах чи господарствах;

3) важлива вимога до покупців – наявність диплому про сільськогосподарську освіту чи інший професійний документ, встановлений термін професійного стажу (у Франції це 5 років), наявність засобів виробництва чи тваринних ресурсів, також додаємо, що повинна враховуватися ініціатива молодого населення щодо праці на землях с/г призначення і першочергове право отримання ними вибраної земельної ділянки;

4) безумовною є заборона або обмеження на придбання землі іноземцями. Адміністративні одиниці в розвинутих державах мають більше варіантів керування власною землею, тому в одних країнах така заборона визначена законодавством національного рівня (ЄС, Японія, Австралія), в інших – регіонального (США, Канада);

5) визначення мінімальних і максимальних розмірів господарств на законодавчому рівні є важливим заходом, що не дозволить скупчення великої кількості земель у одного власника: Німеччина встановлює межі максимальної ділянки (власної чи орендованої) – 400–500 га (залежно від федеральних земель), у Польщі – до 300 га, в Іспанії – до 100 га, у Данії верхня межа 150 га;

6) у багатьох країнах розмір землекористування пов'язується з ефективною зайнятістю працівників, членів фермерських чи сімейних господарств. Наприклад, у Швейцарії максимальною вважається 1 ділянка, яка забезпечує рівень доходу трьох осіб, котрі зайняті її обробітком, у Франції – двох (середній розмір ділянки в країні – 25 га);

7) слід звернути і увагу на те, що держава повинна бути як партнер для фермерів, гарант довгострокового кредитування (маються на увазі держбанки із компенсацією 50–70% банківської відсоткової ставки. Така модель існує у США, Канаді, Мексиці, Болівії, Венесуелі) [6, с. 827].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене розуміємо, що існування мораторію на землі сільськогосподарського призначення має більше негативних наслідків, ані ж позитивних. Сьогодні для відкриття ринку землі потрібно багато зважених та добре обдуманих рішень. Це завдання покладається на державу через механізм контролю за додержанням нормативно-правових документів, що регулюють поняття обігу земель. На сьогодні Україна такого зробити не може, оскільки існує невідповідність законодавчих актів сучасним реаліям у суспільстві та державі загалом. Відчуження земель призведе до іноземного загарбництва сільського господарства, а це відповідно призведе до зменшення кількості власників земельних паїв та збільшення частки спадкоємців у вигляді органів місцевого самоврядування, які передаватимуть землю в оренду агрохолдингам та компаніям. Ситуація із посівами теж кардинально зміниться не в кращу сторону, тому тваринництво як перспективу для інвестицій при даному сценарії сьогодні розглядати не варто. Опрацьовуючи матеріали, зрозуміло, що сьогодні та в майбутньому не варто забувати про проблеми в екології, особливо в земельних відносинах, що потребують негайного перегляду і вдання до невідкладних мір та заходів з боку держави, з боку суспільної думки.

Отже, важливим є задовільнити дві сторони – державну та суспільну. При цьому це потрібно робити швидко і неупереджено, адже проблем на сьогоднішні дуже багато, що виражаються у об'єктивних соціально-економічних факторах, що мають благу ідею (відкриття ринку землі) перетворити на значні загрози як державі, суспільству, так і українським землям. Огляд та залучення ідей з світової практики – одна з можливих способів запобігання негативним наслідкам, враховуючи при цьому особливості українського законодавства.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. (із змінами, внесеними згідно із законом № 1401-VIII від 02.06.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 р. / Відомості Верховної Ради України, 2002. – № 3–4. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page>.
3. Загальна декларація прав людини : прийн. і проголош. резолюцією 217 А (III) Ген. Асамблеї ООН від 10.12.1948 // База даних «Законодавство України» // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>.
4. Мартинюк М. П. Економічні передумови та моделі запуску ринку земель в Україні / М. П. Мартинюк // Економіка агропромислового виробництва. – 2016. – № 12. – С. 16–21.
5. Лисанець О. Щодо впливу мораторію на становлення й розвиток ринку землі в Україні / О. Лисанець // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 3. – С. 128–130.
6. Сальникова Т. В. Ринок землі: чи готова Україна до нього та які наслідки несе зняття мораторію / Т. В. Сальникова, Є. О. Колеснік, І. С. Сіліна // Науковий журнал «Молодий вчений». – 2017. – № 3(43). – С. 824–829.
7. Смаглій В. О. Сучасний стан, проблеми та перспективи формування ринку сільськогосподарських земель / В. О. Смаглій, В. Є. Данкевич // Практика і теорія ефективного використання земельних ресурсів Полісся : зб. ст. 2-ї Всеукр. наук.-практ. конф. (22–23 лют. 2017 р.). – Житомир : Укрекобіокон, 2017. – С. 157–160.
8. Зигрій О. Вплив мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення / О. Зигрій // Актуальні проблеми правознавства. – 2016. – № 3(7). – С. 64–68.
9. Мірошниченко А. Земельне право України: підручн. / А. Мірошниченко. – [2-ге вид., доповн. і перероб.]. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 С.
10. Черечон О. Актуальні проблеми запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення / О. Черечон // Вісник Львівського національного аграрного університету. – 2016. – № 23(2). – С. 79–84. – (Сер. : Економіка АПК).
11. Данкевич В. Є. Передумови формування ринку сільськогосподарських земель (за результатами соціологічного дослідження) / В. Є. Данкевич // Вісник ЖНАЕЦ. – 2015. – № 1(45). Т. 2. – С. 11–25.
12. Зигрій О. В. Деякі питання щодо впливу мораторію на становлення та розвиток ринку землі в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Зигрій // Економіка та суспільство. – 2017. – № 8. – С. 250–254. – Режим доступу : <http://econotyuandsociety.in.ua>.
13. Зигрій О. Правові засади становлення та особливості функціонування ринку землі в умовах викликів глобалізації : моногр. [Globalizacja droga ku przyszlosci / redakcja : dr Malgorzata Koleska ks. prof. dr hab. Jan Zimny] / Ольга Зигрій, Олеся Зигрій. – Сталова Воля, 2017. – С. 297–314.
14. Маколкина О. В. Проблеми та перспективи розвитку земельних відносин в Україні / О. В. Маколкина // Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. – 2017. – № 2. – С. 34–38.

References

1. Konstytutsiya Ukrayiny vid 28 chervnya 1996 r. [The Constitution of Ukraine of June 28 1996]. (1996, 28 June). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – The Supreme Council of Ukraine record, 30 [in Ukrainian].
2. Zemelnyj kodeks Ukrayiny [The Land Code of Ukraine]. zakon0.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
3. Zahalna deklaratsiia prav liudyny: pryin. Y proholosh. rezoliutsiieiu 217A (III) Hen. Asamblei OON vid 10.12.1948 // Baza danyh «Zakonodavstvo Ukrainy» – «Database Legislation of Ukraine» / Verkhovna Rada Ukrayiny – The Supreme Council of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>.
4. Martyniuk, M. P. (2016) Ekonomichni peredumovy ta modeli zapusku rynku zemel v Ukraini [Economic preconditions and models for launching the land market in Ukraine]. Ekonomika ahropromyslovoho vyrobnytstva – Economics of agricultural production, – №3, 16-21 [in Ukrainian].
5. Lysanets, O. (2016) Shchodo vplyvu moratoriui na stanovlennia I rozvytok rynku zemli v Ukraini [Concerning the moratorium on the establishment and development of the land market in Ukraine]. Porivnalno-analitychne pravo – Comparative and analytical right, – №3, 128–130 [in Ukrainian].

6. Salnikova, T.V., Koliesnik, E.O., & Silina, I.S. (2017). Rynok zemli: chy hotova Ukraina do noho ta iaki naslidky nese zniattia moratotiu [The land market: whether Ukraine is ready for it and what the consequences are the lifting of the moratorium]. *Naykovyi zhurnal «Molodyi vchenyi» - Scientific journal «Young Scientist»*, – №3(43), 824-829 [in Ukrainian].
7. Smahlii, V.O., & Dankevych, V. E. (2017). Suchasnyi stan, problem ta perspektyvy formuvannia rynku silskohospodarskyh zemel [Current state, problems and prospects of forming the market of agricultural land]. *Praktyka I teoria efektyvnoho vykorystannia zemelnyh resursiv Polissia - Practice and the theory of effective use of land resources of Polissia*, - 157-160 [in Ukrainian].
8. Zigriy, O. (2016) Vplyv moratoriyu na prodazh zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennya [Influence Moratorium On Sale Of Farmland]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Current Problems of Law*, – issue 3, 64-68 [in Ukrainian].
9. Miroshychenko, A. (2011). *Land law of Ukraine. (2 editions, supplemented and redone)*. Kyiv: Alerta, TsUL.
10. Cherechon, O. (2016) Aktualni problem zaprovadzhennia rynku zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennya [Actual problems of introduction of agricultural land market]. *Visnyk Lvivskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu – Visnyk of Lviv National Agrarian University*, – № 23(2), 79-84 [in Ukrainian].
11. Dankevych, V.E. (2015) *Peredumovy formuvannia rynku sil's'kohospodars'kyh zemel' (za rezultatamy sotsiologichnoho doslidzhennia) [Prerequisites for the formation of the agricultural land market (based on the results of sociological research)]*. *Visnyk ZnAETs – Visnyk of ZnAETs*, – № 1(45), 11-25 [in Ukrainian].
12. Zigriy, O. V. (2017) Deyaki pytanntya shchodo vplyvu moratoriyu na stanovlennya ta rozvytok rynku zemli v Ukrayini [Some Questions About Impact Of Moratorium On Formation And Development Of Land Market In Ukraine]. *Ekonomika ta suspilstvo – Economics and Society*, 8, 250–254 [in Ukrainian].
13. Zigriy, O., Zyhrii, O. (2017) *Pravovi pytanntya stanovleya ta osoblyvosti funkcionuvannya rynku zemli v umovach vyklykiv hlobalizaciyi [Legal Basis Of Formation And Peculiarities Of Functioning Of Land Market Under Conditions Of Challenges Of Globalization]: monografiya – Stalowa Wolia*, 297–314.
14. Makolkina, O.V. *Problemy ta perspektyvy rozvytku zamelnyh vidnosyn v Ukraini [Problems and prospects of land relations development in Ukraine]*. *Ekonomika.Finansy.Menedzhment: aktualni pytanntia nauky I praktyky – Economics.Financial.Management: topical issues of science and practice*, – №2, 34–38 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018.

Юлія Труфанова,

кандидат юридичних наук, ст. викладач
кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРИПИНЕННЯ ДОГОВОРУ НАЙМУ У ЗВ'ЯЗКУ З ЛІКВІДАЦІЄЮ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ В ПРОЦЕСІ БАНКРУТСТВА

Розкрито особливості припинення договору найму у зв'язку з ліквідацією юридичної особи в процесі банкрутства. З'ясовано, що відкриття ліквідаційної процедури не припиняє договору найму. Підтримана наукова позиція, що договір найму припиняється з моменту внесення до ЄДР запису про припинення юридичної особи.

Ключові слова: найм, припинення договору найму, відмова від договору найму (оренди), ліквідаційна процедура, банкрутство.

Труфанова Ю.

Отдельные вопросы прекращения договора найма в связи с ликвидацией юридического лица в процессе банкротства.

Раскрыты особенности прекращения договора найма в связи с ликвидацией юридического лица. Выяснено, что открытие ликвидационной процедуры не прекращает договора найма. Поддержана научная позиция, что договор найма прекращается с момента внесения в ЕГР записи о прекращении юридического лица.

Ключевые слова: найм, прекращения договора найма, отказ от договора найма, ликвидационная процедура, банкротство.

Trufanova Yu.

Specific issues in terminating the lease agreement due to the liquidation of a legal entity as part of the bankruptcy process

The peculiarities of terminating the lease (rent) agreement in connection with the liquidation of a legal entity are discussed. It was clarified that the start of a liquidation procedure does not terminate a lease (rent) agreement. The scientific opinion is maintained, that the lease (rent) agreement is terminated from the moment the termination of the legal entity is entered into the USR.

Keywords: lease, termination of the lease agreement, waiver of the lease (rent) agreement, liquidation procedure, bankruptcy.

Постановка проблеми. Договір найму – один з небагатьох цивільно-правових договорів, припиненню якого у Цивільному кодексі України приділено значну увагу. Однак сучасна судова практика виявляє нечіткість окремих законодавчих положень інституту припинення договору найму, що зумовлює потребу науково-теоретичного осмислення їх змісту з метою підвищення якості правового регулювання відносин найму та ефективності правозастосовної діяльності у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій науковців дає підстави для констатації того факту, що сьогодні на теоретичному рівні досліджувались лише окремі питання припинення договору найму у контексті доктринального аналізу правового регулювання окремих видів відносин найму або теоретичного вирішення окремих практичних проблем.

Постановка завдання. Метою наукового дослідження є визначити особливості припинення договору найму у зв'язку з ліквідацією юридичної особи через процедуру банкрутства.

Виклад основного матеріалу. Норми Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» передбачають можливість відмовитися від договору найму. Однак така відмова реалізується не при відкритті ліквідаційної процедури, а при здійсненні процедури санації. Відповідно до ч. 10 ст. 28 даного Закону, керуючий санацією у тримісячний строк з дня прийняття рішення про санацію має право відмовитися від правочинів (договорів) боржника, вчинених до порушення провадження у справі про банкрутство, не виконаних повністю або частково, якщо: 1) виконання правочину (договору) завдає збитків боржнику; 2) правочин (договір) є довгостроковим (понад один рік) або розрахованим на одержання позитивних результатів для боржника в довгостроковій перспективі, крім випадків випуску продукції з технологічним циклом, більшим за строки санації боржника; 3) виконання правочину (договору) створює

умови, що перешкоджають відновленню платоспроможності боржника [1]. Разом з тим контрагент має право вимагати відшкодування збитків завданих відмовою, яка повинна бути мотивована. Можливості відмовитися від договору під час здійснення процедури ліквідації Законом не передбачено.

Розглянемо ситуацію з прийняттям рішення про добровільну ліквідацію наймодавця. У такому випадку рішення про ліквідацію юридичної особи приймається її уповноваженим органом. Моментом припинення зобов'язань у зв'язку з ліквідацією юридичної особи науковці визнають момент внесення до ЄДР запису про припинення юридичної особи [2, с. 23]; [6, с. 439–440].

Вирішення дискусійності цього питання вбачається у необхідності внесенні змін до законодавства. При цьому залежно від обраної позиції – наявності правонаступництва у разі відчуження майна в процесі ліквідаційної процедури чи відсутності правонаступництва за таких умов, ч. 1 ст. 770 ЦК України після слів «у разі зміни власника речі, переданої у найм» слід доповнити одним з двох словосполучень – «в тому числі у результаті відчуження речі в процесі ліквідації наймодавця», або «крім випадків відчуження речі в процесі ліквідації наймодавця». Кожна з двох позицій має свої переваги та недоліки. Перевагою концепції про правонаступництво у випадку відчуження речі, переданої у найм, в процесі ліквідації наймодавця є більш повний захист інтересів наймача. Ситуацію, за якої саме для припинення дії договору найму приймається рішення про ліквідацію юридичної особи-наймодавця, можна визнати малоімовірною для ринку загалом, проте категорично такого варіанта відкидати не можна – особливо при відносинах з юридичною особою, основний дохід якої становить саме плата за користування майном, переданим у найм (оренду) (наприклад, дохід від передання в найм (оренду) площ у торговельних центрах чи ринках). У такій ситуації економічна вигода від повернення майна і подальшого його використання за власним розсудом (продаж на вигідних умовах, передання в найм (оренду) іншим особам тощо) може перевищити труднощі, пов'язані із процедурою ліквідації. Однак зі зростанням захисту одного з кредиторів наймодавця-наймача інші кредитори опиняються у менш вигідному становищі, адже при реалізації майна, переданого в найм, його вартість буде нижча, ніж в майна, яке нічим не обтяжене. Проте можливий інший варіант: коли майно передано в найм на вигідних для наймодавця умовах. У такому випадку правонаступництво у відносинах найму є вигідним і для нового власника речі.

