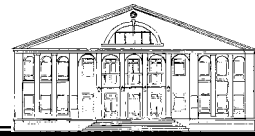


Право та державне управління

2014 р., № 3 (16)



Збірник наукових праць

Головний редактор:

А. О. Монаєнко, доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Редакційна колегія:

О. М. Бандурка, д. ю. н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д. держ. упр., професор
М. М. Білінська, д. держ. упр., професор
В. Г. Бодров, д. е. н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, д. держ. упр., професор
С. К. Бостан, д. ю. н., професор
Л. К. Воронова, д. ю. н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
О. П. Гетманець, д. ю. н., професор
В. В. Городовенко, д. ю. н., Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д. ю. н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т. А. Денисова, д. ю. н., професор, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д. ю. н., професор
А. О. Дегтяр, д. держ. упр., професор
О. В. Долгальова, д. держ. упр., професор
В. П. Ємельянов, д. ю. н., професор
І. Б. Заверуха, д. ю. н., професор
Т. А. Занфірова, д. ю. н., професор
О. М. Іваницька, д. держ. упр., доцент
В. А. Ільяшенко, д. держ. упр., професор
А. В. Іщенко, д. ю. н., професор
Н. С. Карпов, д. ю. н., професор
О. Г. Колб, д. ю. н., професор
І. Є. Криницький, д. ю. н., доцент, старший науковий співробітник
О. І. Крюков, д. держ. упр., професор
М. П. Кучерявенко, д. ю. н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Я. Лазор, д. держ. упр., професор
О. Д. Лазор, д. держ. упр., доцент
М. А. Латинін, д. держ. упр., професор
Т. А. Латковська, д. ю. н., професор
О. М. Литвинов, д. ю. н., професор
В. Г. Лукашевич, д. ю. н., професор, Заслужений юрист України
Є. Д. Лук'янчиков, д. ю. н., професор
В. К. Матвійчук, д. ю. н., професор
А. В. Мерзляк, д. держ. упр., професор
О. Г. Мордвінов, д. держ. упр., професор
В. О. Навроцький, д. ю. н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
З. О. Надюк, д. держ. упр., доцент
В. М. Огаренко, д. держ. упр., професор
С. В. Петков, д. ю. н., професор
В. П. Петков, д. ю. н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Покатаєва, д. ю. н., д. е. н., професор
Н. Ю. Пришва, д. ю. н., професор
І. В. Розпутенко, д. держ. упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Л. А. Савченко, д. ю. н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д. ю. н., професор
О. В. Солдатенко, д. ю. н., старший науковий співробітник, доцент
В. М. Трубников, д. ю. н., професор
В. А. Устименко, д. ю. н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д. ю. н., професор
В. Д. Чернадчук, д. ю. н., професор
О. І. Черниш, д. держ. упр., професор
В. О. Шамрай, д. держ. упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Н. О. Армаш, к. ю. н., доцент
Д. Т. Бікулов, к. держ. упр.
Т. В. Кошова, к. держ. упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
О. В. Прудивус, к. ю. н., доцент
В. І. Шамілов, к. е. н., президент Запорізької торгово-промислової палати

Іноземні члени редакційної колегії:
Г. Ю. Бистров, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. Ю. Грачова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
М. В. Сенцова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
О. П. Овчинникова, д. е. н., професор (Російська Федерація)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
Ю. М. Осипов, д. е. н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
Е. Д. Соколова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д. ю. н., професор (Російська Федерація)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою президії ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2

Засновники:

**Класичний приватний університет,
Запорізька торгово-промислова палата**
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення України
про державну реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
24 вересня 2014 р., протокол № 2

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. А. О. Монаєнко]. — Запоріжжя : КПУ, 2014. —
№ 3 (16). — 110 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: І. Ю. Антоненко, А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
Ю. В. Волошина, О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.
Телефони/факс: (0612) 20-10-06, 63-99-73

Здано до набору 03.08.2014 р.
Підписано до друку 30.09.2014 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 3-14Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2014

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

<i>Г. В. Задорожня</i> ЮРИДИЧНІ ФОРМИ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ	4
---	---

<i>Т. Є. Леоненко</i> МОРАЛЬНО-РЕЛІГІЙНІ ОСНОВИ БУДДИЗМУ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ.....	9
---	---

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

<i>С. М. Шершун</i> ПРАВОВІ ПИТАННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВІВ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ В ТРАНСКОРДОННОМУ КОНТЕКСТІ	12
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>Є. В. Горлов</i> ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ ПРОСТУПКАМ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ (ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА)	17
--	----

<i>А. В. Джавага</i> ВАЛЮТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ	23
--	----

<i>М. В. Занфіров</i> ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПОДАТКОВИХ САНКЦІЙ ЯК ВИДУ ФІНАНСОВИХ САНКЦІЙ	30
---	----

<i>Д. А. Коваль</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	36
--	----

<i>Р. В. Мазурик</i> ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ БЮДЖЕТНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ	39
---	----

<i>І. В. Новасардова</i> ООНОВЛЕНИЙ ПОГЛЯД НА СИСТЕМАТИЗАЦІЮ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ	44
---	----

<i>О. П. Сікорський</i> ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЙОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В ПЕРІОД ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	49
---	----

<i>А. Ю. Шевченко</i> МОДЕЛІ ЗДІЙСНЕННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В ЄС НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	54
---	----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>А. М. Бабенко</i> КРИМІНОЛОГІЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ОСНОВА ДЛЯ ПЛАНУВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В РЕГІОНАХ	60
---	----

<i>А. О. Клименко</i> ЗАСТОСУВАННЯ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД І РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ	64
---	----

<i>О. Г. Крикушенко</i> ВИВЧЕННЯ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ТА "ТЮРЕМНОЇ" СУБКУЛЬТУР ПРОДИКТОВАНО ЧАСОМ	69
--	----

<i>Л. К. Маньковський</i> ПРИЗНАЧЕННЯ ПОКАРАННЯ НЕПОВНОЛІТНЬОМУ ЗА НАЯВНОСТІ ОБСТАВИН, ЩО ЙОГО ПОМ'ЯКШУЮТЬ (СТ. 69–1 КК УКРАЇНИ)	73
--	----

<i>В. Г. Павлов</i>	
ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	78
<i>О. П. Рябчинська, Л. П. Заставська</i>	
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ПОКАРАНЬ ЗА ОБСЯГОМ ТА ЗМІСТОМ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ	82
<i>П. В. Хряпінський</i>	
НОРМИ ПОМ'ЯКШЕННЯ ПРИЗНАЧЕНОГО ПОКАРАННЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ	87

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Д. Т. Бікулов</i>	
РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ ЯК ОСНОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ	92
<i>Н. Б. Ларіна</i>	
ВЗАЄМНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ Й СУСПІЛЬСТВА В СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ.....	96

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. А. Боклаг</i>	
ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ	101

РЕЦЕНЗІЇ

<i>В. В. Галунько</i>	
РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ СОБОЛЯ ЄВГЕНА ЮРІЙОВИЧА "АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ІНВАЛІДІВ".....	106
<i>В. К. Колпаков</i>	
ҐРУНТОВНИЙ ВИКЛАД ТЕОРЕТИЧНИХ І ПРАКТИЧНИХ АСПЕКТІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗГЛЯДУ ВИБОРЧИХ СПОРІВ	108
ДО УВАГИ АВТОРІВ.....	110

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.51:342.36/342.37

Г. В. Задорожня

кандидат юридичних наук, доцент
Київська державна академія водного транспорту
ім. гетьмана П. Конашевича-Сагайдачного

ЮРИДИЧНІ ФОРМИ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано юридичні форми глави держави, які мали місце в історії України. Встановлено, що правовий статус глави держави в Україні історично неодноразово зазнавав політичної та юридичної деформації. Висловлено пропозицію, що в разі збереження в Україні парламентсько-президентської республіки є необхідність у наданні главі держави "сплячих повноважень", активізація яких має здійснюватися в умовах загрози територіальній цілісності держави, її суверенітету або в умовах фактичного воєнного стану.

Ключові слова: юридична форма глави держави, князь, гетьман, король, директорія, президент, "сплячі повноваження".

Актуальність дослідження юридичних форм глави держави, які мали місце на території України, зумовлена незавершеністю конституційно-правової реформи. Це актуалізує пошук відповідей на питання: яка форма державного правління є найбільш ефективною в умовах нагальної потреби необхідності збереження національної державності, зміцнення правопорядку в державі та підняття на якісний рівень обороноздатності держави. Ми не заперечуємо важливості функціональної діяльності низки органів державної влади (уряду, міністерств, парламенту, СБУ, Генеральної прокуратури, місцевих адміністрацій тощо), проте правове унормування публічної влади, а особливо конституційне, має здійснюватися, насамперед, відповідно до місця й ролі глави держави в механізмі публічного владарювання. Змістовне наповнення конституційно-правового статусу глави держави в Україні має здійснюватися не тільки з урахуванням політико-правової практики зарубіжних країн, а й на основі критичної оцінки національних державотворчих традицій.

До проблеми конституційно-правового статусу глави держави зверталися такі вчені, як О. В. Бойко, О. Т. Волощук, А. М. Колодій, Н. Г. Плахотнюк, В. Ф. Погорілко, Г. С. Серьогіна, Т. В. Скомороха, В. В. Сухонос, Ю. М. Тодика, В. А. Шатіло та інші, які здійснили поглиблений аналіз таких складових конституційно-правового статусу глави держави, як повноваження, правові акти глави держави, його взаємодія з парламентом та урядом, юри-

дична відповідальність глави держави, проблеми інституціоналізації президента як органу державної влади тощо.

Позитивно оцінюючи здобутки згаданих та інших учених, слід визнати, що поза межами їх наукових досліджень залишилися питання: яка юридична форма глави держави за своїм походженням і змістом була виявом національного державотворення, а яка, через насильницьке її привнесення в Україну, не відображала самотності національних політико-державотворчих традицій, а відтак, була генетично неприйнятною для ментальності українського народу.

Мета статті полягає в структурованому дослідженні юридичних форм глави держави, що дасть змогу не тільки виокремити перелік цих форм та періодів їх утвердження в правовій системі України, а й визначити характерні особливості поетапного їх розвитку та вказати на прийнятні юридичні форми глави держави в межах національного державотворення. Дослідження цієї проблеми зумовлює пошук відповідей на низку важливих питань, а саме: яка юридична форма інституту глави держави утвердилася на території України в той чи інший період; чи є вона національною за своїм походженням; чи була привнесена (насаджена) ззовні іншими державами й чи був власне це розвиток національного державотворення?

Історія доводить, що влада глави держави походить від вождя родового племені й поступово еволюціонує до монаршої або президентської форм. Відтак, спробуємо виокремити ті юридичні форми глави держави, які мали місце на території України. Історично в Україні існували такі юридичні

форми глави держави, як князь (Київська Русь і Галицько-Волинська держава), король (Литовська держава, Річ Посполита), гетьман (Україна), монарх (Російська та Австрійська імперії), Президія Верховної Ради УРСР і президент.

Візантійські дослідники писали, що у "слов'ян є вожді племен" [7, с. 53], яких вони називали на свій лад – рексами й архонтами. Інші джерела зазначають, що управління у більше ніж 15 слов'янських племен (древляни, сіверяни, поляни, в'ятичі, дреговичі, радимичі, кривичі тощо) здійснювали князі, інколи їх називали каганами або конунгами [6, с. 47]. Термін "князь" етимологічно пов'язаний із давньогрецьким терміном "конунг", що початково означав старійшину роду. У болгарській мові термін "кнез" означав старійшину [10; 12]. В. О. Ключевський вважає, що князь, або як його ще називали каган чи конунг, успадковував владу за династичною лінією, наприклад, відомо, що в полян правила династія князів Київ [9, с. 28].

До повноважень князя належала не тільки організація та здійснення воєнних походів, а й, швидше за все, виконання певних жрецьких функцій. Наявність останніх істотно зміцнювала статус його носія. Цікавою в цьому контексті є думка М. А. Ісаєва: "Саме тоді стра-та племінного вождя-жерця набуває осмисленого значення при веденні бойових дій, оскільки цим завдається удар по сакральному, яке непросто відновити, тоді як для заміни воєначальника досить провести чергові вибори" [7, с. 53]. Таким чином, правовий статус князя як глави Давньоруської держави еволюціонував з інституту вождя племені (союзу племен).

Усталене (офіційне) найменування інституту глави держави є складовою його правового статусу. У Київській Русі міцно утвердилася назва глави держави – "князь", проте деякі зарубіжні джерела на старий лад або за власною традицією найменували князів по-іншому, зокрема архонт, конунг тощо. Наприклад, у джерелах права руські князі Ігор і Святослав іменуються "архонтами" – це термін, що вживали щодо чужоземних правителів держав, натомість скандинавські джерела згадують про Ярослава Мудрого так: "Конунг був там у княжому одязі" [5, с. 96, 510]. Використання скандинавами терміна "княжий" вказує на ідентифікацію титулу князя з правителем Київської Русі.

Що стосується повноти княжої влади в Київській Русі, то, на думку вчених, влада князя була обмежена, з одного боку дружинною радою, з іншого – вічем [3, с. 8]. Статус правителя Давньоруської держави можна було набути такими легітимними способами: успадкувати державну владу за династичною лінією або бути обраним на віче. Історія доводить, що "із 50 князів, які обіймали київський престол, 14 були запрошені вічем" [1, с. 197].

Дійсно, правителі Давньоруської держави, як і Галицько-Волинської, не мали абсолютної влади, проте князівська влада в Давньоруській державі була значно сильнішою, ніж у Галицько-Волинській. Це зумовлено таким: а) феодальна знать у Київській Русі отримала свої земельні угіддя здебільшого від київського князя за державну й військову службу, тому сюзерено-васалітетні відносини тут мали глибоке коріння; в) натомість джерелом походження земельних багатств у боярської знаті Галицько-Волинської держави здебільшого були їх особисті завоювання, що зменшувало залежність боярів від правителя держави. Як наслідок, значущість віче у цих державах також була різною, у формі боярської опозиції віче було особливо значущим у Галицько-Волинській державі.

Правовий статус глави держави в цей період формувалася на основі звичаїв, поступове санкціонування яких перетворило їх на звичаєве право. Практика свідчить, що міцність держави здебільшого прямо залежить від юридичної стійкості, тобто легітимності, інституту глави держави. Про що саме йдеться. На нашу думку, однією з визначальних причин розпаду державності Київської Русі стала неврегульованість правового статусу глави держави, особливо в частині успадкування влади.

Монголо-татарська навала лише прискорила розпад Київської Русі. Тут знову постає питання: як змінилася у зв'язку із цим генеза правового статусу глави держави, яка юридична форма глави держави утвердилася відтепер на території українських земель, у тому числі й у Галицько-Волинському князівстві?

У юридичній літературі неоднозначною є відповідь на питання: Галицько-Волинське князівство необхідно вважати самостійною державою, чи це лише найбільш розвинуте удільне князівство Київської Русі? "У свідомості тогочасних людей основним символом державності виступав князь, володар держави. Тому всюди, де був незалежний князь, – доводить Я. А. Ісаєвич, – можна говорити про незалежну державу" [8, с. 6].

Водночас відкритим залишається питання: наскільки політично самостійними були князі-русичі в процесі здійснення державної влади. Монголо-татари в особі їхніх ханів не перебирали на себе повноваження глави Руської держави, обмежуючись лише дозвільним санкціонуванням на здійснення такої влади. Документальним підтвердженням такого санкціонування були ярлики хана. "Це письмові документи, що виходили від монголо-татарських ханів, документи внутрішньодержавного управління в Золотій Орді" [1, с. 238]. Важливим є те, що хани видавали ярлики князям північно-східної Русі на велике та удільне княжіння, зобов'язуючи їх сплачувати данину, надавати військову підтримку й визнавати верховенство монголо-татарських правителів. У всіх

інших справах руські князі були незалежними. Отже, князі Давньоруської держави, в тому числі Галицько-Волинської, не були заміщені монголо-татарськими посадниками, вони продовжували перебувати на своїх посадах (у разі отримання ними ханського ярлика) і зберігали в своїх руках фактично всю повноту політичної влади.

Таким чином, характерними ознаками генези правового статусу глави держави в цей період є: а) утвердження інституту глави держави в такій юридичній формі, як князь, є відображенням самобутності політико-державотворчих традицій східних слов'ян; б) інститут київського князя лежить в основі формування правового статусу глави Давньоруської держави; в) відсутність у глави держави абсолютних повноважень, що зумовлено функціонуванням інституту віче (Давньоруська держава) і боярської ради (Галицько-Волинське князівство); г) формування правового статусу глави держави здійснюється на основі звичаєвого права, рішень віче і князівської правотворчості.

Істотно іншою була ситуація, яка склалася у відносинах між роздробленою Руссю й Литвою.

По-перше, влада київського князя де-факто втратила свої загальнодержавні позиції, вона поступово еволюціонувала: від "великого князя Київського – правителя Давньоруської держави" до київського князя як одного з удільних руських князів.

По-друге, у руських князівствах посади займали вже не представники княжої династії з роду Рюриковичів, а, як доводить В. М. Бодрухін, прості намісники [2, с. 31]. До того ж такими намісниками були не русичі-українці, а литовці.

По-третє, у політичному аспекті Литва була сильнішою за роздроблені українські землі, офіційне долучення Гедимином до свого титулу "короля литовського" ще й "руського", де-юре й де-факто унеможлилювало існування інституту національного глави держави на українських землях, оскільки фактична роздробленість руських земель ставила під сумнів існування самої Давньоруської держави як цілісного територіального об'єднання на чолі з одним правителем. Нагадаємо, що хан Батий жодних "руськодержавних" титулів до свого титулу, на відміну від литовського Гедими-на, не додавав, чим фактично визнав історичний (традиційний) князівський інститут глави Давньоруської держави.

По-четверте, зовнішня політика Литовської держави щодо роздробленої Русі зводилася до захоплення політичної влади, в якій не було місця руським князям, тоді як українська мова, православ'я, національні звичаї й традиції, судова система, адміністративно-територіальний устрій фактично були поза межами впливу Литви.

Отже, інститут глави держави на українських землях у литовсько-руський період не був національним за своїм змістом і пред-

ставництвом (походженням), він був привнесений (насаджений) ззовні Литвою.

У межах існування Речі Посполитої (1569–1795 рр.) українські землі остаточно втратили ознаки державності. Виборний король Речі Посполитої був єдиним главою держави не тільки в межах польсько-литовського державного об'єднання, його правовий статус у повному обсязі поширювався й на Україну. Разом з тим, незважаючи на жорстокий соціальний гніт і невгамовну споживацьку політику Польщі щодо українців, вони ніколи не втрачали своєї національної, мовної, культурної, релігійної ідентифікації, завдяки чому з'явилися національні лідери.

Гетьманська влада становить наступну юридичну форму глави держави на території України, витоки якої сягають інституту кошових отаманів у Запорізькій Січі. Термін "гетьман" означає "виборний ватажок козацького війська Запорізької Січі" в XVI ст., а з 1648 до 1764 рр. – "начальник козацького війська та верховний правитель України" [11, с. 58].

Гетьмани України неодноразово намагалися утвердити традицію спадкового глави держави подібно до того, як це було в країнах Західної Європи, проте через низку причин цього не сталося, а саме: 1) гетьманський інститут глави держави виник як результат козацької демократії, тому козацька старшина і прості козаки дотримувалися старих виборних традицій і не бажали втрачати установчі права в процесі формування органів публічної влади в державі; 2) виборність гетьмана забезпечувала козацтву гарантії політичної свободи; 3) у встановленні спадкової влади гетьмана не були зацікавлені й найближчі наші сусіди, зокрема Польща та Росія, які повсякчас намагалися вплинути на процес обрання нового глави держави в Україні. Таким чином, гетьман як глава держави є інститутом суто національного державотворення, він не був привнесений в українську політико-правову систему ззовні, що підтверджує політичну здатність української нації вибудовувати та утверджувати власний державотворчий шлях. Джерелом формування правового статусу гетьмана в умовах відсутності конституційної бази стало козацьке звичаєве право й міждержавні договори.

Доба Гетьманщини, на жаль, завершилася входженням українських земель до складу російської та австрійської монархій, що зумовило знищення інституту гетьмана. Росія та Австрія були імперіалістичними за своїм духом, вони насаджували свій спосіб владарювання, тому ідеалізувати їх політику й державні порядки досить складно [4, с. 11, 113]. Перетворення українських земель на адміністративні частини цих імперій зумовило безапеляційне поширення юрисдикції і правового статусу їхніх монархів. Це унеможлилювало генезу конституційно-правового статусу національного глави дер-

жави, проте українці не втрачали своєї етнічно-національної автентичності, задяки чому виношували мрію про власну державність.

У 1917–1920 рр. в Україні були різні юридичні форми глави держави: а) Голова Все-народних Зборів (п. 35 Конституції УНР); б) гетьман України; в) директорія як колегіальний глава держави перехідного типу. Разом з тим передбачалося створення президентсько-парламентської республіки з президентом, але вони залишилися нездійсненими [6, с. 204].

Аналіз правової природи статусу цих юридичних різновидів глави держави показав, що інститут гетьмана є найбільш вдалим досвідом національного державотворення не тільки у виокремлений період, а й фактично впродовж усієї історії національного державотворення, оскільки і за формою, і за змістом є зразком національного державотворення. Ознакою інституту гетьмана є високий рівень нормативно-правової регламентації його правового статусу.

Що стосується генези конституційно-правового статусу глави держави в радянській республіці, то інститут президента, який є усталеною формою глави держави в республіках, не був утверджений. Главою держави в радянській країні була Президія Верховної Ради СРСР. Відповідно колегіальним главою держави в Україні була Президія Верховної Ради УРСР, яка є правонаступником Президії ЦВК (1924 р.) і Президії ВУЦВК (1929 р.). Водночас де-факто главою радянської держави були Генеральні секретарі компартії.

Підсумовуючи наведене, доходимо таких висновків: а) генеза конституційно-правового статусу глави держави в радянській Україні де-юре знайшла свій вияв у такій юридичній формі, як президія відповідних органів державної влади (ЦВК, ВУЦВК і Верховної Ради УРСР), де-факто – в інституті Генерального секретаря Комуністичної партії; б) президія як колегіальний глава держави був не тільки чужим для ментальності українського народу, у пам'яті якого збереглася князівсько-гетьманська ідентифікація правового статусу глави держави, а й нетрадиційним для правової системи в цілому.

Нарешті, утвердження інституту президента завершує генезу конституційно-правового статусу глави держави в Україні. У перші роки незалежності Україна тяжіла до президентської форми державного правління. Сильні позиції глави держави збереглися й після ухвалення в 1996 р. Конституції України. Починаючи з лютого 2014 р. і до сьогодні, повноваження Президента України є дуже обмеженими й не виправдано звуженими. Прикро, що в умовах фактичного воєнного стану парламент України ефективно діяти не хоче, що зумовлено наявністю в ньому численних антиукраїнських політичних сил, а президент не може за браком повноважень. Вочевидь, в

умовах парламентсько-президентської республіки вихід можна знайти в наданні главі держави "сплячих повноважень", активізація яких має бути адекватною в умовах загрози територіальній цілісності держави, її суверенітету, а також у разі фактичного воєнного стану. Таким чином, змістовне наповнення правового статусу Президента України не відповідає вимогам сучасних державотворчих реалій і потребам громадського суспільства, тому має відбутися системне його реформування. Побудувати сильну Україну поза межами сильного національно орієнтованого лідера неможливо, і саме на цій ідеї мають ґрунтуватися конституційні зміни статусу глави держави.

Висновки. Таким чином, привнесені в Україну зразки інституту глави держави в часи литовсько-польського, російсько-австрійського й радянського періодів не відповідали традиціям і духу національного державотворення. Відтак, конституційно-правовий статус глави держави в Україні історично зазнав не тільки політичної та юридичної деформації, а й нерідко його розвиток унеможлиблювався. У разі збереження в Україні парламентсько-президентської республіки (а не повернення до президентсько-парламентської) є необхідність у наданні главі держави "сплячих повноважень", активізація яких має бути адекватною в умовах загрози територіальній цілісності держави, її суверенітету або фактичного воєнного стану тощо.

Список використаної літератури

1. Атоян О. Н. История государства и права Украины (с древнейших времен до середины XVII века) : курс лекций / О. Н. Атоян ; отв. ред. А. Н. Литвинов ; Луганский ин-т внутр. дел. – Луганск : РИО ЛИВД, 2001. – 470 с.
2. Бодрухин В. М. Князівська влада і проблеми державотворення в Україні (XII–XIV ст.) : автореф. дис. ... д-ра іст. наук / Володимир Миколайович Бодрухин ; ДНУ. – Донецьк, 2005. – 39 с.
3. Вальденберг В. Є. Древнерусские учения о пределах царской власти : очерки рус. полит. лит. от Владимира Святого до конца XVII в. / В. Е. Вальденберг. – Москва : Территория будущего, 2006. – 366 с.
4. Добржанський О. В. Національний рух українців Буковини II пол. XIX – поч. XX ст. / О. В. Добржанський. – Чернівці : Золоті литаври, 1999. – 574 с.
5. Древняя Русь в свете зарубежных источников / М. В. Бибииков [и др.] ; ред. Е. А. Мельникова. – Москва : Логос, 1999. – 608 с.
6. Заруба В. М. Історія держави і права України : навч. посіб. / В. М. Заруба ; Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. – Київ : Істина, 2006. – 416 с.
7. Исаев М. А. Толковый словарь древнерусских юридических терминов / М. А. Исаев. – Москва : Спарк, 2001. – 119 с.

8. Ісаєвич Я. Князь і король Данило: суспільство, церква, держава (до 800-річчя народження Д. Галицького) / Я. Ісаєвич // Київська старовина. – 2002. – № 1. – С. 3–9.
9. Ключевский В. О. Полный курс русской истории / В. О. Ключевский. – Харьков : Глобус, 2010. – 511 с.
10. Рогов В. А. Государственный строй Древней Руси : учеб. пособ. / В. А. Рогов. – Москва : ВЮЗИ, 1984. – С. 43.
11. Словник української мови : в 11 т. / за ред. П. П. Доценка, Л. А. Юрчук. – Київ : Наукова думка, 1971. – Т. 2. Г–Ж. – 551 с.
12. Фроянов И. Я. Киевская Русь. Очерки социально-экономической истории / И. Я. Фроянов. – Львов : Изд-во ЛГУ, 1974. – С. 10, 11.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2014.

Задорожня Г. В. Юридические формы главы государства на территории Украины

В статье проанализированы юридические формы главы государства, которые имели место в истории Украины. Установлено, что правовой статус главы государства в Украине исторически неоднократно претерпевал политическую и юридическую деформацию. Высказано предложение, что в случае сохранения в Украине парламентско-президентской республики существует необходимость в предоставлении главе государства "спящих полномочий", активизация которых должна осуществляться в условиях угрозы территориальной целостности государства, его суверенитета или в условиях фактического военного положения.

Ключевые слова: юридическая форма главы государства, князь, гетман, король, директория, президиум, президент, "спящие полномочия".

Zadorozhnyia H. Legal Forms of Chapter of the State on Territory of Ukraine

The article contains the analysis of legal forms of chapter the states which took place in history of Ukraine. The personal touches of genesis of legal status of the Old Russian country's leader is: a) claim of institute of country's leader in such legal form as a prince is the reflection of originality state creative traditions of east slavs; b) the institute of the Kievan prince is underlaid forming of legal status of the Old Russian country's leader; c) absence for a country's of absolute plenary powers leader, that it is predefined functioning of institute of veche (Old Russian state) and boyar advice (Galychyna-Volhynia the state); d) forming of legal status of country's leader is carried out on the basis of ordinary right, decisions of veche and princely legislation.

Substantially other was a situation which was folded as between crushed Rus and Lithuania. At first, power of the Kievan prince lost the national positions de facto, it evolved gradually: from a "large prince Kievan – ruler of the Old Russian state" to the Kievan prince as one of ruskikh princes of destiny. Secondly, the not representatives of princely dynasty from the sort of Ryurikovichiv, but simple deputies – representatives of Lithuania, occupied in ruskikh principalities of position already. Thirdly, in the political aspect of Casting was stronger than the crushed Ukrainian earths, that did impossible existence of institute of national country's leader on Ukrainian earths, as an actual breaking up of ruskikh earths put under sumnist' existence of the Old Russian state as an integral territorial association at the head with one ruler.

It is well-proven in the article, that an institute of country's leader on Ukrainian earths in this period was not national on the maintenance and by a representative office (by an origin), he was privneseniy (pressed-on) from outside Lithuania, that is why ceyperiod is not the revival of the Ukrainian state system. A hetman as country's leader is the institute of national development, he was not adopted in the Ukrainian by the political and legal systems from outside, that confirms political ability of Ukrainian nation to build and to assert the own state system. The source of forming of legal status of hetman in the conditions of absence of constitutional base was become by a cossack ordinary right and intergovernmental agreements.

It is set an author, that legal status of chapter of the state in Ukraine historically repeatedly tested political and legal deformation. Suggestion is expressed, that in the case of maintainance in Ukraine of parliamentary-presidential republic there is a necessity for a grant the chapter of the state of "asleep powers", activation of which must be carried out in the conditions of threat territorial integrity of the state, his sovereignty, or in the conditions of the actual military state.

Key words: legal form of chapter of the state, prince, hetman, king, directory, presidium, president, "asleep powers".

УДК 343

Т. Є. Леоненко

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет**МОРАЛЬНО-РЕЛІГІЙНІ ОСНОВИ БУДДИЗМУ ТА ЇХ ВПЛИВ
НА ФОРМУВАННЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ**

У статті висвітлено питання, пов'язані з характеристикою світової релігії – буддизму, його морально-релігійні основи, основні концепції існування бога, добра і зла. Охарактеризовано вплив вчення Будди на формування релігійної та правової свідомості.

Ключові слова: релігія, буддизм, добро, зло, свідомість, вчення, злочин.

З моменту свого виникнення і до сьогодні буддизм є різноманітним явищем. Протягом двох з половиною тисячоліть учені розрізняли в ньому різні протилежні концепції: а) гностичні і агностичні; б) атеїзм і деїзм, політеїзм; в) песимізм і оптимізм; г) демонологію, ідолопоклонство, фетишизм і високоморальні приписи, матеріалістичну філософію; д) поряд з безсумнівною своєрідністю в ньому виявляються ознаки майже всіх віровчень [2, с. 175]. У цьому сенсі буддизм виглядає як найбільш універсальне філософське, етичне, релігійне й навіть правове вчення.

Істини, запропоновані Буддою, швидше за все, суперечать мирським уявленням, тому недостатньо просто знання про нього і його вчення. Треба починати з протиставлень буддійських істин усім іншим підходам, а під час одержання нових знань брати на себе й певні зобов'язання [5, с. 59]. Без урахування цих початкових умов усі подальші уявлення та міркування про буддизм виявляться помилковими.

Будучи вищим богом у віровченні буддизму, Будда аналогічний до "логос" і "месія" в християнстві. Його походження в санскритизованій формі як продукту еволюції свідчить про відсутність якостей творця або управителя світу [3, с. 8–9].

Ознайомлення з віровченням буддизму підводить, насамперед, до вимоги, вираженої тричленною формулою (трикратною), про необхідність визнання: 1) Будди, 2) дхарми (істинності віровчення), 3) еангхі (буддійської громади або церкви). Будду слід сприймати як найдосконалішу істоту, в якій сконцентровано все найкраще, що є прикладом для наслідування людей і навіть богів, очолюваних ним і навчених ним. Дхарма виходить з Будди, який проголосив віронастановчі істини відповідно до свого способу життя й думок, високо цінував розум, покликаний прийняти неминучі наслідки карми, але ще вище Будда цінував терпіння [5, с. 232–233].

Будучи філософським та етичним, вчення буддизму мало на меті полегшити страждання людей і допомогти зовсім від них позбутися, проте, воно має явно релігійну основу.

Буддизм виник на території півострова Індостан у VI ст. до н. е. у період життя Сіддхартхі Гаутами (567–487 рр. до н. е.). Третій цар з династії Маур'їв, Ашока, який об'єднав під своєю владою майже всю територію півострова в II ст. до н. е., став після кровопролитної війни прихильником абсолютно мирного способу життя, доброзичливого ставлення до всього живого й обрав буддизм державною релігією [4, с. 205–206].

Крім загальних положень про злочин, джерела буддизму містять конкретні заборони кримінально-правового характеру, а іноді й певні покарання за суспільно небезпечну поведінку. Окремі напрями цих приписів вбачаються вже з основних правил поведінки, сформульованих у десяти заповідях буддизму: 1) не руйнувати нічиє життя; 2) не віднімати чужої власності; 3) не брехати; 4) не пити п'яних напоїв; 5) утримуватися від незаконних статевих зносин; 6) не їсти невчасно; 7) не прикрашати себе вінком і не вмащувати пахощами; 8) спати на жорсткому ліжку; 9) уникати танців, музики та видовищ; 10) не мати ні золота, ні срібла. Перша половина заповідей знаходить відображення в державно-правових заборонах багатьох країн, у тому числі в кримінальному законодавстві.

Велика увага приділяється в буддизмі суб'єктивній стороні суспільно небезпечної дії. Так, Джаммапада вимагає контролювати розум, оскільки неправильно спрямована свідомість може завдати шкоди як навколишнім, так і самому його носію. Доктринальним є положення буддизму про необхідність усунення трьох фундаментальних мотиваторів аморальної поведінки: жадібності, насильства, невігластва [1, с. 194]. Моральна поведінка передбачає виключення ситуацій, в яких руйнуються ідеали через бажання помсти чи заподіяння страждань іншій людині [5, с. 185].

Самоконтроль забезпечує доброчинність і праведний спосіб життя (Пратимокша) шляхом взяття на себе п'яти обмежень: 1) утримання від гріха щодо живої істоти, 2) обіцянка утриматися від аморальної дії; 3) утримання від подібної дії в конкретному місці; 4) утримання

від вчинення гріха в певний час; 5) стриманість щодо певних обставин.

Серед етичних принципів (дхарм), що являють собою основу буддійської практики, виділяються п'ять основних, які є по суті кримінально-правовими заборонами, оскільки наказують вони утримуватися від таких видів суспільно небезпечної поведінки: 1) дій, що завдають шкоди іншим; 2) брати не призначене тому, хто бере; 3) сексуальних домагань; 4) лжесвідчення; 5) одурманення мозку за будь-яких умов.

На Конференції світових релігій в Аесизі була прийнята Буддійська декларація природи, де, зокрема, йшлося про те, що право на життя є незаперечним, враховуючи безперервний ланцюг народжень і перероджень, які відчують істоти. "Забрати життя" означає знищити щось живе і здійснити щось негоже. Тому слід уникати й абортів, хоча наказано враховувати обставини, що пом'якшують провину жінок.

Щодо війни Дхаммапада проголошує, що найкращим бійцем буде той, хто переможе самого себе, маючи на увазі утримання себе від насильницьких дій. Водночас "Трактат про дисципліну" не вважає вбивством самогубство, оскільки про поняття провини або заслуги можна говорити, коли вони, відповідно, є результатом поганого чи гарного вчинку щодо інших, а не себе. Однак доведення до самогубства призводить до суворого покарання, починаючи з виключення із сангхи (громади, церкви) [5, с. 194–207].

Пратимокша називає живі істоти об'єктом ряду всіляких злочинів, у тому числі шести неблагих шляхів діяльності: вбивства, крадіжки, брехні, лихослів'я, грубості, пліток. Так, вбивство може бути вчинено на ґрунті жадібності, з ненависті або з ідеологічних причин. До ідеологічних причин вбивства Пратимокша зараховує релігійні омани (наприклад, жертвопринесення), невігластво, ілюзії щодо користі вбивства деяких живих істот.

Доведення до гріха вбивства виникає і в організаторів, підбурювачів, пособників як чорна карма. Вільний від зіткнення із цим гріхом не буде вбивати живі істоти навіть заради збереження свого життя.

У різних своїх напрямках буддизм, що охопив сотні мільйонів послідовників, став світовою релігією. З'явившись в Індії, він значною мірою втратив там свої позиції, поширившись за її межами по всьому світу [1, с. 260]. Його соціальне, в тому числі кримінологічне, значення беззаперечні.

Буддизм-ламаїзм є найбільш своєрідним з перелічених напрямів цієї світової релігії. Він набув поширення в Тибеті, Монголії, Середній Азії, Сибіру й низці інших країн до Півночі та Північно-Східної Індії. Таку назву йому дали європейці ("лама" перекладається по-різному: "вище за все" і "небесна мати") [3, с. 123].

Державно-релігійна форма правління в Тибеті є аналогом Ватикану й арабського халіфату, де народні маси вірять в істинність і святість сакральної-магічної сили людей, які утворюють організм церкви [4, с. 327–328].

Оскільки релігійні норми ототожнювали із законами держави, віронастановчі заборони припускали посмертні муки за їх порушення, лякаючи небесною карою за злочини [4, с. 320–321].

Місце нірвани в ламаїзмі посів рай, хоча формально не заперечується й нірвана. Якщо вірянин виконує всі вимоги ламаїстської моралі, то після померання сансари на нього чекають заспокоєння та блаженне життя в раю, а після райського блаженства – нірвана (стан повної безтурботності).

Буддизм-ламаїзм допускає справедливую війну. Однак у сенсі участі в ній людей, а отже, й у відході від класичного буддизму ламаїзму дорікнути не можна, оскільки буддисти покликані очікувати месію, що знищує зло без допомоги людей. При захопленні Тибету китайцями ця держава не здійснила збройного опору, сучасні далай-лами висловлюють також негативне ставлення до будь-яких військових дій: "Війна і велика військова освіта – найбільші джерела насильства у світі. Яка б не була їх мета – оборонна або наступальна, ці величезні організації існують, щоб вбивати людей. Оскільки армії легальні, ми відчуваємо, що війна допустима; адже ніхто не відчуває, що війна злочинна або згода з її допустимістю – злочинне ставлення" [4, с. 335].

Таким чином, очевидним є негативне ставлення ламаїзму до будь-яких форм насильства, користолюбства, заподіяння шкоди оточенню, за що передбачено й у буддизмі в цілому суворе покарання.

У Середньовіччі виникло дуже багато різних візань, напрямів, шкіл і сект буддизму з багатоваріантними тлумаченнями основних джерел віровчення, що віросповідні основи, як це було і в інших світових релігіях, втрачали чіткі обриси, в тому числі щодо приписів певної поведінки й способу життя вірянина. Розширюючи трактування Тіпітаку, більшість течій спотворювали суть і вимоги істинного буддизму, зокрема щодо кримінально-правових заборон. Тому епоха віровідступництва не заслуговує на увагу; якщо не стосується власне буддизму, вона свідчить про факти використання буддійських доктрин у політичних та інших мирських інтересах, причому вибірково, а не в сукупності, що суперечить як духу теології, так і духу будь-якого права.

Суть вчення Будди загалом сформульована в чотиривірші: "Відмова від гріха, досягнення чесноти, очищення власної душі – така релігія Будди" [4, с. 365].

У Європі буддисти займаються місіонерською діяльністю, насамперед, у середовищі ув'язнених, з метою спонукати їх до роздумів і альтруїстичної діяльності, звіль-

нити з полону помилок про допустимість порушень кримінального закону.

Залишаються актуальними в європейському необуддизмі положення про покарання за суспільно небезпечні діяння, які регламентують карму й нирвану як альтернативи наслідків різних видів правопорушної поведінки залежно від ступеня тяжкості вчиненого: карма загрожує перевтіленням у нижчий соціальний стан людини або в живу істоту (собаку, змію або ящірку), а нирвана віддаляється значною мірою як повне звільнення від сансаричних переживань земного життя [4, с. 273–274].

У процесі саморозвитку й прагнення до кращого перевтілення та до нирвани необуддизм проголошує рівні права кожної людини, незалежно від її статевої та расової належності, соціального стану чи рівня освіти.

Особливістю буддизму щодо інших світових релігій є значно більша кількість священних книг і найбільша кількість служителів культу (священників, ченців). У цій релігії більше, ніж у будь-якій іншій, ре-

ламентовані приписи філософського, етичного та правового характеру, детально описані шляхи прилучення до законослухняного способу життя. Оскільки багато положень буддизму є актуальними, а число його adeptів збільшується, його вплив на процеси, що відбуваються в сучасному світі, помітний і суттєвий, а численні позитивні сторони цієї світової релігії можуть бути використані для збільшення числа законослухняних громадян, адже дотримуються кримінально-правові заборони [5, с. 213].

Список використаної літератури

1. Введение в буддизм / под ред. В. И. Рудого. – Санкт-Петербург : Лань, 1999.
2. Великие религии Востока / под ред. Беттани и Дугласа. – Москва, 1899. – С. 175.
3. Кожевников В. А. Буддизм в сравнении с христианством / В. А. Кожевников. – 1916. – Т. 2.
4. Крывелев И. А. История религий : в 2 т. / И. А. Крывелев. – Москва, 1988. – Т. 2.
5. Эррикер К. Буддизм / К. Эррикер ; пер. с англ. Л. М. Бесковой. – Москва : ФАИР-ПРЕСС, 1999.

Стаття надійшла до редакції 05.08.2014.

Леоненко Т. Е. Нравственно-религиозные основы буддизма и их влияние на формирование правосознания

В статье раскрываются вопросы, связанные с характеристикой мировой религии – буддизма, его нравственно-религиозные основы, основные концепции существования бога, добра и зла. Характеризуется влияние учения Будды на формирование религиозного и правового сознания.

Ключевые слова: религия, буддизм, добро, зло, сознание, учение, преступление.

Leonenko T. Moral and Religious Foundations of Buddhism and Their Influence on the Formation of Justice

The article describes the issues that are related to the characteristics of the world's religions-Buddhism, his moral and religious foundations, reveals the basic concept of the existence of God, good and evil, describing the influence of the teachings of Buddhism on the formation of religious and legal consciousness.

The essence of the Buddha's teachings in general formulated in quatrain: "Disclaimers sin, the achievement of virtue, cleansing his soul – this religion of Buddha".

Feature of Buddhism against other world religions is a much larger number of sacred books and the largest number of clergy (priests, monks). In this religion more than any other regulated requirements philosophical, ethical and legal nature, detailed introduction to the ways of law-abiding lifestyle. Since many of the Buddhism remain relevant, and the number of his followers increased, its influence on the processes taking place in the modern world, visible and significant, and the many positive aspects of this world religion can be used to increase the number of law-abiding citizens as respected criminal prohibition

Key words: religion, Buddhism, good and evil, consciousness, teaching the offense.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

С. М. Шершун

кандидат юридичних наук
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВІВ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ В ТРАНСКОРДОННОМУ КОНТЕКСТІ

У статті досліджено питання реалізації в Україні Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті. Наголошено на узгодженості національного екологічного законодавства із цією Конвенцією, висвітлено його недоліки, пов'язані з невизначеністю процедури здійснення відповідної оцінки в Україні, взаємодії із заінтересованими сторонами (іншими державами) стосовно узгодження їх позиції, пов'язаної з реалізацією проектів запланованої діяльності, що становлять загрозу для довкілля, тощо. Аргументовано пропозиції з удосконалення законодавчого регулювання оцінки впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті.

Ключові слова: оцінка впливів, навколишнє середовище, міжнародне співробітництво, охорона, екологічне законодавство.

Єдність та взаємозв'язок природного середовища вимагають для проведення ефективної охорони довкілля, збереження екологічних умов життєдіяльності людини об'єднання зусиль усіх держав нашої планети. Такі зусилля у вигляді правових, організаційних, економічних та інших заходів здійснюються на національному й міжнародному рівнях. Важливою умовою такої комбінації природоохоронних заходів є їх координація. Метою її є узгодження дій однієї країни з екологічними інтересами інших країн.

З середини 90-х рр. ХХ. ст. вчені виявляють значну зацікавленість у проблематиці транскордонної співпраці. Її досліджує багато вчених України й інших країн. Проте, правові засади процедури оцінки транскордонного впливу на навколишнє середовище повинні відповідати міжнародним зобов'язанням України й потребують подальшого науково-методичного опрацювання.

Метою статті є аналіз правових питань оцінки впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті.

Основні принципи міжнародного співробітництва зафіксовані в міжнародно-правових документах, конвенціях. Україна є учасницею багатьох міжнародних конвенцій з охорони навколишнього середовища, які дають їй змогу інтегруватися в екологічну політику, що вироблена на міжнародному рівні. Екологічне законодавство України сприйняло багато принципів, на яких будується ця

політика, серед яких, зокрема, забезпечення запобіжних заходів зі збереження екологічної рівноваги, раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля при плануванні економічного й соціального розвитку, зростання продуктивних сил, будівництва нових виробничих та інших господарських об'єктів, а також урегулювання усіх питань природокористування, планування видів діяльності, що несуть загрозу транскордонного впливу на довкілля, на основі співробітництва з державами, виконання узятих на себе міжнародних зобов'язань у цій сфері суспільних відносин.

Одним з важливих напрямів організації міжнародного екологічного співробітництва є запобігання негативному впливу на довкілля, підвищення рівня довіри держав одна до одної при прийнятті на національному рівні рішень, що можуть зачепити екологічні інтереси держав-сусідів та інших країн. Реалізується цей напрям різними способами, але в основу його покладено транскордонне співробітництво. Воно здійснюється з тих питань, що зачіпають інтереси двох та більше держав, які мають суміжні території, природні ресурси, що перетинають кордони цих держав, виробничі й інші об'єкти, діяльність яких є потенційно небезпечною, здатною завдати шкоди довкіл्लю багатьох держав.

Провідну роль в організації транскордонного співробітництва відіграють міжнародні угоди. Україна укладає їх з різних питань, а в екологічній сфері вони стосуються тих питань, що становлять спільний

інтерес багатьох держав. Для ілюстрації сказаного слід назвати Конвенцію про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р., ратифіковану Законом України від 01.07.1999 р. [4], Базельську конвенцію про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням 1989 р., закон України про приєднання до якої був прийнятий 01.07.1999 р. [3], Конвенцію про транскордонне забруднення повітря на великій відстані від 13.11.1979 р., ратифіковану Україною 05.06.1980 р. тощо.

Серед таких конвенцій особлива роль належить Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, ратифікованій законом України від 19.03.1999 р. [5]. Ця Конвенція узагальнила досвід з оцінки впливів на довкілля, набутий на національному рівні різними державами, зокрема, досвід Європейського Союзу з відповідного питання, відбитий у Директиві Ради 85/337/ЄЕС від 27.07.1985 р. (зі змінами, внесеними Директивою 97/11/ЄС від 03.03.1997 р.) щодо оцінки впливу деяких державних і приватних проектів на навколишнє середовище. За загальним правилом Конвенції, її Сторони мають вживати всіх належних та ефективних заходів щодо запобігання значному шкідливому транскордонному впливу як результату запланованої діяльності, а також щодо його зменшення. Під транскордонним впливом розуміють будь-який вплив, не тільки глобального характеру, у районі, який перебуває під юрисдикцією тієї чи іншої Сторони (*під сторонами розуміються договірні сторони цієї Конвенції*), викликаний запланованою діяльністю, фізичне джерело якої розташоване повністю чи частково у межах району, який підпадає під юрисдикцію іншої сторони. На кожну сторону покладено обов'язок вживати необхідних законодавчих, адміністративних або інших заходів для здійснення положень цієї Конвенції, включаючи стосовно запланованих видів діяльності, перелічених у Додатку I до Конвенції, які можуть чинити значний шкідливий транскордонний вплив, установа процедура оцінки впливу на навколишнє середовище, яке дає можливість для участі громадськості та підготовки документації з оцінки впливу на навколишнє середовище, наведеної у Додатку II до Конвенції.

На Сторону походження покладено забезпечувати оповіщення зачеплених Сторін (*до них належать Договірна(і) Страна(и) цієї Конвенції, яка(і) може (можуть) бути зачеплена(і) транскордонним впливом запланованої діяльності*), оповіщення про запланований вид діяльності, наведений у Додатку I, який може призводити до значного шкідливого транскордонного впливу. При цьому заінтересовані Сторони (*розуміються як Страна походження, так і зачеплена Страна, які беруть участь у застосуванні методів оцінки впливу на навколишнє*

середовище відповідно до цієї Конвенції) проводять з ініціативи будь-якої з таких Сторін консультації щодо можливості того, що який-небудь вид або види запланованої діяльності, які не наведені у Додатку I, будуть призводити до значного шкідливого транскордонного впливу, і чи не слід тому до нього або до них ставитись так, якби вони були наведені у Додатку I. Якщо ці Сторони досягнуть позитивної домовленості, то до цього виду чи видів діяльності застосовується зазначений режим. Загальні принципи для визначення критеріїв, які допомагають встановити значний шкідливий вплив, викладаються у Додатку III до Конвенції. Вони стосуються врахування масштабів, району, наслідків впливів на навколишнє природне середовище.

Згідно з Конвенцією оповіщення про заплановану діяльність, наведену у Додатку I, зачепленої сторони повинно містити: інформацію про заплановану діяльність, включаючи будь-яку наявну інформацію про її можливий транскордонний вплив; інформацію про характер можливого рішення; зазначення розумного терміну, протягом якого вимагається дати відповідь з урахуванням характеру запланованої діяльності. Зачеплена Страна повинна дати відповідь Стороні походження протягом терміну, наведеного в оповіщенні, підтверджуючи одержання оповіщення, та зазначивши, чи має вона намір брати участь у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище. Якщо зачеплена Страна повідомляє, що вона не має наміру брати участь у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище, або якщо вона не дає відповідь протягом терміну, зазначеного в оповіщенні, то подальша процедура оповіщення не застосовується. За таких обставин не обмежується право Сторони походження визначати необхідність проведення оцінки впливу на навколишнє середовище на підставі свого національного законодавства та практики.

Заінтересовані Сторони зобов'язані забезпечувати, щоб громадськість зачепленої Сторони у районах, які, судячи з усього, будуть зачеплені, мала інформацію та можливість для надання зауважень або заперечень до запланованої діяльності та щоб ці зауваження або заперечення були повідомлені компетентному органу Сторони походження або безпосередньо, або, коли це необхідно, через Сторону походження. У Конвенції наголошено на тому, щоб в остаточному рішенні про заплановану діяльність були належним чином враховані результати оцінки впливу на навколишнє середовище, включаючи документацію з оцінки впливу на навколишнє середовище, а також зауваження до цієї документації та підсумки відповідних консультацій. Страна походження мусить повідомити зачепленій Стороні остаточне рішення щодо заплано-

ваної діяльності разом з причинами та міркуваннями, на яких воно базується.

У цілому значення Конвенції полягає в тому, що вона встановлює основні параметри, принципи положення відповідної оцінки, орієнтуючись на які, Сторони мають визначати процедуру її здійснення на національному рівні. Такі процедури повинні бути адаптовані до особливостей державного управління в галузі охорони навколишнього середовища, екологічного законодавства країни-учасниці відповідного міжнародного договору. У разі потреби на національному рівні мають бути вжиті заходи з гармонізації відповідного законодавства з вимогами Конвенції. Останній момент є надзвичайно важливим для оцінки зусиль, намірів країн-учасниць Конвенції у її реалізації. Одним з аспектів, на який звертається увага при здійсненні уповноваженими органами контролю за виконанням положень Конвенції, є фіксація на національному рівні її статусу. І саме з цього питання виникають певні зауваження до України з боку відповідних міжнародних органів. Зокрема, у матеріалах з порядку денного Наради Сторін Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище у транскордонному аспекті (рішення IV/2 Сторін Конвенції) (відбулася під егідою Європейської економічної комісії ООН у Женеві 14–18.09.2009 р.) [2], в яких міститься огляд заходів, що здійснюються в Україні з відповідного питання, вказувалося на недостатнє висвітлення в законодавстві України ролі цієї Конвенції, відсутність на національному рівні чітких спеціальних процедур з питань її реалізації. Хоч з дати проведення наради пройшов уже не один рік, зазначене зауваження не втратило своєї актуальності. У законах та інших нормативно-правових актах зазвичай лише згадується процедура оцінки впливів у транскордонному аспекті, але сама вона не визначена. Поки що наміри щодо її розробки, які зафіксовані у відповідних урядових рішеннях, зокрема, у Плані дій (стратегії) щодо виконання пунктів 11–12 рішення IV/2 Сторін Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 р. № 9-р. (за цим Планом Порядок проведення оцінки впливу на навколишнє середовище у транскордонному аспекті мав бути розроблений до вересня 2011 р.).

Оскільки процедура оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному аспекті на нормативно-правовому рівні в Україні не визначена, то об'єктивно повноцінна реалізація Конвенції стає неможливою. Це тим більше очевидно, що на законодавчому рівні, зокрема частиною першою ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", передбачено прямий зв'язок здійснення відповідної оцінки з встановленням для цього порядком. Негативний момент зазначеної обста-

вини посилюється й тим, що Порядок затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 р. № 560, не передбачає включення до проектної документації на будівництво результатів оцінки впливу на стан навколишнього середовища у транскордонному контексті.

У визначенні порядку здійснення оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному аспекті окремо слід визначити ДБН А.2.2-1-2003 "Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд", затверджені наказом Держбуду України від 15.12.2003 р. № 214 (введені в дію з 01.04.2004 р.). Цей документ не робить відсилок до визначення цього порядку вітчизняним нормативно-правовим актом, а прямо посилається на вимоги Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, які слід враховувати при здійсненні відповідної оцінки. Безумовно, згідно з Конституцією України (ст. 9), чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Проте, практика застосування міжнародних договорів має відмінності від тієї, що є властивою для законів, що є чинними у державі. У випадках, коли міжнародний договір, як у нашому випадку, встановлює вихідні положення, які на національному рівні, у національному законодавстві мають бути конкретизовані, він, насамперед, виступає як джерело права, що дає поштовх для гармонізації національного законодавства з міжнародним правом. У цьому сенсі (як джерело права) Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті дає багато матеріалу, котрий повинен бути опрацьований на національному рівні і трансформований у відповідну правову процедуру оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному аспекті. Між тим досвід розробки нормативно-правових документів з відповідного питання вказує, що їх автори "не помічають" ключових моментів Конвенції, які мають бути обов'язково враховані та конкретизовані.

Як не дивно, це стосується визначення сфери застосування оцінки впливів на навколишнє середовище у транскордонному контексті. У ДБН А.2.2-1-2003 чомусь ідеться про оцінку впливів планової діяльності на території сусідніх держав. Тут не враховано, що в окремих випадках такі впливи можуть зачіпати території держав, що не межують з територією України, загрожувати екологічним інтересам держав у різних частинах планети Земля. За приклад тут може слугувати катастрофа на Чорнобильській АЕС, радіоактивні хмари від якої забрудни-

ли території Південної Європи, а потім і країни Африки, Північної та Південної Америки, Океанії й Азії [1]. З огляду на такі можливі прояви техногенних впливів, під транскордонним впливом розуміють вплив, викликаний планованою діяльністю, фізичне джерело якого знаходиться на території певної держави, а виявляється у районі, який підпадає під юрисдикцію іншої держави. Таке визначення транскордонного впливу на навколишнє середовище впливає з Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Його й слід дотримуватися та використовувати у вітчизняних нормативно-правових документах, що присвячені відповідному питанню.

Продовжуючи аналіз правового забезпечення в Україні оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному контексті, не можна не відзначити його односторонній характер. Тобто акцент у ньому зроблено лише на оцінці впливів на стан навколишнього середовища з боку запланованої діяльності на території України. Проте, жоден нормативно-правовий акт не розглядає зворотню ситуацію, коли саме навколишнє середовище у межах території України може зазнати негативного транскордонного впливу з боку іншої держави, тобто бути за визначенням Конвенції зачепленою Стороною.

Висновки. Отже, правове регулювання оцінки впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті в Україні не відповідає потребам практики, потребує суттєвого вдосконалення, зокрема, шляхом розробки спеціального нормативного правового акта, котрий встановить чітку, детальну процедуру здійснення в Україні такої оцінки. На законодавчому рівні слід мати чітко визначену процедуру, за якою відповідні уповноважені органи України мають готувати відповідь щодо своєї участі у процедурі оцінки, підготовці інформації про навколишнє середовище на території України, яке може бути потенційно зачепленим, про інформування громадськості про можливі потенційні впливи на довкілля з дже-

рела, що знаходиться на території іншої держави, узгодження спірних питань, що можуть виникнути між Україною та державою, на території якої знаходиться джерело транскордонного впливу на довкілля тощо. Така процедура сама по собі буде сигналізувати не тільки про намір України, а про наявність у неї політичної волі активно реагувати на будь-які небезпечні для її території впливи з боку інших держав. Сьогодні ж процес участі України у процедурі оцінки впливів на навколишнє середовище у транскордонному контексті як зачепленої сторони є значною мірою неопублічним, несприятливим для залучення до нього громадськості.

Список використаної літератури

1. Іванов Є. А. Радіоекологічні дослідження [Електронний ресурс] / Є. А. Іванов // Он-лайн бібліотека освітньої та наукової літератури. – Режим доступу: http://eduknigi.com/ekol_view.php?id=552.
2. Осуществление контроля за выполнением решения IV/2 в отношении Украины (пункты 7–14) : записка секретариата [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.
3. Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням : Закон України від 01.07.1999 р. № 803-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 284.
4. Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер : Закон України від 01.07.1999 р. № 801-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 282.
5. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 01.03.1999 р. № 534-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 153.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2014.

Шершун С. Н. Правовые вопросы оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

В статье исследуются вопросы реализации в Украине Конвенции по оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте. Акцентируется внимание на согласованности национального экологического законодательства с этой Конвенцией, показывается его недостатки, связанные с неопределенностью процедуры осуществления этой оценки в Украине, взаимодействия с заинтересованными сторонами (другими государствами) относительно согласования их позиции, связанной с реализацией проектов запланированной деятельности, опасных для окружающей среды и т. д. Аргументируются предложения по совершенствованию законодательного регулирования оценки воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте.

Ключевые слова: оценка воздействий, окружающая среда, международное сотрудничество, охрана, экологическое законодательство.

Shershun S. Legal Issues of the Impacts on the Environment in a Transboundary Context

This paper deals with issues over the implementation of the Convention on environmental impact assessment within a transboundary context in Ukraine. Attention, in particular, is focused on the coordination of national environmental legislation with the Convention, its drawbacks connected with the procedures uncertainty for relevant implementation of appropriate assessment in Ukraine, interaction with stakeholders (other countries) on coordinating of the position, relevant to the projects realization on proposed activity that pose a threat to the environment have been highlighted. It has been proved that legal regulation of environmental impact assessment in a transboundary context in Ukraine does not meet the practical needs. This paper deals with argumentation of suggestion on improvement of the legal regulation of environmental impact assessment in a transboundary context. It has been suggested to establish the procedure on the legislative level, according to which the relevant authorities of Ukraine shall prepare a response to their participation in the estimation procedure, preparation of environmental information on the territory of Ukraine, which could potentially be affected, on the informing the public about the possible potential environmental impacts from a source located in another state, coordination of disputes that may arise between Ukraine and the State, on whose territory is a source of the transboundary environmental impact, etc.

Key words: *impact assessment, environment, international cooperation, protection, environmental legislation.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

Є. В. Горлов

кандидат юридичних наук, доцент
Кременчуцький національний університет
ім. Михайла Остроградського

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ ПРОСТУПКАМ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ (ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА)

У статті подано аналіз інформаційної складової інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Ключові слова: інформаційно-аналітичне забезпечення, органи державної влади, протидія проступкам у сфері господарювання, інформаційна функція.

Динаміка виникнення нових і поширення сталих проступків у сфері господарювання становить небезпеку економічним інтересам держави та потребує швидкого реагування органів державної влади щодо протидії зазначеним проступкам. Слід зауважити, що невирішеність багатьох проблем в економічному секторі перешкоджає належному проведенню аналітичних досліджень, формуванню єдиного комплексного підходу до отримання необхідної інформації. Цю проблему можна вирішити шляхом удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Питання інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади частково висвітлено в наукових працях І. В. Арістова, А. В. Баб'яка, О. М. Бандурки, В. В. Бірюкова, В. П. Захарова, В. В. Коваленко, Б. А. Кормич, В. М. Плішкіна, В. І. Рудешка, Д. Я. Семир'янова, Є. М. Яковця та ін.

Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії зазначеним проступкам потребує оновленого підходу, що, насамперед, зумовлено такими обставинами:

- по-перше, входження держави в новий період економічного розвитку та проведення радикальних реформ у всіх сферах суспільства;
- по-друге, за умови зростання інтелектуалізації правопорушників необхідні належна підготовка та відповідна перепідготовка кадрів для органів державної влади, які зможуть кваліфіковано, своєчасно та ефективно вживати необхідних

заходів щодо ефективної протидії проступкам у сфері господарювання;

- по-третє, це надасть можливість органам державної влади в повному обсязі використовувати інформаційно-аналітичні методи для належної організації ефективної протидії проступкам у сфері господарювання.

Мета статті – проаналізувати інформаційні складові інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Економічне становище в Україні вимагає від органів державної влади значно більшої ефективності інформаційно-аналітичного забезпечення щодо протидії проступкам у сфері господарювання. У структурній побудові органів державної влади цей напрям роботи забезпечують відповідні відділи (відділення), підрозділи, які виконують відповідні функції, основна з яких інформаційна. Вона полягає в отриманні будь-якої інформації, що стосується вчинення проступків у сфері господарювання, яка належним чином групується за певними критеріями. Наприклад, матеріали, що стосуються особи правопорушника, причин та умов учинення зазначених проступків тощо.

На нашу думку, дослідження інформаційної функції слід розпочати з визначення терміна "інформація", який до сьогодні не має усталеного й вичерпного тлумачення.

За словами В. Г. Афанасьєва, у науці й сучасній практиці, мабуть, немає поняття більш поширеного, ніж "інформація", щодо якого триває стільки суперечок та дискусій [2, с. 3]. Багато дослідників зазначає, що поняття про інформацію все ще залишаєть-

ся певною мірою нез'ясованим і навіть загадковим [5, с. 212].

Загалом інформацію часто ототожнюють з поняттями "повідомлення", "відомості", "знання", "дані" [12, с. 309]. У довідковій літературі наведено такі визначення цього поняття:

1) одне із найбільш загальних понять науки, що позначає деякі відомості, сукупність яких-небудь даних, знань [10, с. 112];

2) відомості про які-небудь події, чиясь діяльність тощо [28, с. 239];

3) відомості про явища, процеси, події, факти, що мають місце в суспільстві, державі, навколишньому середовищі, про чиясь діяльність, про предмети та осіб, викладені в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях [21, с. 199].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією В. Т. Бусела міститься декілька визначень поняття інформації, зокрема:

- інформація ототожнюється з поняттям інформування (інформувати), тобто повідомляти про що-небудь; доводити до відома;
- відомості про які-небудь події, чиясь діяльність тощо; повідомлення про щось;
- коротка стаття, допис у газеті, що містить фактичні дані;
- відомості в будь-якій формі та вигляді, на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відеофільми, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості. Відомості, що обробляються в контакті людини з автоматичним пристроєм, автоматичного пристрою з автоматичним пристроєм;
- відомості, сигнали про навколишній світ, про зовнішнє і внутрішнє середовище, що їх сприймають організми;
- властивість матеріальних об'єктів і процесів зберігати і породжувати певний стан, який у різних речовинно-енергетичних формах може бути переданий від одного об'єкта до іншого [7, с. 512].

У чинному законодавстві України дефініція "інформація" вживається часто, хоча його тлумачення в різних нормативно-правових актах досить суперечливе, а саме:

- у ст. 1 Закону України "Про інформацію" під інформацією розуміються документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [24];
- у ст. 1 Закону України "Про захист економічної конкуренції" під інформацією розуміються відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки,

ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості [23];

- у ст. 1 Закону України "Про телекомунікації" під інформацією розуміються відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб [27];
- згідно зі ст. 200 Цивільного кодексу України, інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі тощо [29].

Науковці, що досліджують цю тематику, у юридичній літературі наводять такі визначення інформації:

1) відомості, що є об'єктом певних операцій: передачі, розподілу, зберігання та безпосереднього використання з метою задоволення певних потреб [18, с. 181];

2) комплекс необхідних відомостей (даних, знань) для успішного проведення аналізу, вироблення, формулювання прийняття та організації виконання управлінських рішень, контролю, прогнозування, а також інших функцій соціального управління [20, с. 314];

3) відомості, які є об'єктом зберігання, передачі та перетворення, одним із важливих ресурсів, без якого неможливе функціонування систем різного призначення [8, с. 6].

Аналіз різних визначень поняття "інформація", поданих ученими та закріплених у нормативно-правових актах, дає змогу зробити висновок, що на сьогодні відсутнє єдине тлумачення цієї дефініції. Однак, можна чітко визначити, що інформація збирається, тиражується, аналізується, перетворюється на знання, формалізується у вигляді нормативно-правових актів і впливає на процес прийняття рішень, які, у свою чергу, теж передаються у формі інформації.

У сучасному суспільстві роль інформації постійно зростає. За словами І. В. Арістова, якість інформації та її доступність, сучасні інформаційні технології, що радикально збільшують обсяг і швидкість поширення інформації, викликають глибокі зміни в політиці конкретної держави, суттєво впливають на характер і систему управління [1, с. 72]. Отже, оперативне отримання точної інформації підвищує ефективність діяльності органів державної влади щодо розробки та прийняття відповідних рішень. У свою чергу, це дає змогу вчасно обрати необхідні заходи для реагування на обставини, що склалися.

Інформація, яку отримують органи державної влади, містить багато різноманітних відомостей, своєчасний аналіз яких дає змогу організувати ефективну боротьбу з проступками у сфері господарювання, тобто максимально використовувати знання

під час планування заходів профілактичного та запобіжного характеру. Крім цього, зазначена інформація дає змогу належним чином оцінити ситуацію, спрогнозувати зміни, чітко визначитися з алгоритмом подальших дій, забезпечити високу результативність необхідних заходів. Отже, успішна протидія проступкам у сфері господарювання безпосередньо залежить від оперативності, повноти та достовірності отримання відповідної інформації.