Особливістю концепції, за якої передбачається правонаступництво у разі відчуження майна в процесі ліквідаційної процедури є те, що договір найму припиняється на підставі ч. 2 ст. 781 ЦК України лише у випадку ліквідації наймодавця, який не є власником речі. І навіть у цьому випадку застосування ст. 785 ЦК України буде неможливим, оскільки коментованою статтею регулюються відносини між колишнім наймачем і колишнім наймодавцем, який згідно з такою концепцією вже ліквідований, тому повернути передану в найм річ колишньому наймодавцю фізично неможливо. З припиненням дії договору найму наймач втрачає правову підставу володіння та користування річчю, а тому вона повинна бути передана її власнику.

Концепція, за якої правонаступництво при переході права власності на річ в процесі ліквідації не відбувається, є логічно виправданою лише за умови, якщо моментом припинення договору згідно з ч. 2 ст. 781 ЦК України визнати відкриття процедури ліквідації (прийняття відповідної постанови господарським судом або рішення загальними зборами учасників (акціонерів)). правонаступництво за таких обставин не виникне через припинення договору ще до відчуження речі. Якщо ж вважати моментом припинення договору найму на підставі ст. 781 ЦК України момент внесення до ЄДР запису про припинення юридичної особи, то за умови відсутності правонаступництва при відчуженні майна в процесі ліквідаційної процедури слід констатувати різні правові наслідки при відчуженні майна в процедурі ліквідації та поза нею, що є нормативно необґрунтованим. За такого підходу права та інтереси наймача захищені істотно слабше. За взаємної згоди сторони можуть ввести до договору умову про його припинення у разі відчуження речі, переданої в найм. Адже умови припинення договору найму можуть істотно впливати на розмір плати за користування річчю.

Підсумовуючи сказане, треба відзначити, що підхід, згідно з яким договір найму безумовно припиняється у момент відкриття ліквідаційної процедури, містить багато спірних моментів. Так, норми Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не дозволяють зробити такого висновку. Норми ЦК України також дозволяють зробити висновок про припинення договірних відносин з моменту прийняття учасниками рішення про ліквідацію юридичної особи. Для справедливості треба зазначити, що за такого підходу можливим є застосування положень ст. 785 ЦК України до випадків припинення договору найму на підставі ч. 2 ст. 781 ЦК України, оскільки права наймодавця можуть бути реалізовані ліквідаційною комісією у повному обсязі. Однак такий аргумент є занадто слабким для визнання правильності такого підходу.

Розглянемо окремі особливості припинення договору найму у випадку ліквідації наймача. Якщо ліквідація пов'язана з його банкрутством, то в інтересах наймодавця якнайшвидше припинення дії такого договору. Ліквідація наймача є безспірною підставою припинення дії договору найму, і на відміну від ліквідації наймодавця згадується в усіх основних нормативно-правових актах, які регулюють відносини найму (оренди) – ЦК України, ГК України, Законі України «Про оренду державного та комунального майна» тощо.

Для дослідження припинення договору найму у зв'язку з ліквідацією наймача важливе значення має порядок припинення договору: добровільний чи пов'язаний з процедурою банкрутства. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» передбачає дві самостійні підстави припинення договору оренди: банкрутство орендаря (абз. 4 ч. 2 ст. 26) та ліквідація сторони договору (абз. 6 ч. 2 ст. 26) [5]. Такий виклад підстав припинення договору підтверджує висновок про припинення договору найму у зв'язку з ліквідацією сторони договору саме з моменту внесення до ЄДР запису про припинення юридичної особи, а не з моменту прийняття судом рішення про визнання наймача банкрутом. В іншому випадку, виділення банкрутства орендаря окремою підставою припинення договору найму позбавлене сенсу, оскільки одночасно з визнанням банкрутства і розпочинається ліквідаційна процедура.

Якщо під час ліквідації наймодавця у процесі процедури банкрутства припинення договору найму позбавлене економічного сенсу, оскільки виконання договору сприяє збільшенню грошових активів банкрута при непорушності інтересів наймача та інших кредиторів, то під час ліквідаційної процедури наймача підтримання існування договірних відносин найму (оренди) суперечить інтересам як банкрута, так і його кредиторів, в тому числі наймодавця. Під час відкриття ліквідаційної процедури наймача можна вести мову про припинення договору найму на підставі абз. 1, 2 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», адже виконання договору найму наймачем-банкрутом не має на меті захист його майна чи підтримання його у належному стані, а тому не підпадає під виняток із загального правила про припинення господарської діяльності банкрута з дня прийняття господарським судом постанови про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури або із закінченням технологічного циклу з виготовлення продукції у разі можливості її продажу.

Вважаємо припинення договору з моменту визнання орендаря банкрутом дозволяє уникнути потенційної заборгованості та надає можливість вжити заходів щодо стягнення вже наявної заборгованості (у випадку її наявності) в процедурі банкрутства.

Визнання орендаря банкрутом відповідно до абз. 4 ч. 2 ст. 26 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» є підставою для припинення договору оренди державного чи комунального майна.

Сам факт порушення провадження у справі про банкрутство наймача не може бути підставою для припинення дії договору найму, проте створює певні правові наслідки для наймодавця: стягнення заборгованості, яка виникла до порушення справи про банкрутство, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Так, у Постанові № 5020-3/131 ВГС України 23 березня 2011 року суд касаційної інстанції визнав законним рішенням суду апеляційної інстанції, згідно з яким вимога позивача про стягнення заборгованості з орендної плати задоволена частково – заборгованість з орендної плати, яка виникла під час розгляду справи про банкрутство орендаря, стягнута з відповідача, а у стягненні заборгованості, яка виникла до порушення провадження справи про банкрутство, відмовлено у зв'язку з недотриманням норм Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у частині задоволення вимог кредиторів, а саме пропуску строку звернення про визнання його грошових вимог до боржника [3].

Якщо ліквідація наймача здійснюється у добровільному порядку, то договір припиниться з моменту внесення до ЄДР запису про припинення юридичної особи. Проте і в цьому випадку наймодавцеві слід подбати про своєчасне заявлення своїх вимог до наймача, який перебуває у процедурі ліквідації.

Припинення договору найму на підставі ч. 2 ст. 785 ЦК України є досить рідкісним явищем. Такий варіант припинення договору найму є небажаним для наймодавця, оскільки пов'язаний з певними труднощами у поверненні переданої в найм речі від особи, якій власник майна його безпосередньо не передавав. Відповідно ліквідаційна комісія (ліквідатор) у процесі здійснення ліквідації юридичної особи-наймача здійснює заходи щодо погашення наявної заборгованості (повернення наперед внесеної плати за користування). Логічним за таких умов було б розірвання договору найму за взаємною згодою сторін при ліквідації наймача, адже припинення договору на підставі ч. 2 ст. 781 ЦК України може призвести до збитків наймодавця та не принесе жодної користі кредиторам (учасникам) наймача. З іншого боку,

розірвання договору найму за взаємною згодою сторін також допоможе врегулювати фінансові питання відносин між сторонами та полегшить складання ліквідаційного балансу.

Передання майна наймачеві та його повернення наймодавцю, як правило, оформляються відповідними актами. Для деяких видів найму складання таких актів є обов'язковим через пряму вказівку норми закону. Так, у силу ст. 795 ЦК України обчислення строку договору найму будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини), якщо інше не передбачено самим договором, розпочинається з моменту передання будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини), яке оформляється відповідним документом (актом), який підписують сторони договору. Припиняється договір найму будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини) з моменту повернення предмета найму наймодавцеві, що також оформлюється документом (актом), який підписують сторони. У зв'язку з наведеним, доцільним видається дослідження способів захисту прав сторони договору у випадку, якщо інша сторона не бажає підписати акт.

Чи може суд зобов'язати відповідача підписати акт приймання-передання? Чи може ця вимога заявлятися самостійно? Відповіді на ці запитання складніші, ніж може видатися на перший погляд. Дискусійними вони є і у судовій практиці. Способи судового захисту цивільних прав та інтересів закріплені у ст. 16 ЦК України, а саме:

- визнання права;
- визнання правочину недійсним;
- припинення дії, яка порушує право;
- відновлення становища, яке існувало до порушення;
- примусове виконання обов'язку в натурі;
- зміна правовідношення;
- припинення правовідношення;
- відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди;
- відшкодування моральної (немайнової) шкоди;
- визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб;
- інший спосіб, передбачений законом або договором.

У цьому контексті цікавими для дослідження є положення ч. 2 ст. 16 ЦК України, які передбачають, що суд може застосувати інші засоби захисту порушених цивільних прав та інтересів, ніж перелічені у ст. 16 ЦК України за умови, що такі способи захисту передбачені іншим законодавством або договором.

Припинення договору найму у зв'язку з ліквідацією однієї із його сторін має багато законодавчо невизначених моментів, у зв'язку з якими ускладнюється реалізація прав сторони договору, яка не ліквідовувалася, та створюються умови для неоднакового застосування правових норм.

З метою удосконалення правового регулювання таких правовідносин до законодавства потрібно внести ряд уточнень, найактуальніші з яких стосуватимуться: моменту припинення договору найму на підставі ч. 2 ст. 781 ЦК України (момент завершення процедури ліквідації (внесення до ЄДР запису про припинення юридичної особи) або момент її початку (прийняття господарським судом постанови про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури чи прийняття відповідного рішення уповноваженим органом самої юридичної особи), поширення чи непоширення дії ч. 1 ст. 770 ЦК України на випадки відчуження майна, переданого в найм, третім особам під час ліквідаційної процедури.

Висновки. Формально-юридичний аналіз ст. 38 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» дозволяє зробити висновок, що відкриття ліквідаційної процедури наймодавця чи наймача не припиняє договору найму. Втім визнання банкрутом наймача є підставою для припинення договору, якщо на спірні відносини поширюється дія Закону України «Про оренду державного та комунального майна». У разі ліквідації юридичної особи договір найму припиняється з моменту внесення до ЄДР запису про припинення юридичної особи.

Список використаних джерел

1. Закон України Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом у ред. Закону України № 4212-VI від 22.12.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 32–33. – Ст. 413.
2. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України: у 2 т. Т. 2 / В. Г. Ротань [та ін.]. – 2-е вид., перероб. і доп. – Харків : Фактор, 2010. – 785 с.

3. *Постанова Вищого господарського суду України 23.03.2011 р. у справі № 5020-3/131. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14416376>.*
4. *Про оренду державного та комунального майна : Закон України (у ред. Закону № 98/95-ВР від 14.03.1995 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 15. – Ст. 99.*
5. *Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. (зі змін. і доп.). // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.*
6. *Цивільний кодекс України: наук.-практ. коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій Міністерства юстиції, науковців, фахівців) / за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків: ФОП Лисяк Л. С. – 2013. Т. 8: Договори про передачу майна у власність та користування. 670 с. – (Сер. «Коментарі та аналітика»).*

References

1. *Zakon Ukrainy Pro vidnovlennia platospromozhnosti borzhnyka abo vyznannia yoho bankrutom (u red. № 4212-VI vid 22.12.2011 r.). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2012. № 32-33. St. 413.*
2. *Naukovo-praktychnyi komentar do tsyvilnoho zakonodavstva Ukrainy: u 2 t. / V. H. Rotan ta in. 2-e vyd., pererob. i dop. Kharkiv: Faktor, 2010. T. 2. 785 s.*
3. *Postanova Vyshchoho hospodarskoho sudu Ukrainy 23.03.2011 r. u spravi № 5020-3/131. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen.*
4. *Zakon Ukrainy Pro orendu derzhavnoho ta komunalnoho maina: (u red. Zakonu vid 14.03.1995 r. № 98/95-VR). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1995. № 15. St. 99.*
5. *Civil Code of Ukraine from 16.01.2003 (with amendments and additions). Official Bulletin of Ukraine. 2003. No. 11. Art. 461 (Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 r. (zi zmin. i dop.). Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2003. № 11. St. 461).*
6. *Civil Code of Ukraine: nauk.-prakt. komentar (poiashennia, tлумachennia, rekomendatsii z vykorystanniam pozytsii vyshchyykh sudovykh instantsii Ministerstva yustytisii, naukovtsiv, fakhivtsiv) / za red. I. V. Spasybo-Fatieievoi. Kharkiv: FOP Lysiak L. S., 2013. T. 8: Dohovory pro peredachu maina u vlasnist ta korystuvannia. 670 s. (Seriia «Komentari ta analityka»).*

Стаття надійшла до редакції 24.04.2018.

4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА.

УДК 343.13

*Сергій Деркач,
експерт з питань боротьби з корупцією
Антикорупційної ініціативи
Європейського Союзу в Україні*

МОЖЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ РОЗСЛІДУВАТИ СПРАВИ, ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЯКИМИ ЗДІЙСНЮЄ ПРОКУРАТУРА: ВІД ІСТОРІЇ ПИТАННЯ ДО НОРМАТИВНИХ ПРОПОЗИЦІЙ

Уся представлена в цій статті інформація є індивідуальною позицією автора та не є офіційною думкою чи позицією Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні, в якій він працює.

Проаналізовано теоретичні передумови та нормативне урегулювання можливості Національного антикорупційного бюро України здійснювати досудове розслідування у справах, які раніше перебували у провадженні інших органів розслідування, зокрема у органів прокуратури.

Ключові слова: розслідування, кримінальне провадження, детектив, прокуратура, підслідність.

Деркач С.

Возможности Национального антикоррупционного бюро Украины расследовать дела, производство по которым осуществляют прокуратура: от истории вопроса до нормативных предложений.

Проанализированы теоретические предпосылки и нормативное урегулирование возможности Национального антикоррупционного бюро Украины осуществлять досудебное расследование по делам, которые ранее находились в производстве других органов расследования, в частности в органах прокуратуры.

Ключевые слова: расследование, уголовное производство, детектив, прокуратура, подследственность.

Derkach S.

Opportunities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine to investigate cases prosecuted by the Prosecutor's Office: from the history of the issue to normative proposals.

The article is dedicated to the analysis of the theoretical preconditions and normative regulation of the possibility of the National Anti-corruption Bureau of Ukraine to carry out pre-trial investigation in cases that were previously held by other investigative bodies, in particular the prosecutor's offices.

Keywords: investigation, criminal proceeding, detective, prosecutor's office, jurisdiction.

Постановка проблеми. Наприкінці листопада цього року нового розвитку набув застарілий конфлікт повноважень між Генеральною прокуратурою (далі – ГПУ) і Національним антикорупційним бюро (далі – НАБУ). Причиною цього стало втручання Генпрокуратури та Служби безпеки України у спільну спецоперацію НАБУ з Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою з викриття корупційної

© Сергій Деркач, 2018

схеми за участю організованої злочинної групи у Державній міграційній службі України. Таким чином, спеціальна операція НАБУ була зірвана, а вже 5 грудня 2017 р. заступник Генерального прокурора України повідомив про підозру двом працівникам НАБУ [1]. В той же день Генеральний прокурор спростував твердження про наявну «війну» між вказаними відомствами. Даний конфлікт є вже далеко не першим з моменту функціонування НАБУ, а саме 4 грудня 2015 р., коли НАБУ зареєструвало перші кримінальні провадження в Єдиному реєстрі досудових розслідувань.

Насправді протистояння НАБУ та ГПУ почалося у березні 2016 р. зі спору щодо можливості національного антикорупційного бюро розслідувати справи, провадження за якими здійснює прокуратура. Утворене на нових організаційних засадах НАБУ спробувало звернутися до мінімально оновленої ГПУ з питанням отримання для власного розслідування кримінальних проваджень, які ініційовані та перебувають у розпорядженні головного слідчого управління ГПУ. Відповідь була негативною [2]. З того моменту сплило вже чимало часу, відбувалися гострі обговорення. Публічна позиція ГПУ змінилася, проте за лаштунками конфлікт повноважень продовжується.

Назване питання, на наш погляд, надзвичайно актуальне і важливе для успіху антикорупційної реформи та питань протидії злочинності на сучасному етапі розвитку демократичної правової європейської України, оскільки:

1. Це чи не перший конфлікт повноважень між реформованими після Революції гідності правоохоронними органами. Нагадаємо, антикорупційною реформою передбачалося розмежування повноважень щодо так званої корупції високопосадовців і корупційними злочинами інших осіб. Саме для протидії корупційним злочинів вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що становлять загрозу національній безпеці, утворене НАБУ як державний правоохоронний орган з додатковими гарантіями незалежності. Від можливостей НАБУ ефективно діяти залежить успіх цілей, деолігархізації та добросовісності публічного управління. І навпаки, успішне блокування діяльності цього незвичного для олігархічної України органу може поставити під загрозу успіх реформи та надати сигнал для інших кіл завуальованої протидії оновленню України.