Таким чином, ми вважаємо, що інформація в діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання – це відомості про: зазначені проступки; суб'єктів їх учинення; причини та умови, що сприяють вчиненню поступків цієї спрямованості.

Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання в умовах формування інформаційного суспільства є досить важливим чинником, який забезпечує прийняття відповідних управлінських рішень посадовими особами та державними органами.

Різні аспекти проблеми інформаційного забезпечення органів державної влади досліджували такі вчені, як: О. М. Бандурка, В. А. Буржинський, В. М. Бутузов, О. В. Бойченко, І. О. Васильєв, В. П. Євтушок, В. П. Захаров, Р. А. Калюжний, Я. Ю. Кондратьєв, В. М. Плішкін, В. А. Саницький, К. В. Тітуніна та ін.

Термін "забезпечення" змістовно означає "постачання чого-небудь у необхідній кількості" [7, с. 383], отже, його слід розуміти як діяльність з отримання інформації та її впровадження. У контексті нашого дослідження – це отримання інформації та її впровадження органами державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

На основі інформації, яка надходить до органів державної влади, здійснюється аналіз, виробляється, формується та приймається відповідне управлінське рішення, виконання якого аналізується, і прогноуються майбутні управлінські рішення, тобто відбувається інформаційний процес.

О. М. Бандурка зазначає, що інформаційний процес – це комплекс процедур, які логічно взаємодіють та охоплюють: збір даних, їх реєстрацію з метою одержання точного, своєчасного, достовірного та повного відображення всієї інформації про діяльність відповідних об'єктів; передачу даних різними способами: безпосередньо, поштою, електронним зв'язком тощо; обробку інформації; передачу обробленої інформації; споживання результативної інформації, тобто використання результатів обробки інформації безпосередньо в діяльності органів [3, с. 314]. Процес інформаційного забезпечення є безперервним, для ефективного виконання визначених завдань, зокрема щодо протидії проступкам у сфері

господарювання, потрібно використовувати якісно організовану інформаційну систему. У свою чергу, інформаційні системи – це системи зберігання, обробки, перетворення, передачі й оновлення інформації з використанням комп'ютерної та іншої техніки.

Потреба в накопиченні та обробці інформації для неодноразового використання в майбутньому свого часу зумовила появу великої кількості інформаційних систем у різних сферах людської діяльності. У кожній з таких систем відобразилася та частина інформації про об'єкт, яка мала сприяти вирішенню завдань, для яких була створена така система. Це призвело до того, що інформація про значну кількість об'єктів матеріального світу поширилася різними інформаційними системами (як за рівнем зосередження, так і за службовою та відомчою належністю) [5, с. 3].

З розвитком інформаційних систем інформаційне забезпечення стало невід'ємною частиною процесу реалізації будь-якої функції управління. Особливо це стосується управління органами державної влади України, тому вдосконалення інформаційного забезпечення є одним із головних питань, що вирішується на сучасному етапі розвитку правоохоронної діяльності цих органів.

І. П. Босак і Є. М. Палига під інформаційним забезпеченням розуміють наявність інформації, необхідної для управління економічними процесами, що міститься в базах даних інформаційних систем. Схоже визначення терміна "інформаційне забезпечення" наводять В. Г. Козак [15], А. В. Череп [30], О. В. Васюренко та К. О. Волохата [6].

В. М. Плішкін розглядає інформаційне забезпечення як "комплекс організаційних, правових, технічних і технологічних заходів, засобів та методів, котрі забезпечують у процесі управління і функціонування системи інформаційні зв'язки її елементів (суб'єктів і об'єктів) шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань" [20, с. 531].

Р. А. Калюжний, аналізуючи термін "інформаційне забезпечення", пов'язує його значення з тим, що має бути забезпечено. Якщо йдеться про забезпечення організаційної системи сукупністю інформації, то воно вичерпується, завершується, стає реальним з появою такої. Якщо мається на увазі забезпечення організованості системи, упорядкованості взаємодії, функціонування її компонентів, то під забезпеченням потрібно розуміти діяльність [13, с. 396].

В. С. Безрученко під інформаційним забезпеченням розуміє систему методів, процесів, програмних та апаратних засобів, призначених для збирання, обробки, зберігання, передачі інформації [4, с. 72].

На думку М. Г. Чумаченка, поняття "інформаційне забезпечення" виникло у зв'язку з розвитком автоматизованих систем управління і є системою одержання, оцінки,

зберігання та переробки даних з метою прийняття управлінських рішень [31].

М. П. Денисенко та І. В. Колос виділяють три складові в системі інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень: інформаційні ресурси, інформаційні технології, технічні засоби та програмне забезпечення [11].

Розглянемо більш детально ці елементи системи інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Інформаційні ресурси

До складу інформаційних ресурсів входять знання, відомості, дані, які отримані за результатами дослідницької і практичної діяльності та можуть бути використані для підвищення рівня фінансової безпеки. До особливостей інформаційних ресурсів, що використовуються у процесі управління безпекою, належать: відсутність витрат, невичерпність, можливість багаторазового й багатоцільового використання; постійне збільшення обсягу потоків; мінливість складу внаслідок змін вимог системи управління безпекою [16, с. 2].

В. В. Коваленко досить обґрунтовано зазначає, що на сучасному етапі розвитку до пріоритетних державних інформаційних ресурсів варто відносити ті дані та відомості, які безпосередньо стосуються забезпечення економічної безпеки України й можуть бути використані в профілактиці економічної злочинності [14, с. 218].

Можна стверджувати, що інформаційні ресурси є одним з основних елементів системи інформаційного забезпечення органів державної влади, які надають можливість отримувати необхідну статистичну, аналітичну, довідкову та іншу інформацію, що сприяє ефективному запобіганню та протидії проступкам у сфері господарювання. Для отримання інформації важливого значення набуває використання досить значної кількості відповідних інформаційних систем в інтересах правоохоронної діяльності, насамперед, мережі Інтернет.

Інформаційні технології

Питання отримання й використання інформаційних ресурсів органів держави, у тому числі правоохоронних, а також отримання інформації з інформаційних баз даних спільного користування є актуальним у контексті розвитку сучасних інформаційних технологій. Інформаційні технології – це система операцій з накопичення, зберігання, обробки та передачі інформації, які здійснюються за допомогою спеціальних каналів зв'язку з використанням комп'ютерної техніки [19, с. 69].

Інформаційні технології дотепер орієнтовані, головним чином, на підвищення ефективності управлінської діяльності, що призвело до створення значної кількості відомчих (галузевих) автоматизованих (локальних і територіальних) інформаційно-керуючих систем, які призначалися, як правило, для задоволення інформаційних потреб обмеженого кола користувачів. Упровадження ж нових

інформаційних технологій не давало очікуваного ефекту [14, с. 214–215].

В. С. Безрученко розглядає правове забезпечення використання інформаційних технологій у правоохоронній діяльності у двох аспектах: 1) правові засади функціонування інформаційних систем у внутрішній діяльності правоохоронних органів, їх взаємодії з органами державної влади; 2) правова підтримка інформаційних систем, призначених для опрацювання зовнішньої інформації, яка безпосередньо пов'язана з реалізацією правоохоронної функції [4, с. 50].

Використання сучасних інформаційних технологій дає змогу підвищити ефективність діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Технічні засоби та програмне забезпечення

Технічне та програмне забезпечення є засобами забезпечення інформаційних систем і їх технологій [17, с. 72]. Крім цього, з розвитком нових технічних засобів та появою сучасного програмного забезпечення визначилася тенденція до використання персональної комп'ютерної техніки, поширилася сфера її застосування. Як наслідок, виникли певні позитивні тенденції, серед яких можна відзначити такі: загальне підвищення рівня комп'ютерної грамотності працівників органів державної влади; збільшення переліку комп'ютерних інформаційних об'єктів; поширення використання сучасних засобів комп'ютерної техніки в діяльності всіх ланок органів державної влади; розвиток технологій безпаперової обробки інформації; створення комп'ютерних мереж обміну інформацією тощо.

З метою поліпшення профілактичних заходів правоохоронних органів щодо протидії проступкам у сфері господарювання та підвищення ефективності в цій сфері було видано Указ Президента України "Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю" від 31.01.2006 р. № 80/2006 [22]. На виконання Указу Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року" від 15.03.2006 р. № 146-р. [25] було створено міжвідомчу координаційну групу із створення і функціонування Єдиної комп'ютерної інформаційної системи правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю. Результатом роботи групи стала Концепція Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою із злочинністю, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 754-р. Концепцією визнано, що є три варіанти створення зазначеної системи:

1) утворення самостійного державного органу, на який будуть покладені завдання із забезпечення функціонування системи, що передбачає створення нових фінансово-

господарської, матеріально-технічної та інформаційної інфраструктур, а також залучення висококваліфікованих кадрів;

2) утворення в одному з існуючих правоохоронних органів окремого підрозділу із створення, розвитку та функціонування єдиного інформаційного банку даних правоохоронних органів;

3) визначення одного з державних замовників Програми координатором створення та функціонування системи, утворення в ньому центрального вузла системи, а в інших правоохоронних органах – підсистем – функціональних вузлів системи, об'єднаних засобами захищеної транспортної мережі Національної системи конфіденційного зв'язку. В усіх правоохоронних органах необхідно утворити підрозділи із створення та функціонування системи, у центральному вузлі системи зосередити інформацію, що надходить від інших органів виконавчої влади, для використання її правоохоронними органами, інформаційні системи яких повинні бути підключені до Національної системи конфіденційного зв'язку [26].

Особливості інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності органів державної влади зумовлені такими обставинами: неочевидність джерел інформації, фрагментарність інформаційних об'єктів, протидія з боку правопорушників виявленню та оцінці інформації щодо конкретного правопорушення, труднощі у вилученні такої інформації та її документуванні.

На нашу думку, під час інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання підлягають комплексному вивченню та дослідженню всі параметри правопорушень в аспекті визначення реальних змін у її русі, розробки профілактичних, процесуальних, адміністративних, організаційних та інших заходів, зорієнтованих на нейтралізацію проявів протиправних факторів, підвищення ефективності профілактики і викриття проступків зазначеної спрямованості, мобілізацію громадськості та населення на посилення запобіжної роботи.

Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання повинне здійснюватись на підставі таких принципів: забезпечення прав людини та громадянина відповідно до міжнародних стандартів; прогнозування ситуації та планування їх розв'язання; готовність сил і засобів щодо належного забезпечення економічних інтересів суспільства та держави [9, с. 138].

Висновки. Таким чином, інформаційна функція в діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання спрямована на комплексне забезпечення організаційних, правових, технічних і технологічних заходів, засобів та методів, призначених для збирання, обробки, зберігання, передачі інформації щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Список використаної літератури

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Василівна Арістова. – Харків, 2002. – 477 с.
2. Афанасьев В. Г. Социальная информация / В. Г. Афанасьев. – Москва : Наука, 1994. – 201 с.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ : підручник / О. М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
4. Безрученко В. С. Використання інформаційно-аналітичних технологій у правоохоронній діяльності у сфері господарювання / В. С. Безрученко // Напрями удосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності : зб. наук. праць за матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 26–27 листопада 2010 р. – Київ : Алерта, 2010. – С. 50–53.
5. Бирюков В. В. Информационная как научное и метанаучное понятие. Понятие информации / В. В. Бирюков, В. Н. Тростников, А. Д. Урсул, И. И. Гришин. – Москва, 1973. – 204 с.
6. Васюренко О. В. Економічний аналіз діяльності комерційних банків : навч. посіб. / О. В. Васюренко, К. О. Волохата. – Київ : Знання, 2006. – 463 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В. Т. Бусел ; редактори-лексикографи: В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко]. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
8. Виноградський М. Д. Організація праці менеджера : навч. посіб. для студ. економ. вузів / М. Д. Виноградський, А. М. Виноградська, О. М. Шканова. – Київ : Кондор, 2007. – 414 с.
9. Горлов Є. В. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Горлов. – Запоріжжя, 2012. – 203 с.
10. Грицанов А. А. Новейший философский словарь / А. А. Грицанов. – Минск : В. М. Скакун, 1999. – 877 с.
11. Денисенко М. Л. Інформаційне забезпечення ефективного управління підприємством / М. П. Денисенко, І. В. Колос // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 19–24.
12. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і допов. – Київ : Знання, 2004. – 342 с.
13. Калюжний Р. А. Інформаційне забезпечення державного управління (на прикладі системи органів внутрішніх справ) / Р. А. Калюжний // Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – Київ : Юрінком Інтер, 1998. – С. 395–405.

14. Коваленко В. В. Організація профілактики економічної злочинності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Валентин Васильович Коваленко. – Харків, 2004. – 398 с.
15. Козак В. Г. Удосконалення системи інформаційного забезпечення економічного аналізу / В. Г. Козак // Економіка АПК. – 2005. – № 1. – С. 66–70.
16. Маслова Г. Система інформатизації та її застосування в управлінні регіоном / Г. Маслова, В. Усольцев // Економіка України. – 2009. – № 7. – С. 21–28.
17. Микулець В. Ю. Інформаційні системи: поняття, види та особливості / В. Ю. Микулець // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Львів, 2011. – Ч. 1 (2). – С. 69–72.
18. Налоговое расследование / [под общ. ред. Ю. Ф. Кваши]. – Москва : Юристъ, 2000. – 1093 с.
19. Основы автоматизации управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. В. А. Минаева, А. П. Полежаева. – Москва : Академия МВД РФ, 1993. – 333 с.
20. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ / В. М. Плішкін. – Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
21. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. – Київ, 2003.
22. Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю : Указ Президента України від 31.01.2006 р. № 80/2006 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80%2F2006>.
23. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
24. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
25. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 1071-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1071-2013-p/para6#n6>.
26. Про схвалення Концепції Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою із злочинністю : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 754-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=754-2007-%F0>.
27. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
28. Тлумачний словник української мови / [укл.: Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. – Харків : Син текст, 2007. – 672 с.
29. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
30. Череп А. В. Економічний аналіз : навч. посіб. / А. В. Череп – Київ : Кондор, 2005. – 160 с.
31. Чумаченко М. Г. Економічний аналіз : навч. посіб. / М. Г. Чумаченко. – Київ : КНЕУ, 2001. – 540 с.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2014.

Горлов Е. В. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов государственной власти по противодействию проступкам в сфере хозяйствования

В статье анализируется информационная составляющая информационно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти по противодействию проступкам в сфере хозяйствования (анализ информационной составляющей).

Ключевые слова: информационно-аналитическое обеспечение, органы государственной власти, противодействие проступкам в сфере хозяйствования, информационная функция.

Horlov E. Analytical Support Activities of Public Authorities to Counter Misconduct in Economic Activity

The article investigates the information and analytical support of the governmental authorities concerning offences in the sphere of economy.

The comprehensive analysis of the information component of the governmental authorities information and analytical support concerning offences in the economic sphere is provided in this article.

The definition of "information in the governmental authorities' activity as for the countermeasures to the offences in the sphere of economy" was proposed.

It has been found out that the informational function in the governmental authorities' activity as for the countermeasures to the offences in the sphere of economy is directed at providing the comprehensive organizational, legal, technical and technological measures, means and methods intended for the collecting, processing, storing and transmission the information concerning offences in the economic sphere.

The elements of the governmental authorities information support concerning offences in the economic sphere, namely: information resources; Information Technology; hardware and software were investigated.

Suggestions and recommendations as for improving the information and analytical support of the governmental authorities concerning offences in the sphere of economy were given.

Key words: informational and analytical support, governmental authorities, countermeasures to the offences in the sphere of economy, informational function.

УДК 347.73:351.822

А. В. Джавага

аспірант
Класичний приватний університет**ВАЛЮТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ:
ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ**

У статті висвітлено правову природу валютних відносин, їх структурні елементи, систему суб'єктів валютного регулювання та контролю; визначено поняття валютних правовідносин.

Ключові слова: валютні правовідносини, валютні цінності, валюта, валютний контроль, валютне регулювання, резидент, нерезидент.

Інтернаціоналізація господарських зв'язків створює сприятливий клімат для міжнародного обігу національних валют, які мають найбільшу купівельну спроможність, стабільність і високий ступінь конвертованості за межами "держав емітентів". Така ситуація зумовлює зацікавленість "держав емітентів" у здійсненні заходів щодо зміцнення своїх національних валют. У зв'язку із цим посилюється роль національного законодавства у визначенні статусу іноземної валюти, порядку її обігу, забезпеченні пріоритету національної валюти та захисту її купівельної спроможності, врегулюванні інших факторів, які впливають на конвертованість національної валюти. Конвертованість національної валюти є найважливішою умовою для успішного входження країни в систему міжнародного поділу праці та міжнародної торгівлі, забезпечення захисту економічних інтересів держави в системі міжнародних господарських зв'язків.

Мета статті – розкрити поняття валютних правовідносин в Україні.

Основою для написання цієї статті стали праці таких науковців, як: А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк, С. Т. Кадькаленко, Є. В. Карманов, С. М. Половко, О. Є. Северин, у яких розглянуто проблеми правового регулювання валютних відносин, зокрема валютних операцій, відповідальності за порушення валютного законодавства тощо.

Правовому регулюванню валютних відносин присвячені праці зарубіжних учених: М. М. Артьомова (щодо питань валютного контролю), В. Ф. Ебке, О. В. Ємеліна, О. М. Козиріна, Г. А. Тосуняна та ін. Серед комплексних досліджень питань контролю слід відзначити праці О. Ф. Андрійко (щодо державного контролю), О. Ю. Грачової, Л. А. Савченко (стосовно фінансового контролю). Питання валютного контролю поряд з іншими розглянуто в працях з фінансового права загалом і банківського права зокрема таких дослідників, як: Ю. В. Ващенко, І. Б. Заверуха, О. О. Качан, О. А. Костюченко, А. О. Монаєнко, О. М. Олійник, О. П. Орлюк та ін. Окремі

аспекти порушеної проблеми висвітлено у вітчизняних і зарубіжних працях економічного спрямування як спеціальних у сфері валютного регулювання й валютного контролю, зокрема Ю. О. Блащука, М. І. Власової, О. І. Кабанця, Є. В. Лисікової, В. І. Міщенко, Г. І. Самаряна, Є. В. Сумарокова, Л. Сурена, К. А. Федосєєва, Л. Д. Хамаганової, А. І. Шмирьової, В. А. Юценка та ін.

З виникненням міжнародного валютно-фінансового ринку постає питання про роль і місце валютних правовідносин у системі суспільних відносин загалом та в системі економічних відносин зокрема. Можна сказати, що операції з валютою є складовою грошово-кредитної сфери держави та впливають на її економічний розвиток і стан державного бюджету. Водночас валютні відносини є ключовою формою міжнародних економічних зв'язків [10, с. 106].

На думку деяких учених, норми права, які регулюють відносини у сфері здійснення управління грошовим обігом та валютними відносинами, становлять окремий інститут фінансового права [4, с. 219]. Ще в радянській спеціальній літературі вчені не раз робили спроби дати визначення валютних відносин. Зокрема, І. П. Айзенберг зазначав, що виникнення валютних відносин пов'язано зі здійсненням зовнішньоторговельних, зовнішньокредитних та неторговельних операцій з іноземними державами [1, с. 35]. Проте, автор не приділяв достатньої уваги виникненню валютних відносин у внутрішньому обігу держави. Схожої позиції дотримуються й деякі інші науковці. Так, у Фінансово-кредитному словнику зазначено, що валютні відносини – це суспільні відносини, які пов'язані з функціонуванням валюти при здійсненні зовнішньої торгівлі, наданні економічних та технічних послуг, отриманні за кордоном різноманітних кредитів і позичок, укладанні угод при купівлі валюти тощо [14, с. 191]. Така точка зору щодо змісту валютних відносин є зрозумілою, оскільки валютних правовідносин у внутрішньодержавному обігу ЄСРР за умов існування валютної монополії бути не могло.

Перехід України до ринкової економіки, визнання та захист права приватної власності розширив сферу правового регулювання майнових відносин. Зокрема, у сферу правового регулювання майнових відносин з 1991 р. поступово увійшли й відносини, пов'язані з володінням, користуванням та розпорядженням валютними цінностями. Таким чином, в економічній сфері виникли нові відносини, які потребували правового регулювання.

З огляду на це наведені визначення валютних відносин у нових економічних умовах розвитку України та її інтеграції у світове господарство є неприйнятними. Ці визначення не відтворюють достатньою мірою зміст валютних відносин, тому що розглядають їх як відносини лише з використання валютних засобів для здійснення розрахунків за експортно-імпортними операціями, проте, на нашу думку, валютні відносини мають набагато глибший зміст. Тому такий односторонній характер розгляду є невиправдано спрощеним.

Валютні правовідносини виникають між різними суб'єктами з приводу специфічного об'єкта – валютних цінностей. Ці правовідносини реалізуються через правомочності володіння, використання та розпорядження валютними цінностями. Насамперед, розглянемо особливості валютних правовідносин з точки зору їх структурної побудови.

Першим структурним елементом валютних правовідносин є суб'єкти валютних правовідносин. На нашу думку, суб'єктів валютних правовідносин можна поділити на дві групи.

До першої групи суб'єктів валютних правовідносин, так званих управлінців, належать органи валютного регулювання й контролю та агенти валютного контролю. Суб'єктами, що здійснюють валютне регулювання й контроль, є:

1) органи державного управління: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України; Національний банк України; Державна податкова адміністрація України; Державна митна служба України;

2) агенти валютного контролю.

Другу групу суб'єктів валютних відносин становлять особи (юридичні та фізичні), які здійснюють в Україні та за її межами операції з валютними цінностями.

Держава як особливий суб'єкт валютних правовідносин реалізує свої повноваження через механізм здійснення валютної політики. Валютну політику держави можна визначити як вплив держави, в особі уповноважених нею органів, на учасників валютних правовідносин шляхом здійснення заходів, спрямованих на досягнення цілей валютної політики, а саме: регулювання валютного ринку через ринкові механізми (безпо-

середній економічний вплив), встановлення прямих валютних обмежень і валютний контроль. Також органи управління через правові приписи виражають свої права та встановлюють обов'язкові для виконання суб'єктами другої групи правила поведінки на валютному ринку України й здійснення валютних операцій на ньому [10, с. 106].

Друга група суб'єктів валютних відносин відрізняється особливим складом учасників, для характеристики прав та обов'язків яких основне значення має віднесення їх до категорії "резиденти" чи "нерезиденти". Ці спеціальні поняття відіграють важливу роль у валютному регулюванні. Зокрема, участь у валютних відносинах цих суб'єктів визначає структуру та зміст Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93 (надалі – Декрет), який не дає визначення поняття суб'єктів валютних правовідносин, але поділяє всіх учасників валютних операцій на резидентів та нерезидентів.

До резидентів, згідно з п. 5 ст. 1 Декрету, належать:

- фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, у тому числі ті, що тимчасово перебувають за кордоном;
- юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням на території України, які здійснюють свою діяльність на підставі законів України;
- дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філії та представництва підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницької діяльності.

До нерезидентів, згідно з п. 6 ст. 1 Декрету, належать:

- фізичні особи (іноземні громадяни, громадяни України, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання за межами України, у тому числі ті, що тимчасово перебувають на території України;
- юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням за межами України, які створені й діють відповідно до законодавства іноземної держави, у тому числі юридичні особи та інші суб'єкти підприємницької діяльності з участю юридичних осіб та інших суб'єктів підприємницької діяльності України;
- розташовані на території України іноземні дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва, міжна-

родні організації та їх філії, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також представництва інших організацій і фірм, які не здійснюють підприємницької діяльності на підставі законів України.

Поділ суб'єктів валютних правовідносин на резидентів і нерезидентів повністю відповідає світовій практиці, оскільки основою визначення резидентства фізичних осіб є постійне місце проживання на території України, а резидентства юридичних осіб – місце створення цього суб'єкта [10, с. 107].

Другим структурним елементом валютних правовідносин є об'єкти.

Загальна теорія держави та права визначає об'єктом правовідносин матеріальні й нематеріальні цінності, з приводу яких виникають ці суспільні відносини [11, с. 129].

Відповідно до цього положення, можна стверджувати, що об'єктами валютних правовідносин є валютні цінності, тобто такі цінності, щодо яких валютним законодавством встановлений особливий режим обігу на території країни та при перетині її кордонів.

Так, згідно зі ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю", до валютних цінностей належать:

- валюта України – грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет і в інших формах, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти на рахунках, у внесках у банківських та інших фінансових установах на території України;
- платіжні документи та інші цінні папери (акції, облігації, купони до них, бони, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, ощадні книжки, інші фінансові та банківські документи), виражені у валюті України;
- іноземна валюта – іноземні грошові знаки у вигляді банкнотів, казначейських білетів, монет, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, а також вилучені з обігу або такі, що вилучаються з нього, але підлягають обмінові на грошові знаки, які перебувають в обігу, кошти у грошових одиницях іноземних держав і міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, що перебувають на рахунках або вносяться до банківських та інших фінансових установ за межами України.

Таке визначення іноземної валюти не враховує можливість обігу і використання на валютних рахунках іноземних грошових знаків на території України. З огляду на це, заслуговує на увагу доктринальне визначення іноземної валюти. Так, на думку

В.П. Богуна, під іноземною валютою як засобом платежу слід визнавати "міжнародні грошові знаки чи грошові знаки іноземних держав у вигляді банкнот, монет, білетів державної скарбниці, казначейських білетів, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, а також вилучені з обігу або ті, що вилучаються з нього, але підлягають обміну на нові грошові знаки, що замінюють їх в обігу; кошти у грошових одиницях іноземних держав, міжнародних грошових одиницях чи у розрахункових (клірингових) одиницях, що використовуються у міжнародних розрахунках та знаходяться на рахунках чи/і вкладах у банківсько-кредитних установах на території України та за її межами" [5, с. 8]. Відповідні зміни у визначенні змісту поняття "іноземна валюта" необхідно закласти й у проекті Закону України "Про валютне регулювання", оскільки останній містить визначення, продубльоване з Декрету;

- платіжні документи та інші цінні папери (акції, облігації, купони до них, векселі (тратти), боргові розписки, акредитиви, чеки, банківські накази, депозитні сертифікати, інші фінансові та банківські документи), виражені в іноземній валюті або банківських металах;
- банківські метали – це золото, срібло, платина, метали платинової групи, доведені (афіновані) до найвищих проб відповідно до світових стандартів, у зливках і порошках, що мають сертифікат якості, а також монети, вироблені з дорогоцінних металів.

Термін "валюта" (від італ. *valuta* – вартість) означає грошову одиницю будь-якої держави (національна валюта) або іноземної держави (іноземна валюта) [12, с. 87]. У Юридичній енциклопедії термін "валюта" подано в трьох значеннях: 1) грошова одиниця, яка є основою грошової системи держави, зокрема гривня в Україні; 2) тип грошової системи держави (валюта золота, валюта срібна, валюта паперова) – в Україні валюта паперова; 3) грошові знаки зарубіжних країн (банкноти, монети, білети державної скарбниці), кредитні документи (векселі, чеки та ін.), які використовуються у міжнародних розрахунках [9, с. 300].

Останнім структурним елементом валютних правовідносин є зміст валютних правовідносин.

Загальновідомо, що юридичний зміст правовідносин – це зафіксовані в нормах права суб'єктивні юридичні права та юридичні обов'язки їх учасників [7, с. 190].

Суб'єктивне право розуміють як міру можливої поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб [10, с. 107].

Юридичний обов'язок – це покладена на зобов'язану особу й забезпечена можливістю застосування засобів державного примусу міра необхідної поведінки, яку вона повинна здійснювати в інтересах уповноваженої особи.

Фактичний зміст правовідносин – це реально здійснювані учасниками правовідносин дії, спрямовані на реалізацію їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

На нашу думку, основою при визначенні прав та обов'язків сторін є ст. 2 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і контролю", яка прямо встановлює можливість як для резидентів, так і для нерезидентів бути власниками валютних цінностей, які знаходяться на території України.

З прийняттям Декрету валютні цінності набули статусу об'єктів права, але при цьому, враховуючи їх специфіку, роль і значення в цивільному обігу, вони отримали детальну регламентацію з боку держави. Так, у п. 2 ст. 2 зазначеного Декрету встановлено, що резиденти та нерезиденти мають право здійснювати валютні операції з урахуванням обмежень, встановлених як Декретом "Про систему валютного регулювання і контролю", так і іншими нормативними актами валютного законодавства України.

У тексті ст. 2 Декрету йдеться тільки про те, що резиденти та нерезиденти України мають право бути власниками валютних цінностей, які знаходяться на території України. Крім того, відповідно до Декрету резиденти наділені правом власності на валютні цінності, що знаходяться за межами України, крім випадків, передбачених законодавчими актами України. Таке право в резидентів може виникнути за таких підстав: наслідування громадянами валютних цінностей; виручка іноземної валюти суб'єктом підприємницької діяльності від реалізації за кордон своєї продукції (робіт, послуг) тощо. Крім вищеперелічених підстав виникнення права власності, право власності резидентів зберігається на інвестовані ними валютні цінності за кордон. При цьому слід зазначити, що резиденти зобов'язані отримати ліцензію на здійснення інвестицій за межі України. Порядок та умови надання таких ліцензій визначає Національний банк України [8].

Що стосується юридичних прав та обов'язків відповідних суб'єктів валютних правовідносин, то вони становлять нерозривну єдність і юридичний зміст суспільних зв'язків.

Що стосується визначення змісту валютних правовідносин, то можна констатувати, що в законодавстві не має чіткого переліку прав і обов'язків резидентів та нерезидентів. Основні права і обов'язки резидентів та нерезидентів повинні бути уніфіковані й закріплені саме в Законі "Про валютне регулювання".

До основних прав резидентів і нерезидентів, які здійснюють в Україні валютні операції, відносять:

- право на володіння, користування та розпорядження валютними цінностями в межах, дозволених валютним законодавством;
- право на здійснення валютних операцій, які не заборонені законодавством України;
- право отримати для ознайомлення акти перевірок, проведених органами й агентствами валютного контролю;
- право оскаржити дії агентів валютного контролю перед відповідними органами валютного контролю, а також дії органів валютного контролю згідно з порядком, встановленим законодавством України [10, с. 106].

До обов'язків резидентів та нерезидентів України відносять:

- обов'язок здійснювати валютні операції відповідно до вимог чинного законодавства;
- обов'язок надавати органам і агентам валютного контролю документи та інформацію, що стосується здійснення валютних операцій;
- обов'язок вести облік та складати звітність за валютними операціями;
- обов'язок виконувати вимоги органів валютного контролю щодо усунення виявлених органами та агентами валютного контролю порушень чинного законодавства [10, с. 106].

Юридичним змістом валютних правовідносин є реальні дії учасників таких правовідносин щодо здійснення прав і обов'язків, тобто це спосіб дозволеної чи необхідної поведінки, встановленої нормами валютного законодавства.

На сьогодні не існує законодавчо закріпленого поняття "валютні правовідносини", але в працях багатьох авторів, які вивчають ці питання на сучасному етапі розбудови правової держави, були здійснені спроби наукового обґрунтування підстав виникнення, зміни й припинення валютних правовідносин, їх визначення та структури.

Зокрема, деякі російські вчені пропонують розглядати валютні правовідносини як суспільні відносини, що врегульовані нормами національного валютного законодавства країни й міждержавними угодами [3, с. 5]; або як сукупність урегульованих правом суспільних відносин, які виникають з приводу або у зв'язку з використанням валютних цінностей у процесі валютного регулювання, валютного контролю і валютного обігу [6, с. 9].

Отже, валютні правовідносини є специфічним видом фінансових відносин, і регулюють, з одного боку, здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності операцій на міжнародному валютному ринку, а з іншого – діяльність держави та її уповноважених органів зі створення й використання валютних фондів. З нашим твердженням погоджується Є. А. Алісов, на думку якого, норми, які регу-

люють суспільні відносини в галузі здійснення керівництва грошовим обігом та валютними відносинами, є окремим інститутом фінансового права [2, с. 203].

Ряд учених у галузі фінансового права неодноразово висловлювали міркування про те, що валютна монополія, валютне регулювання, валютне законодавство є розділом, підгалуззю або інститутом фінансового права та входить до його особливої частини. Однак, на думку Н. В. Сапожнікова, суспільні відносини, які врегульовані нормами валютного законодавства, входять переважно до предмета трьох галузей права: фінансового, підприємницького (господарського) і цивільного [13, с. 37]. З погляду урегульованості нормами права валютні правовідносини є комплексними, оскільки підпадають під дію не тільки фінансового права, а й інших галузей права. Так, регулювання цих суспільних відносин здійснюється нормами цивільного, міжнародного приватного, адміністративного, банківського права, оскільки порядок і умови укладання зовнішньоекономічних договорів (контрактів) та істотні умови цих угод, зокрема, визначення валюти платежу та порядок здійснення розрахунків, регулюються міжнародним приватним і цивільним правом; порядок формування відповідних валютних коштів, необхідних для оплати імпортованих товарів, або порядок використання валютних надходжень на рахунки відповідних суб'єктів, що в кінцевому підсумку приводить до формування валютних фондів, регулюється нормами фінансового права; порядок отримання ліцензій на здійснення операцій з валютними цінностями регулюється банківським правом, відповідальність за порушення норм валютного законодавства встановлюється адміністративним і фінансовим правом.