2. Цей юридичний конфлікт набув розголосу. Українські правоохоронні органи призвичаїли суспільство до того, що вони працюють непомітно. Питання спірного характеру традиційно вирішувалися за принципом: хто вище у владній або в неофіційній ієрархії. Тому підняття цього питання розподілу повноважень між НАБУ і ГПУ свідчить про важливість питання, з чим ми цілком погоджуємося.

3. Додає актуальності цій проблемі те, що вона стосується питання захисту нових підходів у управлінні правоохоронною структурою. Стверджується, що після революційних подій необхідно кардинально змінити правоохоронну структуру, щоб вона захищала демократію і права людини, а не олігархію та цінності автократії. При незначному оновленні кадрового складу вищих ешелонів влади можливий реванш на кшталт 2005–2010 рр., коли незначні ростки нових підходів поступилися системним руйнуючим позиціям реакціонерського чиновництва. Тому розгляд правових підстав захисту позиції нового НАБУ зумовлює особливий практичний інтерес: чи займає цей орган правильну позицію, чи достатньо твердо він її сформулював?

4. З іншого боку, прокуратура сьогодні у баченні громадськості являє собою консервативний потужний важіль впливу на правоохоронну політику загалом та антикорупційну зокрема. У протидії злочинності їй традиційно належала першість у радянській і пострадянській Україні. Існують позиції, що саме неефективна координаційна роль прокуратури значною мірою сприяла недемократичним цінностям і узурпації владних повноважень. Нові органи і у наведеному випадку, й у інших відомих спірних ситуаціях не можуть отримувати допомогу від ГПУ. Скоріше навпаки, ГПУ користуючись своїм завданням координації боротьби зі злочинністю намагається не допускати неузгоджені з нею дії у цьому напрямі. Тому НАБУ розглядається як можливий антипод і локомотив змін.

Тому **метою цієї статті** є аналіз теоретичних передумов та нормативного урегулювання можливості Національного антикорупційного бюро України здійснювати досудове розслідування у справах, які раніше перебували у провадженні інших органів розслідування, зокрема у органів прокуратури та визначення обґрунтованого ступеню комунікації між обома згаданими органами.

Ступінь розробки проблеми. Виходячи із того, що питання компетенції новоутвореного Національного антикорупційного бюро України постало лише у 2015 р. і згаданий компетенційний спір ще не був під увагою науковців, нами будуть досліджені позиції, оприлюднені у відкритих джерелах, зокрема у виступах та інтерв'ю очільника НАБУ А. Ситника, Генерального прокурора України Ю. Луценка, керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) Н. Холодницького, речників ГПУ, зокрема В. Куценка, прокурора ГПУ В. Кислого, громадського діяча В. Шабуніна та деяких інших.

Основний зміст дослідження. Передусім охарактеризуємо історію питання.

Вперше повідомлення про необхідність врегулювати потребу допуску НАБУ до кримінальних проваджень, які розслідуються прокуратурою та/або передачі цих кримінальних проваджень піднято А. Ситником 3.03.2016 р. [3]. Він зазначив, що Генпрокуратура затягує передачу НАБУ інформації у резонансних кримінальних справах про незаконний видобуток бурштину та деяких інших. Такої протидії з боку інших органів слідства, зокрема поліції та фіскальної служби, не виникає.

Подібну інформацію зазначив Н. Холодницький у інтерв'ю інтернет-ресурсам DW 9.03.2016 р. [4] та Укрінформ 11.03.2016 р. [5]. Він вказав, що існують проблемні питання розслідування справ, які належать до компетенції НАБУ, але провадження за якими розслідуються прокуратурою. Для вирішення цього питання відбулася зустріч між керівниками НАБУ, САП та першим заступником Генерального прокурора України. Пропозиції САП і НАБУ полягають у вирішенні питання про підслідність ініційованих прокурором кримінальних проваджень з корупційною складовою САП, а не ГПУ. Це не має стосуватися тих проваджень, які знаходяться на завершальній стадії та бути направлені до суду. Для надання НАБУ доступу до справ і їх вивчення разом буде надаватися 10 днів. Остаточне питання про передачу справ буде оформлюватись постановою, а не рішенням.

Перша оприлюднена позиція ГПУ була датована 10.03.2016 р. та свідчила, що прокуратура зацікавлена у використанні при розгляді питання розслідування кримінальних проваджень норм Кримінального процесуального кодексу України, який не передбачає «інституту витребування кримінальних проваджень» або іншого механізму передачі таких проваджень. Посилання при цьому на Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» суперечить ч. 3 ст. 9 КПК України. Щодо окремих справ питання можливості їх розслідування НАБУ суперечить ч. 5 ст. 216 КПК України. Також у окремих питаннях НАБУ замість прискорення справи, отриманої для ознайомлення у прокуратурі, затягує його. За баченням ГПУ обговорення подібного роду питань процесуальної компетенції у відкритих джерелах є неприпустимим [6].

Отже, на цьому етапі можна констатувати домовленість, яка була досягнута між НАБУ, САП та ГПУ і проблемне питання ніби було закрите.

Нове коло дискусії було підняте 23.03.2016 р. громадським діячем В. Шабуніним у своєму блозі на інтернет-ресурсі «Українська правда» [7]. Він навів інсайдерську інформацію та копію документу, який свідчить про цей спір та імовірно датується раніше. Цей документ хоча й не містить реєстраційних та вихідних реквізитів, проте виглядає як офіційний лист ГПУ підлеглим прокуратурам. Судячи із тексту документа, він був ініційований після згаданої наради 11.03.2016 р. і детально пояснює шляхи неможливості передачі («витребування» у листі) кримінальних проваджень з прокуратури до НАБУ, неможливість вирішення цього питання САП. Вирішення питання ознайомлення або доручення їх подальшого розслідування НАБУ у справах, що розслідуються прокуратурою, допустиме лише за рішенням Генерального прокурора України та керівника відповідної місцевої прокуратури. При цьому головну частину листа займає розкритикований В. Шабуніним юридичний аналіз неможливості передачі справи від прокуратури до НАБУ поза зазначеною вище процедурою. Громадський активіст був різким в оцінках позиції ГПУ з цього приводу, звинувативши її в блокуванні розслідування корупційних справ щодо високопосадовців як самостійно, так і через недопущення цього вчиняти НАБУ.

Ця стаття В. Шабуніна підняла дискусію на новий виток. Її речник, прокурор В. Куценко у відповідь виступив на кількох брифінгах 24.03.2016 р. [8; 9], де заявляв про існування згаданого листа ГПУ, але невірне розуміння громадським діячем наведеного у ньому юридичного аналізу. Прокурор назвав кілька прикладів колізій у законодавстві, які на його погляд шкодять вирішенню питання підслідності прокурорських справ, на які претендує НАБУ, зазначив про бажання ГПУ вирішити це питання і про позитивну практику ознайомлення і отримання у своє провадження НАБУ кримінальних справ, які потенційно можуть перейти у їх підслідність.

Показовим для розуміння чи конфлікт повноважень було вичерпано стало датоване 24.03.2016 р. інтерв'ю А. Ситника, що на ділі ГПУ не змінило своєї позиції і доступ до справ НАБУ не надає [10]. НАБУ ж оприлюднило приклад відповідей ГПУ на запити щодо передачі справ: лист ГПУ від 25.02.2016 [2], підписаний старшим слідчим в особливо важливих справах Головного слідчого управління ГПУ В. Кислим, де відмовлено у передачі справи НАБУ. Лист цікавий тим, що сутнісно у ньому сформульовано позицію, близьку до згаданого вище листа ГПУ підлеглим прокурорам. Звороти на кшталт: «...зазначене «рішення» не відповідає вимогам чинного законодавства, не встановлено механізму та способу виконання (реалізації)» свідчать все ж не про намагання ГПУ спільно вирішити юридичні колізії, а про свідому відмову заблокувати ініціативу НАБУ у отриманні справи у власне провадження.

Все ж зрушення з місця зазначеного питання з того часу все ж відбувалось. За інформацією ГПУ, працівникам НАБУ було надано для ознайомлення матеріали декількох проваджень, ряд справ за рішенням Генерального прокурора України було доручено розслідувати НАБУ. Для нас у цьому позитивному сигналі є уточнення: постанови САП щодо передачі справи до підслідності НАБУ недостатньо, після такого рішення останнє слово залишалося за прокуратурою. Отже, при меншому резонансі прокуратура зможе на власний розсуд підтримувати чи блокувати ініціативи НАБУ.

Ситуація кардинально зміналась 20 листопада 2017 р., коли прокуратура позбулася функцій слідства і всі старі справи, в яких є підозрюваними чиновники категорії А, навіть колишні мають бути передані до НАБУ [11]. Цього ж числа закінчилися повноваження слідчих органів прокуратури здійснювати досудове розслідування у кримінальних провадженнях, що були зареєстровані до грудня 2015 р. та підслідних НАБУ.

У зв'язку з цим, Генеральний прокурор заявив про необхідність передачі НАБУ більше тисячі кримінальних проваджень [12], які б звісно паралізували роботу близько 200 детективів Антикорупційного бюро.

Для розв'язання цієї проблеми вже 22 листопада 2017 р. Президентом України було підписано закон, яким Верховна Рада України схвалила зміни до Кримінального процесуального кодексу та скасувала часові обмеження у два роки на розслідування ГПУ корупційних справ колишніх посадовців, підслідних НАБУ [13]. За новими змінами прокуратура має закінчити такі розслідування, а не передавати їх до Антикорупційного бюро. А тому ситуація залишилась незмінною як і до 20 листопада 2017 р.

Отже, з приведеного хронологічного опису і аналізу еволюції позицій сторін компетентнісного конфлікту можна констатувати, що, по-перше, проблема передачі справ, які «цікавлять» НАБУ, може й далі існувати; по-друге, частковою її причиною є процесуальні колізії у законодавстві; по-третє, деякий прогрес у пошуку компромісу в свій час був досягнутий завдяки суспільному резонансу цієї ситуації, який ініційований НАБУ та САП та проти якого виступає ГПУ.

Висновки. Як висновок висвітливо правову сторону конфлікту. Чи дійсно існуючі правові колізії не дозволяють ГПУ передавати справи за підслідністю до НАБУ?

Передусім з причин, викладених у вступі в статтю, відкинемо детальний опис і аналіз казуїстики ГПУ, оприлюдненої у листі ГПУ до підлеглих прокурорів, такі аргументи: юридично невизначений статус директора НАБУ як працівника НАБУ, працівники НАБУ не входять до кола осіб, які можуть знайомитися із матеріалами кримінального провадження, запит НАБУ щодо отримання справи у провадження прирівняно до незаконного впливу а незалежного слідчого не надають підстави для його розгляду як конструктивного джерела для аналізу. Разом з тим, окремі позиції дійсно заслуговують на детальніше з'ясування.

Наш аналіз юридичної сторони питання можливості НАБУ розслідувати справи, провадження за якими здійснює прокуратура, дозволив визначити такі питання, вирішення яких важливе для об'єктивного з'ясування обставин компетентнісного конфлікту.

По-перше, відмінності правового урегулювання питання у п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та КПК України. Заперечення ГПУ щодо цих актів стосується позиції, що терміни «вitreбування» і «рішення НАБУ» є невідповідними чинному КПК України і тому неможливо їх застосовувати. На наш погляд, у цьому випадку колізія як така, що не дозволяє реалізувати норму, відсутня. Зазначений Закон визначає процедурні (публічно-управлінські), а не процесуальні (кримінально-процесуальні) повноваження НАБУ. Термін «вitreбування», який не включений до КПК України 2012 р. не обов'язково стосується питання кримінально-процесуального рішення, адже у змісті Закону зустрічається як у розумінні проваджень, так і щодо отримання іншої інформації, необхідної для розслідування проваджень НАБУ (наприклад, п. 3 ч. 1 ст. 17 Закону). Аналогічно і з «рішенням», зміст цього документу зрозумілий, так само як логічність їх прийняття директором НАБУ, його впроваджено не лише у Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», але у до ч. 5 ст. 216 КПК України. Саме тому органи виконавчої влади, які також володіють кримінальною підслідністю (поліція, фіскальна служба), не вчиняють перепон у передачі справ до підслідності НАБУ. Якщо вживання терміну «вitreбування за рішенням директора НАБУ» на погляд ГПУ не дозволяє передати справу до НАБУ, абз. 3 ч. 5 ст. 216 КПК України дає можливість використати іншу норму: віднесення кримінального провадження у злочинах до підслідності детективів НАБУ за постановою прокурора САП. З іншого боку, ст. 216 КПК визначає достатній механізм (рішення директора НАБУ, погодження з прокурором САП – розслідування детективами НАБУ) для того, щоб працювати над кримінальними провадженнями, які знаходяться у підслідності інших органів. Чи потрібно для вирішення цього питання вносити зміни до КПК України, або ж приймати додатковий акт ГПУ, САП і НАБУ? Вважаємо, що не потрібно, існуючих норм достатньо, відповідальність за їх коректне застосування покладено на САП, яка має безпосередній зв'язок і з НАБУ і з ГПУ.

По-друге, існує позиція, що прикінцеві положення КПК України встановлюють додаткові гарантії розслідування окремих категорій кримінальних проваджень (корупційних злочинів) саме слідчими прокуратури до їх завершення, зокрема два роки з часу введення в дію ч. 5 ст. 216 КПК України. На погляд ГПУ, намагання НАБУ перебрати на себе розслідування цих проваджень є втручанням у процесуальну незалежність слідчого прокуратури. З цього приводу зазначимо, що вказана норма Прикінцевих положень головним чином адресована органам публічного управління, уповноваженим протидіяти злочинності. За нею прокуратура визнається органом, що тимчасово має повноваження на розслідування корупційних злочинів. Дворічний термін для завершення розслідування цих злочинів не є гарантією органам прокуратури від перебирання цих розслідувань постійним органом, який отримує ці повноваження у прокуратури (НАБУ). Цей термін означає лише те, що за відсутності інтересу до розслідування справи органом первинної компетенції (НАБУ), орган тимчасової компетенції (прокуратура) зобов'язана належно проводити розслідування.

По-третє, ГПУ стверджує, що працівники НАБУ не віднесені до кола осіб, яким надаються матеріали кримінального провадження за ст. ст. 36 та 39 КПК України. Зазначимо, що ст. ст. 36 та 39 кодексу стосуються прокурорських повноважень і повноважень керівника органу досудового розслідування. Тоді як можливості розслідувати (сутнісно аналізувати, досліджувати) інші кримінальні провадження визначена ч. 5 статті 216 КПК України та Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», який є частиною кримінально-процесуального законодавства згідно з ч. 2 ст. 1 КПК України. Отже, зазначене твердження ГПУ також не витримує критики.

По-четверте, з наведеної позиції впливає така дилема, що стосується повноважень НАБУ формувати паралельні кримінальні провадження на підставі абз. 3 ч. 5 статті 216 КПК України. Вважаємо, що ця позиція законотворця термінологічно підлягає уточненню, оскільки ведення двох кримінальних проваджень з одного правопорушення виглядає необґрунтованим. Вважаємо, що при формулюванні названої норми малась на увазі можливість НАБУ вивчити провадження перед тим, як отримати справу до свого провадження (це виглядає як можливість відібрати для свого провадження потенційно прості й добре розслідувані кримінальні провадження прокуратури, що видається несправедливим в сенсі Перехідних положень КПК України). Або ж навпаки, вивчення справи з позиції перебирання розслідування через його неефективне, а можливо і корупційне здійснення прокуратурою. В такому разі подальша передача кримінального провадження до НАБУ виглядає обґрунтованим, при цьому не виключене і порушення ще одного провадження, – тепер уже щодо працівника прокуратури, який завідомо затягував розслідування кримінального провадження. У цьому випадку зростає відповідальність САП. Тому для виключення термінологічної неточності пропонуємо абз. 3 ч. 5 статті 216 КПК України викласти у такій редакції: «Детективи Національного антикорупційного бюро України з метою попередження і розслідування злочинів, які віднесені до його підслідності, за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України, погодженим із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, можуть ознайомлюватись із матеріалами кримінальних проваджень щодо злочинів, які віднесені до підслідності слідчих інших органів. Ознайомлення передбачає невідкладне отримання усіх матеріалів провадження на розумний строк, визначений прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури». Така норма, на наш погляд, виглядатиме більш обґрунтовано, ніж пропозиція ГПУ [5] щодо надання НАБУ доступу до справ і їх вивчення разом на 10 днів.

По-п'яте, ГПУ пропонує вирішення питання ознайомлення НАБУ із справою, що знаходиться у провадженні слідчих прокуратури або її передачу для подальшого розслідування детективами НАБУ здійснювати лише за рішенням Генерального прокурора України та керівника відповідної регіональної прокуратури [7]. ГПУ обґрунтовує цю позицію «обмеженим предметом прокурорської діяльності» САП, що визначений ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру». Для доведення невірності цієї тези достатньо здійснити не лише юридичний аналіз норм ч. 5 ст. 216 КПК України та Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», які визначають достатній статус для вирішення САП цього питання. Для цього важливо прослідкувати логіку утворення САП саме як єдиної прокурорської інституції, на яку покладені повноваження прокуратури з наглядом за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді щодо корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушеннями. Тому намагання залишити за Генеральним прокурором України або керівником регіональної прокуратури остаточне рішення про передачу кримінального провадження у корупційних злочинах до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України є нічим іншим, як намаганням перебрати на себе повноваження, для яких утворена САП. Проілюструємо: прокурор САП своєю постановою відносить кримінальне провадження у корупційних злочинах до підслідності детективів Національного

антикорупційного бюро України на підставі ч. 5 ст. 216 КПК України, а Генеральний прокурор України або керівник регіональної прокуратури це рішення не задовольняє на підставі відсутності повноважень у САП на підставі ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру». Гадаємо, такий приклад достатньо показує необґрунтованість запропонованої практики ГПУ і показує, що зміни у законодавство з цього приводу вносити недоцільно.

На завершення визначимо, чому наша аргументація більш прихильна до позиції НАБУ, а не ГПУ. Тому що: а) саме на НАБУ покладено кримінально-процесуальну протидію корупції високопосадовців, вона за неї буде відповідати перед українським суспільством, а ГПУ завжди зможе виправдатись у випадку безрезультатності, що довести справу до кінця зашкодили недостатні нормативні основи і тимчасовий характер її повноважень із розслідування; б) тому що ГПУ мала час і можливості для доведення зазначених проваджень до завершення, але у її звітній діяльності це не особливо відображено; в) тому що у справах про корупцію високопосадовців позицію ГПУ має виражати не її слідче управління з тимчасовими повноваженнями, а САП, яка публічно підтримала НАБУ. Відзначимо, НАБУ ініціювала реалізацію своїх повноважень, так само як у відносинах з іншими органами розслідування. Лише ГПУ у відповідь на такі запити блокувала доступ до розслідуваних нею кримінальних проваджень, використала риторику приниження: замість діалогу з незалежним ієрархічно не нижчим за неї органом влади запропонувала шлях листів-відмов, невизнання повноважень, використання лапок як символу нереалістичності для характеристики юрисдикції іншого державного органу. Така позиція в будь-якому разі не сприяє повазі до її автора, так само як намагання уникнути публічного обговорення цієї важливої суспільної проблеми.

Список використаних джерел

1. Незаконний тиск на працівників Національного бюро триває. – 5 грудня 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nabu.gov.ua/novyny/nezakonnyu-tysk-na-pracivnykiv-nacionalnogo-antykorupciynogo-byuro-tryvaye>.
2. Лист ГПУ № 17/1/5-22345-15 від 25.02.2016 р.
3. Глава НАБУ Ситник: Генпрокуратура нас ігнорує. 4 березня 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/4/7101084/>.
4. Холодницький: Моя позиція – не втручайтесь в нашу роботу. – 9.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/%D1%85%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%BC%D0%BE%D1%8F-%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%BD%D0%B5-%D0%B2%D1%82%D1%80%D1%83%D1%87%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%8C-%D0%B2-%D0%BD%D0%B0%D1%88%D1%83-%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%83/a-19087741>.
5. Холодницький про передачу справ: сподіваюся, всі недоліки розрулимо. – 11.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/1980264-holodnickij-pro-peredacu-sprav-spodivausa-vsi-nedoliki-rozrulimo.html>.
6. Генпрокуратурою вживаються заходи щодо запровадження конструктивної співпраці із НАБУ у сфері кримінального провадження. 10.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=170467.
7. Разнарядка від Шокіна: НАБУ справи не передавати – документ. – 23 березня 2016 / Віталій Шабунін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/56f2bbec71a69/>.
8. Шабунін про наказ Шокіна щодо НАБУ: рівень невігластва і брехні зашкалює. – 24.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://newsradio.com.ua/2016_03_24/SHabun-n-pro-nakaz-SHok-na-shhodo-NABU-r-ven-nev-glastva-brehn-zashkalju-4770/.
9. Владислав Куценко: жодних наказів про заборону передавати справи до НАБУ не було підписано ані Генеральним прокурором України, ані будь-якою іншою посадовою особою Генеральної прокуратури. – 24.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/news/29802>.
10. Ситник розповів про конфлікт з Генпрокуратурою. – 24 березня 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.ua/articles/politics/_sitnik-rozповiv-pro-konflikt-z-genprokuraturoyu/687487.
11. ГПУ проситиме, щоб справи Майдану не передавали НАБУ. – 22.11.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2017/11/20/7162716/>.
12. ГПУ передасть НАБУ більше 1 тисячі справ. 20.11.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ukranews.com/ua/news/531502-gpu-peredast-nabu-bilshe-1-tysyachi-sprav>.
13. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017 № 48. – С. 5.

References

1. *Nezakonnyi tysk na pratsivnykiv Natsionalnoji byuro tryvae [Illegal pressure on employees of the National Bureau continues]. December 5, 2017 [Electronic resource] – Retrieved from: <https://nabu.gov.ua/novyny/nezakonny-tysk-na-pracivnykiv-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-tryvaye>. [in Ukrainian].*
2. *Lyst GPU vid 25.02.2016 № 17/1/5-22345-15 [Letter of the GPU dated February 25, 2016 No. 17/1 / 5-22345-15]. [in Ukrainian].*
3. *Golova NABU Sytnyk: Genprokuratura nas ignorue. 4 bereznia 2016 [Head of NABU Sitnik: General Prosecutor's Office ignores us. March 4, 2016] [Electronic resource]. Retrieved from: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/4/7101084/>[in Ukrainian].*
4. *Holodnytskyi: Moya pozutsiya – ne vtruchaites v nashu robotu 9.03.2016. [Kholodnytskyi: My position - do not interfere in our work March 9, 2011] [Electronic resource] Retrieved from: <http://www.dw.com/uk/%D1%85%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%BC%D0%BE%D1%8F-%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%BD%D0%B5-%D0%B2%D1%82%D1%80%D1%83%D1%87%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%8C-%D0%B2-%D0%BD%D0%B0%D1%88%D1%83-%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%83/a-19087741> [in Ukrainian].*
5. *Kholodnytskyi pro peredachu sprav: Spodivayusya, vsi nedoliki rozrulumo. 11.03.2016. [Kholodnytskyi about transfer of cases: I hope, all the flaws will be set up. 03/11/2016]. [Electronic resource]. Retrieved from: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/1980264-holodnickij-pro-peredacu-sprav-spodivayusya-vsi-nedoliki-rozrulimo.html> [in Ukrainian].*
6. *Genprokuraturouyu vxhyvayutsay zahody shchodo zaprovadzhennya konstruktivnoi spivpratsi iz NABU u sferi kryminalnogo provadzhennya. 10.03.2016. [The General Prosecutor's Office is taking steps to introduce constructive cooperation with the NABU in the field of criminal proceedings. March 10, 2016]. [Electronic resource]. Retrieved from: http://www.gp.gov.ua/ru/news.html?_m=publications&t=rec&id=170467[in Ukrainian].*
7. *Raznadarka vid Shokina: NABU sparavu ne peredavaty – document. 23 bereznia 2016. Vitaliy Shabunin. [Order from Shokin: do not transmit cases to NABU – a document. March 23, 2016 / Vitaliy Shabunin] [Electronic resource]. Retrieved from: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/shabunin/56f2bbec71a69/>[in Ukrainian].*
8. *Shabunin pro nakaz Shokina shchodo NABU: riven neviglavstva i brehni zashkalyue. 24.03.2016. [Shabunin about Shokin's order regarding NABU: the level of ignorance and lies is overflowing. 03.24.2016] [Electronic resource]. Retrieved from: http://newsradio.com.ua/2016_03_24/SHabun-n-pro-nakaz-SHok-na-shhodo-NABU-r-ven-nev-glastva-brehn-zashkalju-4770/[in Ukrainian].*
9. *Vladyslav Kutsenko: zhodnykh nakaziv pro zaboronu peredavaty spravy do NABU ne bulo pidpysano ani Heneralnym prokurorom Ukrainy, ani bud-yakoiu inshoiu posadovoiu osoboio Heneralnoi prokuratury. 24.03.2016. [Vladislav Kutsenko: No orders to ban the transfer of affairs to NABU were signed by either the Prosecutor General of Ukraine or any other official of the General Prosecutor's Office. March 24, 2011]. Retrieved from: <http://www.golos.com.ua/news/29802> [in Ukrainian].*
10. *Sytnyk rozpoviv pro konflikt z Genprokuraturoiu. 24.03.2016. [Sytnyk spoke about the conflict with the Prosecutor General's Office. 24.03.2016]. Retrieved from: http://gazeta.ua/articles/politics/_sitnik-rozpoviv-pro-konflikt-z-genprokuraturoiu/687487 [in Ukrainian].*
11. *GPU prosytyme, shchob spravy Maidanu ne peredavaly NABU. 22.11.2017. [The GPU will request that the Maidan cases may not be transferred. 22.11.2017]. Retrieved from: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/11/20/7162716/> [in Ukrainian].*
12. *GPU peredast NABU bilshe 1 tysiachi sprav. 20.11.2017. [The GPU will transfer to NABU more than 1 thousand cases. 11/20/2017]. Retrieved from: <https://ukranews.com/ua/news/531502-gpu-peredast-nabu-bilshe-1-tysyachi-sprav> [in Ukrainian].*
13. *Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Hospodarskoho protsesualnogo kodeksu Ukrainy, Tsyvilnogo protsesualnogo kodeksu Ukrainy, Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv: № 2147-VIII [Law of Ukraine On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine and other legislative acts: No. 2147-VIII]. // Vidomosti Verkhovnoi Rady – 2017 № 48, stor. 5 – Bulletin of the Verkhovna Rada - 2017 No. 48, p. 5. [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 12.03.2018.

Ольга Карапетян,

кандидат економічних наук, доцент
кафедри економічної безпеки та фінансових
розслідувань юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

Віталій Білінський,

магістр кафедри економічної безпеки
та фінансових розслідувань юридичного
факультету Тернопільського національного
економічного університету

ЗЛОЧИННІ ТЕХНОЛОГІЇ ЗБАГАЧЕННЯ З ВИКОРИСТАННЯМ КРИПТОВАЛЮТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ РОЗСЛІДУВАННЯ

Визначено переваги та недоліки використання та обігу криптовалют, на основі чого обґрунтовано положення про зменшення корупційних ризиків за допомогою децентралізації цифрової валюти. Визначено практичні підходи до фінансових розслідувань незаконно одержаних коштів та обґрунтовано їх основні складові.

Ключові слова: криптовалюта, злочинні технології, економічна злочинність, економічна безпека, фінансові розслідування, розшук активів.

Карапетян О.

Преступные технологии обогащения с использованием криптовалют и особенности их расследования

Определены преимущества и недостатки использования и обращения криптовалют, на основе чего обосновано положение об уменьшении коррупционных рисков с помощью децентрализации цифровой валюты. Определены практические подходы к финансовым расследованиям незаконно полученных средств и обосновано их основные составляющие.

Ключевые слова: криптовалюта, преступные технологии, экономическая преступность, экономическая безопасность, финансовые расследования, розыск активов.

Karapetian O.

Criminal warranties with circular use and peculiarities of their investigation

The article outlines the advantages and disadvantages of the use and circulation of cryptographic commodities on the basis of which the provision on reduction of corruption risks by means of decentralization of the digital currency is substantiated. Practical approaches to financial investigations of illegally received funds are determined and their main components are substantiated.

Keywords: cybercriminals, criminal technologies, economic crime, economic security, financial investigations, asset searches.

Постановка проблеми. Впродовж останніх років систему фінансових платежів охопила хвиля технологічних інновацій, пов'язана з розвитком новітніх методів цифрових платежів. Застосування віртуальних інструментів збільшують ризики, пов'язані з можливостями відмивання грошей та фінансування тероризму, оскільки побудовані на передових технологіях схеми можуть бути використані в злочинних цілях. Сучасні технології розвиваються в геометричній прогресії, у той час як законодавче забезпечення потребує оперативності та миттєвої адаптованості. Часові лаги та різниця в темпах розвитку породжує відповідні прогалини, які використовують злочинці для особистого збагачення.

Фінансові транзакції, в яких раніше обов'язково були присутні гроші або деривативи, зараз можуть здійснюватися на основі нових технологій. Вони позначалися на ефективності методів розслідування фінансових злочинів, опиралися на емпіричні дослідження (коли для проведення транзакції була потрібна готівка або чеки та банківські рахунки), а також покладалися на те, що фінансові установи будуть дотримуватися своїх обов'язків (know your customer, KYC). Розроблені упродовж останніх років нові методи платежів можуть зруйнувати дієвість попередніх методів та поставити нові виклики перед організацією фінансових розслідувань з точки зору способів їх проведення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку та функціонування криптовалюти в системі знань присвячені праці таких дослідників, як: А. Гервайс, Д. Грубер, О. Караме, Н. Коуртоіс, Г. Максвел. Особливості застосування цифрової валюти відображені у працях О. Галицького, А. Квітки, І. Лубенця, О. Мороза.

Формулювання цілей статті. На основі аналізу міжнародного досвіду механізму боротьби з економічною злочинністю зарубіжних країн дослідити особливості національної та міжнародної практики розвитку феномену криптовалюти та особливостей здійснення фінансових розслідувань економічних злочинів, пов'язаних із використанням криптовалюти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Трансформація видів грошей зумовлена впливом закономірного розвитку суспільства. Новий вид грошей визначається економічною необхідністю, коли попередні види грошей починають гальмувати процес виробництва і обміну, при умовах якщо сформувалися передумови для їх появи в процесі постійного пошуку більш економічних грошових систем, при яких відбувається економія суспільної праці, зниження витрат грошового обороту, підвищення швидкості обороту, збільшення надійності та зручності руху грошей.

Заборони на розрахунки готівкою понад установлений ліміт застосовуються з метою оптимізації платіжного обороту, дозволяючи скоротити використання готівки при здійсненні великих покупок. Досить жорсткі обмеження готівкового грошового обороту існують в США – 5 тис. дол., в Італії – 1 тис. євро, у Франції з 1 вересня 2015 р. діє обмеження в 1 тис. євро [1]. Введені обмеження були здійснені в рамках боротьби з фінансуванням тероризму (табл.1).

Таблиця 1

Обмеження щодо здійснення готівкових платежів у країнах світу, визначені у законодавстві [1]

Країна	Сума обмежень на платежі готівкою
Іспанія	3 000 євро
Греція	500 євро
ПАР	425 дол. США
Індія	450 дол. США
Південна Корея	4 000 дол. США
Китай	7 400 дол. США
Великобританія	9 000 фунтів стерлінгів

В цьому контексті в глобальній фінансовій системі активно обговорюється проблема використання цифрових грошей або криптовалюти.

Біткоїн став першим практичним доказом успішної роботи Blockchain-системи. Однак сама технологія Blockchain набагато ширша, ніж криптовалюта, вона дозволяє створювати практично будь-які розподілені системи обліку. Наприклад, це можуть бути земельні реєстри, нотаріальні послуги, посвідчення особи, системи обліку акцій та інших прав власності.

Система запровадження нових можливостей призводить до нових ризиків. Криптовалюта ставить перед державними структурами нові виклики у боротьбі зі злочинністю, тероризмом та легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом. При цьому успішного прикладу запровадження регулювання криптовалюти у світі досі немає. Переваги та недоліки її використання відображені у табл. 2.

Великим викликом для служби фінансового моніторингу є так звані анонімні криптовалюти. Серед найбільш функціональніших та розповсюджених криптовалют можна виділити Monero, Dash та особливе місце серед анонімних валют займає Zcash.