Що стосується питання оцінювання валютних правовідносин як комплексного (змішаного) інституту, то свого часу висвітлення цих питань також займався М. М. Агарков, який писав, що існують змішані інститути, у яких майнові правовідносини тісно переплітаються з іншими правовідносинами. Такі інститути слід відносити до цивільного права та інших галузей, відповідно до того, які відносини найбільш характерні для цього інституту, але віднесення такого інституту не до цивільної, а до інших галузей права не виключає відповідно застосування до нього норм цивільного права. Все вищенаведене є справедливим і щодо валютних правовідносин. Так, під час реалізації суб'єктами валютних правовідносин свого права розпорядження належною їм іноземною валютою не виключається застосування до таких суспільних відносин норм цивільного права, оскільки йдеться про перехід права власності на валютні цінності від одних суб'єктів до інших шляхом продажу таких цінностей на міжбанківському валютному ринку. Такий продаж, на перший погляд, є цивільно-правовою уго-

дою, але, по суті, її учасники обмежені у своїй оперативній самостійності й діють у межах правил поведінки, що встановлені державою та невиконання яких тягне застосування державними органами заходів адміністративного впливу. Такі відносини мають не тільки майновий характер, а й владно-майновий, що притаманно фінансовим правовідносинам, хоча їх особливий характер не виключає застосування до них норм цивільного права.

Правове регулювання валютних відносин здійснюється різними галузями права, але, незважаючи на неоднорідність правових норм, що регулюють ці правовідносини, провідною галуззю у справі державного управління кредитно-фінансовою сферою та створення й використання валютних резервів та фондів є фінансове право України. Валютні правовідносини є специфічним різновидом фінансових правовідносин [10, с. 108].

Загальноприйнято, що найважливіші особливості фінансових правовідносин полягають у такому:

- 1) фінансові правовідносини виникають у процесі фінансової діяльності держави;
- 2) об'єктом фінансових відносин є кошти (грошові зобов'язання), точніше фонди коштів, які формуються, розподіляються та використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків;
- 3) однією із сторін у фінансових правовідносинах завжди є держава чи її уповноважений орган;
- 4) фінансові правовідносини не передбачають рівності сторін;
- 5) фінансові правовідносини виражають організуючу роль держави в процесі розподілу та перерозподілу національного доходу держави;
- 6) фінансові відносини мають державно-владний майновий (грошовий) характер, тому ці суспільні відносини можна визначити як владно-майнові.

Аналіз цих особливостей фінансових правовідносин дає змогу говорити, що валютним правовідносинам також властиві всі ознаки фінансових, а саме:

1. Валютні правовідносини складаються у сфері фінансової діяльності держави, яка чітко регламентує порядок утворення й використання централізованих і децентралізованих валютних фондів. До зазначених валютних фондів, згідно із ст. 14 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю", належать Державний валютний фонд України, республіканський (Автономної Республіки Крим) валютний фонд, місцеві валютні фонди тощо.

2. Підставою для виникнення валютних відносин є здійснювана державою планова діяльність з утворення й використання необхідних валютних фондів.

3. Об'єктом валютних відносин є валютні цінності, що використовуються в міжнародних розрахунках як засіб платежу.

4. Валютним відносинам, у більшості випадків, притаманний владно-майновий характер, тобто один із суб'єктів наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників валютних правовідносин. Це підтверджується повноваженнями Національного банку України, який здійснює управління у сфері обігу та використання іноземної валюти відповідно до ст. 2 Закону України "Про Національний банк" від 20.05.1999 р., – Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління.

Отже, для валютних відносин характерна наявність уповноваженого державою контролюючого суб'єкта, зокрема, НБУ (наприклад: видача ліцензій, накладання штрафів, відкликання ліцензій тощо).

5. Суспільні відносини, які врегульовані нормами валютного законодавства, не обмежуються відносинами, які виникають у процесі створення, розподілу та використання грошових фондів держави з метою реалізації їх завдань (фінансові правовідносини), а й тісно пов'язані із суспільними відносинами, що виникають у сфері державного управління фінансово-кредитною системою з метою забезпечення інтересів держави (адміністративні правовідносини), тобто мають комплексний характер і регулюються нормами валютного законодавства, входять до предмета фінансового та адміністративного права.

Висновки. Аналіз нормативно-правових актів і спеціальної літератури дав підстави уточнити визначення валютних правовідносин, під якими слід розуміти врегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у фінансово-кредитній сфері з приводу створення й використання валютних фондів держави, окремого підприємства чи громадянина і мають комплексний та владно-майновий характер.

Валютні правовідносини існують у формі валютних операцій, тому для повного аналізу правовідносин, що виникають у валютній сфері, необхідно розглянути поняття, види й правовий режим валютних операцій.

Список використаної літератури

1. Айзенберг И. П. Валютная политика СССР / И. П. Айзенберг. – Москва : Соцэкгиз, 1962. – 268 с.
2. Алисов Е. А. Финансовое право : учеб. пособ. / Е. А. Алисов. – Харьков : Эспада, 1999. – 240 с.
3. Андреев Е. П. Основы валютного законодательства : учеб.-метод. пособ. / Е. П. Андреев, О. Е. Царева ; под ред. Е. П. Андреева. – Москва, 1998. – С. 5.
4. Безугла В. В. До питання про систему фінансового права / В. В. Безугла, А. З. Мирка // Ерліхівський збірник. – Чернівці, 1994. – С. 219.
5. Богун В. П. Правове регулювання розрахунків в іноземній валюті у зовнішньоекономічних відносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. П. Богун ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2001. – 20 с.
6. Емелин А. В. Проблемы финансово-правового регулирования валютных отношений в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / А. В. Емелин ; Московская государственная юридическая академия. – Москва, 2000. – 24 с.
7. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – Київ : Юрінком Інтер, 1998. – 320 с.
8. Інструкція про порядок видачі індивідуальних ліцензій на здійснення інвестицій за кордон : Постанова Правління НБУ від 16.03.1999 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 17. – Ст. 754.
9. Костюченко О. А. Валютне регулювання, валютний контроль / О. А. Костюченко // Юридична енциклопедія. – Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.
10. Кравченко Л. Валютний контроль: правова природа та місце в системі державного контролю / Л. Кравченко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 105–108.
11. Рабінович П. М. Основы загалльної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – Київ, 1994. – 236 с.
12. Российская Банковская Энциклопедия / гл. ред. И. О. Лаврушин. – Москва : ЭТА, 1995. – 552 с.
13. Сапожников Н. В. Валютные операции коммерческих банков. Правовое регулирование / Н. В. Сапожников. – Москва : Юрист, 1999. – 256 с.
14. Финансово-кредитный словарь : в 3 т. / гл. ред. В. Ф. Гарбузов. – Москва : Финансы и статистика, 1984. – Т. 1: А-Й. – 511 с.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2014.

Джавага А. В. Валютные правоотношения согласно действующему законодательству Украины: понятие и особенности

В статье исследуются правовая природа валютных отношений, их структурные элементы, система субъектов валютного регулирования и контроля; дается определение понятия валютных правоотношений.

Ключевые слова: валютные правоотношения, валютные ценности, валюта, валютный контроль, валютное регулирование, резидент, нерезидент.

Dzhavaga A. Currency Legal Relationships on Current Legislation of Ukraine: the Concept and Features

The author probes in the article legal nature of currency relations, their structural elements, system of currency regulation and control subjects, gives a determination the concept of currency legal relationships.

The analysis of these features of financial legal relationships allows to talk that to the currency legal relationships all signs of financial are also peculiar, namely:

Currency legal relationships are folded in the field of financial activity of the state, that regulates the order of formation and use of the centralized and decentralizing currency funds clearly. To the marked currency funds according to "About the system of the currency adjusting and currency control" it is belonged ст.14 Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine the State currency fund of Ukraine, republican (Autonomous Republic of Crimea) currency fund, local currency funds and other.

Founding for the origin of currency relations is the activity carried out by the state from formation and use of necessary currency funds.

The object of currency relations are currency values that is used in international calculations as a medium of exchange.

To the currency relations, in most cases, inherent imperiously-property character, id est one of subjects is provided with the state by imperious plenary powers in relation to other participants of currency legal relationship. It is confirmed by plenary powers of the National bank of Ukraine, that carries out a management in the sphere of turnover and use of foreign currency.

Thus, for currency relations characteristic presence of the authorized agent by the state of supervisory subject, in particular, National bank of Ukraine (for example: delivery of licenses, imposition of fines, recall of licenses and other).

Public relations that is well-regulated the norms of currency legislation are not limited to the relations, that arise up in the process of creation, distribution and use of money funds of the state with the aim of realization of their tasks (financial legal relationships), but also closely constrained with public relations that arise up in the sphere of public administration the financial credit system for providing of interests of the state (administrative legal relationships), id est have complex character and regulated by the norms of currency legislation, included in the article of financial and administrative right.

Key words: *currency legal relationships, currency values, currency, currency control, currency regulation, resident, nonresident.*

УДК 347.73:336.761(477)

М. В. Занфіров

кандидат юридичних наук
заступник прокурора Одеської області

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПОДАТКОВИХ САНКЦІЙ ЯК ВИДУ ФІНАНСОВИХ САНКЦІЙ

У статті визначено поняття "податкові санкції" як застосовувані уповноваженими на те органами державної влади до фізичних та юридичних осіб за податкове правопорушення заходи податкової відповідальності, що виражаються в грошовій формі й зараховуються до державного бюджету. Податкові санкції є різновидом фінансово-правових санкцій. Систему податкових санкцій становлять грошові стягнення – штрафи й пені. Акцентовано увагу на тому, що від податкових санкцій, що є заходами податкової відповідальності, необхідно відрізнити інші заходи фінансово-правового примусу, які застосовуються податковими органами у сфері податкової діяльності держави (наприклад, перевірка органами державної податкової служби податкових декларацій, фінансової звітності підприємств та організацій). Такі заходи доцільно віднести до превентивних заходів, за допомогою яких можна здійснювати профілактику фінансових правопорушень, але не до фінансово-правових санкцій.

Ключові слова: фінансова відповідальність, податковий орган, податкова санкція, фінансова санкція, принцип юридичної відповідальності, податкове правопорушення, одномоментне стягнення, бюджетне відшкодування.

Останніми роками в чинному законодавстві України відбулися кардинальні зміни, які торкнулися всіх галузей права, а особливо фінансового. Значною мірою це пов'язано зі скороченням прямого втручання держави у сферу економічних відносин. Формування ринкових принципів господарювання, визнання рівноправними всіх форм власності об'єктивно зумовили структурне перегрупування системи контролю за економічними процесами в державі. Перед суб'єктами різних форм власності постали складні питання, зокрема, якими методами й засобами виконувати свої обов'язки перед державою, які можливі наслідки порушення встановленого порядку акумуляції та витрачання грошових фондів держави, інших вимог фінансового законодавства.

Виконання соціальної, політичної та економічної функцій держави об'єктивно вимагає фінансових ресурсів, а задовольняються державні потреби в грошовій формі. Первинне значення в економічному й політичному розвитку держави має фінансова система, оскільки вона є основною фінансовою базою функціонування держави. Централізація грошових коштів має стратегічне значення, дає змогу здійснювати єдину фінансову політику на території всієї країни. Кошти, що мобілізуються, використовуються для витрат на загальнодержавні потреби, які не можуть бути забезпечені з інших джерел.

Водночас спостерігається значне поширення фактів нецільового використання бюджетних коштів, неповернення бюджетних кредитів, інших порушень фінансового законодавства. Найчастіше факти фінансо-

вих правопорушень виявляє Рахункова палата, органи державної фінансової інспекції. У правозастосовній практиці численними стали бюджетно-правові конфлікти. У цій ситуації в Україні виникла гостра необхідність вжиття заходів щодо захисту майнових інтересів держави.

Мета статті – охарактеризувати місце податкових санкцій у системі фінансово-правової відповідальності.

З прийняттям Податкового кодексу України до платників податків та інших зобов'язаних осіб застосовуються заходи податкової відповідальності, якими є податкові санкції. Податкова санкція є різновидом фінансово-правової санкції, їй властиві всі ознаки останньої, і відрізняється вона тільки сферою свого застосування.

Екстраполюючи ознаки фінансових санкцій до сфери податкових правовідносин, можна зазначити такі ознаки податкових санкцій:

- застосовуються у сфері податкової діяльності;
- є засобом захисту інтересів суспільства від податкових правопорушень;
- є мірою податкової відповідальності;
- для їх застосування потрібна наявність складу правопорушення;
- для них характерні судовий і позасудовий порядок застосування;
- застосовуються як до фізичних осіб, так і до юридичних осіб;
- пов'язана з певним позбавленням майнового характеру;
- зараховуються до державного бюджету.

Таким чином, податкова санкція – це застосований уповноваженими на те органами державної влади до фізичних та юриди-

чних осіб за податкове правопорушення захід податкової відповідальності, що виражений у грошовій формі й зараховується до державного бюджету України.

Від податкових санкцій, що є заходами податкової відповідальності, необхідно відрізняти інші заходи фінансово-правового примусу, що застосовуються податковими органами у сфері податкової діяльності держави. Наприклад, перевірка органами державної податкової служби податкових декларацій, фінансової звітності підприємств та організацій. Такі заходи можна віднести до превентивних заходів, за допомогою яких можна здійснювати профілактику фінансових правопорушень, але аж ніяк не до застосування фінансово-правових санкцій.

Податкові санкції мають усі ознаки, властиві цьому виду державного примусу, але за своєю основою, порядком застосування, метою істотно відрізняються від запобіжних заходів, що використовуються в податковому праві, і заходів, спрямованих на примусове виконання податкових обов'язків.

Застосування заходів фінансово-правового примусу спрямоване на забезпечення своєчасного й повного формування державних і місцевих фондів грошових коштів, насамперед, бюджетів різного рівня та державних цільових позабюджетних фондів. За допомогою заходів фінансово-правового примусу забезпечується необхідний упорядковувачий вплив на податкові відносини, тобто забезпечується й охороняється правопорядок у податковій сфері. Заходи фінансово-правового примусу застосовуються зазвичай у позасудовому порядку спеціальними органами, уповноваженими державою на здійснення правоохоронних функцій.

На відміну від заходів податкової відповідальності, спрямованих на усунення шкоди, заподіяної податковим правопорушенням, і покарання правопорушника, інші заходи фінансово-правового примусу у сфері податкової діяльності держави мають на меті запобігати можливим неправомірним діям суб'єктів податкових правовідносин, а в разі потреби припинити протиправні дії й забезпечити притягнення правопорушника до податкової відповідальності.

Таким чином, заходи фінансово-правового примусу, що застосовуються до суб'єктів податкових правовідносин, зазвичай передують заходам податкової відповідальності за здійснення податкових правопорушень, тобто ви-переджають реалізацію податкових санкцій.

Так, Податковий кодекс України закріплює права податкових органів призупиняти операції за рахунками платника податків, платника зборів або податкового агента, накладати арешт на майно платника податків, платника зборів або податкового агента; пред'являти до адміністративних судів позови про стягнення недоїмки, пені і штрафів за податкові правопорушення; про

відшкодування збитку, заподіяного державі внаслідок неправомірних дій. Ці дії податкових органів не є податковими санкціями, а належать до попереджувальних та заходів припинення у фінансово-правовому примусі.

Одним з таких заходів є стягнення недоїмок за податками і зборами. Стягнення недоїмки можна віднести до правопоновлювальних санкцій (пеня, наприклад).

На нашу думку, примусове стягнення недоїмки до санкцій не належить. Стягнення недоїмки можна розглядати як різновид правопоновлювальних заходів державного примусу. Обов'язок платника податків по сплаті податку і (чи) збору припиняється із сплатою податку і (чи) збору. При цьому не має значення спосіб виконання цього обов'язку: добровільний або примусовий. Варто зазначити, що примусове виконання обов'язку, що існував до правопорушення, не є юридичною відповідальністю. Вона виражається у виконанні під примусом додатково покладеного обов'язку.

Податковий кодекс України передбачає заходи державного примусу, які мають на меті відшкодування збитку. Це, зокрема, податкові санкції у вигляді грошових стягнень (штрафів) (ст. 113 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI) та пені (ст. 129 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI). У зв'язку із цим можна погодитися з Д. А. Ліпінським у тому, що однотипність заходів податкової відповідальності, не дозволяє її належним чином індивідуалізувати. Індивідуалізація – принцип юридичної відповідальності, а каральна дія має бути індивідуалізована.

Відповідно до ст. 114 Податкового кодексу України, граничні строки застосування штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) до платників податків відповідають строкам давності для нарахування податкових зобов'язань.

У разі застосування контролюючими органами до платника податків штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, такому платнику податків надсилаються (вручаються) податкові повідомлення – рішення. За одне податкове правопорушення контролюючий орган може застосувати тільки один вид штрафної (фінансової) санкції (штрафу), передбаченої Податковим кодексом та іншими законами України. У разі вчинення платником податків двох або більше порушень законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, штрафні (фінансові) санкції (штрафи) застосовуються за кожне вчинене разове та триваюче порушення окремо (ст. 115, 116 Податкового кодексу України) [3].

Штраф – це стягнення майнового характеру, яке виражається в отриманні з право-

порушника в дохід держави певної суми грошових коштів. Штраф, що використовується в податковому праві, вирізняється тим, що служить мірою грошового, фінансового стягнення, застосовується до винних осіб на підставі рішення, що приймається відповідним державним органом або посадовцем. Так, відповідно до ст. 14 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, штрафна санкція (фінансова санкція, штраф) – плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності [3].

Академік НАПрН України, професор М. П. Кучерявенко зауважує, що незрозумілим є той факт, що таке визначення базується на засадах нормотворчості податкових органів. Багато в чому поява цього визначення зумовлена положеннями Наказу Державної податкової адміністрації "Про затвердження Інструкції про порядок застосування та стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій органами державної податкової служби" від 17.03.2001 р. № 110. Згідно з ним, штрафну (фінансову) санкцію (штраф) визначено як плату у фіксованій сумі або у вигляді відсотків від суми податкового зобов'язання (без урахування пені та штрафних (фінансових) санкцій), яка справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним правил оподаткування, визначених відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, а також відповідно до законодавчих актів, якими надано право органам державної податкової служби застосовувати штрафні (фінансові) санкції, на підставі рішення контролюючого органу [2].

Штраф як податкова санкція має свою специфіку та відрізняється від адміністративного й цивільно-правового штрафу, по-перше, тим, що фінансовий штраф передбачається в законодавстві, а цивільно-правовий може встановлюватися угодою сторін. По-друге, фінансовий штраф, на відміну від цивільно-правового, сплачується платником податків за рахунок доходів, що залишилися в нього після сплати податків. По-третє, фінансовий штраф не може бути замінений іншим стягненням, і уповноважений орган не може на власний розсуд звільняти від накладення штрафу, як в адміністративному праві. По-четверте, стягнення фінансового штрафу здійснюється в порядку провадження у справах про податкові правопорушення.

Штраф вирізняється тим, що застосовується як разове, одномоментне стягнення за порушення податкового обов'язку й нараховується у фіксованій сумі для податкових правопорушень з формальним складом, так і у відсотках до суми невиконаного

обов'язку для податкових правопорушень з матеріальним складом.

Податковий кодекс України встановлює абсолютно безальтернативні податкові санкції. Так, відповідно до ст. 117 Податкового кодексу України, неподання у строки та у випадках, передбачених цим Кодексом, заяв або документів для взяття на облік у відповідному органі державної податкової служби, реєстрації змін місцезнаходження чи внесення інших змін до своїх облікових даних, неподання виправлених документів для взяття на облік чи внесення змін, подання з помилками чи в неповному обсязі, неподання відомостей стосовно осіб, відповідальних за ведення бухгалтерського обліку, та/або складення податкової звітності, відповідно до вимог, встановлених цим Кодексом, тягнуть за собою накладення штрафу на самозайнятих осіб у розмірі 170 грн, на юридичних осіб, відокремлені підрозділи юридичної особи чи юридичну особу, відповідальну за нарахування та сплату податків до бюджету під час виконання договору про спільну діяльність, – 510 грн [3].

У разі неусунення таких порушень або за ті самі дії, вчинені протягом року особою, до якої були застосовані штрафи за таке порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на самозайнятих осіб у розмірі 340 грн, на юридичних осіб, відокремлені підрозділи юридичної особи чи юридичну особу, відповідальну за нарахування та сплату податків до бюджету під час виконання договору про спільну діяльність, – 1020 грн [3].

Варто зазначити, що порушення податкового законодавства приносить державному бюджету України набагато більший дохід, ніж його правильне виконання. Це створює ненормальну для правової держави ситуацію, коли часті зміни податкового законодавства та його неясність приносять бюджету більшу вигоду, ніж стабільність і визначеність.

Цікавим також видається практика накладення і стягнення податкових санкцій у Франції, яка передбачає можливість зниження пред'явленого платником податків штрафу. Зниження санкції в принципі може бути зроблене, але тільки за домовленістю платника податків з податковим органом і в тому випадку, коли платник податків зобов'язується сплатити донарахований податок у строк, обумовлений податковою інспекцією. Проте зниження розмірів санкції не виключає нарахування сум пені за весь час порушення терміну сплати податку до дня сплати включно.

У кримінальному праві для встановлення ознак неосудності особи, що вчинила злочин, слідчим або судом призначається судово-психіатрична експертиза. Ґрунтуючись на тому, що податковим законодавством України не передбачений порядок при-

значення і проведення судово-психіатричної експертизи при розгляді справ про податкові правопорушення, встановити неосудність податкового правопорушника неможливо. На практиці трапляються ситуації, у яких платник податків із здоровою психікою може опинитися в настільки важкому хворобливому стані, що не може керувати своїми діями. Проте, відповідно до судової практики, посилення платників податків на захворювання, не пов'язані з розладом психіки, не приймаються судами як підстава звільнення від податкової відповідальності. Хворобливий стан платника податків, не пов'язаний із захворюваннями психіки, приймається судами як обставина, що пом'якшує податкову відповідальність.

Резюмуючи вищезазначене про обставини, що виключають відповідальність за здійснення податкового правопорушення у зв'язку з хворобливим станом платника податків, зауважимо, що, по-перше, до Податкового кодексу України слід внести доповнення з метою уточнення причин хворобливого стану платника податків, тобто вказати, що обставиною, яка виключає провину особи в здійсненні податкового правопорушення, є здійснення діяння фізичною особою, яка не могла керувати своїми діями внаслідок хворобливого стану психіки. По-друге, до податкового законодавства необхідно внести доповнення, що регламентують порядок призначення і проведення судово-психіатричних експертиз при провадженні справ про податкові правопорушення.

Одним з принципів притягнення особи до відповідальності є принцип справедливості, який виражається в тому, що при притягненні до податкової відповідальності враховують не лише характер правопорушення, міра вини порушника, а й обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність. Тому при притягненні до відповідальності суд і керівник податкового органу зобов'язані враховувати обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. Наприклад, обставинами, що пом'якшують відповідальність, можуть бути: здійснення податкового правопорушення уперше; відсутність або незначність шкідливих наслідків здійснення податкового правопорушення; самостійна сплата сум податку, що не надійшов до бюджету в результаті здійснення податкового правопорушення; наявність "технічних" проблем. Проте не є обставиною, що пом'якшує відповідальність, знаходження на лікарняному, наприклад, керівника, головного бухгалтера, оскільки ця обставина не повинна впливати на права й обов'язки платника податків, податкового агента в податкових правовідносинах, адже тимчасова непрацездатність керівника організації не є перешкодою для виконання платником податків обов'язків. І ці дії могла б вчинити будь-яка особа за дорученням керівника, тому посилення юри-

дичної особи на хворобу керівника й відсутність у нього штатних працівників як на відсутність вини в податковому правопорушенні не можуть бути взяті до уваги.

Обставини, що пом'якшують відповідальність, повинні поширюватися не лише на фізичних осіб, а й на юридичні особи.

Проте, як показує практика, такий захід малоефективний. Фіксація на зазначеному рівні розміру штрафу створює для фінансових установ можливість отримання за певних умов додаткових доходів у вигляді різниці між сумою отриманого процентного доходу і сплаченою (стягнутою) сумою штрафу при затримці платежів і використанні не перерахованих до бюджету або до позабюджетних фондів сум як кредитних ресурсів при мінімальній відповідальності за це. Тому доцільно посилити заходи відповідальності фінансових установ за невиконання доручень платників податків. Так, наприклад, ми пропонуємо введення до податкового законодавства норм, що передбачають стягнення з фінансових установ фінансового штрафу в розмірі суми затриманого платежу з притягненням керівників фінансових установ до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного штрафу, і передбачити адміністративну відповідальність керівників фінансових установ за неперерахування або несвоєчасне перерахування податків та інших обов'язкових платежів до бюджету в КУПАП відповідним чином.

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить санкції за неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів). Ці санкції є адміністративними й стосуються підприємств, установ та організацій і їх керівників, які не подали або подали несвоєчасно платіжні доручення на перерахування податків. Так, зокрема, відповідно до ст. 163–2 КУПАП, неподання або несвоєчасне подання посадовими особами підприємств, установ та організацій платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, до якої протягом року застосовано адміністративне стягнення за те саме порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Отже, за неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) посадові особи підприємства, установи несуть адміністративну відповідальність. Проте, це стосується платіжних доручень самих платників податків, а не фінансових установ. Керівники

ж фінансових установ адміністративної відповідальності за несвоєчасне виконання або невиконання платіжних доручень не несуть. Таким чином, притягнути керівника фінансової установи до адміністративної відповідальності практично неможливо, оскільки в КУАП немає схожого складу адміністративного правопорушення.

Слід також зауважити, що неодноразове порушення банком вищезгаданих обов'язків упродовж одного календарного року є підставою для звернення податкового органу в Національний банк України із клопотанням про відкликання ліцензії на здійснення банківської діяльності. Треба також зазначити, що у більшості випадків невиконання обов'язків по сплаті податків пов'язане не з неналежним невиконанням банками покладених на них обов'язків, а з неправомірною бездіяльністю самих платників податків або податкових агентів.

При цьому варто враховувати, що існують недобросовісні платники податків, які спільно з деякими фінансовими установами застосовують різні схеми з метою ухиляння від сплати податків і зборів. Набула поширення практика змови адміністрації комерційних банків і керівників підприємств про незарахування сум, що надійшли на адресу підприємства на розрахунковий рахунок. Підприємство, таким чином, може уникнути ризику призупинення операцій і перерахування до бюджету грошових сум за дорученнями податкових органів, а адміністрація банку отримує грошову винагороду та тримає отримані кошти підприємства на кореспондентському рахунку банку як непідтверджені платежі. Податкові органи намагаються протидіяти зазначеним операціям, створюючи реєстри фінансових установ, що не забезпечують своєчасного перерахування податків до бюджету, і притягаючи до відповідальності недобросовісних платників податків.

Судова практика показує, що банки можуть виступати як ініціатори надання послуг платникам податків з "оптимізації оподаткування" та створення умов "мінімізації грошових коштів на розрахункових рахунках". Проте сам факт надання банками послуг з оптимізації управління фінансовою діяльністю платника податків і мінімізації оподаткування в межах цивільно-правового договору не був підставою визнання банку винним у здійсненні податкового правопорушення. Необхідно довести факт недійсної угоди як уявної та удаваної за Податковим кодексом України.

У зв'язку із цим доцільно доповнити Закони України "Про Національний банк України" і "Про банки і банківську діяльність" нормою, яка встановлює, що в разі затримки виконання банком платіжного доручення клієнта на перерахування платежів до бюджету за наявності на його рахунку необхідних коштів або доручення податкового органу щодо безперечного стягнення з клієнта

засначених платежів унаслідок відсутності грошових коштів на кореспондентському рахунку фінансової установи ці платежі погашаються за рахунок обов'язкових резервів, що депонуються в Національному банку України.

Крім того, при виявленні фактів невиконання або затримки виконання доручень платників податків на перерахування платежів у бюджетну систему за наявності коштів на рахунках клієнтів і кореспондентському рахунку банку слід було б передбачити заходи кримінальної відповідальності посадових осіб таких банків.

Застосування заходів відповідальності не звільняє банк від обов'язку перераховувати в бюджетну систему суму податку й відповідну суму пені. Неодноразове порушення банком обов'язків упродовж одного календарного року має бути підставою для звернення податкового органу до НБУ з клопотанням про відкликання (призупинення дії) ліцензії банку на здійснення банківської діяльності.

Висновки. Завершуючи дослідження поняття податкових санкцій і порядку їх застосування, зазначимо таке:

1. Податкова санкція – це застосований уповноваженими на те органами державної влади до фізичних та юридичних осіб за податкове правопорушення захід податкової відповідальності, що виражений у грошовій формі й зараховується до державного бюджету. Податкові санкції є різновидом фінансово-правових санкцій.
2. Систему податкових санкцій становлять грошові стягнення – штрафи й пені. Відповідно до загальноприйнятого в правовій науці поняття відповідальності як санкції, що полягає в позбавленні суб'єкта, який порушив норми права, певного блага, цінності, пеню слід розглядати як санкцію.
3. Податковий кодекс України доцільно доповнити нормою, що закріплює порядок поглинання менш суворої санкції більш суворою, і викласти її в такій редакції: "При здійсненні особою однієї дії (бездіяльності), що містить склад податкового правопорушення, відповідальність за які передбачена двома і більше статтями (частинами статей) цього Кодексу, податкове стягнення накладається в межах санкції, що передбачає покарання особи, яка вчинила зазначену дію (бездіяльність), більш суворим податковим стягненням".
4. Доцільно доповнити Закони України "Про Національний банк України" і "Про банки і банківську діяльність" нормою, яка встановлює, що в разі затримки виконання фінансовою установою платіжного доручення клієнта на перерахування платежів до бюджету за наявності на його рахунку необхідних коштів

або доручення податкового органу щодо безперечного стягнення з клієнта зазначених платежів унаслідок відсутності грошових коштів на кореспондентському рахунку фінансової установи ці платежі погашаються за рахунок обов'язкових резервів, що депонуються в Національному банку України.

5. При виявленні фактів невиконання або затримки виконання доручень платників податків на перерахування платежів у бюджетну систему за наявності коштів на рахунках клієнтів і кореспондентському рахунку кредитної організації слід було б передбачити заходи кримінальної відповідальності посадовців банків.

Список використаної літератури

1. Гуреев В. И. Российское налоговое право / В. И. Гуреев. – Москва : Экономика, 1997. – 383 с.
2. Кучерявенко М. П. Податкове право України : підручник / М. П. Кучерявенко. – Харків : Легас, 2012. – 584 с.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010 – № 229.
4. Пришва Н. Ю. Примусове стягнення (списання) обов'язкових платежів / Н. Ю. Пришва // Вісник господарського судочинства. – 2002. – № 3. – С. 166–172.
5. Тернова Л. В. Налоговая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / Л. В. Тернова // Финансы. – 1998. – № 9. – С. 27–30.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2014.

Занфиров М. В. Юридическая природа налоговых санкций как вида финансовых санкций

В статье определено понятие "налоговые санкции" как применяемые уполномоченными на то органами государственной власти к физическим и юридическим лицам за налоговое правонарушение меры налоговой ответственности, выражающиеся в денежной форме и зачисляющиеся в государственный бюджет. Налоговые санкции являются разновидностью финансово-правовых санкций. Систему налоговых санкций составляют денежные взыскания – штрафы и пени. Акцентируется внимание на том, что от налоговых санкций, являющихся мерами налоговой ответственности, необходимо отличать другие меры финансово-правового принуждения, применяемые налоговыми органами в сфере налоговой деятельности государства (например, проверка органами государственной налоговой службы налоговых деклараций, финансовой отчетности предприятий и организаций). Такие меры целесообразно отнести к превентивным мерам, с помощью которых можно осуществлять профилактику финансовых правонарушений, но не к финансово-правовым санкциям.

Ключевые слова: финансовая ответственность, налоговый орган, налоговая санкция, финансовая санкция, принцип юридической ответственности, налоговое правонарушение, одномоментное взыскание, бюджетное возмещение.

Zanfirov M. Legal Nature of Tax Penalties as Kind of Financial Sanctions

In this article the author defines the concept of "tax penalties" as used by authorized bodies of state power to individuals and legal entities for tax delinquency measures tax liability, expressed in cash and transferred to the state budget. Tax penalties are a form of financial and legal sanctions. The system of tax penalties are fines – fines and penalties. Attention is focused on the fact that from the tax penalties are measures of the tax liability must be distinguished other measures of financial and legal coercion applied by the tax authorities in the tax of the state (for example, checking the State Tax Service tax returns, financial statements and organizations). Such measures are advisable to include preventive measures by which you can prevent financial crime, but not to the financial and legal sanctions.