Оцінка сутності, переваги та недоліки використання Bitcoin*

Сутнісна визначеність в різних джерелах інформації	Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> • Криптовалюта – миттева і надійна система платежів і грошових переказів, заснована на новітніх технологіях і невідконтрольна урядовим інституціям (Bitcoin Security); • криптовалюта – вид цифрових грошей, в якому використовуються розподілені мережі та публічно доступні журнали реєстрації угод, а основні ідеї криптографії поєднані в них з грошовою системою (Insider.pro); • криптовалюта – вид цифрової валюти, заснований на складних обчисленнях деякої функції, яку легко перевірити зворотними математичними діями, в основі емісії якої є принцип доказу виконання роботи «Proof-of-work»; • криптовалюта – засіб обміну, як і звичайні валюти, але призначена для обміну цифровою інформацією, що стало можливим завдяки певним принципам криптографії (CryptoCoins News). 	<ul style="list-style-type: none"> • Абсолютна анонімність; • відсутність оподаткування і комісій; • миттеві переводы; • неможливість підробки; • міжнародний статус; • зростаючий попит на криптовалюту; • неохильність до ризику інфляції; • децентралізація валюти та відсутність головного регулятора дає можливість встановлення курсу відповідно до умов і факторів впливу на нього з боку ринку; • нові можливості у сфері мікроплатежів; • можливість і зручність здійснювати платежі у благодійні фонди. 	<ul style="list-style-type: none"> • Абсолютна анонімність; • високі ризики для інвестування у даний об'єкт через перманентні флуктації курсу; • низький рівень безпеки операцій; • відсутність гарантій; • правова неврегульованість; • можливості для ухилення від оподаткування; • розгортання спекулятивних та шахрайських операцій через створення фінансової піраміди, отримання відсотків; • можливість формування нових схем відмивання грошей; • неможливість скасування трасакцій.

*Складено автором на основі [2].

Фундаментальні основи Zcash розробив у 2013 р. Метью Грін – керівник кафедри прикладної криптографії Університету Джонса Хопкінса. У розробці пізніше взяли участь криптографи Елі Бен-Сассон з Ізраїльського технологічного інституту, а також група дослідників з Массачусетського технологічного інституту і Університету Тель-Авіва [3].

В системі Zcash програмне забезпечення видає ряд випадкових значень, які приймаються у якості вихідних параметрів. Воно також генерує фрагменти криптографічного ключа, які разом можуть використовуватися для генерації нових монет Zcash. На церемонії запуску продемонстрували як відбувається створення і поширення цих фрагментів криптографічного ключа таким чином, що сам ключ ніколи не втілюється в реальності повністю [3].

Експерти переконані, що математично гарантована анонімність – головна перевага Zcash перед усіма іншими криптовалютами.

Першочерговим завданням для правоохоронних органів, які займаються фінансовими злочинами, є повернення незаконно одержаних активів та перекриття злочинцям доступу до доходів від їхньої злочинної діяльності. Проте для повернення незаконно отриманих активів їх необхідно спочатку розшукати. Під фінансовим розшуком активів мається на увазі процес, в якому слідчий виявляє, відстежує та встановлює місце перебування доходів від злочинної діяльності. Традиційне розслідування з розшуку активів має три стратегічних напрямки:

- встановлення місця перебування активів;
- ідентифікація їх як незаконної діяльності, що дасть можливість отримати постанови суду про їх заморожування та конфіскацію;
- доведення фактів вчинення відповідних злочинів [4].

В цьому контексті зазначимо, що динаміка зростання криптовалют дозволяє не тільки зберігати та забезпечувати свої заощадження від інфляції в країнах із нестабільною національною валютою, а й забезпечує перспективи для примноження свого капіталу. Це спричиняє зростання попиту на криптовалюту серед усіх верств населення, у тому числі серед хакерів, наркоторговців, організаторів схем відмивання коштів та інших зловмисників, що у сучасних умовах стає викликом та загрозою національним інтересам. Особливо небезпечною є можливість використання схем фінансування російських диверсантів на території за допомогою криптовалюти [4].

Серед технологій та схем у сфері криптовалют популярності набуває анонімна версія – даркнет. Терміном «даркнет» позначають сукупність веб-сайтів, видимих публічно, які мають прихований IP-адрес сервера, на якому вони розміщуються. Такі сайти можуть відвідувати всі веб-користувачі, але з'ясувати, хто є їх автором, – дуже складно. У той же час на подібні сайти неможливо потрапити, використовуючи популярні пошукові системи.

Практично всі сайти, що знаходяться в так званому даркнеті, приховують свою приналежність, використовуючи інструмент шифрування Tor. Технологія Tor дозволяє користувачам зберігати свою анонімність в Інтернеті при відвідуванні сайтів, веденні блогів, відправленні повідомлень [5].

За допомогою технології Tor здійснюється приховування особистих даних і місця розташування. У випадку, коли в управлінні мережі Tor знаходиться вебсайт, ефект спостерігається той же, що і в ситуації з кінцевим користувачем. Для того, щоб відвідати сайт в даркнеті, який використовує інструмент шифрування Tor, веб-користувач повинен також використовувати Tor.

Чорні ринки даркнету продають свої товари і послуги анонімним клієнтам, які часто розплачуються біткоїнами. Один з найбільших маркетів даркнету – Alphabay Market. В даркнеті доступні різні види наркотичних препаратів – близько 70%. Також можна купити акаунти в соцмережах, персональну інформацію і сканування паспортів, різні документи – від номерів паспорту до водійських прав. Розповсюдженням товаром у даркнеті є скановані копії кредитних карт, які використовуються для картингу – викрадення коштів із цих карт. Широкого розповсюдження здобуває даркнет і в Україні, де є десятки сайтів з можливістю анонімно придбати нелегальні товари [5].

Найбільшим ризиком популяризації криптовалюти для України є легкість легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом. Відсутність зв'язку між рахунками у віртуальних валютах і реальними людьми в поєднанні з можливістю володіти необмеженою кількістю рахунків зумовлює сприятливе середовище для створення нових складних моделей, спрямованих на приховування незаконного походження коштів.

Для прикладу розглянемо той факт, що будь-який користувач мережі біткоїн може створити будь-яку кількість адрес без ідентифікації. Транзакції між двома адресами, обидва з яких контролюються одною і тою ж людиною, не відрізняються від операцій, в яких різні люди контролюють ці адреси. Таким чином, теоретично зловмисники можуть провести, наприклад, 100 000 Bitcoin-транзакцій між адресами, які ними ж і контролюються, перед тим, як перетворити біткоїн в іншу форму. Відновлення такого ланцюга операцій, особливо якщо це робиться вручну, зайняло б, як мінімум, дуже багато часу, якби взагалі виявилось можливим. Такий прийом може бути частиною складної схеми з відмивання грошей з використанням декількох осіб, віртуальних валют. Так само, як і первинна торгівля віртуальними валютами, яка відбувається з адміністраторами або біржами віртуальних валют, вторинна торгівля віртуальними валютами, як, наприклад, при використанні Інтернет-аукціонів або інших торгових майданчиків, також створює сприятливі можливості для збільшення складності проведення розслідування транзакцій [6].

У випадку з централізованими віртуальними валютами адміністратор має можливість ввести обмеження щодо максимальної суми операцій. Однак такі заходи, як правило, спрямовані на попередження потенційного шахрайства всередині системи. Аналогічним чином біржі віртуальних валют можуть встановлювати обмеження щодо суми для нових рахунків. Будь-які суми без обмежень або контролю можуть бути переведені за допомогою децентралізованих віртуальних валют. У випадку з біткоїн сума угоди ніяк не впливає на алгоритм проведення транзакції. До тих пір, поки власник Bitcoin-адреси може підтвердити свої права власності на певну кількість біткоїн, він має можливість перевести на один або кілька Bitcoin-адрес, незалежно від кількості переданих біткоїн.

Анонімність, велика кількість місць, в яких приймається оплата за допомогою нових способів платежів, можливість здійснення різних операцій, а також можливість зняття готівки через банкомати є одними з головних чинників, що підвищують привабливість нових способів платежів для злочинних елементів, які займаються відмиванням грошей. Анонімність може бути забезпечена шляхом використання анонімних продуктів. Крім того, анонімність може бути досягнута за допомогою незаконного використання персональних продуктів і особистих даних (тобто шляхом відходу від перевірки особистості за допомогою підроблених або вкрадених посвідчень особи або за рахунок використання фіктивних або підставних осіб, і т. д.) [3].

Адміністратори і біржі віртуальних валют регулюються лише в деяких юрисдикціях. Прогалини у сфері контролю з боку державного регулятора адміністраторів і бірж віртуальних валют – це ключовий фактор ризику як для обслуговуючих даних бізнес фінансових установ, так і для юрисдикцій поряд з відсутністю або недостатнім режимом санкцій.

Однією з труднощів в частині ліцензування та нагляду є те, що юрисдикція реєстрації та юрисдикція, де здійснюється основна діяльність, не збігаються, біржа або адміністратор може бути зареєстрований як компанія міжнародного бізнесу (офшор) і при цьому використовувати банківські рахунки в інших країнах. У деяких випадках проблемою може стати відсутність спеціального законодавства для постачальників фінансових послуг. Більшість операцій з віртуальними валютами припускають мінімальний або не передбачають взагалі контакт клієнтів і адміністратора.

Після застережень з боку Групи з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму (FATF) були опубліковані документи, що стосувалися загроз, пов'язаних з цифровою валютою, з точки зору її використання для фінансування злочинної діяльності. У квітні 2012 р. Федеральне бюро розслідувань США оприлюднило результати оцінки оперативної інформації під заголовком «Віртуальна валюта біткоїн: унікальні характеристики створюють нові виклики для стримування незаконної діяльності». Основні тези документу полягали в дослідженні феномену біткоїн та складнощах виявлення підозрілої діяльності, встановленні особи користувачів та отриманні документи про транзакції [3].

Злочинні організації вже використовували цифрову валюту для результативного відмивання доходів від своєї злочинної діяльності. Показовим прикладом був коста-риканський переказувач виплат під назвою «резерв свободи». Він свідомо приймав підозрілі депозити, конвертував їх у свою власну цифрову валюту (долари «резерву свободи»), після чого знову здійснював конвертацію в чисту валюту після процедури позбавлення коштів будь-яких ознак місця їхнього походження. Діяльність з відмивання грошей проводилась цілком анонімно. Проте службою фінансових розслідувань ця схема була виявлена, проте обсяг проведеної операції з відмивання грошей сягнув близько 6 млрд. дол. США [3].

Одним із методів є використання властивостей транзакцій для встановлення зв'язків. Протокол біткоїн переказує суми від одного користувача до іншого, не пересуваючи фактичні «монети». Особа має у власності біткоїн, якщо в Blockchain є транзакція, за якою гроші відправляються на адресу, яку ця особа контролює, маючи асоційований приватний ключ. Якщо подивитися на транзакцію в Blockchain, в ній будуть показані її вхідні дані (походження відправлених біткоїнів), її вартість, мітка часу (що раз і назавжди посвідчує момент здійснення транзакції), а також її вихідні дані (адреса призначення, відправлених біткоїнів).

Наступним дієвим методом розслідування є використання обмінних центрів для збирання інформації.

В минулому обмінні структури працювали в спосіб, що був притаманний дикому заходу, майже або й зовсім не маючи будь-яких зобов'язань, проте тепер від них вимагається реалізація контрольних заходів «знай свого клієнта» (KYC), а в багатьох країнах – ще й реєстрація як структур, що займаються переказом грошей. За наявності таких вимог можна припускати, що центри обміну цифрової валюти можуть стати корисними партнерами в розслідуваннях, що проводять правоохоронні органи. З їхньою допомогою слідчі та прокурори можуть отримувати доступ до більшого обсягу інформації про сторони, що здійснюють перекази, аніж тільки мати їхні адреси, наприклад:

– контактна інформація: ім'я та прізвище, дата народження, адреса, телефон, адреса електронної пошти, копія документа, що посвідчує особу, або паспорту;

– інформація користувача: історія залишків на рахунку, login (місце, час та IP-адреса);

– фінансова інформація: номери банківського рахунку або кредитних карток, що використовувалися для поповнення рахунку або зняття коштів [4].

На своїй сторінці «угода з користувачем» обмінні центри біткоїн згадують про правила KYC, яких вони дотримуються, та повідомляють користувачів про те, що від них може вимагатися розкриття відомостей про їхніх клієнтів, а також «відмова в здійсненні або скасування будь-якої незавершеної транзакції з біткоїнами у відповідності до вимог закону або за судовою постановою, наказом або за іншим обов'язковим для виконання державним документом» [6].

У квітні 2014 р. Базельський інститут управління організував практичний семінар «Відмивання грошей через віртуальну валюту: новий виклик», учасниками якого стали представники банківського сектору з кількох країн, що брали участь в розслідуванні «Шовкового шляху». На семінарі основна увага була приділена відповідям на два основних запитання, до яких привело зазначене розслідування: як розшукати докази, і яким чином працювати із закодованими доказами [4].

Міжнародне співробітництво у сфері запобігання злочинам, пов'язаними з використанням криптовалют, має принципове значення у розслідуваннях, що охоплює декілька юрисдикцій, завдяки чому відбувається вчасний обмін оперативною інформацією. Отже, орган, що звертається із запитом, отримує можливість доступу до конкретних законодавчих вимог країни, що отримує такий запит. У цьому

відношенні для отримання судових рішень про заморожування активів та арешт даних може бути корисною конвенція ради Європи про кіберзлочинність.

Особливу увагу слід приділяти способу зберігання таких матеріалів згідно з вимогами експертизи для того, щоб вони не втратили свою доказову вагу та не дали приводів для закидів щодо їх підробки або щодо незаконного порядку їх отримання, що може зашкодити провадженню в справі.

Висновки. Підсумовуючи викладений матеріал, можна зробити такі висновки і узагальнення:

– по-перше, в результаті дисбалансів та асиметричності грошових потоків наслідок перманентних фінансових криз виникла потреба створення нових валют, які б вирізнялися децентралізацією та самостійністю.

По-друге, аргументовано доведено, що вивченню феномену Blockchain доцільно приділяти всебічну увагу, оскільки це дасть змогу запобігати злочинним технологіям і схемам пов'язаних з використанням цифрових валют. В даному контексті особливу увагу варто приділяти навчанню та підвищенню кваліфікації фахівців, держслужбовців та правоохоронних органів на основі співпраці з урядами інших країн та міжнародної правової допомоги.

По-третє, здійснення заходів забезпечення фінансових розслідувань, пов'язаних із пошуком та виявленням злочинних схем збагачення та розшуканих активів, вимагає їх необхідного збереження. У міжнародній практиці застосовують варіант обміну вилучених біткоїн на звичайну валюту через волатильність та потенційне знецінювання вилучених активів.

Список використаних джерел

1. Інформаційний портал «Blockchaininfo» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://blockchain.info/ru/charts/market-price>.
2. Куцевол М. А. Поняття та економічна природа криптовалюти [Електронний ресурс] / М. А. Куцевол, О. А. Шевченко-Наумова. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/16391/1/79-85.pdf>.
3. Поппер Н. Цифровое золото: невероятная история Биткойна // Поппер Н. – М. : ООО «И.Д. Вильямс», 2017. – 368 с.
4. Розшук незаконно отриманих активів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://C:/Users/Admin/Desktop//160323_tracing_illegal_nslation_final_pdf.
5. Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions. Report for Congress. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2014. LL File № 2014-010233. 25 p.
6. Bal A. How to Tax Bitcoin? // Handbook of Digital Currency. Singapore, 2015. Pp. 267–282.

References

1. Informaciynyi portal «Blockchaininfo» [Information portal «Blockchaininfo»] Retrieved from <https://blockchain.info/ru/charts/market-price>.
2. Kucevol, M.A. and Shevchenko-Naumova, O.A. (2010), Ponjattja ta ekonomichna pryroda krypto valjuty, available at: URL: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/16391/1/79-85.pdf>.
3. Popper N. Tsifrovoe zoloto: neveroyatnaya istoriya Bitkoyna [Digital Gold: The Untold Story of Bitcoin]. Moscow, 2016. 368 p.
4. Rozchuk nezakonno otrymanykh aktyviv (2015) [Search for illegally obtained assets]. Retrieved from http://C:/Users/Admin/Desktop//160323_tracing_illegal_nslation_final_pdf.
5. Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions. Report for Congress. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2014. LL File No. 2014-010233. 25 p. (In Eng.).
6. Bal A. How to Tax Bitcoin? Handbook of Digital Currency. Singapore, 2015. Pp. 267–282. (In Eng.).

Стаття надійшла до редакції 22.03.2018.

Петро Маланчук,
доцент, доцент кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ІНСТРУМЕНТИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

Узагальнено основні інструменти легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Окреслено основні схеми відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом. Розглянуто віртуальні гроші як недоліки в світовій економіці. Проаналізовано біткоїн як різновид криптовалюти. Окреслено можливі загрози, пов'язані з їх використанням.

Ключові слова: відмивання брудних грошей, економічна злочинність, корупція, криптовалюта, легалізація доходів.

Маланчук П. М.

Инструменты легализации доходов, полученных преступным путем

Обобщены основные инструменты легализации доходов, полученных преступным путем. Определены основные схемы отмыывания средств, полученных преступным путем. Рассмотрены виртуальные деньги как недостаток мировой экономики. Проанализированы биткоины как разновидность криптовалюты. Определены возможные угрозы, связанные с их использованием.

Ключевые слова: отмыывание грязных денег, экономическая преступность, коррупция, криптовалюта, легализация доходов.

Malanchuk P. M.

Instruments of legalization of income received by criminal law

The article is devoted to the generalization of the main instruments of legalization of proceeds from crime. The main schemes of laundering of proceeds from crime are outlined. Considered virtual money as disadvantages in the global economy. Bitcoin is analyzed as a kind of cryptology. Possible threats associated with use are outlined.

Keywords: money laundering, economic crime, corruption, cryptology, legalization of incomes.

Постановка проблеми. Протидія відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму потребує вдосконалення класифікації типових та неординарних схем та методів їх виявлення і попередження. Злочинці постійно удосконалюють свою майстерність у відмиванні грошей, продовжується глобалізація таких процесів. Поряд з банками, що традиційно використовуються для відмивання грошей (як жертви або як організатори-співучасники), набувають популярності системи електронних грошей. Необхідність забезпечення незалежними платіжними засобами «інтернет-орієнтовної економіки» зумовлює виникнення віртуальної валюти або криптовалюти [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням виведення економіки з тіні присвячено багато праць зарубіжних та вітчизняних учених. Зокрема, теоретичні та прикладні основи дослідження тінізації висвітлено в наукових працях Л. Бабій, О. Ващенко, О. Грищенко, М. Колдовського. Водночас досконалих наукових розробок за цією тематикою поки ще недостатньо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження має на меті проведення узагальнення наявного вітчизняного та національного досвіду, закріпленого у відповідних наукових дослідженнях щодо інструментів легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Визначення особливостей розвитку біткоїнів як валюти майбутнього та її впливу на стабільність фінансової системи держави.

Мета статті. Метою статті є розкриття та характеристика інструментів легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, а також проведення системного аналізу найбільш розповсюджених сучасних схем відмивання злочинних коштів в Україні зокрема.

Виклад основного матеріалу. «Відмивання» грошей – процес, за допомогою якого приховується існування, незаконне походження чи незаконне використання доходів, ці доходи маскуються так, аби вони здавалися такими, що мають законне походження [6, с. 20]. У зв'язку з проведенням військових дій на Сході України активізувалися шахраї, що використовують волонтерський рух для збирання внесків. Зокрема, широко рекламуються номери рахунків платіжних карток для перерахування благодійних внесків.

Ще одним новим видом злочину, що потребує відмивання доходів, є привласнення коштів, що використовуються на оборону країни. При цьому злочинці отримують доходи готівкою від нелегального продажу палива, зброї та іншого майна.

Відмивання грошей також відбувається в Україні шляхом надання різноманітних подарунків посадовим особам, а дуже часто – їх родичам або довіреним особам. Такі подарунки дуже складно прослідити, чому також сприяє відсутність контролю джерел доходів у придбанні коштовних речей та послуг.

Найчастіше використання сфери міжнародної торгівлі з метою відмивання злочинних доходів здійснюється через: експортно-імпорتنі та транзитні операції (карусельні схеми, транзитні платежі за фіктивним імпортом й фіктивним експортом, транзит товарів через митну територію країни).

До числа інструментів, що найбільш часто використовуються при легалізації доходів, отриманих у результаті розкрадання державних коштів в Україні, доцільно віднести:

– готівкові гроші – конвертування в готівку використовується як один з найпоширеніших способів відділення викрадених коштів від викрадача;

– банківські перекази та депозити – як початковий етап розкрадання у держави коштів;

– цінні папери – використовуються як один з етапів відмивання через купівлю високоліквідних цінних паперів, пакетів акцій підприємств на гроші, отримані в результаті розкрадання, при цьому використання цінних паперів може здійснюватися як на етапі розшарування злочинних доходів, так і на заключному етапі їх інтеграції;

– векселі – завдяки можливості безготівкового переміщення грошових коштів з рахунку на рахунок, приховуючи справжній характер операцій за угодами з купівлі/продажу векселів та відсутності потреби в державній реєстрації операцій з векселями, злочини, пов'язані з використанням векселів, завдають найбільшої шкоди економічним інтересам держави й окремих власників [5, с. 5–7].

– фіктивні договори, документи фінансової звітності, чеки, дебетові та кредитні картки, дорогоцінні метали (зокрема золото), нерухоме майно, предмети розкоші тощо [5].

Створення в Україні нормативної бази боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, є важливим і актуальним завданням. Наша держава у 2001 р. була внесена Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей у «чорний» список країн, які не співпрацюють у питаннях протидії легалізації злочинних доходів. Напевне це зумовлено тим, що в Україні недостатньою була боротьба з відмиванням «брудних» капіталів. З прийняттям 28 листопада 2002 р. Верховною Радою Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» ситуація дещо змінилася. Так, уже 16 січня 2003 р. Верховна Рада приймає Закон «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України», відповідно до яких був змінений зміст диспозиції статей 198, 209 і 306 КК України.

Крім того, кримінальне законодавство було доповнене ст. 209-1 (умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму). Сучасне визначення поняття «доходи, одержані злочинним шляхом», надає Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму» № 2258-VI від 18.05.2010 р., який зазначає, що це будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок вчинення суспільно небезпечного діяння, що передуює легалізації (відмивання) доходів, яка може складатися з матеріальної власності чи власності, що виражена у правах, а також включаючи рухоме чи нерухоме майно та документи, що підтверджують право на таку власність або частку в ній. Ст. 15 вказаного Закону встановлює перелік фінансових операцій, які можуть вказувати на «відмивання» грошей у разі, якщо сума, на яку проводиться операція, дорівнює чи перевищує 150000 грн. (для суб'єктів господарювання), та має одну або більше таких ознак: переказ грошових коштів на анонімний (номерний) рахунок за кордон; зарахування або переказ коштів, надання або отримання кредиту (позики); зарахування на рахунок коштів у готівковій формі з їх подальшим переказом того самого або наступного операційного дня іншій особі тощо.

Розширюється відмивання грошей через системи електронних грошей, наприклад Bitcoins. Відповідно до доповіді Європейського центрального банку «Virtual currency schemes – a further analysis», віртуальна валюта визначається як цифрове відображення цінності, що не випускається центральним банком, кредитною установою або установою електронних грошей, яка у деяких випадках може використовуватися як альтернатива грошам [2].

Сьогодні на світовій економічній сцені криптовалюти наявний дуже потужний гравець – Bitcoin, який стрімко розвивається і поступово виміщає інші віртуальні валюти. Bitcoin – це перша децентралізована P2P (від клієнта до клієнта) платіжна мережа, яка обслуговується її користувачами без центральних керівних органів та агентів. З точки зору користувачів Bitcoin, є аналогом готівки, однак тільки для Інтернету [3].

У системі не залишається достатньої інформації про користувача, операції проводяться практично анонімно. Крім того, ми пропонуємо звернути увагу на нові можливості для злочинців у використанні платежів через мобільну телефонію (дрібними сумами) та поповнення платіжних карток зацікавлених осіб для фінансування тероризму, заборонених подарунків. Національний банк підвищив вимоги до банків щодо фінансового моніторингу, зокрема, ряд середніх та дрібних банків були об'єктом санкцій за порушення процедур внутрішнього контролю.

Можна говорити про те, що сучасні технології сприяють використанню Bitcoin для реалізації відмивання грошей. Цей процес стає дедалі складнішим і інтелектуально містким, оскільки технічні розробки надаються можливість:

– по-перше, ліквідувати зв'язки між реальною особою і рахунком віртуальної валюти, оскільки Bitcoin адреси та протокол не вимагають ідентифікації клієнта;

– по-друге, здійснювати конвертацію за спрощеною системою, яка не потребує ідентифікації особи, оскільки віртуальні валютні обміни не так строго регламентовані як ті, що працюють із фіатними валютами і зобов'язані за законом зберігати належну документацію щодо клієнтів;

– по-третє, створити необмежену кількість рахунків, що об'єктивно унеможлиблює здійснення відповідного контролю за транзакціями [4, с. 285].

В Україні позиція державних органів стосовно використання криптовалют є доволі однозначною. Так, Національний банк України (НБУ) розглядає криптовалюту як грошовий сурогат, який не має забезпечення реальною вартістю, що не може використовуватися фізичними та юридичними особами на території України як засіб платежу, оскільки суперечить нормам українського законодавства. Водночас міжнародне поширення таких платежів робить цю категорію послуг привабливою для протиправних дій, у тому числі відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Вказаних схем легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, може бути необмежена кількість, оскільки технічний прогрес кожного дня створює нові виклики для суспільства у формі нових видів та способів кримінальних правопорушень, протидіяти яким стає дедалі складніше.

Список використаних джерел

1. Беломытцева О. С. О понятии криптовалюты. Биткоин в рамках мнений финансовых регуляторов и контексте частных и электронных денег [Электронный ресурс] / О. С. еломытцева // Проблемы учета и финансов. – 2014. – № 2 (14). – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-kriptovalyuty-bitkoin-v-ramkah-mneniyfinansovyh-regulyatorov-i-kontekste-chastnyh-i-elektronnyh-deneg>.
2. European Central Bank «Virtual currency schemes – a further analysis» [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>.
3. In Bitcoin information site [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.bitcoin.org/ru/faq#what-is-bitcoin>.
4. Динту В. А. Криптовалюта як інструмент легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом [Электронный ресурс] / В. А. Динту. – Режим доступа : <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7624/Konf%20Alenina.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
5. Поплевичева Н. Протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом у бюджетній сфері, як державний механізм детінізації економіки / Н. Поплевичева. // «Виклики часу», квітень 2013. – 7 с.
6. Енциклопедія банківської справи / за ред. В. Юценка. – К.: Атіка, 2001. – 640 с.

References

1. Belomytseva, O. S. O ponyatii kryptovalyuty [Cryptology, «Bitcoin», in the views of the financial regulations and the context of private and electronic money [Electron resource] // Problems of accounting and finances. – 2014 – No. 2 (14). – Mode of advancement: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-kriptovalyuty-bitkoin-v-ramkah-mneniyfinansovyh-regulyatorov-i-kontekste-chastnyh-i-elektronnyh-deneg>. [in Russian].
2. European Central Bank «Virtual currency schemes – a further analysis». – 2015. – Reference mode: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf>. [in English].

3. *In the Bitcoin information site. - Driving mode: <https://www.bitcoin.org/ru/faq#what-is-bitcoin>. [in English].*
4. *Dinti V.A. Kryptovaluta yak instrument otrimanyj zlochinnim shlyahom/ [Cryptology as a tool for the reduction of the flow of materials by means of a creep path] [Electron resource]. – Reference mode: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7624/Konf%20Alenina.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. [in Ukrainian].*
5. *Poplevicheva N., Protidija legalizatsii dohodiv [Protoidy of the legalization of taxes paid by the criminality in the budget sphere, as the state mechanism for the extinction of the state] / N.Poplevicheva. – «Challenges of the chassis», April 2013. – 7 p. [in Ukrainian].*
6. *V. Yushchenko Entsiklopedija bankivskoi spravy [Encyclopedia of Baccalaureate] / ed. V. Yushchenko – K. : At., 2001. – 640 p. [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 23.05.2018.

5. ГІСТЬ НОМЕРА.

Daniel Petričko,
Department of Public
Law Faculty of Law
Pan-European University

CRIMINAL JUDICIARY IN SLOVAKIA

The aim of the paper is to draw the attention to the criminal justice in the conditions of the Slovak Republic. Criminal judiciary is a relatively frequently overlooked topic and therefore the status thereof in the legislation of the Slovak Republic needs to be specified. The Code of Criminal Procedure in force in the territory of Slovak Republic has brought about changes in the status, jurisdiction and competence of courts in criminal matters since 2006. Simultaneously, it is necessary to point out to the new institute of Slovak criminal judiciary, the Specialized Criminal Court, which has been in our legislation since 2004 or 2009.

Keywords: Court. Judge. Judiciary. Chairman of the Panel. Single judge Criminal proceedings.

Hardly any human activity has such mythological roots as the exercise of judiciary. The person of a judge in the exercise of judiciary is given the unprecedented authority in democratic as well as in less democratic state regimes. The judge has the right and generally also the last word in determining the destiny of man, even in the most fundamental dimensions. In the most extreme case, the judge's right to sentence the man to the death penalty competes with the God's righteousness on the Earth. Especially in the eyes of a medieval man, the judge had often become the embodiment of the God on Earth, and such a view was not evading the professional public.¹

In the execution of the judiciary the courts in the Slovak Republic hear and decide criminal matters pursuant to regulations on criminal proceedings.² Judge is a representative of the judiciary. Jurisdiction of the court is executed by a judge in an independent and impartial court separately from other state bodies.³ Court decision-making is independent and impartial. This is the institutional independence of the courts at all instances from any other bodies, even from superior courts, as well as to the impartiality to the parties to the criminal proceedings. No petition may interfere with in the independence of the courts.⁴

The independence of courts on other branches of state power is a determining feature of the judiciary, which determines the proper performance of its functions. It presupposes the existence of constitutional and other guarantees that protect courts and judges from duress and influence from other branches of state power, but also from the influence of the judicial system itself. However, the constitutional principles of the independence of courts and judges cannot be separated because the independence of the judiciary is a prerequisite for the independence of judges.⁵

The decision-making activity of the courts in the Slovak Republic is governed by the Constitution of the Slovak Republic in the Chapter 7, Section 2. Specifically, in the Article 142, which states that the courts shall decide in civil and criminal matters; the courts shall also examine the legality of decisions of the public authorities and the legality of decisions, measures or other interventions by public authorities, if so provided by law.⁶ The system of courts comprises of the Supreme Court of the Slovak Republic and other courts.⁷ More detailed regulation of the role and tasks of courts is included in the Act No. 757/2004 Coll. on courts, Act No. 385/2000 Coll. on judges and lay judges, Act No. 549/2003 Coll. on court officers, Act No. 371/2004 Coll. on seats and districts of courts of the Slovak Republic and Act No. 291/2009 Coll. on Specialized Criminal Court.⁸

© Daniel Petričko, 2018

¹ SVÁK, J.: *Judiciary and power of judges in Slovakia*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2011, pg. 6.

² Act. No. 757/2004 Coll. on courts, Sec. 2 par. 1 letter. b).

³ Act. No. 385/2000 Coll. on judges and lay judges, Sec. 2 par. 2 letter. b).

⁴ IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné I*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, pg. 136.

⁵ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 88.

⁶ Act No. 460/1992 Coll. - Constitution of the Slovak Republic, Article 142 par.1.

⁷ Act No. 460/1992 Coll. - Constitution of the Slovak Republic, Article 143 par.1.

⁸ IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné I*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, pg. 136.