Tax Code of Ukraine proposed to supplement the paragraph that establishes the procedure for absorption of less severe penalties more severe and put it as follows: "In the exercise of individual single action (or inaction) that contains the tax offenses, responsibility for which the two or more articles (the articles) of the Code, the tax penalty is imposed within the sanctions that punishes a person who has committed a specified action (inaction), stricter tax collection".

The study proposed to amend the Law of Ukraine "On the National Bank of Ukraine" and "On Banks and Banking Activity" rule, which stipulates that in case of delay in execution of a financial institution payment order for transfer payments to the budget in the presence of his account of the necessary funds or commission tax authorities to recover from the undisputed client specified payment due to lack of funds on correspondent accounts of a financial institution, the payments are paid through mandatory reserve deposit with the National Bank of Ukraine.

Key words: financial responsibility, the tax authority, the tax penalty, the financial penalty, the principle of legal liability, tax offenses, one-stage punishment refund, budgetary compensation.

УДК 347.73:336.225.673(477)

Д. А. Коваль

здобувач

Національний університет "Одеська юридична академія"

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

У статті проаналізовано засади організації податкового контролю в деяких країнах світу. Визначено останні тенденції щодо організації контрольної роботи. Проведено порівняльний аналіз організації здійснення податкового контролю в іноземних країнах та Україні.

Ключові слова: податковий контроль, контролюючі органи, податкові органи, податкові перевірки.

Реформування податкової системи та пошук оптимальної моделі оподаткування вимагає аналізу зарубіжного досвіду організації податкового контролю.

Проблеми здійснення податкового контролю висвітлено в працях таких учених, як Л. М. Касьяненко, М. П. Кучерявенко, М. А. Маринів, Д. М. Рева, Ю. О. Соловійова та ін. Досліджуючи питання здійснення податкового контролю, автори зверталися до зарубіжного досвіду організації податкового контролю.

Набуття чинності Податковим кодексом України вимагає переосмислення певних аспектів організації податкового контролю. Крім того, визначений Урядом України курс щодо євроінтеграції вимагає вивчення іноземного досвіду з метою адаптації податкового законодавства України до законодавства ЄС.

Метою статті є аналіз досвіду зарубіжних країн у сфері податкового контролю та здійснення порівняльного аналізу податкового законодавства України й іноземних країн у сфері організації податкового контролю.

Однією з умов вступу держави до ЄС є адаптація та гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС.

Під егідою Єврокомісії у Брюсселі у 2012 р. була ухвалена Стратегія розширення та основних викликів 2012–2013, яка проголошує реформу державного управління одним із ключових пріоритетів. Така реформа спрямована на підвищення прозорості, підзвітності та ефективності, більш значну орієнтацію на потреби громадян і бізнесу. Адекватні адміністративні процедури, у тому числі щодо людських ресурсів та управління державними фінансами (збирання податків), а також щодо надійних і незалежних статистичних систем, мають основне значення для функціонування держави та реалізації реформ, необхідних для інтеграції в ЄС [11].

Таким чином, такі вимоги мають бути враховані у законодавстві України. Контролюючі органи України поступово переходять від виконання суто фіскальних функцій до надання адміністративних послуг. У зв'язку з цим, саме європейський досвід є

корисним для визначення правових засад організації податкового контролю.

Здійснення податкового контролю вимагає відповідних людських і фінансових витрат з боку держави. Тому держава зацікавлена в здешевленні процесу податкового контролю. Одним із головних завдань для вирішення цієї проблеми є збільшення частки добровільної сплати податків. На думку фахівців податкових органів Швеції, добровільна сплата податків досягається за рахунок налагодженого апарату контролю, що характеризується профілактикою, точністю та передбачуваністю; довіри платників податків, впевнених у гарній роботі податкової системи та виконанні податковими органами своїх завдань; введення доступних для розуміння правил оподаткування [12].

З метою отримання повної та достовірної інформації щодо діяльності платника податків у світовій практиці використовують різні джерела інформації.

Так, наприклад, податкові органи Італії здійснюють обмін інформацією з торговельною палатою промисловців ремісників і працівників аграрного сектору; податковою поліцією; податковим архівом і картотекою платників податків; відомством автомобільного реєстру цивільних транспортних засобів [12].

У діяльності податкових органів Швеції застосовують спеціальну комп'ютерну систему PUMA. Така система містить інформацію про платників податків за останні три роки, у тому числі дані податкових декларацій, суми оборотів, відомості, отримані від митних, ліцензійних, страхових та інших відомств. За кожним платником податків збирається близько 600 різних показників. Податкові інспекції можуть ініціювати різні умови пошуку, переглядати й порівнювати інформацію, обираючи платника податку для проведення перевірок [3, с. 65].

У Фінляндії ведеться розширений банк даних податкової служби, який формується за допомогою загальнодоступної інформації. У зазначеному банку даних міститься інформація кредитних бюро, аудиторів, реєстрів акціонерів компаній, кадастру об'єктів нерухомості, інформація про пайовиків, директорів, керуючих та інших фінансово відповідальних особах. Податкові органи Фінляндії здійсню-

ють активну боротьбу з економічними злочинами. Незаконні угоди і структури виявляються через перевірки конкретних громадян, що входять до певних груп ризику, і відстежуються їх персональні зв'язки [12].

Ще одним прикладом може слугувати практика США. У США поширені інформаційні кредитні бюро – приватні фірми, що спеціалізуються на зборі та аналізі даних стосовно фінансового становища приватних осіб і формують кредитні дос'є. Отримана податковими органами інформація з декларацій платників податків, документів фінансових і державних установ, а також кредитних дос'є вводиться в спеціальну комп'ютерну систему, обробляється й зіставляється з даними, що містяться в деклараціях платників податків. У результаті прийомів математичного моделювання відбираються декларації з "підвищеним потенціалом для ретельної перевірки" [2, с. 74].

Служба внутрішніх доходів США використовує близько сорока різних методик відбору, включаючи методи аналізу декларацій, використання інформації третіх осіб, матеріалів попередніх перевірок, перевірок інших платників податків тощо [2, с. 75].

У практиці контролюючих органів США широко застосовують параметричний метод попереднього контролю, який на основі математичного підходу дає змогу виявити декларації з імовірно недостовірними даними. Такі декларації підлягають ретельному аналізу, за результатами якого може бути ухвалене рішення про проведення додаткової камеральної перевірки, а у складних випадках – виїзної перевірки. Агенти Служби внутрішніх доходів наділені повноваженнями здійснювати податкові аудити, які передбачають вивчення всієї діяльності платника за певний період [8, с. 45].

Щодо підстав для здійснення податкових перевірок у США, то такими є порушення строків сплати податків, заниження податкового зобов'язання тощо. Податковий інспектор може ініціювати перевірку у випадку отримання ним інформації від платного інформатора [5, с. 271]. В Україні такі перевірки реалізуються лише в межах оперативно-розшукової роботи. При цьому інформатору винагорода не передбачається.

Слід зазначити, що практика збору інформації використовується і в Україні. Відповідно до п. 71.1 ст. 71 ПК України, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів – це комплекс заходів щодо збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій [7].

Згідно зі ст. 72 ПК України, для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючого органу використовується інформація, що надійшла: від платників податків і податкових агентів; від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Національного банку України; від банків, інших фінансових установ – інформація про наявність та рух коштів на рахунках платника податків; від ор-

ганів влади інших держав, міжнародних організацій або нерезидентів; за результатами податкового контролю.

Така практика започаткована Податковим кодексом України та застосовується лише 4 роки, тому вона перебуває лише на стадії становлення. Фактично, на сьогодні в Україні відсутній контроль за витратами платників податків, і така інформація не використовується щодо кожного платника податків. Здебільшого додаткова інформація про фінансовий стан платника податку збирається в процесі оперативно-розшукової роботи.

Одним із засобів, що використовується для викриття фактів приховування доходів, є зіставлення декларованих доходів із реальними витратами платника податків. Для цього його великі придбання за декілька років зіставляють із зазначеними в податковій декларації офіційними доходами за той самий період.

Французьке законодавство містить декілька видів податкових перевірок, зокрема, камеральні та виїзні. Податкові перевірки з виїздом на місце підкоряються певним правилам. Так, платник податків повинен бути попереджений про неї як мінімум за 10 днів. Без попередження раптова перевірка може бути проведена лише за наявності достовірної інформації про те, що підприємство ухиляється від сплати податків [4, с. 212].

Також у Франції існує така форма податкового контролю, як "діагностичний огляд", який проводиться стосовно малого бізнесу. Мета такої перевірки – оцінювання ризиків і достовірності даних в облікових документах платника податків. Під ризиком у цьому випадку слід розуміти можливість здійснення правопорушення платником податків. Діагностичні огляди включають аналіз облікових документів платника податків. При цьому особливу увагу звертають на облік грошових потоків. Весь діагностичний огляд займає, як правило, від двох до п'яти днів. Якщо інспектор вирішить, що ступінь ризику недостатня для призначення більш ретельної перевірки, процедура огляду завершується [6].

Слід також звернути увагу на тенденцію щодо об'єднання роботи зі збирання податків та митних платежів в одному органі. Так, у Великій Британії з квітня 2005 р. в результаті реформи адміністрування всіх видів податків було передано створеному Управлінню її Величності за податковими та митними зборами, яке об'єднало Відомство внутрішніх доходів та Митно-акцизне управління [10, с. 65]. У Німеччині у федеральному Міністерстві фінансів, поряд з податковим управлінням, є управління мит і акцизів [1]. В Австрії у складі Міністерства фінансів діють управління з податкових та митних платежів.

Україна також перейняла такий досвід. Так, 18.03.2013 р., згідно з указом Президента України, було створено Міністерство доходів і зборів України, яке стало правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України [9]. Така модель контролюючого органу є оптимальною, оскільки дає змогу в межах

одного органу здійснювати контроль за надходженням усіх дохідних джерел бюджетів.

Висновки. Проведений аналіз зарубіжного досвіду організації податкового контролю свідчить, що в українському законодавстві враховані основні тенденції щодо організації податкового контролю. Так, досвід деяких країн щодо використання сторонньої інформації з метою відбору платників податків, які будуть перевірятися, та виявлення об'єктів оподаткування втілений у межах інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючих органів в Україні (гл. 7 ПК України). Але в Україні слід більш широко використовувати можливості отримання інформації щодо фінансового стану платників податків. Саме витрати платника податків найясніше свідчать про його реальні доходи, що дає змогу контролюючим органам виявляти об'єкти оподаткування, приховані платниками податків.

Також слід позитивно оцінити поєднання роботи щодо збирання податків та митних платежів в одному органі. Це забезпечить здійснення ефективного податкового контролю за всіма дохідними джерелами.

Список використаної літератури

1. Аронов А. В. Налоги и налогообложение : учеб. пособ. [Электронный ресурс] / А. В. Аронов, В. А. Кашин. – Режим доступа: <http://fininform.biz/nalogi/143-organizatsionnaya-struktura-upravleniya-28764.html>.
2. Белоусов А. В. Процедуры разрешения налоговых споров по законодательству США : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Белоусов. – Москва, 2008.
3. Гойгереев К. К. Модернизация налогового администрирования в посткризисной экономике РФ : дис. ... канд. экон. наук / К. К. Гойгереев. – Орел, 2011.
4. Дернберг Р. Л. Международное налогообложение / Р. Л. Дернберг. – Москва : ЮНИТИ; Будапешт : COLPI, 1997.
5. Лещук І. В. Особливості здійснення податкового контролю в розвинутих федеративних державах / І. В. Лещук // Фінанси. – 2013. – № 4. – С. 269–272.
6. Налоговые проверки по-французски [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rnk.ru/journal/archives/2003/23/nalogovoe_administrirovanie/nalogovaya_reforma/102839_print.phtml.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 02.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Попова Л. В. Налоговые системы зарубежных стран : учеб.-метод. пособ. / Л. В. Попова, И. А. Дрожжина, Б. Г. Маслов. – Москва : Дело и Сервис, 2011. – 432 с.
9. Про Міністерство доходів і зборів : Указ Президента України від 18.03.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
10. Садовская Т. Д. Правовые и организационные аспекты совершенствования налогового контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Т. Д. Садовская. – Тюмень, 2007.
11. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf.
12. Web-представительство Европейської організації податкових адміністрацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iota-tax.org/>.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014.

Коваль Д. А. Правовые основы организации налогового контроля: сравнительная характеристика

В статье проанализированы основы организации налогового контроля в некоторых странах мира. Определены основные тенденции по организации контрольной работы. Осуществлен сравнительный анализ организации налогового контроля в зарубежных странах и Украине.

Ключевые слова: налоговый контроль, контролирующие органы, налоговые органы, налоговые проверки.

Koval D. The Legal Basis for the Organization of Tax Control: a Comparative Perspective

The bases of organization of tax control in some countries of the world are analysed in the article. The basic tendencies on organization of control work are defined. The comparative analysis of organization of tax control is carried out in foreign countries and Ukraine.

The entry into force of the Tax code of Ukraine requires rethinking some aspects of tax control. In addition, defined by the Government of Ukraine exchange rate against European integration requires a study abroad experience in order to adapt the tax legislation of Ukraine to EU legislation.

Regulatory authorities are gradually moving from a purely fiscal functions to provide administrative services. In connection with what the European experience is useful to determine the legal framework of the organization of tax control.

Tax control requires adequate human and financial cost to the state. Therefore, the government is interested in reducing the process of tax control. One of the main tasks to solve this problem is to increase the share of voluntary payment of taxes.

The analysis of foreign experience of organization of tax control shows that in the Ukrainian legislation takes into account the main trends in the organization of tax control. But in Ukraine should be more widely used ways to obtain information regarding the financial condition of the taxpayer. It costs the taxpayer as most clearly shown its real income that will allow regulatory agencies to identify the objects of taxation, hidden by the taxpayers.

Key words: tax control, supervisory authorities, tax authorities, tax verifications.

УДК 347.73:336.761(477)

Р. В. Мазурик

аспірант
Класичний приватний університет**ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ БЮДЖЕТНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ
ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

У статті досліджено аудит ефективності використання бюджетних коштів; запропоновано розробити методики оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади, в яких доцільно передбачити параметри звітності органів влади про ефективність здійснення видатків; проаналізовано правові засоби профілактики бюджетних правопорушень.

Ключові слова: бюджетно-правові санкції, бюджетні правопорушення, бюджетні повноваження, державний примус, фінансово-правовий примус, юридична відповідальність, фінансово-правова відповідальність.

Велика кількість правових норм у чинному Бюджетному кодексі України не забезпечена санкціями: ні спеціальною за конкретними гіпотезами й диспозиціями, ні загальною для їх цілого ряду. Не можна однозначно визнати це упущенням законодавця. Природа бюджетного права диктує свої особливості правового регулювання. Норми бюджетного права цілком виправдано можуть закріплювати тільки те, що треба робити, як інструкції, не встановлюючи санкції за кожне правопорушення. На наш погляд, це пояснюється тим, що ці норми призначені для державних службовців, які перебувають у відносинах службової підлеглості щодо самої держави. Оскільки є й інші важелі реалізації волі законодавця, немає потреби встановлювати додаткові охоронні механізми бюджетно-правового регулювання. Нам видається сумнівною сама доцільність встановлювати численні склади правопорушень у бюджетному праві для державних службовців, зважаючи на подальшу втрату привабливості державної служби. Між тим, це не виправдовує недоліків існуючого охоронного механізму бюджетно-правового регулювання.

Мета статті – дослідити особливості запобігання бюджетним правопорушенням за чинним законодавством України.

У сучасній юридичній літературі фінансово-правову відповідальність, особливості бюджетно-правових санкцій досліджували такі вітчизняні вчені, як: Л. К. Воронова, А. Й. Іванський, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, А. О. Монаєнко, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, В. Д. Чернадчук, Н. Я. Якимчук.

До таких норм можна віднести закріплення принципу ефективності та результативності. Цей принцип визначено в ст. 7 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Відповідно до ст. 7 цього Кодексу, бюджетна система України ґрунтується на таких принципах: принцип єдності бюджетної системи України; принцип збалан-

сованості; принцип самостійності; принцип повноти; принцип обґрунтованості; принцип ефективності та результативності; принцип субсидіарності; принцип цільового використання бюджетних коштів; принцип справедливості і неупередженості; принцип публічності та прозорості [1].

Для визначення кола обов'язків, що виникають з цих положень для суб'єктів, потрібно чітко визначити поняття ефективності та результативності. У науці цьому питанню присвячені окремі дослідження. Поняття "ефективність використання державних коштів і(чи) майна" означає позитивний ступінь соціально-економічної результативності витрачання запланованої кількості державних коштів і(чи) використання певного державного майна. При цьому зроблений акцент на досягненні результату певної якості при використанні заздалегідь запланованої кількості ресурсів (державних коштів або майна).

Видається доцільним також вивести це поняття з іншого терміна. Аудит ефективності використання бюджетних коштів є перевіркою економічності, продуктивності й результативності. Таким чином, зробимо висновок, що ефективність полягає в поєднанні економічності, продуктивності та результативності витрачання бюджетних коштів.

Надалі фігуруватиме й інший термін – "ефективність використання державних коштів". У межах нашої статті ми не заглиблюватимемося у відмінності (цей термін хоч і є доречнішим, але поки що говоритимемо лише про бюджетні кошти).

Конкретної санкції за порушення цього принципу не передбачено, проте, законодавцем позначено обов'язок учасників бюджетного процесу при виконанні бюджетів використати найменший обсяг коштів і досягати найкращого результату.

На наш погляд, обґрунтовано вже зараз визнати неефективне й нерезультативне витрачання бюджетних коштів порушенням бюджетного законодавства. Проте в процесі вдосконалення чинного бюджетного за-

конодавства України слід однозначно вказати на пряму незаконність неефективного витрачання коштів, підкріпивши й забезпечивши його охоронними інститутами.

Цей принцип виділяється серед інших, закріплених чинним Бюджетним кодексом України, оскільки останнім часом вибудовуються зміни у функціонуванні бюджетної системи – бюджетування, націлене на результат.

Необхідне створення механізмів стимулювання учасників бюджетного процесу до підвищення ефективності бюджетних видатків і проведення структурних реформ. Зважаючи на значущість інституту ефективного використання бюджетних коштів, ми вважаємо доцільним вивчити питання правових засобів запобігання подібним порушенням бюджетного законодавства.

Чинне законодавство України містить тільки декілька правових засобів, які можна вважати правовими засобами профілактики порушень бюджетного законодавства. Це норми Бюджетного кодексу України від 08.08.2010 р. № 2456-VI (ст. 109–115), що закріплюють контрольні повноваження органів державної влади з виявлення фактів порушення бюджетного законодавства України, Закон України “Про Рахункову палату”, Положення, затверджені Указами Президента України, про Державну фінансову інспекцію України, про Міністерство фінансів України, про Державну казначейську службу України.

Попередній контроль проводять у ході обговорення й затвердження проекту законів про бюджет та інших проектів з бюджетно-фінансових питань. Попередній контроль здійснюють на стадії складання кошторисів бюджетних установ, розрахунків на отримання субвенцій та інших коштів з бюджету. Отже, розглядаючи й затверджуючи бюджет, представницькі органи влади (Верховна Рада України та відповідні місцеві ради) реалізують попередній бюджетний контроль.

В. Г. Мельничук, як і більшість фахівців, стосовно парламентського контролю вживає визначення “зовнішній” і “незалежний”: “Система дійового державного фінансового контролю складається з двох однаково важливих частин: внутрішнього (урядового) державного фінансового контролю (Міністерство фінансів, ГоловКРУ, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація тощо) та зовнішнього – незалежного державного фінансового контролю та державного аудиту (Рахункова палата)” [3, с. 34].

Крім того, відповідно до Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України Указом Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011, Держфінінспекція України для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку: проведення: інспектування у формі планових та позапланових ревізій певного комплексу чи окремих питань фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій, визначених у підпункті 1 пункту 4 цього

Положення; державного фінансового аудиту; перевірки державних закупівель [4].

Проте, на нашу думку, бюджетний аудит має здійснювати саме Рахункова палата України.

Так, Рахункова палата України, відповідно до ст. Закону України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР, повноважна здійснювати експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проводити експертизу проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань державного бюджету і фінансів України; здійснювати аналіз і дослідження порушень і відхилень бюджетного процесу, підготовку і внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо їх усунення, а також удосконалення бюджетного законодавства в цілому [2].

Відповідно до ст. 2 цього Закону, завданням Рахункової палати є здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів [2].

На підставі цих норм Рахункова палата проводить аудит ефективності використання бюджетних коштів на предмет їх витрачання. Розглянемо суть цього інституту.

Мета аудиту ефективності використання бюджетних коштів полягає у визначенні ефективності використання бюджетних коштів шляхом проведення перевірок діяльності органів публічної влади.

В умовах відсутності детального регулювання цього інституту, для вивчення його механізму необхідно звернутися до положень науки та практики. Аудит ефективності використання бюджетних коштів у державному фінансовому контролі виконує декілька основних завдань, серед яких можна виділити такі [5, с. 91]:

1. Надає інформацію законодавчому органу про рівень якості управління й ефективності використання бюджетних коштів. На основі висновків за результатами аудиту ефективності органи законодавчої та виконавчої влади можуть приймати відповідні рішення щодо визначення або коригування пріоритетів бюджетних видатків з метою підвищення їх ефективності, припинення реалізації чинних цільових програм або розробки нових програм тощо.

2. Підвищує відповідальність, прозорість і підзвітність у роботі органів виконавчої влади й інших одержувачів бюджетних коштів.

3. Сприяє підвищенню якості управління й ефективності використання бюджетних

коштів шляхом розробки за результатами аудиту ефективності відповідних рекомендацій і їх упровадження в діяльність не тільки перевірених, але й інших органів державної влади.

Прикладом, що яскраво ілюструє відмінність між аудитом ефективності й перевіркою тільки цільового використання, є перевірка і цільового, і ефективного використання коштів, виділених на створення телекомунікаційної системи віддаленого доступу сільських шкіл до інформаційних освітніх ресурсів у Міністерстві освіти і науки України, проведеної Рахунковою палатою в 2013 р. Вона виявила, що виділені на це кошти Державного бюджету використані за призначенням, проте придбане у 2013 р. устаткування лежить на складах, тобто кошти використані неефективно.

Як ми бачимо, аудит ефективності використання бюджетних коштів призначений для виявлення неефективного використання бюджетних коштів і подальшого усунення цих фактів. Чи запобігає це неефективному використанню в майбутньому, тобто чи є цей інститут правовим засобом профілактики порушень бюджетного законодавства, залежить від наслідків розкриття такого факту для певних осіб. Це питання ми детальніше розглянемо далі.

Загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля перевіряються на предмет ефективності використання бюджетних коштів. Так, відповідно до п. 6 ст. 7 Закону України "Про Рахункову палату", Рахункова палата здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою України [2].

Відповідно до ст. 23 цього Закону, Рахункова палата перевіряє фінансування затверджених Верховною Радою України загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля і розглядає матеріали з цих питань на засіданнях Колегії Рахункової палати [2].

Рахункова палата за дорученням Верховної Ради України може давати висновки та проводити експертизу проектів законодавчих актів з питань управління й розпорядження об'єктами права державної власності, якщо вони з цією метою попередньо були направлені до Рахункової палати суб'єктами права законодавчої ініціативи.

У разі виявлення порушень або невиконання встановлених законодавством України вимог щодо збереження, використання об'єктів державного майна чи несвоєчасної сплати до Державного бюджету України коштів, отриманих від розпорядження та управління майном, що є об'єктами права державної власності, Рахункова палата має право

ставити перед відповідними державними органами питання про притягнення винних осіб до відповідальності, передбаченої чинним законодавством України, та інформувати про це Верховну Раду України [2].

Р. О. Яцкін пропонує з метою більш дієвого впровадження інституту аудиту ефективності використання бюджетних коштів ст. 23 цього Закону України "Про Рахункову палату" від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР доповнити такими абзацами [5, с. 101]:

За кожною загальнодержавною програмою щорічно проводиться оцінка ефективності її реалізації. Порядок проведення і критерії вказаної оцінки встановлюються відповідно Кабінетом Міністрів України.

За результатами перевірки Кабінетом Міністрів України не пізніше ніж за один місяць до дня внесення проекту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України може бути прийнято рішення щодо подальшої її реалізації, зменшення, починаючи з наступного фінансового року, бюджетних асигнувань на реалізацію програми або про припинення операцій з бюджетними коштами.

У разі прийняття цього рішення й за наявності відповідних контрактів у Державному бюджеті України можуть передбачатися бюджетні асигнування на виконання видаткових зобов'язань, що виникають з вказаних контрактів, щодо яких сторонами не досягнута угода про їх припинення.

На наш погляд, наведена стаття не надто детальна, але тут чіткіше видно два засадничі елементи інституту бюджетного аудиту ефективності. По-перше, це своєрідна санкція за порушення бюджетного законодавства України, яка відповідатиме ст. 117 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, згідно з якою за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу [1]: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства; зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення бюджетних асигнувань; зменшення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; зупинення дії рішення про місцевий бюджет; безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів; інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України.

Тільки в такому вигляді цей інститут бюджетного аудиту сам не набуде ефективності, оскільки за результатами констатації Рахунковою палатою, що кошти використовуються неефективно, у подальшому буде прийнято рішення про зменшення бюджетних асигнувань, тож результатом буде лише згортання бюджетного фінансування.

Таким чином, загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля можуть і не досягти

своїх цілей, наслідки перевірок Рахункової палати не будуть переконливими.

Другий елемент цього інституту – це критерії ефективності або мети. Для кожної програми необхідно розробити заздалегідь показники, що відповідають об'єктивно на питання, чи досягнуті цілі, тобто чи використані бюджетні кошти ефективно. Інакше оцінка аудиторів Рахункової палати була б суб'єктивною.

Більше того, внаслідок об'єктивної складності аудиту ефективності використання бюджетних коштів (поєднання правових, економічних, статистичних та інших аспектів) не видається можливим встановити в правових нормах конкретні методики розрахунку міри результативності використання державних коштів і (чи) майна та визначення конкретних кількісних показників. Це завдання є загальним для економічної, статистичної, математичної й інших наук. Між тим правові норми повинні встановлювати єдині критерії визначення ефективності використання державних коштів і (чи) майна, з якими можуть бути порівняні отримані економічні, статистичні та інші дані. Таким чином, оцінка ефективності використання державних коштів (майна) – це висновок органу державного фінансового контролю про міру результативності використання державних засобів і (чи) майна, зроблений на основі порівняння отриманих при проведенні контрольних заходів економічних, статистичних і інших даних про об'єкт контролю з критеріями ефективності, встановленими в нормах законодавства України.

Для реалізації викладених підходів необхідно:

1) затвердити порядок розробки, реалізації й оцінювання ефективності загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку, охорони довкілля з внесенням відповідних змін у Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-IV;

2) враховуючи перелік загальнодержавних програм, визначених у ст. 3 Закону України "Про державні цільові програми", вжити таких заходів, як:

- економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципів нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості

життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;

- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення;

3) організувати підготовку проектів програм з відображенням у них, зокрема, таких основних питань:

- обґрунтування мети й завдань програми, її внеску в досягнення (реалізацію) довгострокових цілей (пріоритетів) соціально-економічного розвитку України;
- аналіз початкової ситуації, тенденцій, що склалися, і прогнозованих, основних проблем у відповідній сфері;
- прогноз кінцевих результатів програми, що характеризують цільовий стан, зміну рівня і якості життя населення, соціальної сфери, економіки, громадської безпеки, державних інститутів, міри реалізації інших суспільно значущих інтересів і потреб у відповідній сфері.

Необхідно розробити методики оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади, в яких доцільно передбачити параметри звітності органів влади про ефективність витрат, оцінювання досягнутих результатів щодо планів, встановлення відповідних критеріїв для виміру якості, кількості й вартості кінцевих результатів діяльності організацій; організувати дієвий бюджетний аудит ефективності використання бюджетних асигнувань, визначивши критерії ефективності й результативності їх використання.

Висновки. Таким чином, цей інститут аудиту ефективності використання бюджетних коштів потребує розвитку відповідно до наведених керівних положень. Ми робимо висновок, що критерії ефективності – порушення частина аудиту ефективності як правового засобу профілактики порушень бюджетного законодавства.

Ми бачимо, що від декларування того, що бюджетні кошти повинні використовуватися ефективно й результативно, законодавець має переходити до чіткого механізму

му, який забезпечить реалізацію цього принципу. Особливе місце в ньому необхідно відвести правовим засобам профілактики порушення цього принципу, які полягатимуть у контрольних повноваженнях Рахункової палати з проведення аудиту ефективності та правових або організаційних наслідках таких заходів.

На сьогодні інститут бюджетного аудиту ефективності, при всій його перспективності й актуальності, не можна визнати до кінця оформленим правовим засобом профілактики порушень бюджетного законодавства. Як сама норма про обов'язок ефективного витрачання коштів, так і механізм запобігання її порушенням підлягають подальшому розвитку відповідно до наведених розпоряджень і постанов Уряду України, а також наукових праць науковців.

Аудит ефективності використання бюджетних коштів призначений для виявлення неефективного використання бюджетних коштів і подальшого усунення цих фактів, він запобігає неефективному їх викори-

станню в майбутньому, він є одним із дієвих правових засобів профілактики порушень бюджетного законодавства.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Закон України "Про Рахункову палату" від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
3. Мельничук В. Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн / В. Г. Мельничук // Фінансовий контроль. – 2002. – № 2. – С. 33–36.
4. Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rads.gov.ua.
5. Яцкін Р. О. Особливості здійснення бюджетного контролю в Україні / Р. О. Яцкін // Право та державне управління. – 2012. – № 1. – С. 88–93.

Стаття надійшла до редакції 08.08.2014.

Мазурик Р. В. Особенности предупреждения бюджетных правонарушений по действующему законодательству Украины

В статье исследуется аудит эффективности использования бюджетных средств; предлагается разработать методики оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти, в которых целесообразно предусмотреть параметры отчетности органов власти об эффективности осуществления расходов; анализируются правовые средства профилактики бюджетных правонарушений.

Ключевые слова: бюджетно-правовые санкции, бюджетные правонарушения, бюджетные полномочия, государственное принуждение, финансово-правовое принуждение, юридическая ответственность, финансово-правовая ответственность.

Mazurik R. The Features of Warning of Budgetary Offences on Current Legislation of Ukraine

The article is dedicated to the audit of efficiency of the use of budgetary facilities, its aim, the author suggests to work out methodologies of evaluation of efficiency of activity of executive bodies in that it is expedient to envisage the parameters of accounting of government bodies about efficiency of realization of charges, analyses legal facilities of prophylaxis of budgetary offences

The current legislation of Ukraine contains a few legal facilities that can be considered legal facilities prophylaxis of violations of budgetary legislation only. There are norms of the Budgetary code of Ukraine from 8 July 2010 № 2456-VI (articles 109–115).

Previous control has been conducted during a discussion and claim of project of laws on a budget and other projects on budgetary issues. Previous control comes true on the stage of stowage of estimates of budgetary establishments, calculations on the receipt of subventions and other money from a budget. Thus, examining and asserting a budget, representative government (Verkhovna Rada of Ukraine and corresponding local advices) bodies will realize previous budgetary control.

The aim of audit of efficiency of the use of budgetary facilities consists in determination of efficiency of the use of budgetary facilities by realization of verifications of activity of public government bodies.

The audit of efficiency of the use of budgetary facilities in state financial control executes a few basic tasks among that it is possible to distinguish such:

It provides an information to the legislative body about the level of quality of management and efficiency of the use of budgetary facilities. On the basis of conclusions on results the audit of efficiency legislative and executive government bodies can accept corresponding decisions in relation to determination or adjustment of priorities of budgetary charges with the aim of increase of their efficiency, stopping of realization of the operating having a special purpose programs or new program development and others like that.

It promotes responsibility, transparency and accountability in-process executive and other recipients of budgetary facilities bodies.

It assists upgrading of management and efficiency of the use of budgetary facilities by development on results the audit of efficiency of corresponding recommendations and their introduction in activity not only tested but also other public authorities.

Key words: budgetary-legal approvals, budgetary offences, budgetary plenary powers, state compulsion, financially-legal compulsion, legal responsibility, financially-legal responsibility.

УДК 342.9(477)

І. В. Новасардова

кандидат юридичних наук
помічник судді Господарського суду Запорізької області

**ОНОВЛЕНИЙ ПОГЛЯД НА СИСТЕМАТИЗАЦІЮ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

У статті досліджено нормативно-правове регулювання у сфері безпеки дорожнього руху, визначено проблемні питання та надано пропозиції щодо їх вирішення. Обґрунтовано необхідність систематизації адміністративного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Відзначено доцільність прийняття кодифікованого законодавчого акта, який би об'єднав у собі положення чинних законів України в цій сфері, правил і настанов щодо діяльності органів державної влади в цьому напрямі. Доведено необхідність прийняття Дорожньо-транспортного кодексу України.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, дорожній рух, правоохоронні органи, адміністративні правопорушення, систематизація, суб'єкти забезпечення безпеки дорожнього руху, кодифікація, державні органи, кодекс, настанови, інструкція, положення, правила.