The purpose of the independence of the courts is to ensure that they are in a position corresponding to their role in the rule of law, both in relation to other state bodies and in relation to entities subject to their jurisdiction (vertical level). In general, the notion of the independence of the courts may be characterized by the fact that the decision-making process as well as the decisions of courts themselves take place without any legal or factual influence on the exercise of their competence; the independence of judges means that they are not subject to anybody else in the performance of their functions. The independence of the judiciary and the independence of judges are therefore connected with the fulfilment of those tasks conferred on them by the Constitution of the Slovak Republic in the rule of law. Legal guarantees of judicial and judiciary independence usually do not form a coherent system but they are a part of legislation of a different kind in each country (Constitution of the SR, law). In principle, they may be divided into guarantees securing the institutional independence of the judiciary as a whole, individual courts and judges (in the sense that they do not have to be subordinated to any other component of state authority), furthermore so-called procedural guarantees for the independence of judges arising directly from procedural regulations, such as the principles of the publicity of court hearing, the verbalisation, directness of the free assessment of evidence, and finally the so-called personal guarantees of judicial independence (functional stability, non-transferability during the term of office), manner of their appointment to office, incompatibility of the function of judge with other functions, remuneration and social security of judges corresponding to the nature and importance of their activities,⁹

The principle of the independence of the judiciary is one of the essential features of the democratic state and the rule of law (Article 1 par. 1 of the Constitution of the SR) resulting from the neutrality of judges as a guarantee of fair, impartial and objective judicial proceedings. This principle contains a number of aspects to create prerequisites for courts to be able to fulfil their roles and responsibilities, in particular, to protect the fundamental rights and freedoms of citizens.¹⁰

Impartiality may be subjective or objective. Subjective impartiality is a mental category expressing the inner mental relationship of the judge to the present case in a broader sense, the relationship with the subject matter, parties to proceedings, their legal representatives, etc., which the judge himself is able to consider. Subjective impartiality is presumed until the opposite is proven, generally assessed by the judge's behaviour. Objective impartiality is not assessed by the judge's subjective opinion but in accordance with the objective criteria. The judge may make a subjective decision with absolute impartiality, but his impartiality may be subject to legitimate doubts with regard to his status or functions he performed in the case. The theory of delusion is applied right here, pursuant to which it is not enough that the judge is subjectively impartial, but shall also appear objectively as such in the eyes of the parties, while the meaning itself might be delusive. It may be emphasized that justice shall not only be provided, but shall also appear to be provided.¹¹

In proceedings before a court the Chairman of a Panel or court shall decide not only about all apprehending operations and on executing evidence but also whether they shall request information that is subject to trade secret, bank secret, tax secret or data from the records of booked securities, and in pre-trial proceedings on apprehending actions and on executing the evidence except decisions falling within the jurisdiction of a prosecutor.

The system of courts in criminal cases consists of: a) district courts (there are 54), b) regional courts (there are 8), c) Specialized Criminal Court, d) Supreme Court¹²

The decision-making process of the courts of the Slovak Republic is not divided only pursuant to the district of the court system, but also pursuant to the individual procedural stages. Thus, in the hierarchy of courts, the power to decide in selected procedural acts is being divided as well.

In court proceedings, a Panel, single judge or judge decide on the pre-trial.

Lay judges from the public participate alongside with judges in the Panel at the first instance in the District Court. The Chairman of the Panel, single judge or judge for the pre-trial may only be a judge¹³ The citizen of the Slovak Republic who may be elected to the National Council of the Slovak Republic, has reached the age of 30, has a university degree in law and fulfils the prerequisites of the judge's competence, which guarantee that they will perform the function of the judge properly, may be appointed a judge. Further prerequisites for an appointment of a judge and their functional advancement as well as the extent of the immunity of judges shall be stipulated by law.¹⁴

Interpretation of terms. The Chairman of the Panel or the single judge decides in the criminal proceedings before the court. The single judge tries any summary or indictable offence for which the law prescribes a sentence

⁹ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 88 – 89.

¹⁰ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 89.

¹¹ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 89.

¹² ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 91.

¹³ OLEJ, J., ROMŽA, S., ČOPKO, P., PUCHALA, M.: - *Trestné právo procesné*. Košice: UPJŠ 2012, pg. 37.

¹⁴ Act No. 460/1992 Coll. – Constitution of the Slovak Republic, Article 145 par.2

of imprisonment with the upper limit of no more than eight years if the Code of Criminal Procedure does not stipulate otherwise («otherwise! The Code of Criminal Procedure stipulates, for example, in Sec. 349 par. 2, pursuant to which the case shall not be tried by a single judge but the Panel if a total punishment or a joint punishment is to be imposed within the meaning of Sec. 42 or Section 41 par.3 of the Criminal Code and the earlier sentence was imposed in the proceedings before the Panel)¹⁵ The institute of a single judge is only a District Court, a District Court in the seat of a Regional Court and a Specialized Criminal Court.

In cases of more serious criminal offences, where the upper limit of the sentence exceeds eight years, the decision-making power in the first instance shall be vested on the Panel. The Panel of the District Court and District Court in the seat of the Regional Court consists of the Chairman of the Panel and the two lay judges, with the Chairman of the Panel governing and organizing the activity of the Panel.¹⁶

The single judge acts and decides in court proceedings - after filing an indictment or proposing to approve a plea bargain (hereinafter referred to as the «plea bargain») for summary offence and indictable offence with an upper limit of imprisonment not exceeding eight years. The single judge has the same rights and responsibilities as the Panel and its Chairman. However, the single judge does not hear in private.¹⁷ The single judge does not hear in private and never tries the indictment. The single judge only examines the indictment or provides solid grounds for further proceedings or whether the pre-trial proceedings were performed in accordance with the law. If they decide on custody, they proceed pursuant to Sec. 72 par. 2 of the Criminal Code, even if they do not decide at the main trial or public hearing.¹⁸

The Chairman of the Panel manages and organizes the activities of the Panel. The Chairman of the Panel acts in some cases separately, e.g. decides on the detention of the arrested accused in the case of proceedings pursuant to Sec. 73 of the Criminal Code. For the purposes of the Code of Criminal Procedure, the Chairman of the Panel shall also be understood as a single judge if no other provision of this Act state otherwise.¹⁹

The Panel of the District Court acts and decides, in particular, in court proceedings - after filing an indictment or proposing to approve the plea negotiation for an indictable offence with an upper limit of imprisonment of more than eight years. The Panel consists of a Chairman and two law judges. The Chairman of the Panel may only be a judge. The Panel may also act in pre-trial proceedings, Sec. 190 par. 3 of the Criminal Code.²⁰

A lay judge is a citizen who has attained the age of at least 30 years, has a legal capacity and is competent in the performance of their duties, is of no integrity and their moral qualities guarantee that they will perform the function properly, have a permanent residence in the Slovak Republic and agree with their choosing to a particular court (Sec. 139 of the Act on judges and lay judges). The lay judges are elected by the general councils in the district of the competent court from the candidates of citizens who reside or work in the district of the court. Lay judges are proposed by mayors of municipalities and mayors of cities. To candidates nominated for election, Municipal Board shall request the statement of the Chairman of the competent court (Section 140 par. 1 of the Act on judges and lay judges). Lay judges are elected for a four-year term. The function of a lay judge shall continue to be valid after the expiry of such period until the lawful decision in the case if it is necessary to complete the case in which the lay judge acts (Sec. 141 par.1 of the Act on judges and lay judges).²¹

District court. Seats and districts are regulated by Act No. 371/2004 Coll. on seats and districts of courts of the Slovak Republic. The territorial districts of district courts, which are 54, do not, in each case, correspond to the territorial districts of districts as administrative units, which are 76. Therefore, the territorial district of thirty-six district courts forms the territorial district of one district as an administrative unit; the territorial district of twelve district courts is the territorial district of two districts as administrative units, and the territorial district of six district courts forms even a territorial district of three territorial districts of districts as administrative units. If the territorial district of the District Court is identical to the territorial district of the administrative district, the seat of the district is also the seat of the court. In the case where the territorial district of the District Court comprises of several territorial districts of administrative districts, the seat of one of these districts is the seat of the court. The Act on seats and court districts also determines the seats and districts of regional courts, which seats are identical with the seats of the regions as administrative units. The territorial districts of the eight regional courts are defined

¹⁵ IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura Edition, 2010, pg. 600.

¹⁶ Act No. 757/2004 Coll. on courts, Sec. 14.

¹⁷ ČENTÉŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 95.

¹⁸ IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura Edition, 2010, pg. 792.

¹⁹ ČENTÉŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 95.

²⁰ ČENTÉŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 95.

²¹ ČENTÉŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 96.

by the districts of the ornamental courts that fall within their competence.²² The District Court shall consist of the President of the Court, the Vice-President or Vice-Presidents of the Court and other judges. District courts act and decide in principle as first instance courts in criminal cases, unless the court rules provide otherwise²³

District court primarily:

- a) executes criminal proceedings at first instance essentially on all criminal offences,
- b) in the proceedings on remedies take measures before the case is referred for a decision to the court of appeals,
- c) decides on a motion for permission to resume proceedings in cases where they decided or will decide at first instance,
- d) in the case of auto-remedy on complaints against own resolutions
- e) on complaints against the prosecutor's decisions in the case of Sec. 191 of the Code of Criminal Procedure.

f) in the pre-trial decides on the acts pursuant to Sec. 24 of the Code of Criminal Procedure.

g) performs acts in the execution proceeding²⁴

The judge or the Panel decide at the District Court.

District courts decide on both the pre-trial and trial. In pre-trial, they decide through a judge for the pre-trial.

The role of the judge for pre-trial in pre-trial proceedings is a decision-making

- a) on the interference with fundamental rights and freedoms,
- b) on complaints against the prosecutor's decisions, if the Criminal Procedure Code stipulates so,
- c) in other cases provided for by the Code of Criminal Procedure.²⁵

Ad a): The judge for the pre-trial decides on interventions in the fundamental rights and freedoms in the pre-trial proceedings, especially in the decision on custody (Sec. 72, par. 1), the issuance of the arrest warrant (Sec. 73), the home search (Sec. 100), the confirmation of the prosecutor's order for seizure of monetary funds (Sec. 95 par.2), on the confirmation of the prosecutor's order for seizure of booked securities (Sec. 96 par.2), on the obstruction of mail (Sec.108, par. 2 and 3), on the issuance of an order for the monitoring of persons and things (Sec. 113 par. 4), for the production of images, audio or video recordings (Sec. 114 par.2), the issuance of a command for the interception and recording of the telecommunication operation (Sec. 115 par. 2), the seizure and notification on data of the telecommunication operation (Sec. 116 par.2) and issuance of an order for the use of an agent (Sec.117 par.2).²⁶

Principal issues, which are highly essential in relation to the criminal process, should be handed over to courts. Therefore, in our criminal-law system, the courts shall be given the opportunity to decide on fundamental issues even in the pre-trial proceeding. We could consider the issues that are relevant to the personal freedoms of individuals or issues relating to interference with the personal freedoms of such persons as principal issues. Thus, the court, as an impartial subject of criminal proceedings, may adequately assess the merits of the interference with such legally protected rights. These issues may be deemed to include the decision of the court on the detention of the accused, the home search, the issuance of a command for the interception and recording of a telecommunication operation, thus, the lawful interference with the rights of the person (guaranteed, inter alia, by the basic law of the state - the Constitution of the Slovak Republic and the Charter of Fundamental Human Rights and Freedoms).²⁷

Ad b) The judge for the pre-trial proceedings decides on a complaint against a decision, by which the prosecutor

- seized the property of the accused for securing the claim of the aggrieved person pursuant to Sec.50, par. 1,
- dismissed the petition of the aggrieved party to secure the petition pursuant to Sec 50 par. 5,
- annul or limit the securing of the claim of the aggrieved party pursuant to Sec. 51 par.1 or 2, or removed things affected by seizure and belonging to another person as an accused or a legal person pursuant to Sec.50 par.1 or
- seized the property of the accused pursuant to Sec. 425 par. 1.²⁸

²² IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné I*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, pg. 140.

²³ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part*. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 91.

²⁴ OLEJ, J., ROMŽA, S., ČOPKO, P., PUCHALA, M.: - *Trestné právo procesné*. Košice: UPJŠ 2012, pg. 35.

²⁵ PETRIČKO, D. 2016. *Judge in a pre-trial proceedings*. IN *Prípravné konanie – možnosti a perspektívy 2016*. Bratislava: Pan_European University, 2016, pg.217.

²⁶ IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura Edition, 2006, pg. 576 – 577.

²⁷ PETRIČKO, D. 2016. *Judge in a pre-trial proceedings*. IN *Prípravné konanie – možnosti a perspektívy 2016*. Bratislava: Pan_European University, 2016, pg.217.

²⁸ IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura Edition, 2006, pg. 576–577.

In these exhaustively defined procedural procedures, the legislator gives the prosecutor the opportunity to decide on more important matters of the pre-trial proceedings, however they do not belong to the strongest by their nature. It may be therefore said that decisions on less serious interference with individuals' rights are left to prosecuting authorities (prosecutor) but give real opportunity to the parties concerned to seek review of this procedure in the remedial proceeding. The legislator has put the judge for the pre-trial proceeding to the position of the so-called appellate body, which in the case of a remedy decides at second instance.²⁹

Ad c) In other cases provided for by the Code of Criminal Procedure, the judge for the pre-trial proceedings shall decide on the appointment of a guardian (Sect. 35 par. 2), the appointment of a counsel (Sec. 40 par. 1), the appointment of a joint representative to the aggrieved party (Sec. 47, par 2.) on a procedure pursuant to Sec. 204 and the like.³⁰

A special procedure where the judge decides on the pre-trial proceedings is the procedure pursuant to Sec. 204 of the Criminal Code. This is the so-called special reduced investigation (accelerated investigation, super-fast proceeding). The purpose of accelerated and reduced investigation is to bring the accused before the court (the judge for the pre-trial proceedings) in justified cases within a given time period, and thus to reach a fair decision. For the application of Sec. 204 of the Criminal Code, several conditions shall be cumulatively met: (a) the proceedings on an offence for which the Criminal Code prescribes the sentence of imprisonment with the maximum limit of no more than five years; b) the detention of a person in the commission of the offence referred to in letter a) or immediately after, c) handing that person (the accused) to court within 48 hours, along with other documents, i.e. along with the indictment and investigative briefs.³¹ The judge's institute for pre-trial proceedings is only in the District Court, District Court in the seat of the Regional Court and the Specialized Criminal Court.

District Court in the seat of Regional Court. The District Court in the seat of the Regional Court performs at first instance the proceedings on particularly serious felonies for which the law prescribes a sentence of imprisonment with a lower limit of at least twelve years, or if the act was committed by an organised group, criminal group or terrorist group.³² The District Court in the seat of the Regional Court has the same authority as the District Court in general, but the substantive jurisdiction has been extended pursuant to the provisions of Sec. 16 of the Code of Criminal Procedure on the conduct of the proceedings at first instance.³³ In the case of a distinction between District Courts and District Courts in the seat of the Regional Court, there can be no question of substantive jurisdiction in the sense of the district of criminal offences between courts of different degrees within one type. They are courts of the same instance. However, for the propeutic purposes, we will use the criterion of substantive jurisdiction in order to distinguish the scope of jurisdiction between the District Court and the District Court in the seat of the Regional Court, even if the conditions for applying this jurisdiction criterion are not fully met. This is the so-called extended substantive jurisdiction, since the District Court in the seat of the Regional Court has the jurisdiction of the District Court in addition to the jurisdiction of the District Court in the seat of the Regional Court. In fact, it is a disproportionate adjustment of the jurisdiction of District Courts, since some District Courts (in the seat of the Regional Court) have to try a legally extended range of criminal offences, and some District Courts (out of the seat of Regional Court) have to try a narrower range of criminal cases. The jurisdiction of District Courts in the seat of the Regional Court, pursuant to the Explanatory Report to the Code of Criminal Procedure, is given «where there are the more realistic conditions for their flexible handling in superior courts». The district of the District Court in the seat of the Regional Court for criminal offences in the extended part of the scope (Sec. 16 par.1 of the Code of Criminal Proceedings) is the district of the District Court, in the seat of which that District Court is located (Sec. 17 par. 2), but in the narrower part of the scope (Sec. 15 of the Code of Criminal Procedure) is its territorial area actually its territorial district as of a District Court. However, the larger District Court is not a court of another instance because it is still a District Court.³⁴

To be more specific, a specific concept of which courts are affected can be found in the Act No. 371/2004 Coll. on seats and districts of courts of the Slovak Republic. In Sec. 7 par. 2, the jurisdiction of these District Courts in the seat of the region is precisely defined. The legal regulation of this Act valid until December 31, 2016 recognized 8 District Courts in the seat of the region. It was each District Court with the seat in the capital of the region (since there was only one court), and in Bratislava it was the District Court Bratislava I and in Košice it was the court

²⁹ PETRIČKO, D. 2016. *Judge in a pre-trial proceedings*. IN *Prípravné konanie – možnosti a perspektívy 2016*. Bratislava: Pan_European University, 2016, pg.217.

³⁰ IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura Edition, 2006, pg. 576–577.

³¹ IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura Edition, 2010, pg. 568.

³² Act No. 301/2005 Coll. – Criminal Code, Sec. 16 par. 1.