Бажання України набути повноправного членства в Європейському Союзі та налагодити ефективне співробітництво в пріоритетних напрямках об'єктивно вимагає від України створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури й демократії, забезпечення сталого розвитку держави та реформування її правової системи. Саме із цією метою в Україні й була розпочата адміністративна реформа.

Так, відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, до її першочергових завдань належить запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [7]. Отже, можна констатувати, що адміністративна реформа є складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні, зокрема відносин, які виникають з приводу забезпечення безпеки дорожнього руху.

Проблемні питання визначення та розуміння безпеки дорожнього руху висвітлено в працях вітчизняних і зарубіжних учених: Ф. Гончаренка, С. Гусарова, О. Домашенко, В. Доненко, В. Єгупенко, В. Лук'янова, Р. Сайфуліна, О. Саманової, В. Розвадовського та ін.

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове регулювання у сфері безпеки дорожнього руху, визначити проблемні питання, надати пропозиції щодо їх усунення.

Як зазначає В. Гіжевський, не можна назвати жодної ділянки суспільного життя, яка б тим чи іншим чином, тією чи іншою мірою не була пов'язана з процесом авто-транспортуювання. До цього процесу прямо чи опосередковано залучаються відповідні

засоби, методи, форми, принципи та правила поведінки, які породжують дорожньо-транспортні відносини, створюючи безпеку дорожнього руху. Для того, щоб набути певного змісту, ці відносини потрібно врегулювати [3, с. 98]. Одним з основних напрямів їх урегулювання є створення систематизованого законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на сучасному етапі входження України до Європейського правового простору.

Загалом правила, норми та стандарти, що стосуються безпеки дорожнього руху, становлять суттєву частину законодавства про автомобільний транспорт. Саме від дотримання вимог таких норм залежить рівень безпеки функціонування автомобільного транспорту. Виконання більшості цих правил забезпечується заходами адміністративної відповідальності. Не випадково окремі дослідники зазначають, що наявність адміністративної санкції є загальною ознакою для всіх правил, які діють на автомобільному транспорті [11, с. 196].

Найбільш загальні положення щодо забезпечення безпеки дорожнього руху містяться в нормативно-правових актах, таких як:

- Закон України "Про дорожній рух" від 30.06.1993 р.;
- Закон України "Про автомобільні дороги" від 08.09.2005 р.;
- Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" від 24.09.2008 р. [9];
- Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні" від 12.11.2004 р.;
- Указ Президента України "Програма інтеграції України до Європейського Союзу" від 14.09.2000 р. №1072/2000;

- Указ Президента України “Про поліпшення інформаційного забезпечення на автомобільних дорогах України” від 22.01.2001 р. №30/2001;
- Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні” від 20.11.2007 р. № 1121/2007;
- Розпорядження Президента України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху” від 19.12.2005 р. № 1289/2005-рп;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Правила дорожнього руху” від 10.10.2001 р. № 1306.

Як слушно зазначає А. Собакарь, на відміну від інших держав, в Україні діє значна кількість нормативних джерел у сфері автомобільного транспорту, які умовно можна поділити на декілька груп. Зокрема, це нормативно-правові акти, які:

- закріплюють загальні засади організації роботи автомобільного транспорту України та діяльності суб’єктів державного управління цією галуззю;
- регулюють питання організації та порядку здійснення контролю на автомобільному транспорті;
- регулюють питання порядку здійснення ліцензування, сертифікації та стандартизації на автомобільному транспорті;
- закріплюють основи збирання інформації про стан безпеки дорожнього руху, її обліку та аналізу;
- містять вимоги до технічного стану транспортних засобів та встановлюють порядок їх перевірки щодо відповідності цим вимогам і нормам безпеки дорожнього руху;
- регулюють питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, а також забезпечують охорону праці на автомобільному транспорті;
- регулюють питання відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт тощо [12, с. 91–92].

Аналізуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що велика кількість нормативних джерел у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху помітно ускладнює можливість правильно орієнтуватися в чинному законодавстві та застосовувати його на практиці. Крім того, більшість норм права у сфері безпеки дорожнього руху мають бланкетний характер.

За таких обставин склалася ситуація, коли певне правило, важливе з погляду безпеки дорожнього руху, закріплено в одному нормативному акті, а заходи адміністративної відповідальності за його порушення – в іншому. Очевидно, що визначити ознаки такого порушення можна, лише звернувшись до змісту порушеного правила. Якщо ж порушене правило міститься в підзаконному нормативному акті, якими є,

наприклад, чинні Правила дорожнього руху, то посилання на нього не буде відповідати конституційному положенню щодо визначення підстав адміністративної відповідальності виключно законами України [2, с. 42].

Саме тому сьогодні адміністративно-правова наука має переосмислити певні поняття та категорії адміністративної відповідальності; проаналізувати суспільні відносини, які виникли під впливом змін у законодавстві й котрі необхідно охороняти за допомогою норм цього правового інституту; класифікувати та кодифікувати [8, с. 79].

У зв’язку із цим деякі вчені висловлюють пропозицію щодо необхідності зміни принципів побудови українського адміністративно-деліктного законодавства на користь “декодифікації” Особливої частини чинного КУпАП [1, с. 12]. На їх думку, більшу частину складів адміністративних правопорушень, у тому числі у сфері безпеки дорожнього руху, треба визначати у відповідних галузевих законах, а не в КУпАП.

Це підтверджує й той факт, що до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення із часу його прийняття Верховною Радою Української РСР 07.12.1984 р. було внесено понад 220 змін і доповнень, це значно перевищує кількість статей самого Кодексу, на що цілком слушно звертають увагу окремі науковці [5].

На сьогодні триває підготовка оновленого Кодексу України про адміністративні правопорушення, існує вже три законопроекти: проект Кодексу України про адміністративні проступки, розроблений групою фахівців у Верховному Суді України, проекти Кодексу України про адміністративну відповідальність, розроблений у Центрі політико-правової реформи, і проект Кодексу України про адміністративні проступки. Ці проекти нормативних актів підготовлені на основі переосмислення понять і категорій, продиктованого змінами розвитку суспільних процесів. З’являється нове поняття адміністративного проступку, його суб’єктом передбачається не тільки фізична особа, а і юридична, запроваджено інститут співучасті в скоєнні проступку [4, с. 69].

Тобто всі шляхи передбачають реформування сучасного адміністративного законодавства, удосконалення підходів до його подальшої кодифікації й приведення його до упорядкованих нормативно-правових актів – кодексів.

У контексті проведення адміністративної реформи, яка, поряд з метою раціоналізації системи управління, має на меті реформування адміністративного законодавства, його кодифікації.

Таким чином, стає очевидною проблема визначення тих критеріїв, за якими було б найбільш доцільно проводити систематизацію адміністративного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього

руху. У цій ситуації, по-перше, слід послідовно й системно вивчати норми давньоримського права та його галузей публічного й приватного права. По-друге, тримати руку "на пульсі" світових тенденцій права, аналізувати пропозиції міжнародних організацій. Саме вираженням такого підходу до реформування приватного права стала Концепція адміністративної реформи в Україні [10]. Вона задекларувала новітні підходи до розробки та прийняття комунікативних кодексів, в яких би поєднувались матеріальні та процесуальні норми публічного права, цим самим здійснила взаємонаповнюваність різних підгалузей права.

Із цього приводу досить слушно зауважує І. Голосніченко, акцентуючи увагу на тому, що Кодекс повинен відрізнитися властивим йому предметом, видом суспільних відносин. Кодифікації повинні підлягати норми галузі права, підгалузі або правового інституту. У цілому норми адміністративного права неможливо кодифікувати, як це вже було з'ясовано при підготовці Концепції адміністративного права в 1978 р., тому почали з'являтися кодифіковані акти, якими систематизовано норми окремих інститутів адміністративного права [4, с. 75].

При проведенні систематизації адміністративного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху доцільним є видання кодифікованого законодавчого акта, який би об'єднав у собі положення чинних Законів України в цій сфері, чинні правила й настанови, діяльність органів державної влади в цьому напрямі. Таким кодифікованим нормативно-правовим актом повинен стати Дорожньо-транспортний кодекс України.

Спробою реалізації такої ідеї є розробка у 2003 р. проекту Кодексу України про дорожній рух [6].

Проект Кодексу України про дорожній рух запропонована до ухвалення Верховною Радою України з метою приведення чинних нормативно-правових актів у сфері дорожнього руху у відповідність до міжнародних актів, які ратифіковані Верховною Радою України, та Конституції України, а також з метою зведення всіх нормативно-правових актів України у сфері дорожнього руху до одного законодавчого акта, яким будуть урегульовані всі правовідносини, що виникають у державі у сфері дорожнього руху. Кодекс України про дорожній рух містить 17 розділів, 19 глав та 240 статей.

Цим проектом Кодексу України про дорожній рух було запропоновано врегулювати такі правовідносини:

- правила дорожнього руху;
- правила допуску транспортних засобів до дорожнього руху;
- правила допуску громадян до участі в дорожньому русі;
- правила проведення державного технічного огляду транспортних засобів;

- правила реєстрації транспортних засобів;
- правила ввезення транспортних засобів на територію України;
- компетенції органів влади та громадян;
- вимоги до автомобільних доріг;
- вимоги до транспортних засобів;
- відповідальність за порушення у сфері дорожнього руху;
- порядок провадження у справах про порушення у сфері дорожнього руху.

За оцінками незалежних експертів, цей проект Кодексу має низку недоліків. Зазначимо лише деякі з них у частині систематизації адміністративно-деліктного законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, а саме: його норми були спрямовані на врегулювання лише деяких аспектів забезпечення безпеки дорожнього руху, наприклад, окрема глава містить понад 20 статей, що передбачають ознаки складів адміністративних правопорушень у сфері дорожнього руху та заходи адміністративної відповідальності за їх вчинення (ст. 157–182 проекту), але не передбачає статті Кримінального кодексу України, які стосуються кримінальної відповідальності за злочини проти безпеки автомобільного транспорту, або статті Господарського і Цивільного кодексів України, які стосуються транспортних перевезень тощо. При цьому норми, які запропоновані в цьому Кодексі, не повинні дублюватися в інших нормативно-правових актах, їх доцільно скасувати або змінити.

Отже, питання систематизації та комплексного дослідження проблем систематизації законодавства у сфері безпеки дорожнього руху є дуже важливим на сьогодні і потребує, перш за все, наукового підходу.

Багатогранність та суперечливість дорожньо-транспортного законодавства вимагає при розгляді питання про систему безпеки дорожнього руху особливої уваги до нині існуючих прогалин та колізій чинного транспортного законодавства, адже існують побоювання, що недосконалість чинних правових норм, які регулюють відповідальність за транспортні правопорушення, може повторитися й у Дорожньо-транспортному кодексі України.

Множинність правотворчих органів, великий масив нормативних документів та неоднозначність їх тлумачення породжують несумісність дорожньо-транспортного законодавства з іншими галузями права, суперечності правового регулювання дорожньо-транспортних відносин і, як наслідок, численні помилки, обмеження прав учасників дорожнього руху, незахищеність інтересів держави.

Висновки. Недосконалість чинної системи забезпечення безпеки дорожнього руху та відсутність чіткої, доведеної, однозначної системи правопорушень породжує велику кількість спірних питань, підтримує повагу громадян до закону, що негативно впливає на стан транспортної дисци-

пліни, призводить до збільшення дорожньо-транспортних правопорушень.

У зв'язку із цим при подальшому вдосконаленні та систематизації адміністративного й дорожньо-транспортного законодавства України варто, на наш погляд, продовжити цю роботу за такими основними напрямками:

1. Прийняти Дорожньо-транспортний кодекс, який би містив у собі всю систему норм права, а саме: закріплював загальні засади організації роботи автомобільного транспорту України та діяльності суб'єктів державного управління цією галуззю; регулював питання організації та порядку здійснення контролю на автомобільному транспорті; регулював питання порядку здійснення ліцензування, сертифікації й стандартизації на автомобільному транспорті; закріплював збір інформації про стан безпеки дорожнього руху, її обліку та аналізу; містив вимоги до технічного стану транспортних засобів і встановлював порядок їх перевірки щодо відповідності цим вимогам та нормам безпеки дорожнього руху; регулював питання підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, а також охорону праці на автомобільному транспорті; регулював питання відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт з урахуванням норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Цивільного та Господарського кодексів тощо.

Для цього необхідно внести відповідні зміни до нормативно-правових актів із цього напрямку. З метою уникнення дублювань норм права в окремих законодавчих та відомчих актах доцільно їх скасувати (втратити чинності на підставі Дорожньо-транспортного кодексу).

2. Необхідно провести ретельну "ревізію" адміністративно-правових норм чинних нормативно-правових актів у сфері забезпечення дорожнього руху, що регламентують відповідальність за вчинення досліджуваних правопорушень. Метою такої роботи повинно стати збереження, а при необхідності – більш точне і юридично чітке формулювання тих принципових положень про відповідальність за порушення правил дорожнього руху й за адміністративні правопорушення, що посягають на нормальну діяльність органів державної влади, а також про провадження у справах про них, що були перевірені часом та підтвердили свою доцільність і обґрунтованість з погляду законності й забезпечення процесуальних гарантій прав громадян, посадових і юридичних осіб.

Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Н. Хорошак // Право України. – 2004. – № 11. – С. 11–15.
2. Бурбело Б. Ю. Деякі проблеми систематизації адміністративно-деліктного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху / Б. Ю. Бурбело // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 6. – С. 41–45.
3. Гіжевський В. К. Нормативні акти, що регулюють транспортну систему України / В. К. Гіжевський // Кримський юридичний вісник. – 2008. – № 2 (3). – С. 97–106.
4. Голосніченко І. П. Адміністративне законодавство – нові підходи до кодифікації / І. П. Голосніченко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 6. – С. 68–76.
5. Доненко В. В. Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми / В. В. Доненко, В. К. Колпачков. – Донецьк, 2003. – С. 37.
6. Кодекс України про дорожній рух : Законопроект від 23.12.2003 р. № 4552 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Київ, 2008. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zwebjn/webproc34?id=&pf3511=16825&pf35401=45422>.
7. Кравцов А. С. Ідеологічна складова адміністративно-правової реформи в Україні / А. С. Кравцов // Юстиніан. – 2006. – № 22.
8. Лукашевич В. Г. Проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності у світлі вимог Європейських стандартів / В. Г. Лукашевич, Ю. А. Дорохіна // Держава та регіони. Серія: Право. – 2008. – № 3. – С. 78–82.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24.09.2008 р. № 586-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 10–11. – Ст. 137.
10. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
11. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія / В. Й. Развадовський ; НУВС МВС України. – Харків : НУВС, 2004. – 284 с.
12. Собакар А. О. Законодавство України про автомобільний транспорт: питання становлення та розвитку / А. О. Собакар // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 2. – С. 87–98.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2014.

Новосардова И. В. Обновленный взгляд на систематизацию административно-правовых норм в сфере обеспечения безопасности дорожного движения

В статье проанализировано нормативно-правовое регулирование в сфере безопасности дорожного движения, определены проблемные вопросы и даны предложения по их решению. Обоснована необходимость систематизации административного законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Отмечена целесообразность принятия кодифицированного законодательного акта, который бы объединил в себе положения действующих законов Украины в данной сфере, правил и установок относительно деятельности органов государственной власти в данном направлении. Доказана необходимость принятия Дорожно-транспортного кодекса Украины.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, дорожное движение, правоохранительные органы, административные правонарушения, систематизация, субъекты обеспечения безопасности дорожного движения, кодификация, государственные органы, кодекс, установки, инструкция, положение, правила.

Novosardova I. Updated Look at the Systematization of Administrative Law in the Field of Road Safety

This article explores the legal regulation in the field of road safety issues are covered and presented proposals for their elimination. The author analyzes the key trends of administrative reform in Ukraine, which indirectly affected the systematization of administrative law in the field of road safety.

The author notes that administrative reform is part of a wider process of transformation of social relations in Ukraine including relationships that arise about road safety. It is noted that the rules, regulations and standards relating to road safety, are an essential part of the legislation on road transport.

Analyzed bills Code of Ukraine on Administrative Offences, expressed the author's vision controversial provisions. The necessity systematization of administrative law in the field of road safety. Specified on the feasibility of adopting codified legislative act that would combined the provisions of existing laws of Ukraine in this sphere, rules and instructions, activities of public authorities in this area. The necessity of adopting Traffic Code of Ukraine.

Key word: road safety, traffic, police, administrative offenses, ordering, subjects of road safety, codification, government agencies, codes, guidelines, instructions, regulations, rules.

ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЙОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ПЕРІОД ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано специфічні ознаки інституту адміністративної відповідальності. Розглянуто позиції науковців щодо поняття "адміністративна відповідальність", подано авторське бачення зазначеної дефініції. Досліджено підстави виникнення адміністративної відповідальності, її заходи, процедуру застосування.

Ключові слова: відповідальність, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення.

У формуванні чинної системи органів державної влади України провідну роль відіграють чинники, що сприяють зміцненню правової основи функціонування держави, неухильному дотриманню в усіх сферах діяльності суспільства законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади. Посилення законності й державної дисципліни безпосередньо пов'язано з підвищенням якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади, зокрема новими підходами до вирішення важливих завдань, що постають перед незалежною державою сьогодні.

Правовідносини в діяльності органів виконавчої влади регулює велика кількість наказів, інструкцій та інших нормативних документів, юридична сила яких проблематична, нерідко не відповідає вимогам нормотворення та юридичної техніки, колізійна. Це значною мірою спричиняє можливість недотримання чинного законодавства юридичними, фізичними, а також посадовими особами.

Поряд із цим особливої гостроти набула проблема боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями, які створюють серйозну загрозу розбудові молодій незалежній держави. Необхідність посилення боротьби зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, підвищення значення й ролі адміністративної відповідальності в цьому процесі зумовлюють актуальність і важливість глибокого та комплексного дослідження широкого кола питань.

Значущість проблеми адміністративної відповідальності підтверджує інтенсивне реформування адміністративно-деліктного законодавства протягом останнього десятиріччя.

Невирішеність великої кількості проблем адміністративної відповідальності пов'язана з недостатньою науковою розробкою понятійного апарату. Проблеми адміністративної відповідальності протягом тривалого часу досліджували такі науковці-адміністративисти, як:

А. Агапов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Галага, І. Голосніченко, С. Гончарук, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, Б. Лазарєв, С. Петков та ін.

Вивчення інституту адміністративної відповідальності стає одним із головних напрямів в адміністративно-правових дослідженнях. Розробка визначення цього поняття є однією з основних проблем майбутнього адміністративного законодавства. Ця дефініція, не закріплена чинним правом, може лише відображати суб'єктивну думку науковців.

Адміністративна відповідальність – важливий засіб охорони правопорядку. Як виведе явище вона має всі ознаки загального поняття юридичної відповідальності. Однак, як зазначає професор І. Галаган [4], в адміністративному праві вони набувають специфічного адміністративного змісту. Це стосується підстав виникнення адміністративної відповідальності, її заходів, процедури застосування.

Мета статті – розкрити адміністративну відповідальність як складову загальних понять "адміністративна відповідальність" та "юридична відповідальність".

Досліджуючи поняття юридичної відповідальності, Д. Лук'янець зазначає, що поняття "відповідальність" як юридична категорія з'явилося набагато раніше, ніж проблема дослідження відповідальності як соціального явища [11, с. 10]. На його думку, найбільш вдалим є визначення відповідальності, яке використовують психологи, а саме як здійснюваний у різних формах контроль за діяльністю суб'єкта з позицій виконання ним прийнятих норм і правил. На основі цього визначення Д. Лук'янець розкриває зміст юридичної відповідальності таким чином: це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що виявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-

правових зобов'язань, заподіянні шкоди або завданні збитків, і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [11, с. 15]. В. Шудріков надає досить спрощене, на нашу думку, визначення юридичної відповідальності: "державний та локальний примус до виконання вимог, які передбачені нормами права" [17, с. 288]. Досить поширене трактування цього терміна наводить О. Скакун, яка юридичну відповідальність визначає як "передбачені законом вид і міру державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення" [14, с. 431]. Н. Оніщенко трактує юридичну відповідальність як передбачений законом негативний вплив на правопорушника з боку конкретних державних органів, на які покладено обов'язок засобів державного примусу [12, с. 10].

У загальній теорії права прийнято юридичну відповідальність поділяти на перспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну). Позитивну юридичну відповідальність визначають як сумлінне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою [9, с. 184]. О. Скакун вживає тотожну назву – позитивний (проспективний, або заохочувальний) аспект юридичної відповідальності передбачає заохочення за виконання корисних для суспільства та держави варіантів поведінки на рівні, що перевищує загальні вимоги (морально свідоме ставлення до виконання обов'язків) [14, с. 430].

Під ретроспективною юридичною відповідальністю розуміють специфічні правовідносини між державою й правопорушником унаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння та суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку перетерпіти позбавлення й несприятливі наслідки особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення [9, с. 184]. Іноді його ще називають негативним (охоронним) аспектом юридичної відповідальності, який визначається як чинник, що передбачає покарання за правопорушення (юридична характеристика наслідків невиконання обов'язків) [14, с. 430].

Різновидом ретроспективної юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, під якою розуміють покладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, котрі тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового чи морального характеру [9, с. 184]. Подібне визначення наводить і Ю. Битяк [1, с. 162], який, крім того, зазначає, що адміністративній відпові-

дальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності.

Чинне законодавство України не дає визначення поняття адміністративної відповідальності. У теорії права різноманітність підстав юридичної відповідальності, заходів, які застосовуються до правопорушників, значення її в різних галузях права багато в чому зумовили різний підхід учених до визначення цього поняття.

Теоретики права розуміння адміністративної відповідальності (як інституту правової відповідальності) у більшості випадків зводять до різновиду юридичної відповідальності, яка, у свою чергу, є видом соціальної відповідальності.

Слід зазначити, що в юридичній літературі наведено й інші визначення адміністративної відповідальності: "це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення" [6, с. 289]; "відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, – перед судом (суддями), а також перед громадськими організаціями за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що виражається у застосуванні до порушників встановлених адміністративних санкцій" [18, с. 71]; "застосування до фізичних і юридичних осіб, що вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, які тягнуть для них різні за характером обтяжливі наслідки і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, передбачених нормами адміністративного права" [8, с. 151]; "різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень" [2, с. 430–431]. Незважаючи на певні розбіжності у визначеннях, основний загаль науковців називає такі особливості адміністративної відповідальності: підставою для її настання є адміністративний проступок; вона реалізується в умовах неслужбової підлеглості; велика кількість органів, що уповноважені накладати стягнення; порядок накладання адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права.

Поряд з поняттям адміністративної відповідальності, існують певні дискусії щодо притаманних їй ознак: а) зовнішній характер; б) відповідальність настає лише за здійснення правопорушення; в) пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів; г) визначена у нор-

мах права [5, с. 204–205]. Здійснюючи класифікацію видів правопорушень, вчені поділяють її на кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну. У більшості навчальних посібників з теорії права зазначено, що адміністративна відповідальність накладається за адміністративні правопорушення й передбачає накладення штрафів, попередження, позбавлення спеціальних прав тощо [13, с. 205]. Такий підхід до поняття й розуміння адміністративної відповідальності не розкриває її сутності та звужує її зміст.

Теоретик права І. Котюк [10, с. 110–111] адміністративну відповідальність визначає як один із видів юридичної відповідальності, регламентований нормами адміністративного права, відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення. Ми погоджуємося з його думкою, яка полягає в тому, що хоча суть цих відносин і зводиться до обов'язку порушника зазнати тих обмежень, позбавлень або інших несприятливих наслідків, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття "адміністративна відповідальність" не слід зводити до поняття "адміністративне стягнення", оскільки адміністративна відповідальність включає такі елементи, як державний осуд діяння й особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення. Адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративного проступку. До неї, як правило, притягують уповноважені органи виконавчо-розпорядчої влади безпосередньо (контролери, інспектори, начальники та ін.) і лише в окремих випадках – суди [10, с. 126].

Фахівці-адміністративісти більш конкретно підходять до поняття адміністративної відповідальності. Зокрема, Ю. Битяк та В. Зуй зазначають, що "адміністративна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої (настає при наявності вини, на основі норм права, за правопорушення, пов'язана з державним примусом)" [3, с. 85]. Вони також зазначають, що адміністративна відповідальність є складовою адміністративного примусу, наділена всіма його якостями. Приблизно такої самої думки про поняття адміністративної відповідальності дотримуються адміністративісти А. Комзюк, В. Гуменюк, Є. Безсмертний.

В. Колпаков вважає, що адміністративна відповідальність – "...специфічне реагування держави на адміністративні правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення" [7, с. 289].

Р. Павловський зазначав, що під адміністративною відповідальністю необхідно розуміти накладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та інших сферах, адміністративних

стягнень, які тягнуть за собою наслідки майнового або морального характеру. Саме так правопорушник (громадянин, посадова особа) відповідає перед державою за неправомірну поведінку.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується не тільки в матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), а й процесуальних.

На підставах матеріальних норм адміністративної відповідальності виникають відповідні адміністративно-правові відносини з притягнення винних до відповідальності. Складовою інституту адміністративної відповідальності є адміністративно-процесуальні норми, які врегульовують весь комплекс відносин, що виникають при провадженні справ про адміністративні проступки. Якщо матеріальні норми встановлюють конкретні права та обов'язки, які охороняються державою, то процесуальні забезпечують процедуру реалізації адміністративних норм.

Матеріальні норми адміністративної відповідальності мають однакову структуру з нормами інших галузей права і, як правило, мають усі три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію. Адміністративно-правові норми про відповідальність, як і більшість інших норм цієї галузі права, недостатньо систематизовані.

Підставою адміністративної відповідальності є порушення загальнообов'язкових правил, які регулюються нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть адміністративні санкції, які містяться в статтях Особливої частини розділу II КУАП.

Важливою складовою адміністративної відповідальності є система адміністративних стягнень. Під адміністративним стягненням Н. Хорошак пропонує розуміти покарання, закріплене санкцією порушеної правової норми чи норми, яка забезпечує її захист та застосовується органами адміністративної юрисдикції до особи, що вчинила адміністративний проступок [16, с. 4]. Аналізуючи наведене визначення, слід зауважити, що воно не охоплює заходів запобігання, що є характерною особливістю адміністративного стягнення.

Що стосується поняття "система", то в Сучасному тлумачному словнику української мови воно визначено як "порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ та ін.); будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин" [15, с. 652].

Як зазначає В. Копейчиков, усі стягнення, будучи пов'язаними між собою, утворюють єдину систему, що базується на підставах і меті їх застосування, можливості їх взаємозаміни. У цьому процесі основним

чинником є мета, передбачувана стягненням. Мету стягнення становлять: покарання правопорушника, припинення протиправного вчинку, відновлення порушених правовідносин, виправлення правопорушника та запобігання можливим з його боку новим проступкам, а також відшкодування завданих проступком збитків [9, с. 164]. Загальна система адміністративних стягнень наведена в ст. 24 КУпАП, де їх подано з урахуванням зростання суворості.

Висновки. Отже, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність – один із видів соціальної (правової) відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб (юридичних або фізичних), які вчинили адміністративні проступки (порушення встановлених правил), адміністративних стягнень або заходів виховного впливу, які мають для них обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру й накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права [7].

Будучи різновидом правової відповідальності, адміністративна відповідальність є закономірним наслідком невиконання або неналежного виконання фізичною або юридичною особою правил поведінки в суспільстві, виявом негативної реакції державних органів та громадських організацій на діяння, які розцінюються як адміністративні правопорушення (проступки). Адміністративна відповідальність є засобом реалізації конкретної адміністративної санкції у вигляді того або іншого адміністративного стягнення.

З урахуванням вищевикладеного пропонуємо в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення закріпити: а) поняття "адміністративна відповідальність"; б) основні ознаки адміністративної відповідальності.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
3. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харків, 1996. – С. 85.
4. Галаган І. О. Административная ответственность в СССР / І. О. Галаган. – Воронеж, 1970. – С. 40.

5. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – Київ, 1998. – С. 204–205.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ, 1999. – С. 289.
8. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Т. Комзюк. – Харків, 2003. – 191 с.
9. Копейчиков В. В. Правознавство : навч. посіб. / В. В. Копейчиков, В. І. Бобир, С. Е. Демський, А. М. Колодій та ін. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 704 с.
10. Котюк І. І. Основи публічного права України / І. І. Котюк. – Київ, 1998.
11. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
12. Оніщенко М. Н. Юридична відповідальність: теоретичний аналіз та практичні виміри / М. Н. Оніщенко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 42. – С. 3–10.
13. Основи держави і права України / С. В. Бобровик, С. Я. Лисенко, О. М. Моляко та ін. ; за заг. ред. І. Б. Усенко. – Київ, 1993. – С. 205.
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
15. Сучасний тлумачний словник української мови / за заг. ред. В. В. Дубчинського. – Харків : ШКОЛА, 2007. – 832 с.
16. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення та їх застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. В. Хорошак. – Київ, 2003. – 16 с.
17. Шудріков В. М. Юридична відповідальність осіб, які порушують правила огляду транспортних засобів / В. М. Шудріков // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 288–294.
18. Якуба О. М. Административная ответственность / О. М. Якуба. – Москва : Юрид. лит., 1972. – 152 с.

Стаття надійшла до редакції 23.08.2014.

Сикорский А. П. Толкование понятия административной ответственности и проблемные аспекты его урегулирования в период проведения административной реформы в Украине

В статье анализируются специфические признаки института административной ответственности. Рассматриваются взгляды ученых относительно понятия "административная ответст-

венность", представляется авторское видение указанной дефиниции. Исследуются основания возникновения административной ответственности, ее меры, процедура применения.

Ключевые слова: ответственность, юридическая ответственность, административная ответственность, административные взыскания.

Sikorsky O. Interpretation of the Concept of Administrative Responsibility and Problematic Aspects of Settlement During the Period of Administrative Reform in Ukraine

Characterized institute administrative responsibility by analyzing its specific features and characteristics. Shows views of scientists on the concept of "administrative responsibility" provided suggestions on author's vision of that definition.

The author analyzes the grounds of administrative responsibility, it measures the application procedure. Reveals part of the general concepts of "administrative responsibility" and "legal liability." It is noted that the concept of "responsibility" as a legal category appeared much earlier than study the problem of responsibility as a social phenomenon.

The author analyzes the terms of the division of legal responsibility in perspective (positive) and retrospective (negative). The article features defined administrative responsibility, which the author attributes: external nature; liability is only for the offense; associated with state coercion in the form of punitive measures and pravovidnovlyuyuchy; defined in the law. It is noted that an important component of a system of administrative liability administrative penalties, which is provided in Article 24 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, where they are listed based on the severity of growth.

Key words: liability, legal liability, administrative liability, administrative penalties.

УДК 347.73

А. Ю. Шевченко

Старший прокурор прокуратури м. Запоріжжя

МОДЕЛІ ЗДІЙСНЕННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В ЄС НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті висвітлено європейську модель здійснення нагляду за банківською діяльністю єдиним органом, що здійснює нагляд і за іншими секторами фінансових ринків (страхуванням та ринком цінних паперів); модель здійснення нагляду за діяльністю кредитних організацій національним центральним банком держави – члена ЄС; модель здійснення нагляду спеціально створеним органом нагляду, а також окремих досвід банківського нагляду в Німеччині, Франції, Великобританії.

Ключові слова: банківський нагляд, банківська система, банківський контроль, інвестиційна діяльність, банківська діяльність, органи нагляду, ринок цінних паперів.

Особливості здійснення нагляду за діяльністю кредитних організацій в окремих державах – членах ЄС будуть розглянуті на прикладах Німеччини, Великобританії та Франції. Вибір саме цих держав зумовлений тим, що вони використовують (чи використовували) різні варіанти здійснення нагляду за банківською діяльністю, але при цьому добре простежується важлива, на нашу думку, тенденція розвитку моделей банківського нагляду у бік створення єдиних наглядових органів, що контролюють усі сектори фінансових ринків.

Мета статті – дослідити моделі здійснення банківського нагляду в ЄС на національному рівні.

Теоретичні основи банківського нагляду та регулювання досліджують такі провідні науковці, як: Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха, А. О. Монаєнко, Т. А. Латковська, О. П. Орлюк, В. Д. Чернадчук та ін.

У національному законодавстві держав – членів ЄС нині існує три основні моделі розподілу повноважень зі здійснення банківського нагляду між наглядовими органами [3, с. 363]:

- перша модель передбачає здійснення нагляду за банківською діяльністю єдиним органом, що здійснює нагляд також за іншими секторами фінансових ринків (страхуванням і ринком цінних паперів);
- друга – здійснення нагляду за діяльністю кредитних організацій національним центральним банком держави – члена ЄС;
- третя – здійснення нагляду спеціально створеним органом нагляду.

При цьому у ряді випадків можливі варіанти, коли такий орган здійснює нагляд не лише безпосередньо за банківською діяльністю, а й за ще одним із секторів ринку (страхуванням, ринком цінних паперів).

Проте, незважаючи на уявну простоту в системі вищезазначених моделей банківського нагляду, насправді дещо складніше – в абсолютно чистому вигляді такі моделі

нагляду в сучасній Європі відсутні. Навіть там, де формально нагляд за діяльністю кредитних організацій законодавчо закріплений за певним органом або єдиним наглядовим органом на ринку фінансових послуг, до здійснення нагляду значною мірою часто залучені національні центральні банки. У тих країнах, де основні наглядові повноваження законодавчо закріплені за національними центральними банками, рівень взаємодії між центральними банками й органами, відповідальними за нагляд в інших сферах фінансових послуг, настільки високий, що така взаємодія здійснює вплив на повноваження і функції національних центральних банків.

Проте, відповідно до зазначеного необхідно виділити таку характерну ознаку розвитку сучасних систем нагляду в державах – членах ЄС, як поступовий перехід до створення єдиних структур у сфері нагляду за ринком фінансових послуг у цілому. Цей процес складений і неоднорідний за своєю суттю, проте саме така тенденція простежується упродовж останнього десятиліття розвитку банківського нагляду в ЄС. Як писав Д. Фаргрив у своєму дослідженні, присвяченому перспективам розвитку регулювання і нагляду за діяльністю фінансових ринків Франції, єдиний регулятор є структурою нової ери розвитку нагляду і регулювання [4, с. 382].

Тенденції розвитку національних моделей здійснення банківського нагляду в ЄС у бік передачі всіх наглядових функцій на користь єдиного контрольного й регуляторного органу краще за все можна відстежити на прикладі Німеччини й Великобританії.

Початком відліку історії сучасного банківського нагляду в Німеччині можна назвати банківську кризу 1931 р., після якої урядом було прийнято низку постанов, що стали основою створення в Німеччині системи нагляду з боку держави за діяльністю всіх кредитних організацій. До цього нагляд застосовували тільки до окремих видів банків, таких, наприклад, як публічні оща-

дні банки в Пруссії, або до окремих видів банківської діяльності.

Про існування системи банківського нагляду в Німеччині можна говорити з 1934 р., коли був прийнятий Закон "Про банківську діяльність". Законом були встановлені ліцензійні вимоги до мінімального розміру статутного капіталу кредитних організацій, на банки був покладений обов'язок надавати інформацію про поточні операції. При цьому Закон 1934 р. встановлював лише загальні критерії нагляду й покладав на наглядовий орган (Aufsichtsamt für das Kreditwesen) обов'язок з розробки детальніших вимог до діяльності банків. Поточної правової форми система банківського нагляду набула в 1961 р., з ухваленням нового Закону "Про банківську діяльність" (Gesetz über die Kreditwesen).

За останні десятиліття система банківського нагляду Німеччини зазнала значних змін. До 2002 р. у Німеччині існували три органи нагляду: Федеральне управління банківського нагляду, Федеральне управління нагляду за страховою діяльністю і Федеральне управління нагляду за діяльністю на ринку цінних паперів. Ці органи мали однаковий юридичний статус, відмінності торкалися безпосередньо тих секторів фінансового ринку, за якими здійснювалися нагляд і контроль. На Федеральне управління банківського нагляду покладалися повноваження щодо нагляду за банківською діяльністю, а також функції з ліцензування банківської діяльності й діяльності на ринку цінних паперів. За Федеральним управлінням нагляду за діяльністю на ринку цінних паперів були закріплені наглядові функції зі здійснення інвестиційної діяльності. Федеральне управління нагляду за страховою діяльністю здійснювало ліцензування страхових компаній і забезпечувало контроль за їх діяльністю.

Повноваження Федерального управління банківського нагляду при цьому не обмежувалися ліцензуванням, контролем і правомочністю призупиняти або припиняти за необхідності діяльність визначених кредитних організацій. Воно також було наділене правом здійснювати регулювання у сфері своїх повноважень: приймати регуляторні акти щодо порядку здійснення транзакцій і зменшення банківських ризиків, захисту вкладів.

22.04.2002 р. Бундестагом був ухвалений Закон "Про створення єдиної системи нагляду на ринку фінансових послуг" [5], що заснував єдиний наглядовий орган, який об'єднав у собі функції трьох вищепоказаних структур і обов'язком якого є здійснення нагляду за всім фінансовим ринком, – Федеральне управління фінансового нагляду Німеччини (далі – ФУФН). Прийняття Закону "Про створення єдиної системи нагляду на ринку фінансових послуг" було, насамперед, зумовлене бажанням

привести законодавство Німеччини у відповідність з такими спільними цілями європейського законодавства, як створення єдиного ринку й ефективного механізму нагляду на ринку фінансових послуг.

Створення єдиного наглядового органу, з одного боку, є природним проявом вищепоказаної тенденції в розвитку регулювання фінансової діяльності й нагляду за нею в ЄС зближення функцій нагляду за діяльністю кредитних організацій, нагляду за ринком цінних паперів і страховими компаніями. У спільному прес-релізі ФУФН і Німецького федерального банку (Deutsche Bundesbank) зазначено, що об'єднання органів нагляду і зміни у зв'язку із цим у банківському законодавстві створюють ефективну систему нагляду за діяльністю кредитних організацій [5].

З іншого боку, на думку зарубіжних дослідників, установа єдиного наглядового органу в Німеччині по суті своїй не створила єдину правову систему регулювання фінансового ринку в цілому: законодавство, що регулює діяльність фінансових ринків, складається з різних правових режимів, які відрізняються за трьома озвученими напрямками регулювання [4, с. 77]. Все, що стосується безпосередньо регулювання банківської діяльності й здійснення нагляду за кредитними організаціями, регулюється Законом "Про банківську діяльність" 1961 р. Правове регулювання нагляду за ринком цінних паперів при цьому здійснюється на підставі положень законодавства про ринок цінних паперів, страхова діяльність регулюється Законом "Про нагляд за страховою діяльністю" 1962 р.

Таким чином, можна говорити про те, що разом із прийняттям рішення про створення єдиного наглядового органу на ринку фінансових послуг відповідні положення про правила нагляду за різними секторами фінансового ринку були просто перенаправлені на одну регуляторну й наглядову структуру. Втім, з цього, на нашу думку, зовсім не випливає, що спроба об'єднання наглядових функцій у межах однієї структури зазнала невдачі, що тенденція до створення єдиного регулятора у сфері нагляду в Євросоюзі відсутня.

Як зазначалося вище, система нагляду за діяльністю кредитних організацій (як і самі банківські системи) у межах ЄС на національному рівні вирізняється різноманітністю; директиви ЄС у сфері здійснення нагляду встановлюють лише мінімальні вимоги до здійснення банківської діяльності й нагляду за кредитними організаціями. Одночасно з цим ознакою розвитку банківської діяльності Євросоюзу є зростання кількості фінансових конгломератів компаній, які надають увесь комплекс фінансових послуг (чи їх більшість), а також задовольняють усі потреби суспільства у фінансових продуктах [2, с. 456].

Саме функціонування таких компаній і їх розвиток, на нашу думку, багато в чому сприяють формуванню тенденції об'єднання наглядових функцій за різними секторами фінансового ринку у межах однієї регуляторної і наглядової структури.

У своєму прагненні максимально уніфікувати ринок фінансових послуг Євросоюз стикається зі значною кількістю труднощів, які багато в чому зумовлені різноманітністю національних банківських систем. Так, якщо в Німеччині переважають так звані універсальні банки, які виконують усі банківські операції незалежно від організаційно-правової форми (приймають вклади, здійснюють кредитування, продаж, зберігання і управління цінними паперами, займаються інвестиційною діяльністю) [1, с. 179], то у Великобританії діє банківська система, що ґрунтується на принципі спеціалізації: виділяються депозитні банки, діяльність яких спрямована на залучення вкладів, управління ними, видачу кредитів [6, с. 180]. Саме ці відмінності стали причиною того, що Євросоюз пішов шляхом прийняття окремих директив щодо банківської діяльності й ринку інвестиційних послуг (Директива 93/22/ЄЕС від 10.05.1993 р.).

На думку зарубіжних дослідників, цей дуалізм є однією з головних причин, що затримують розвиток ефективного нагляду за банківською діяльністю в ЄС [2, с. 400]. У світлі вищевикладеного, окрім тенденції розвитку нагляду у межах держав – членів ЄС у напрямі створення єдиних наглядових органів на ринку фінансових послуг необхідно також озвучити активно обговорювану проблему створення єдиного органу ("мегарегулятора"), на який були б покладені функції нагляду за фінансовими ринками у межах усього ЄС.

Європейський "круглий стіл" з питань фінансових послуг у своїх звітах послідовно відстоює необхідність створення єдиного наглядового й регуляторного органу. Учасниками "круглого столу" було відзначено, що наднаціональні європейські фінансові групи мають низку труднощів у своїй діяльності через надмірне регулювання і відмінностей національних правових систем держав – членів Євросоюзу.

Проте повернемося до банківського нагляду в Німеччині та розглянемо структуру й повноваження Федерального управління фінансового нагляду Німеччини.

ФУФН очолює президент; три віце-президенти відповідають за свої напрями нагляду (банківська діяльність, страхування, ринок цінних паперів). Для контролю за поточною діяльністю ФУФН створюється Адміністративна рада, до якої входять представники Міністерства фінансів Німеччини, інших міністерств і відомств, членів парламенту й учасників ринку, усього 21 представник, у тому числі 10 – представники ринку (ст. 7(3) Закону про банківську діяльність).

Крім того, у межах ФУФН діє Консультаційна рада, що складається з 24 членів – представників наукових кіл, ринку, товаристів із захисту прав споживачів і Бундесбанку (ст. 8 Закону про банківську діяльність).

Певна гнучкість встановлена щодо штатного персоналу Управління: оскільки воно є органом державної влади, заробітна плата співробітників повинна відповідати бюджетним вимогам. Утім, Управлінню надається право наймати персонал, чия заробітна плата перевищуватиме розміри, встановлені для державних службовців (ст. 10 Закону про банківську діяльність).

Основним завданням банківського нагляду в Німеччині є забезпечення стабільності банківської системи держави, у зв'язку з чим нагляд не зосереджений значною мірою на діяльності окремих комерційних банків. Так само не оголошується за основну мету нагляду захист прав споживачів (вкладників) [6, с. 81].

Стаття 3(6) Закону ФРН про банківську діяльність встановлює, що державний нагляд повинен протидіяти небажаному розвитку банківського й фінансового секторів, який може призвести до втрати вкладів, зниження темпів розвитку банківського сектору, завдання збитку національній економіці. На думку дослідників, така спрямованість і завдання банківського нагляду визначають низку його особливостей, у тому числі відсутність обов'язку наглядового органу інформувати суспільство про результати виконання ним своїх контрольних функцій або про причини, за яких він може не розкривати інформацію про здатність певних банків відповідати за своїми зобов'язаннями [7, с. 563].

Незважаючи на створення єдиного наглядового органу, Бундесбанк досі не втратив повноважень у сфері банківського нагляду. Бундесбанк у своїй поточній діяльності виконує функції з аналізу документації, річної й аудиторської звітності кредитних організацій. Крім того, Бундесбанк і ФУФН спільно проводять переговори з кредитними організаціями в межах здійснення ними пруденціального нагляду. Аудиторські перевірки діяльності банків здійснює також Бундесбанк, проте за ФУФН закріплено право як брати участь у таких перевірках спільно з банком, так і проводити власні аудиторські перевірки.

Історично включення Бундесбанку в систему органів, що здійснюють банківський нагляд, було викликано такими чинниками, як украй тісні зв'язки Центрального банку з кредитними організаціями, наявність висококваліфікованого персоналу, що має великий обсяг знань у сфері фінансових послуг, близькість до ринку. Функції Бундесбанку і його участь у сфері здійснення нагляду за діяльністю кредитних організацій стосуються багатьох важливих аспектів на-

гляду: участі в прийнятті загальних норм і принципів банківського нагляду; участі в регулярних перевірках кредитних організацій, аудиті, антикризовому управлінні.

Класичним зразком держави, в якій застосовується модель нагляду за фінансовим ринком єдиним регулятором, – Управлінням фінансових послуг (далі – УФП), є Великобританія.

УФП Великобританії – хоч і не перший, і єдиний орган нагляду й регулювання фінансового ринку, але найяскравіший приклад єдиної структури у межах одного з найбільших у світі фінансових центрів.

Започатковано реформу регулювання фінансових ринків і створено єдиний наглядовий і регуляторний орган у 1997 р. Реформа передбачала злиття банківського нагляду з регулюванням інвестиційних послуг під егідою Комітету з цінних паперів і інвестицій. Надалі нове відомство й отримало найменування – Управління фінансових послуг.

Закон “Про фінансові послуги і фінансовий ринок” (далі Закон про фінансові послуги) набув чинності 01.12.2001 р., і відтоді сталося формальне покладання усіх повноважень і відповідальності за здійснення нагляду на фінансових ринках на УФП. УФП фактично вже перейняло на себе деякі регуляторні й наглядові функції: в частині банківського нагляду й регулювання повноваження були покладені на УФП Законом “Про Банк Англії” 1998 р. (функції нагляду перейшли до УФу від Банку Англії), повноваження щодо нагляду за ринком цінних паперів були передані Управлінню у 2000 р.

Законом 2001 р. УФП були передані повноваження таких організацій, як Комісія з будівельних товариств, Організація з регулювання інвестиційного менеджменту, Управління приватних інвестицій, Управління цінних паперів. У 2004–2005 рр. у відання УФП перейшли сфери іпотечного кредитування й загального страхування.

Разом із передачею наглядових функцій у сфері банківської діяльності від Банку Англії до УФП був підписаний Меморандум про взаєморозуміння між Банком Англії, Казначейством і УФП, відповідно до умов якого на УФу покладено (ст. 3):

- ліцензування і пруденціальний нагляд за банками, страховими та інвестиційними компаніями, будівельними організаціями, кредитними спілками;
- нагляд за фінансовими ринками;
- регулювання в зазначеній сфері, а також консультування на регулярній основі ліцензованих організацій щодо національного та європейського законодавства.

На Банк Англії при цьому покладено повноваження й відповідальність за підтримку фінансової стабільності в цілому. Такий розподіл обов'язків був наслідком компромісу, досягнутого в цілях запобігання відставки керівника Банку Англії після передачі всіх наглядових функцій УФу.

Статтею 19 Закону “Про фінансові послуги і фінансовий ринок” встановлено, що жодна особа не може здійснювати регулювану цим Законом діяльність без отримання відповідної ліцензії або дозволу з боку УФу; встановлено, що банки, страхові та інвестиційні компанії, засновані в державах – членах ЄС, також є компаніями, що ліцензуються, яким видається дозвіл на здійснення ними тих видів діяльності, які дозволені отриманою ними в державній установі ліцензією (ст. 31).

УФП наділено досить широкими можливостями зі здійснення регулювання в його сфері діяльності. Воно має право деталізувати нормативно закріплені загальні норми щодо здійснення нагляду, видавати різні директиви, тлумачити законодавство, проводити в життя норми права. Такий режим дає змогу УФП бути гнучкішим і чутливішим до змін фінансового ринку.

Унікальність конструкції британського варіанта здійснення нагляду полягає ще й у тому, що УФП є недержавною організацією. Така форма дає змогу Управлінню бути структурою, яка прямо не залежить від політичного впливу, це забезпечує вищу ефективність і незалежність у її діяльності.

Незважаючи на описані вище тенденції, говорити про те, що в Євросоюзі сформувалася система здійснення нагляду за діяльністю кредитних організацій, ринком цінних паперів і страховою діяльністю єдиним наглядовим органом, поки не можна.

Прикладом держави – члена ЄС, у якому регулювання здійснюється спеціально уповноваженим на здійснення нагляду органом спільно з національним центральним банком, є Франція.

Після Другої світової війни банківський нагляд у Франції здійснювався за безпосередньою участю урядових структур, а саме функції нагляду покладалися на уповноваженого представника Міністерства фінансів Франції. Ця посадова особа мала право брати участь у засіданнях рад директорів банків, була наділена широкими повноваженнями щодо контролю за діяльністю банків, включаючи можливість застосовувати право вето на рішення ради директорів, яких воно вважало такими, що суперечать інтересам держави й ринку. Таке активне втручання влади в діяльність кредитних організацій призвело до виникнення украй тісних відносин між Міністерством фінансів і банківськими структурами.

З ухваленням Закону “Про банківську діяльність” від 24.01.1984 р. у Франції почався процес реформування системи нагляду за діяльністю кредитних організацій. Нині основна, визначальна роль у здійсненні нагляду відводиться Банківській комісії (Commission Bancaire). Крім того, частина наглядових функцій покладається на Комітет з кредитних організацій і інвестиційних компаній.

У цілому нагляд за діяльністю на фінансовому ринку Франції на сучасному етапі розподілений між такими органами:

а) Банківською комісією, яка відповідає за нагляд за банківською діяльністю;

б) Комісією за контролю за страховою діяльністю, до повноважень якої входить нагляд за діяльністю на ринку страхових послуг;

в) Комісією з операцій на фондовій біржі, яка відповідає за збереження заощаджень інвесторів, перевіряє достовірність інформації, що надається інвесторам, здійснює нагляд за операціями на фінансових ринках.

За Банківською комісією закріплені такі повноваження за здійснення нагляду:

- вона має право здійснювати перевірки в головних офісах кредитних організацій, їх філій і в афілійованих осіб;
- у разі виявлення порушень вимог до банківської діяльності Комісія має право виносити банкам попередження, зауваження, приймати приписи щодо усунення порушень, а також призначати тимчасового директора або офіційного керівника у разі виявлення серйозних порушень.

До дисциплінарних заходів також належать такі повноваження, як право заборони здійснення банком певних видів банківських операцій, тимчасово усувати від діяльності менеджмент банку, здійснювати анулювання ліцензії.

Незважаючи на існування спеціалізованих органів, що відповідають за нагляд за відповідними напрямками на фінансових ринках, поточна ситуація викликає безліч критичних зауважень. Зокрема, за ситуації, коли певні сектори ринку потрапляють у сферу компетенції органів нагляду, де їх повноваження перетинаються, також високий ризик появи таких ділянок ринку, які не підпадуть під нагляд жодного з регуляторів [4, с. 385]. Крім того, перетин повноважень різних контролюючих органів може призвести до ситуації, коли окремі компанії і напрями діяльності піддаються надмірному регулюванню, що також перешкоджає ефективному розвитку ринку.

Додаткові проблеми виникають через різний правовий статус контролюючих структур: Комісія з операцій на фондовій біржі є автономною організацією, що має високу міру незалежності від держави; Банківська комісія, незважаючи на те, що формально теж є незалежною структурою, має тісні зв'язки із Центральним банком Франції.

Нині Франція також рухається у бік створення єдиного наглядового органу: розглядається можливість і необхідність реформи, в результаті якої будуть створені два органи, один з яких здійснюватиме регуляторні функції за всіма напрямками фінансових ринків, другий – виключно функції пруденціального нагляду.

Загалом з усіх держав Євросоюзу лише в Люксембурзі й Данії нині національні

центральні банки не залучені в здійснення банківського нагляду. Управління фінансових послуг, відповідальні за нагляд за всіма видами діяльності на фінансовому ринку, створені й функціонують у таких державах, як Австрія, Великобританія, Угорщина, Німеччина, Данія, Латвія, Мальта, Швеція. При цьому в усіх цих державах, окрім Данії, національні центральні банки тією чи іншою мірою беруть участь у здійсненні нагляду за діяльністю кредитних організацій.

Висновки. Національні центральні банки, як і раніше, залишаються (і, очевидно, ще будуть значний період часу залишатися) однією із центральних ланок у системі органів, що здійснюють нагляд за діяльністю кредитних організацій. Показовим прикладом тут є порядок нагляду за банківською діяльністю в Італії, де за нагляд за діяльністю кредитних організацій відповідає Банк Італії.

Нині банківський нагляд закріплений за національними центральними банками таких держав – членів ЄС, як Греція, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Чехія. Крім того, донедавна Європейський центральний банк активно висловлював свою перевагу покладанню функцій зі здійснення пруденціального нагляду саме на національні центральні банки, критикуючи спроби створення окремих структур, що здійснюють нагляд. Утім, тенденції розвитку фінансових ринків Євросоюзу, наукові дослідження, а також процеси реформування, що відбуваються в державах-членах, дають змогу з великою мірою упевненості говорити про те, що майбутнє нагляду полягає саме у створенні єдиних контрольних структур.

При цьому не можна недооцінювати роль національних центральних банків у сфері нагляду за банківською діяльністю. Навіть якщо ЄС прийде через якусь кількість років до створення єдиних наглядових органів в усіх державах-членах, процес повного вилучення наглядових функцій у національних центральних банків займе ще значний час.

Що ж до ідеї створення єдиного наглядового органу у межах Євросоюзу, то вона також поки перебуває на стадії активних обговорень. Така перевага, як можливість здійснювати ефективний і гармонійний нагляд за всіма секторами фінансових ринків за допомогою однієї структури, часто нівелюється контраргументами про складнощі контролю, що здійснюється одним наглядовим органом, враховуючи безліч особливостей національного законодавства і правових режимів держав – членів ЄС, а також необхідність відпрацювання складного високо-ефективного механізму передачі інформації такій наглядовій структурі.

Список використаної літератури

1. Лазебник Л. Л. Міжнародне фінансове право : навч. посіб. / Л. Л. Лазебник. –

- Київ : Центр навчальної літератури, 2008. – 312 с.
2. Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты / П. Нобель. – Москва : Волтерс Клувер, 2007. – 1095 с.
 3. Andenas M. Financial Market Regulation in Germany: The New Institutional Framework / M. Andenas, J.-H. Binder // Financial Markets in Europe: Towards a Single Regulator. – 2012. – P. 362–370.
 4. Fairgrieve D. Twin Peaks à la française: Reforming Financial Services Regulation in France / D. Fairgrieve // Financial Markets in Europe: Towards a Single Regulator. – Kluwer Law International. – 2003. – P. 382–392.
 5. Joint Press Release by the Federal Financial Supervisory Authority and the Deutsche Bundesbank [Electronic resource]. – 2002. – 4 november. – P. 1–3. – Mode of access: <http://www.bundesbank.de/download/presse/presse-notizen/2002/-20021104bbklen.pdf>.
 6. Grote R. The Liberalisation of Financial Markets: the Regulatory Response in Germany / R. Grote // The Regulation of International Financial Markets. Perspectives for Reform. – 2010. – 723 p.
 7. Reiter J. Die Reform der Bankenaufsicht – Eine Chance für den Verbraucherschutz? / J. Reiter, J. Geerling // Die Öffentliche Verwaltung. – 2002. – № 55. – P. 562–566.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014.

Шевченко А. Ю. Модели осуществления банковского надзора в ЕС на национальном уровне

В статье рассмотрена европейская модель осуществления надзора за банковской деятельностью единственным органом, который осуществляет надзор также за другими секторами финансовых рынков (страхованием и рынком ценных бумаг); модель осуществления надзора за деятельностью кредитных организаций национальным центральным банком государства – члена ЕС; модель осуществления надзора специально созданным органом надзора, а также отдельный опыт банковского надзора в Германии, Франции, Великобритании.

Ключевые слова: банковский надзор, банковская система, банковский контроль, инвестиционная деятельность, банковская деятельность, органы надзора, рынок ценных бумаг.

Shevchenko A. The Models of Realization Bank to the Supervision in EU at the National Level

In the article an author examines the European model of realization of supervision after bank activity an only organ that carries out a supervision also after other sectors of financial markets – insurance and market of equities; model of realization of supervision after activity of credit organizations by the national central bank of state-member of EU; a model of realization of supervision of supervision the specially created organ, and also separate experience of bank supervision, is in Germany, France, Great Britain.

National central banks as well as before remain (and, obviously, yet will be considerable period of time to remain) one of central links in the system of organs that carry out a supervision after activity of credit organizations. A model example here is an order of supervision after bank activity in Italy, where for a supervision Bank of Italy answers after activity of credit organizations.

Now a bank supervision is envisaged after the national central banks of such states-members of EU, as Greece, Ireland, Spain, Italy, Cyprus, Lithuania, Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Czech Republic. In addition, till recently the European central bank actively expounded his advantage to the laying-on of functions on realization of predention supervision exactly on national central banks, criticizing the attempts of creation of separate structures carrying out a supervision. However, progress of financial markets of European Union trends, scientific researches, and also the processes of reformation, that go in states-members, allow with the large measure of confidence to talk that the future of supervision consists exactly in creation of only supervisory structures.

It is thus impossible to underestimate the role of national central banks in the field of a supervision after bank activity. Even if EU will come from some amount of years to creation of only supervisory authorities in all states-members, process of complete exception of observant functions at national central banks considerable time will occupy yet.

As for the idea of creation of only supervisory authority within the framework of all European Union, then she also while is in the stage of active discussions. Such advantages as possibility to carry out an effective and harmonious supervision after all sectors of financial markets by means of one structure often are leveled by arguments about complications of control that comes true by one supervisory authority, taking into account the enormous amount of features of national legislation and legal modes of states-members of EU, and also necessity of working off the difficult high-efficiency mechanism of information transfer to such observant structure.

Key words: bank supervision, banking system, bank control, investment activity, bank activity, organs of supervision, market of equities.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.92

А. М. Бабенко

кандидат юридичних наук, доцент, підполковник міліції
Одеський державний університет внутрішніх справ

КРИМІНОЛОГІЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ОСНОВА ДЛЯ ПЛАНУВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В РЕГІОНАХ

Статтю присвячено територіальним відмінностям злочинності. Виділено місце й значення прогнозування, планування та програмування в системі протидії злочинності. Запропоновано шляхи підвищення ефективності протидії злочинності на основі отриманих нових знань про злочинність у регіонах.

Ключові слова: прогнозування, планування, програмування, регіональні особливості злочинності, протидія злочинності.

Ефективна організація запобігання злочинності та протидії їй у державі неможлива без налагодження такої роботи в невід'ємних її складових – у регіонах. На сьогодні правильна організація діяльності правоохоронних органів тісно пов'язана зі знанням майбутнього стану злочинності, який діалектично зумовлений її минулим і теперішнім. Своєрідним інструментом отримання інформації про майбутнє є прогнозування.

Останнім часом кримінологічне прогнозування набуває дедалі більшого значення в контексті планування запобігання та протидії злочинності в регіонах. Це не випадково, оскільки кримінологічний прогноз є цінною інформацією для потреб регіональних практичних органів. На основі такої інформації вони оцінюють та визначають реальні можливості запобігання злочинності на майбутнє з урахуванням усіх наявних сил і засобів. Отже, для сучасної практики запобігання злочинності є вкрай актуальним вирішення теоретичних та методологічних питань прогнозування й планування протидії злочинності.

У сучасній юридичній літературі приділено багато уваги проблемам прогнозування та запобігання злочинності. Зокрема, ці питання висвітлено в працях Г. А. Аванесова, М. М. Бірґеу, В. В. Голіни, О. М. Джуґи, А. П. Закалюка, О. Г. Кальмана, М. Г. Колодяжного, С. Ю. Лукашевича, Ю. В. Солопанова, Е. Г. Юзіхонової та ін. Саме їх розробки і використані як теоретичне підґрунтя нашого дослідження.

Мета статті – обґрунтувати шляхи вирішення проблем прогнозування та планування запобігання злочинності в регіонах.

У кримінологічній літературі прогнозування розуміють як процес науково обґрунтованого пізнання майбутнього стану, рівня, динаміки та структури злочинності завдяки вивченню тенденцій розвитку цього явища в минулому [6, с. 127]. За допомогою прогностичної інформації, за висловленням Г. А. Аванесова, можна досягати того, щоб система заходів запобігання злочинності (цілі, засоби, методи тощо) і її внутрішня координація відповідали не лише теперішнім інтересам та потребам суспільства, а й майбутнім його умовам життя [1, с. 20]. Досліджуючи стан, структуру та динаміку злочинності, встановлюючи характерні для цього соціально-правового явища закономірності, кримінологія не лише науково пояснює теперішнє, а й створює базу для передбачення та прогнозування майбутніх змін злочинності [7, с. 9].

Іншими словами, прогнозування – це процес наукового передбачення майбутнього стану прогнозованого об'єкта на основі аналізу його минулого й теперішнього стану шляхом систематичного отримання науково обґрунтованої інформації, яка містить кількісну та якісну характеристику досліджуваного явища щодо перспективного періоду [2, с. 18]. Таким чином, у контексті нашої статті прогнозування злочинності в регіонах можна розглядати як передбачення майбутнього стану злочинності в адміністративно-територіальних одиницях країни на основі інформації про її минулий і теперішній стан, структуру, динаміку, територіальну поширеність та тенденції.

Кримінологічне прогнозування, поряд із плануванням, є невід'ємним елементом управління запобіганням (в авторській редак-

ції – профілактикою. – А. Б.) злочинності, який, крім названих, включає в себе збір та аналіз інформації про злочинність, її структуру, динаміку, злочинні явища, а також про стан і практику здійснення запобіжної діяльності для подальшого прогнозування тенденцій розвитку зазначених позицій; прийняття на основі зібраної інформації та прогнозованих тенденцій управлінських рішень, спрямованих на вдосконалення запобіжної діяльності; реалізацію запланованих профілактичних заходів; контроль та оцінювання результатів [3, с. 104].

Цінність прогнозування злочинності й розробки відповідного методичного інструментарію полягає в тому, що вони надають можливість підготувати наукову основу для прийняття перспективних рішень щодо запобігання злочинності, для перспективного планування розвитку й діяльності правоохоронних органів, на основі яких здійснюється своєчасна випереджальна розстановка сил і засобів названих органів та напрямів їх діяльності [4, с. 97]. Таким чином, кримінологічне прогнозування має становити основу всієї науково обґрунтованої діяльності із запобігання злочинності та протидії їй у державі і її регіонах.

У науковій літературі виділено три рівні наукового передбачення:

1) передвiщення, що здійснюється на буденному рівні на основі знання знакових подій (явищ) та інтуїтивних здібностей;

2) прогнозування, яке ґрунтується на наукових засобах, як правило, кількісних параметрах, закономірностях їхньої зміни, що відображають об'єктивні тенденції нинішнього та майбутнього стану об'єкта передбачення;

3) планування, яке поряд із прогнозуванням зміни об'єкта прогнозу передбачає діяльність, що необхідно здійснити згідно із цими змінами тепер і в майбутньому [5, с. 390].

Отже, прогнозування злочинності в регіонах має надзвичайно важливе практичне значення, оскільки, по-перше, є засобом поглиблення наукових знань про об'єктивні закономірності досліджуваних явищ та процесів; по-друге, дає змогу заздалегідь приймати управлінські рішення щодо планування запобігання злочинності та протидії їй; по-третє, готує наукову базу для прийняття перспективних рішень і розробки конкретних заходів, орієнтованих на забезпечення випереджальної раціональної діяльності загальнодержавних та регіональних суб'єктів запобігання злочинності; по-четверте, зумовлює диференційовану запобіжну діяльність на основі реальних тенденцій і майбутнього стану злочинності в конкретних регіонах.

Мета регіонального кримінологічного прогнозування полягає в розробці науково обґрунтованого припущення щодо майбутнього розвитку злочинності в регіонах країни.

Що стосується визначення **предмета** прогнозування, то він не обмежується самою злочинністю. Сучасна кримінологічна наука та практика за предметом передбачення виділяє такі види прогнозування: політичне, економічне, соціальне, демографічне, екологічне тощо. Як слушно зазначає А. П. Закалюк, в узагальненому вигляді кримінологічне прогнозування можна здійснювати щодо всіх процесів, явищ і факторів, що становлять предмет кримінології й мають кримінологічне значення [5, с. 391]. Додтримуючись у цьому сенсі позиції вченого, **предметом** прогнозування злочинності в регіонах визначимо як процес пізнання майбутнього стану явищ, факторів, діяльнісних проявів, що є предметом кримінології або мають кримінологічне значення для забезпечення управління діяльністю у сфері їх функціонування [5, с. 392]. На основі наведеного визначимо **об'єкти** прогнозування злочинності в регіонах: по-перше, загальна злочинність (як система) у кожному з регіонів (підсистем) країни; по-друге, злочинність окремих видів: рецидивна, злочинність неповнолітніх, корислива, насильницька тощо; по-третє, фактори, що зумовлюють злочинність та окремі її види; по-четверте, поведінка й категорії осіб, схильних до вчення злочинів; по-п'яте, функціонування системи запобігання злочинності.

Суб'єктів прогнозування злочинності в регіонах ділять на спеціалізованих та неспеціалізованих. До *спеціалізованих* належать спеціалісти в галузі правоохоронної діяльності, для яких прогнозування є професійною діяльністю, – фахівці інформаційно-аналітичних підрозділів, науково-дослідних інститутів, вищих навчальних закладів, досвідчені працівники МВС, СБУ, прокуратури, суду тощо. До *неспеціалізованих* – відповідно, фахівці, для яких така діяльність не входить до їх компетенції, але вони за своїм фахом, родом занять, досвідом та освітою мають відповідні знання й здібності до прогнозування певних соціальних процесів, а саме політики, економісти, соціологи, політологи, журналісти тощо.