³³ OLEJ, J., ROMŽA, S., ČOPKO, P., PUHALA, M.: *Trestné právo procesné*. Košice: UPJŠ 2012, pg. 35.

³⁴ IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Bratislava: Iura Edition, 2010, pg. 116.

Košice I. Amendment No. 371/2004 Coll. on the seats and districts of courts of the Slovak Republic in force since 1 January 2017, extended these District Courts in the seat of the Regional Courts to all courts located in the region. This amendment affected only the Bratislava I - V and Košice I and II District Courts. For territorial district of Bratislava I to V, the jurisdiction pertains to districts (i.e. Bratislava I District Court for Bratislava I District, Bratislava II District Court for Bratislava II District etc. with the designation of the districts of Malacky, Pezinok and Senec for the Bratislava I District Court). In the case of Košice's courts, this specific jurisdiction also extended to the Košice II District Court. Thus the Košice Region has divided these two District Courts in the seat of the region as follows:

District Court Košice I for the district of Gelnica, Košice I, Košice III, Košice - surroundings, Levoča, Rožňava and Spišská Nová Ves District Court Košice II for the district of Košice II, Košice IV, Michalovce, Sobrance and Trebišov.³⁵ Nowadays, there are 13 District Courts in the territory of the Slovak Republic in the seat of the region.

District court stated in a special regulation. The District Court referred to in a special Act (Sec. 7 par.2 letter i), and to Act No. 371/2004 Coll., on seats and districts of courts of the Slovak Republic) shall, at first instance, perform proceedings on criminal offences:

a) of soldiers, i.e. persons, who conduct the military service, aliens for criminal offences committed in the territory of the Slovak republic to the extent stipulated in the relevant Treaty on prisoners of war (Sec.128 par. 3 letter a),

b) and d) of the Criminal Code) - does not apply to offences falling within the competence of the Specialized Criminal Court (Sec. 14 of the Code of Criminal Procedure)

war treachery, service in foreign military and non-service in the armed forces.

These courts also conduct proceedings on the accomplice and the participant in such criminal offences. In particular, there are three courts, namely the District Court Bratislava I, the District Court in Banská Bystrica and the Prešov District Court, which extended the substantive jurisdiction in the first instance to the offences listed in Sec. 16 par. 2 of the Code of Criminal Procedure from 1 April 2009. Circuit of the District Court pursuant to a special act in matters pursuant to Section 16 par. 2 of the Code of Criminal Procedure, there are more districts of regional courts (for the District Court Bratislava I they are the districts of the Regional Courts of Bratislava, Trnava, Nitra and Trenčín; for the District Court of Banská Bystrica they are the districts of the Regional Courts of Banská Bystrica and Žilina and for the Prešov District Court are the districts of the Regional Courts Prešov and Košice: The delegation from the District Court pursuant to a special act on matters pursuant to Sec. 16 par. 2 of the Code of Criminal Procedure applies the same as to the District Court in the seat of the Regional Court.³⁶

Specialized Criminal Court. Since 1 September 2004, 458/2003 Coll. established the Special Court. The purpose of the legislation was to create specialized bodies for the detection, investigation and prosecution of bribery, organized crime and criminal offences of constitutional officials. The Special Court has a jurisdiction for the entire territory of the Slovak Republic. The aim was to improve the specialization of judges and, at the same time, to protect and, in the case of bribery offences, to break the local ties that could affect the detection, investigation and eventual legal proceedings in such cases. The jurisdiction of the Special Court included offences of organized crime, bribery and the most serious crimes of financial and property criminality. On July 17, 2009, the Special Court was abolished on grounds of a finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic file No. PL. CC 17/08 of 20 May 2009. On this day, a finding of the unconstitutionality of the Special Court was published in the Collection of Laws. At the same time, a Specialized Criminal Court was established on this day, which took over its unfinished agenda, employees and judges. A Specialized Criminal Court was established by Act No. 291/2009 Coll. on a specialized criminal court and on the amendment and supplement to certain acts. However, the status of the Specialized Criminal Court is different from the former Special Court of the Slovak Republic. The seat of a Specialized Criminal Court is Pezinok (+ workplace in Banská Bystrica)³⁷

The jurisdiction of the Specialized Criminal Court applies to:

(a) the offense of an intentional murder

b) the offence of machinations in public procurement and public auction pursuant to the Sec. 266 par. 3 of the Criminal Code,

(c) the offence of forgery and illegal alternation and unauthorized manufacturing of money and securities Sec. 270 par. 4 of the Criminal Code,

³⁵ Act No. 371/2004 Coll. On seats and districts of courts of the Slovak republic, Sec. 7 par.1.

³⁶ IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné I*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, pg. 146.

³⁷ <https://www.specializovanytrestnysud.sk/#> and Wikipedia.

- (d) a criminal offence of misuse of the authority of a public official pursuant Sec. 326 par. 3 and 4 of the Criminal Code in concurrence with criminal offences pursuant to letters b), c), e), f), g), h), i), l) or m),
 f) criminal offences of a bribery pursuant to sec 328 to 330 of the Criminal Code,
 F) criminal offences of bribery pursuant to sec 332 to 334 of the Criminal Code,
 g) criminal offences of an indirect bribery pursuant to Sec. 336 of the Criminal Code,
 h) criminal offences of an electoral bribery pursuant to Sec. 336a of the Criminal Code,
 i) criminal offences of a sport bribery pursuant to Sec. 336b of the Criminal Code,
 (j) the offence of founding, devising and supporting the criminal group, and serious felonies committed by the criminal group,
 k) criminal offences of terrorism.
 (l) offences against property pursuant to the fourth chapter of the special section of the Criminal Code or economic offences pursuant to the fifth Chapter of a specific section of the Criminal Code, if such an offence was caused by damage or gaining a profit of at least twenty-five fold of the amount of minor damage of the Criminal Code, or if such an Act has been committed in the extent of at least twenty-five fold the amount of minor damage of the Criminal Code,
 m) a criminal offence of impairing the financial interests of the European Union,
 (n) offences related to the criminal offences referred to in letters a) to l) or m) if the conditions for joint action are met.
 o) crimes of extremism pursuant to Sec. 140a of the Criminal Code.³⁸

Regional Court. The Regional Court is competent to decide on appeals against decisions of District Courts (on appeals against judgements pursuant to Sec. 315 and on appeals against resolutions). However, the law has also entrusted the Regional Courts with deciding on criminal matters at first instance, such as the issuing or refusal of a European Arrest Warrant (Sec. 5, Sec. 22 and Sec. 23 of Act. No 154/2010 on European Arrest Warrant), on the admissibility of extradition of the requested person abroad, including the decision on the pre-trial detention, the extradition detention, the restoration of the detention (§ 505, Sec. 506, Sec. 507A Sec. 509 of the Code of Criminal Procedure) on the recognition and enforcement of a foreign decision (Sec. 518 A Sec. 521 of the Code of Criminal Procedure). The Regional Court in Trenčín decides on appeals against decisions of District Courts pursuant to a special act in matters pursuant to Section 16 par. 2 of the Code of Criminal Procedure.³⁹ (criminal offences of soldiers⁴⁰). Nowadays, there are 8 Regional Courts in the territory of Slovakia, the seats and districts of which are identical to the territorial division of Slovakia.

Competences of the Regional Court are not only in court proceedings, but also in pre-trial proceedings for the purpose of criminal proceedings conducted in the territory of Slovakia. The acts of the judge of the Regional Court in the pre-trial proceedings also count on with so-called service emergency, in which they perform such procedural acts, which are not within the jurisdiction of District Courts.⁴¹

Their competences include the following:

- a) the order for the interception of telecommunication operation prior to the charges, pursuant to Act No. 166/2003 coll. on the protection of privacy against unauthorized use of information and technical means and on the amendment and supplement of certain acts (Act on protection against interception), as amended,
 b) proceedings concerning the request of foreign authorities to extradite a person from the Slovak Republic to another country for criminal prosecution or execution of a sentence,
 c) prosecutor's application to take the person to preliminary custody, extraditing custody and decision
 d) on the admissibility of extradition,
 t) an application for recognition and enforcement of a foreign decision, if the jurisdiction of Regional Court is set,
 f) an application for a decision on the execution of a European Arrest Warrant,
 g) a request of the judicial authority of the State of origin to detain a convicted person or to take another measure to ensure that the sentenced person remains on the territory of the Slovak Republic until the decision on enforcement is accepted pursuant to Act No. 549/2011 Coll. on the recognition and enforcement of decisions imposing a criminal penalty involving imprisonment in the European Union and amending Act No. 221/2006 Coll. on the exercise of custody as amended by the Act No. 344/2012 Coll.,

³⁸ Act No. 301/2005 Coll. - Criminal Code, Sec. 14.

³⁹ IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné I*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, pg. 146.

⁴⁰ Author's note.

⁴¹ PETRIČKO, D. 2016. *Judge in a pre-trial proceedings*. IN *Prípravné konanie – možnosti a perspektívy 2016*. Bratislava: Pan_European University, 2016, pg.21ž.

h) a request by the competent authority of a Member State to grant consent to take a decision on its recognition and enforcement in the Slovak Republic pursuant to Act No. 549/2011 Coll. in the wording of Act No. 344/2012 Coll.,

i) the request of the competent judicial authority of the country of origin on custody of the person to whom the decision relates and is located in the territory of the Slovak Republic even before the service of

j) certificates and decisions pursuant to Section 14 par. 2 of Act No. 549/2011 Coll.,

k) an application for the conditional release of a convicted person from serving a sentence of imprisonment pursuant to Act No. 549/2011 Coll. in the wording of Act No. 344/2012 Coll.

l) on complaints against resolutions or detentions, and the exclusion of a judge.⁴²

The Supreme Court of the Slovak Republic. The Supreme Court is the highest unit of the judiciary in the Slovak Republic with regard to decision-making in criminal matters.⁴³ The seat of the Supreme Court of the Slovak Republic is Bratislava. Its district is the entire territory of the Slovak Republic.⁴⁴ The Supreme Court consists of a President of the Court, a Vice-President, and other judges.⁴⁵ The Supreme Court decides in the Panel, which consists of the Chairman of the Panel and two judges. When deciding on extraordinary remedies against decisions of the Panels of the Supreme Court, the Supreme Court Panel shall consist of the Chairman and four judges. Lay judges do not operate at Supreme Court. The Chairman of the Panel manages and organizes the activities of the Panel.⁴⁶ The Supreme Court decides on appeals against the decisions of the Specialized Criminal Court (on appeals against judgements pursuant to Sec. 315 of the Code of Criminal Procedure and on complaints against resolutions). It also decides, in accordance with the relevant provisions of the Code of Criminal Procedure, on the decisions of Regional Courts, which they issue at first instance and against which the law allows for a remedy. The Supreme Court of the Slovak Republic also decides on cessation (Sec. 377 of the Code of Criminal Procedure), takes opinions on unification the interpretation of laws and examines the legality of the order for the interception and recording of the telecommunication operation and the order for detection and communication of the data on the telecommunication operation (Sec. 362f of the Code of Criminal Procedure).⁴⁷ An important entitlement of the Supreme Court is the taking and publishing of opinions to ensure uniform interpretation of laws and other generally binding legal regulations.⁴⁸

Conclusion. The organization of criminal justice has undergone substantial changes in Slovakia. The new criminal codes effective until 1. January 2006 have brought, inter alia, changes in the organization of the criminal justice system. Today it is possible to investigate the strict specialization of criminal justice, since the quality of crime is relatively specific and sophisticated today. It may be worth considering for the future the need for small courts. At such small courts with a number of judges around 8 to 9, it is not possible to objectively ensure strict specialization on just one type of agenda. This is ultimately the cause of the damage. It will also be necessary to consider the need or need for the prosecution of the criminal proceedings and their legal framework when taking part in evidence.⁴⁹ Certainly, it will be necessary to mitigate the action District Courts in the seat of Regional Court with the Specialized Criminal Court because their agenda is quite often similar, but the legal status is different.

Reference

1. ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part. Šamorín: Heuréka, 2016.*
2. IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné. Bratislava: Iura Edition, 2006.*
3. IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné. Bratislava: Iura Edition, 2010.*
4. IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné I. Bratislava, Wolters Kluwer, 2017.*
5. OLEJ, J., ROMŽA, S., ČOPKO, P., PUCHALA, M.: – *Trestné právo procesné. Košice: UPJŠ, 2012.*
6. PETRIČKO, D. 2016. *Judge in a pre-trial proceedings. IN Prípravné konanie – možnosti a perspektívy 2016. Bratislava: Pan_European University, 2016, pg.217*

⁴² PETRIČKO, D. 2016. *Judge in a pre-trial proceedings. IN Prípravné konanie – možnosti a perspektívy 2016. Bratislava: Pan_European University, 2016, pg.21ž.*

⁴³ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 96.*

⁴⁴ Act No. 371/2004 Coll. On seats and districts of courts of the Slovak republic, Sec. 4.

⁴⁵ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 92.*

⁴⁶ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 96.*

⁴⁷ IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné I. Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, pg. 146.*

⁴⁸ ČENTĚŠ, J. et al.: *Trestné právo procesné. General part. Šamorín: Heuréka, 2016 pg. 92.*

⁴⁹ Today, the law in force says that if the Senate changes (as well as from the people), it is necessary to inform the accused and allow him to repeat all the evidence in the main hearing, which in the end is only a lengthy process.

7. *SVÁK, J.: Judiciary and power of judges in Slovakia. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2011. Act. No. 757/2004 Coll. on courts.*
8. *Act. No. 385/2000 Coll. on judges and lay judges.*
9. *Act No. 301/2005 Coll. – Criminal Code.*
10. *Act No. 371/2004 Coll. on seats and districts of courts of the Slovak Republic.*
11. *Act No. 460/1992 Coll. - Constitution of the Slovak Republic, Article 142 par.1. <https://www.specializovanytrestnysud.sk/#>.*

Стаття надійшла до редакції 18.04.2018.

**ПОРЯДОК ПУБЛІКАЦІЇ МАТЕРІАЛІВ
У ФАХОВОМУ ЗБІРНИКУ НАУКОВИХ ПРАЦЬ
«АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗНАВСТВА»**

Шановні автори!

Редакційна колегія збірника «Актуальні проблеми правознавства» приймає до друку статті, які раніше не були опубліковані в інших виданнях та відповідають за змістом тематиці збірника «Актуальні проблеми правознавства», виконані на високому професійному рівні.

1) Приймаються роботи, **написані українською, російською або англійською мовами**, обсягом до 12 аркушів включно.

2) Рукопис статті повинен мати такі елементи:

- УДК;
- назва секції;
- прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада;
- назва статті українською мовою;
- анотація українською, російською, англійською мовою (3–5 рядків);
- ключові слова;
- основний текст статті;
- література;
- список літератури англійською мовою (references).

3) Окрім рукопису статті до редакції подається **реферат** (розширена анотація) англійською мовою (реферат має обов'язково містити: назву статті, прізвище та ініціали автора, посаду, місце роботи, короткий зміст статті. Мінімальний обсяг реферату – **200** слів).

4) Стаття має містити такі елементи:

- **постановку проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- **аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття;
- формування цілей статті (**постановка завдання**);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- **висновки** з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

5) Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на літературу здійснюється безпосередньо в тексті. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела, а через кому – конкретна сторінка.

Редакція залишає за собою право рецензувати, редагувати, скорочувати і відхиляти статті. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Передрук матеріалів збірника можливий лише з дозволу автора і редакції.

Адреса редакції фахового збірника наукових статей «Актуальні проблеми правознавства»:
Юридичний факультет Тернопільського національного економічного університету,
м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а.

Деталі на сайті видання: www.app.tneu.edu.ua

Наукове періодичне видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗНАВСТВА

Науковий журнал

*Випуск 2 (14)
2018*

Літературний редактор: *Оксана Катрусяк*
Комп'ютерне макетування: *Любов Верней*
Дизайн обкладинки: *Марія Одобецька*

Підписано до друку 14.05 .2018 р.
Формат 60x84 ¹/₈. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Ум.-друк. арк. 15,6. Обл.-вид. арк. 17,5.
Замовлення № P014-02-18. Тираж 300 прим.

Адреса редакції:
46400 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а
тел. (0352) 26-06-36
www.tneu.ua
www.app.tneu.edu.ua
E-mail: zbirnyktneu@ukr.net

Видавець та виготовлювач:
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46004

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Віддруковано у видавничо-поліграфічному центрі «Економічна думка ТНЕУ»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46004
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua
www.app.tneu.edu.ua