Діяльність із запобігання злочинності та протидії має відбуватися системно. Технологічно (така) регіональна система може включати: 1) комплексний аналіз злочинності в регіонах країни й факторів, що здійснюють на неї криміногенний та антириміногенний вплив; 2) прогнозування злочинності в регіонах; 3) прогнозування сценаріїв розвитку злочинності в регіонах; 4) планування й програмування запобігання злочинності; 5) безпосередньо профілактику, протидію та запобігання злочинності в регіонах; 6) оцінювання результативності запобігання злочинності в регіонах. Як видно з вищенаведеного, прогнозування й планування є невід'ємною, обов'язковою

складовою процесу запобігання злочинності в регіонах.

Отже, прогнозування злочинності й планування заходів з її запобігання посідає надзвичайно важливе місце в системі запобігання та протидії злочинності.

Як слушно із цього приводу зазначає М. М. Біргеу, головна роль кримінологічного прогнозування полягає в тому, що воно формує основу для подальшого кримінологічного планування, тому що надає імовірний розвиток процесів та явищ злочинності й дає змогу органам управління запобіганням (в автора – профілактикою. – А. Б.) злочинності заздалегідь підготуватися до нових проблем, а не займатися наслідками ситуації, що склалася, не маючи можливості впливати на неї [3, с. 105].

У юридичній літературі **кримінологічне планування** визначено як діяльність у сфері запобігання злочинності, спрямовану на з'ясування характеру й змісту запобіжних заходів, послідовності та строків їх виконання. Це діяльність складається з підготовки, затвердження й реалізації планів та програм, спрямованих на запобігання злочинності. Разом з тим це одна з форм координації запобіжної діяльності в межах держави та окремих регіонів, в якій знаходить своє відображення кримінологічна політика держави [6, с. 134–135].

Виходячи із цього, система планування залежно від масштабів, цілей, суб'єктів і строків включає в себе: загальнодержавні; регіональні; відомчі та галузеві кримінологічні плани [6, с. 135].

Враховуючи завдання, об'єкт і предмет нашого дослідження, зупинимось на характеристиці регіонального планування, яке є невід'ємною частиною загальнодержавного й охоплює відомче та галузеве планування.

Регіональне, або територіальне, планування здійснюють у масштабах областей, міст, районів. Це планування має включати заходи з підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, а також заходи, спрямовані на усунення причин та умов злочинності, виховання правової свідомості й культури населення. Його слід проводити з урахуванням економічних, соціальних ідеологічних та інших змін у регіоні.

За об'єктом впливу регіональне планування охоплює: всю злочинність у регіонах; окремі її види – злочинність неповнолітніх, рецидивну, насильницьку, економічну, корисливу тощо; фактори, що зумовлюють стан злочинності в регіонах. Під час планування заходів запобігання злочинності варто враховувати ступінь поширеності того чи іншого виду злочинності в регіоні.

З огляду на це, регіональні плани профілактики, протидії та запобігання злочинності мають бути складені на основі таких основних принципів: 1) комплексність запобіжних заходів; 2) оптимальність використання сил і засобів у протидії злочинності.

Визначаючи структуру регіонального плану запобігання злочинності, варто враховувати такі складові: 1) тип соціально-кримінологічної обстановки регіону; 2) види правопорушень, поширені в регіоні; 3) конкретні кримінально активні групи населення.

З урахуванням викладеного сформулюємо основні вимоги до структури регіонального плану, а саме: а) структура регіонального плану має цілком відображати соціально-кримінологічну обстановку регіону; б) ґрунтуватися на аналізі, тенденціях і прогнозі злочинності в регіоні; в) бути спрямованою на усунення причин та умов злочинності в регіоні; г) сприяти об'єднанню зусиль усіх суб'єктів запобігання злочинності в регіоні; д) забезпечувати взаємодію в запобіганні злочинності з правоохоронними органами прилеглих регіонів; е) використовувати європейський досвід запобігання злочинності; ж) враховувати вітчизняний передовий досвід запобігання злочинності та окремим її видам.

Виходячи із цього, приблизна структура комплексного регіонального плану запобігання злочинності може включати такі елементи:

- 1) аналіз кримінологічної обстановки в регіоні (стану злочинності, окремих її видів, факторів, що її зумовлюють);
- 2) прогнозування злочинності;
- 3) заходи, спрямовані на координацію діяльності суб'єктів запобігання злочинності в регіоні та сусідніх країнах;
- 4) запобігання та протидія організованій злочинності й корупції;
- 5) запобігання та протидія злочинності неповнолітніх;
- 6) запобігання й протидія рецидивній злочинності;
- 7) запобігання та протидія економічній злочинності;
- 8) запобігання та протидія видам злочинності, найбільш поширеним у конкретному регіоні;
- 9) профілактика наркоманії, алкоголізму, проституції та тютюнопаління;
- 10) правова агітація населення тощо;
- 11) впровадження в практичну діяльність сучасних методик аналізу, прогнозування та запобігання злочинності в територіально-просторових системах різного типу: прикордонних, курортних, промислових, екстремально-критичних тощо.

Щодо кримінологічного планування загалом, то його структура та обсяг інформаційної бази мають бути такими, щоб була можливість урахувати регіональні особливості злочинності й максимальні можливості територіальних суб'єктів запобігання злочинності.

Висновки. Отже, ефективне запобігання злочинності в регіонах має включати в себе весь набір кримінологічних заходів із запобігання злочинності, а саме: 1) комп-

лексний аналіз злочинності в регіонах та факторів, що здійснюють на неї криміногенний та антикриміногенний вплив; 2) удосконалення нормативно-правового забезпечення запобігання злочинності; 3) прогнозування злочинності як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях; 4) програмування і планування заходів запобігання злочинності; 5) акцентуація уваги на профілактику злочинності в регіонах; 6) підвищення контролю за практикою запобігання злочинності в регіонах. Як бачимо, прогнозування та планування є важливою невід'ємною складовою ефективною системи запобігання злочинності.

Список використаної літератури

1. Аванесов Г. А. Прогнозирование и организация борьбы с преступностью / Г. А. Аванесов, С. Е. Вичин. – Москва : Знание, 1972. – 32 с.
2. Аванесов Г. А. Теория и методология криминологического прогнозирования / Г. А. Аванесов. – Москва : Юридическая литература, 1972. – 134 с.
3. Биргеу М. М. Місце і роль криминологічного прогнозування, планування і координації у практиці профілактики злочинів / М. М. Биргеу // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 1. – С. 103–107.
4. Булдыгина О. С. Особенности криминологического прогнозирования / О. С. Булдыгина // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2009. – № 2 (42). – С. 97–100.
5. Закалюк А. П. Курс сучасної української криминології: теорія і практика : у 3 кн. / А. П. Закалюк. – Київ : Ін Юре, 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української криминологічної науки. – 424 с.
6. Криминологія: Загальна та Особлива частини : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, О. Г. Кальман, О. В. Лисодєд ; за ред. проф. І. М. Даньшина. – Харків : Право, 2003. – 352 с.
7. Солопанов Ю. В. Криминологическое прогнозирование и планирование борьбы с преступностью : лекция / Ю. В. Солопанов. – Москва : МВШМ МВД СССР, 1983. – 38 с.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2014.

Бабенко А. Н. Криминологическое прогнозирование как основа для планирования предупреждения преступности в регионах

Статья посвящена территориальным различиям преступности. Выделены место и значение прогнозирования, планирования и программирования в системе противодействия преступности. Предложены пути повышения эффективности противодействия преступности в регионах на основе полученных новых знаний о преступности в регионах.

Ключевые слова: прогнозирование, планирование, программирование, региональные особенности преступности, противодействие преступности.

Babenko A. Criminology Prognostication as Basis for Planning of Counteraction of Criminality in Regions

The article is devoted to territorial differences of criminal activity. Allocated space and the importance of forecasting, planning and programming the system to of combating crime. Proposed some ways to promoted more effective of combating crime in region based on new knowledge about the crime in the region.

The study substantiates that the knowledge of regional characteristics of crime is an important prerequisite for the improvement of forecasting, planning and programming of fighting crime in the country.

The article has some arguments that combating crime in the region should include the entire set of criminological measures, namely: 1) a comprehensive analysis of crime in the region and the factors that have it anticriminogenic and criminogenic impact; 2) the study and improvement of the legislations to ensure against crime; 3) prediction of crime, not only at the national but also at regional level; 4) programming and planning measures to combat crime; 5) direct implementation of the prevention and combating of crime in the regions; 6) assessing the impact of existing legislation (adequacy of its current challenges Crime) to combat crime.

As can be seen from the above, forecasting, planning and programming process are mandatory elements combating crime in the region.

Key words: forecasting, planning, programming, regional peculiarities crime, combating crime.

УДК 343

А. О. Клименко

аспірант
Класичний приватний університет

**ЗАСТОСУВАННЯ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД І РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано питання застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і рішень Європейського суду з прав людини в кримінальному процесі України. Виявлено недоліки виконання положень Конвенції в процесі досудового розслідування та під час судового розгляду кримінальних справ національними судами. Акцентовано увагу на необхідності впровадження в практику рішень Європейського суду з захисту прав людини з метою утвердження ефективного судового захисту прав і свобод людини під час кримінального провадження.

Ключові слова: суд, Конвенція, права і свободи людини, національне законодавство, досудове розслідування, кримінальне судочинство.

В Україні, насамперед під час досудового розслідування та судового провадження, непоодинокими є випадки недотримання принципу законності, неповаги до гідності особи, неповного й однобічного розслідування тощо. Усе це призводить до виникнення й поширення багатьох негативних явищ, зокрема злочинів проти правосуддя, різного роду катувань і перевищення службових повноважень з боку працівників правоохоронних органів. З метою викорінення такої негативної практики відбувається реформування національної системи кримінальної юстиції, послідовно вдосконалюються форми й методи діяльності органів досудового розслідування, утверджуються демократичні стандарти, набуває правової визначеності судова практика, формується соціальний досвід як на рівні правозахисних організацій, так і на рівні доктринального розуміння та громадського сприйняття.

Набрання новим Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК) 2012 р. чинності дало змогу реалізувати положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – КЗПЛ), впровадити у право застосовну практику рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), тобто зробити суттєві кроки щодо утвердження ефективного судового захисту прав і свобод людини у кримінальному процесі.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних питань щодо механізму застосування КЗПЛ, а також практики неврахування органами досудового розслідування та суду вимог КЗПЛ і рішень ЄСПЛ.

У ст. 3 Конвенції встановлено, що хто не може бути підданий катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність поведінню або покаранню. За ст. 28 Конституції України кожен має право на повагу

до його гідності. Відповідно до ст. 62 Конституції України, особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях [4].

У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини зазначає, що ст. 3 Конвенції захищає одну з фундаментальних цінностей демократичного суспільства, згідно з положенням цієї статті забороняється будь-яке катування або нелюдське чи таке, що принижує гідність, поведіння, незалежно від обставин справи чи поведінки потерпілого.

Правові підстави дотримання права на абсолютну заборону катувань у кримінальному процесуальному законодавстві визначено в п. 2 ст. 11 КПК України 2012 р. так: "Забороняється під час кримінального провадження піддавати особу катуванню, жорсткому, нелюдському або такому, що принижує її гідність, поведінню чи покаранню, вдаватися до погроз застосування такого поведіння, утримувати особу у принизливих умовах, примушувати до дій, що принижують її гідність".

За вимогами ст. 87 КПК України недопустимими є докази, отримані внаслідок істотного порушення прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також будь-які інші докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок істотного порушення прав і свобод людини. Тому суд зобов'язаний визнати істотними порушення прав людини і основоположних свобод, зокрема, такі діяння, як отримання доказів внаслідок катування, жорстокого, нелюдського або такого, що

принижує гідність особи, поведження, або погрози застосування такого поведження (п. 2 ч. 2 ст. 87 КПК).

Згідно з ч. 3 ст. 87 КПК такі докази повинні визнаватися судом недопустимими під час будь-якого судового розгляду, крім розгляду, якщо вирішується питання про відповідальність за вчинення зазначеного істотного порушення прав і свобод людини, внаслідок якого такі відомості були отримані.

Зокрема, згідно зі ст. 8 КПК, кримінальне провадження здійснюється з дотриманням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави, при цьому застосовується такий принцип з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [5].

Вважаємо за доцільне наголосити, що положення частин 6, 7, 8 ст. 206 КПК забезпечують дотримання вимог Конвенції та практики Європейського суду з прав людини в контексті заборони катувань та жорсткого поведження. Зокрема, якщо під час будь-якого судового засідання особа заявляє про застосування до неї насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі (орган державної влади, державна установа, яким законом надано право здійснювати тримання під вартою осіб), слідчий суддя зобов'язаний зафіксувати таку заяву або прийняти від особи письмову заяву та: 1) забезпечити невідкладне проведення судово-медичного обстеження особи; 2) доручити відповідному органу досудового розслідування провести дослідження фактів, викладених в заяві особи; 3) вжити необхідних заходів для забезпечення безпеки особи згідно із законодавством.

Слідчий суддя зобов'язаний діяти у такому ж порядку незалежно від наявності заяви особи, якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі. Право не вживати таких дій надане слідчому судді лише у випадку, коли прокурор доведе, що ці дії вже здійснені або здійснюються [8].

Так, у рішенні від 15.05.2012 р. у справі "Григор'єв проти України" Європейський суд з прав людини зазначив, що за відсутності правдоподібної версії Уряду про причини виникнення тілесних ушкоджень у заявника під час його перебування під контролем правоохоронців мав місце факт катування з метою отримання зізнання у вчиненні злочину. Європейський суд з прав людини встановив також порушення ст. 3 Конвенції в частині неефективного розслідування скарги заявника на катування. Суд зазначив, що, хоча за фактом заподіяння

до заявника тілесних ушкоджень, було порушено кримінальну справу, вона 5 разів закривалася постановами прокуратури. У зв'язку з цим ЄСПЛ зазначив, що чотири із зазначених постанов (крім останньої) були скасовані з мотивів неповноти проведеного розслідування. Більше того, закриваючи кримінальну справу, слідчий недвозначно вказував, що, незважаючи на вказівки вищестоящих прокурорів і судів, він не бачить необхідності виконувати зазначені інструкції. ЄСПЛ особливо відзначив, що подібна поведінка свідчить про упередженість слідчого. При цьому апеляційний суд, розглядаючи скарги заявника на постанову про закриття кримінальної справи, вказав на необхідність розслідування скарги Генеральною прокуратурою України, однак таке розслідування так і не було проведено. З наведених причин Суд дійшов висновку про неефективність проведеного розслідування [6].

Як встановлено у рішеннях ЄСПЛ проти України, однією з підстав порушення вимог ст. 3 Конвенції були випадки неефективного розслідування заяв обвинувачених щодо застосування до них незаконних методів дізнання та досудового слідства. Як свідчить практика, непоодинокими є випадки відсутності реагування судів першої інстанції на повідомлення обвинувачених про застосування до них незаконних методів проведення дізнання і досудового слідства.

Отримання від особи під фізичним та/або психологічним тиском інформації, яка дасть змогу отримати докази злочину, зокрема, матеріальні, при незаконному її утримання під контролем співробітників ОВС з моменту фактичного затримання і до часу офіційної реєстрації затримання, залишається достатньою мотивацією для застосування катувань. Крім того, шляхом застосування фізичного та психічного насильства можна залякати затриманого, який потім під час побачення з адвокатом або відмовляється від нього, або, побоюючись поганого поведження з боку органів досудового розслідування у майбутньому, вибирає позицію визнання провини. Незважаючи на те, що пояснення, отримані від учасників кримінального провадження та інших осіб, не є доказами, такі пояснення продовжують долучати до матеріалів кримінального провадження [8].

Найбільш значущою гарантією прав людини, встановленою ст. 29 Конституції України, є право на свободу та особисту недоторканність. Відповідно до цієї статті передбачено, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. У разі нагальної необхідності запобігти злочину чи його зупинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом 72 го-

дин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом 72 годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою. Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника. Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання. Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого [4].

Зазначена норма Конституції України майже повністю відтворює положення ст. 5 КЗПЛ. Так, відповідно до п. 1 ст. 5 Конвенції кожен має право на свободу та особисту недоторканність.

У п. 2 ст. 5 Конвенції зазначено, що кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього.

За приписами п. 3 ст. 5 Конвенції кожен, кого заарештовано або затримано згідно з положеннями пп. "с" п. 1 ст. 5, має негайно постати перед суддею чи іншою посадовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і йому має бути забезпечено розгляд справи судом упродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитися на судові засідання.

Згідно з п. 4 ст. 5 Конвенції, кожному, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, надано право ініціювати провадження, в ході якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним.

У п. 5 ст. 5 Конвенції встановлено, що кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування [3].

Закріплення цих положень ми знаходимо й у ст. 12 КПК України 2012 р. Під час кримінального провадження ніхто не може триматися під вартою, бути затриманим або обмеженим у здійсненні права на вільне пересування в інший спосіб через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення інакше як на підставах та в порядку, передбачених КПК. Кожен, кого затримано через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення, або інакше позбавлено свободи, повинен бути в найкоротший термін доставлений до слідчого судді для вирішення питання про законність та обґрунтованість його затримання, іншого позбавлення свободи та подальшого тримання. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом 72 годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого судового

рішення про тримання під вартою. Про затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб, а також про її місце перебування має бути негайно повідомлено її близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи в порядку, передбаченому КПК. Кожен, хто понад строк, передбачений КПК, перебуває під вартою або позбавлений свободи в інший спосіб, має бути негайно звільнений. Затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб під час кримінального провадження, здійснене за відсутності підстав або з порушенням порядку, передбаченого КПК, тягне за собою відповідальність, установлену законом [5].

На сьогодні затримати особу без судового дозволу за новим КПК значно складніше, і це призвело до зменшення кількості кримінально-процесуальних затримань на 30%, або на 850 випадків щомісяця. Кількість клопотань слідчих і прокурорів про взяття під варту скоротилося на 45%, число обшуків – на 30% [1, с. 317].

Європейський суд з прав людини, розглядаючи заяви громадян України про порушення вимог ст. 5 КЗПЛ, у переважній більшості справ встановлює порушення Україною вимог положень пунктів 1, 3, 4 зазначеної статті Конвенції, у результаті чого у справі "Харченко проти України" зазначив, що порушення Україною положень ст. 5 Конвенції мають системний характер.

Порушення вимог п. 1 ст. 5 Конвенції, зокрема, у справі "Нечипорук і Йонкало проти України" встановлено щодо відповідних періодів тримання заявника під вартою в зв'язку з тим, що: заявника тримали під вартою фактично як підозрюваного з метою відібрання у нього свідчень щодо вчинення злочину, використовуючи для цього адміністративне затримання і тим самим позбавляючи заявника відповідних прав; заявника тримали під вартою за відсутності будь-якого рішення суду; тримання заявника під вартою здійснювалось всупереч вимогам національного законодавства; рішення суду про тримання заявника під вартою не мали належного обґрунтування та визначеного строку застосування такого запобіжного заходу [7].

У ст. 6 КЗПЛ гарантовано право людини і громадянина на справедливий суд. У цьому аспекті найбільш поширеним порушенням у справах проти України Європейський суд з прав людини встановлює порушення права кожного на розгляд судом справи протягом розумного строку [2].

З аналізу практики ЄСПЛ щодо тлумачення положення "розумний строк" вбачається, що строк, який можна визначити розумним, не може бути однаковим для всіх справ і було б неприродно встановлювати один строк у конкретному цифровому виразі для всіх випадків. У кримінальному провадженні відлік часу, на думку Європейсь-

кого суду з прав людини, починається з моменту висунення обвинувачення в широкому розумінні цих слів. Тобто сюди включається й арешт, і початок слідства, коли особу притягають як підозрювану, і повідомлення про кримінальне переслідування, й "інші дії, що мають на увазі схожі твердження і що істотно впливають на становище підозрюваного". Обов'язковість урахування цілої низки конкретних обставин справи при визначенні розумності строку зумовила також необхідність вироблення ЄСПЛ переліку взаємопов'язаних критеріїв. У п. 116 рішення ЄСПЛ від 12.03.2009 р. у справі "Вергельський проти України" зазначено: "Розумність тривалості провадження має оцінюватися у світлі конкретних обставин справи та з урахуванням таких критеріїв, як складність справи, поведінка заявника та відповідних органів. Далі йдеться про те, що обвинувачений у кримінальній справі повинен мати право розраховувати на здійснення провадження в його справі з особливою ретельністю і що положення ст. 6 покликані не допускати в кримінальних справах надто тривалого перебування обвинувачуваної особи в стані невизначеності щодо своєї долі" [8]. Отже, ст. 28 КПК України, яка закріплює розумність строків як засаду кримінального провадження, повністю відповідає і за змістом, і за критеріями ст. 6 Європейської конвенції з прав людини та практиці Європейського суду з прав людини. Перспективними є подальше дослідження, розробка та впровадження механізмів реального забезпечення розумності строків у кримінальному провадженні.

Висновки. Оскільки в рішеннях ЄСПЛ відсутні конкретні вказівки на те, який орган зобов'язаний виконати ті чи інші дії, окрім виплати справедливої сатисфакції, то часто ці рішення називають декларативними, оскільки вони мають скоріше рекомендаційний характер щодо здійснення певних заходів, які можуть виправити ситуацію. Це підтверджується у деяких рішеннях ЄСПЛ, де він наголошує, що у нього відсутня юрисдикція вимагати від держав певним способом усунути встановлене порушення. Разом із цим, виходячи з принципу сумлінності виконання міжнародних зобов'язань,

держави – учасниці Конвенції не можуть ігнорувати рішення Європейського суду з прав людини.

Список використаної літератури

1. Климчук М. П. Чи допоможе ліквідувати катування новий КПК? / М. П. Климчук, О. С. Степанов // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–2. – С. 316–318.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: 60 років європейських цінностей: матер. міжнар. круг. столу, 8 грудня 2010 р., м. Донецьк. – Донецьк: Сучасний друк, 2010. – 177 с.
3. Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254_k/96-vr.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10; № 11–12; № 13. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Григор'єв проти України" від 15.05.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/974_833.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Нечипорук і Йонкало проти України" від 21.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_683/page4.
8. Узагальнення практики застосування судами загальної юрисдикції першої та апеляційної інстанцій при здійсненні судочинства у кримінальних справах статей 3, 5, 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. за 2011 р. – перше півріччя 2012 р. від 01.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001740-13>.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2014.

Клименко А. А. Применение Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод и решений Европейского суда по правам человека в уголовном процессе Украины

В статье проанализированы вопросы применения Конвенции о защите прав и основоположных свобод и решений Европейского суда по правам человека в уголовном процессе Украины. Выявлены недостатки исполнения положений Конвенции в процессе досудебного расследования уголовных дел национальными судами. Акцентируется внимание на необходимости внедрения в практику решений Европейского суда по правам человека с целью утверждения эффективной судебной защиты прав и свобод человека в процес се уголовного производства.

Ключевые слова: суд, Конвенция, права и свободы человека, национальное законодательство, досудебное расследование, уголовное судопроизводство.

Klimenko A. Application of Convention about Defence of Human Rights and Basic Freedoms and Decisions of the European Court on Human Rights in Criminal Procedure of Ukraine

In Ukraine, above all things during pre-trial investigation and judicial realization, be not single are cases of failure to observe of principle of legality, disrespect, to dignity of person, incompleteness and one-sidedness of investigation and others like that. All of it results in an origin and distribution of many negative phenomena, in particular crimes against justice, different sort of tortures and exceeding of power from the side of workers of law enforcement authorities.

With the purpose of liquidation of such negative practice there is reformation of the national system of criminal justice, forms and methods of activity of organs of pre-trial investigation are consistently perfected, democratic standards become firmly established, judicial practice acquires legal definiteness, social experience is formed both at the level of human rights organizations and at the level of the doctrine understanding and public perception.

As in the decisions of ESPL the concrete pointing absent on that, what organ is under an obligation to execute those or other actions, except for payment of just satisfakcii, often these decisions name declarative, as they carry rather recommendation character in relation to realization of certain measures which can correct a situation. It is confirmed in some decisions of ESPL, where he marks that for him absent jurisdiction to require from the states by a certain method to remove the set violation. Together with it, coming from principle of honesty of implementation of international obligations, state-participant of Convention, can not ignore the decision of European Court.

Key words: court, Convention, rights and freedoms of man, national legislation, pre-trial investigation, criminal trial.

ВИВЧЕННЯ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ТА "ТЮРЕМНОЇ" СУБКУЛЬТУР ПРОДИКТОВАНО ЧАСОМ

У статті проаналізовано сучасні тенденції відродження кримінальної та "тюремної" субкультур. Визначено особливості сучасної субкультури. Розглянуто засоби популяризації субкультур у середовищі професійних злочинців і в місцях позбавлення волі.

Ключові слова: кримінальна субкультура, "тюремна" субкультура, злочин, засуджений.

Соціально-економічні та політичні перетворення в Україні, які відбулися після проголошення незалежності, викликали численні проблеми в різних сферах суспільного буття. Останнім часом спостерігається ускладнення криміногенної ситуації в Україні. Це спричинено певними помилками на початковому етапі проведення реформ у державі, послабленням системи державного регулювання та контролю, недосконалістю правової бази й розбалансованістю державної політики в соціальній сфері, а також падінням моралі й духовності суспільства. Ці самі негаразди позначились і на стані кримінально-виконавчої системи України (далі – КВС), який від початку 1990-х рр. був критичним.

На сьогодні в Україні функціонують 183 установи виконання покарання у виді позбавлення волі. Засуджені до позбавлення волі становлять підвищену небезпеку для суспільства й більшою чи меншою мірою схильні до "кримінального зараження", вимушені жити за неформальними правилами й перебувати під активним впливом груп, які є прихильниками кримінальної й "тюремної" субкультур, наслідувачами її норм, звичаїв і традицій. Ситуація, що склалася на сьогодні в установах виконання покарань (далі – УВП), зумовлює необхідність підвищення ефективності діяльності персоналу виправних установ щодо нейтралізації такого впливу як на засуджених, так і на діяльність персоналу Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтСУ), щодо належного та правомірного виконання ними своїх функцій. Тому розробка й реалізація заходів протидії поширенню деструктивного впливу кримінальної та "тюремної" субкультур є важливим засобом забезпечення досягнення основних цілей покарання.

Метою статті є з'ясування доцільності вивчення кримінальної та "тюремної" субкультур і відображення їх основних сучасних особливостей.

Відповідно до мети, ми ставимо такі завдання: встановити доцільність вивчення

кримінальної та "тюремної" субкультур на сучасному етапі; показати особливості сучасної субкультури; з'ясувати ступінь "живучості" кримінальної та "тюремної" субкультур і її підтримку організованою злочинністю.

Як відомо, основним джерелом соціокультурної динаміки є людина, її середовище та комунікативні механізми, що становлять й організують соціогенезис і актуальне соціокультурне життя. Саме така взаємодія повинна забезпечувати відтворення й постійне оздоровлення соціокультурних основ як самої людини, так і суспільства. Проте, на сьогодні посилюються тенденції щодо відродження активних дій організованої злочинності, набуття нею нових для українського суспільства форм, зокрема, у вигляді терористичної діяльності, екстремізму, нових корупційних схем тощо. На цьому тлі показали свою живучість кримінальна та "тюремна" субкультури. У сучасних умовах злочинні "авторитети" ведуть посилену роботу з насадження в суспільстві власного порядку, традицій та звичаїв, що існують у середовищі професійних злочинців. Кримінальна субкультура все далі стає звичною не тільки для кримінального світу, а й для пересічних громадян у вигляді відповідного сленгу, пісень, татуювань тощо.

Суттєву роль у місцях позбавлення волі відіграє "тюремна" субкультура. Тюремна еліта ("злочинці в законі", "наглядачі", інші "авторитети") не тільки намагаються відновлювати та поширювати "тюремну" субкультуру, а й насаджувати її силоміць, особливо серед неповнолітніх злочинців, що сприятиме в подальшому залученню їх до професійної організованої злочинності. Як слушно підкреслюють науковці, для формування кримінальної правосвідомості молоді первинне значення мають ціннісні регулятори поведінки, що є елементами відповідної культури. Остання складається з культурно-ідеологічного ядра, що має гегемоністський статус у культурній системі, та відповідної периферії, що утворюється субкультурами. Молодіжні субкультури різної спрямованості в умовах духовно-ідеологічної кризи суспільства в Україні можуть виступати блокуато-

рами або ж стимуляторами відповідних протиправних вчинків, як проступків, так і злочинів, і криміналізації суспільства загалом. Значна кількість дослідників говорить у зв'язку із цим про криміногенні та кримінофобні молодіжні субкультури [3; 4; 7].

Криміногенні субкультури стимулюють кримінальну або ж криміналізовану поведінку особи, способи мислення та цінності, через які відбувається посилення привабливості злочину й злочинності як способу життя. При цьому можуть бути використані різні засоби такої популяризації, але стає зрозумілим, що кримінальна та "тюремна" субкультури стають своєрідною ціннісною периферією субкультури злочинного світу, а отже, спрацьовує на поповнення злочинного контингенту. Таким чином, пізнавальна й соціально-практична проблема цієї роботи полягає у встановленні сутності відповідних субкультур, які сприяють формуванню асоціальної та протиправної позиції людини.

Як відомо, у багатьох статтях, монографіях, підручниках та посібниках, а також літературі неюридичного спрямування було порушено питання про характеристики субкультур, їх існування й поширення, запропоновано шляхи запобігання їм. Зокрема, значний внесок у вивчення проблеми зроблено Ю. Антоняном, Ю. Александровим, В. Анісімовим, М. Бабаєвим, В. Батиргарєєвою, О. Гуровим, І. Даньшиним, Т. Денисовою, В. Дрьомінім, А. Закалюком, А. Зелінським, В. Зеленецьким, О. Кальманом, С. Лебедевим, В. Пирожковим, В. Трубниковим, А. Тузовим, І. Туркевич, С. Сибиряковим, А. Степанюком, В. Шакуном та іншими авторами-дослідниками в галузі кримінології та кримінально-виконавчого права. Проте сьогодні існують не тільки значні особливості й відмінності кримінальної та "тюремної" субкультур від раніше існуючих, а й особливості в їх застосуванні.

Необхідно акцентувати нашу увагу на особливостях правил поведінки, традицій, ритуалів, жестів та знакової символіки окремих категорій злочинців і засуджених. У межах однієї статті неможливо надати повну характеристику змінам, які відбуваються, однак варто назвати декілька важливих особливостей сучасної кримінальної та "тюремної" субкультур.

В епоху становлення організованої злочинності існувало чотири основних типи учасників злочинної діяльності, а саме: лідер, "наглядач" (другий за ієрархією після лідера), бригадир і ланковий, рядові члени групи. Зокрема, лідер повинен бути не тільки авторитарним, жорстким тощо, а й мати певний "тюремний" досвід і, як правило, не один. Неможливо було "коронувати" злодія, якщо він не відбув значний термін у місцях позбавлення волі, не зарекомендував себе вкрай негативно. До того ж, "злодій у законі" не мав ні власної сім'ї, ні маєтків, ні великих статків. Сьогодні порт-

рет лідера кардинально змінився. Успішний лідер – це особа, яка відрізняється виключною силою характеру й харизмою. Враховуючи, як змінилася організована злочинна діяльність, він повинен мати набір організаційних і особистісних якостей, на кшталт якостей успішного політика чи бізнесмена, які допомагали б керувати злочинними об'єднаннями. Для "коронування" вже не потрібно проходити довгий тернистий шлях перебування в місцях позбавлення волі, не обов'язково наносити спеціальне татуювання тощо. Нинішній лідер зламав багато стереотипів як успішна, фінансово незалежна людина, яка є авторитетною та, навіть, на перший погляд, з незаплямованою репутацією.

До недавніх часів членам злочинних організацій категорично заборонялася будь-яка співпраця з органами влади, в тому числі й з правоохоронцями. Сьогодні без зв'язків з представниками влади уявити злочинні об'єднання неможливо. Підтвердженням цього є неодноразові заяви Президента України, Уряду, інших високопосадовців, міжнародної спільноти, науковців і громадськості про необхідність протидії корупції в Україні, яка, на жаль, супроводжує усі суспільні процеси.

Все менш поширеними є колишні жаргонні вислови, наприклад, "кукушка покликкала", "дуло заліпити", "байку тиснути", "по мірці жарити", "буровити" тощо. Відходять у минуле татуювання, які були притаманні табірній системі 50–90-х рр. XX ст. Нова епоха диктує нові правила, нехтувати вивченням яких значить звести нанівець діяльність із запобігання кримінальному професіоналізму та рецидивній злочинності, адже, як слушно зазначає С. Лебедев, саме злочинні традиції й звичаї є передумовою відновлення кримінального професіоналізму [6, с. 34].

Поряд з новими відроджуються вже існуючі правила поведінки, традиції, ритуали та знакова символіка. Наприклад, популярними стають ритуали та знакова символіка, що була притаманна фашистському режиму (малюнки, що пропагують жорстокість і насильство, свастика, факельні ходи тощо).

Особливо помітними є негативні, що спостерігаються в місцях позбавлення волі. На це є суттєві причини. Як зазначають Ю. Антонян, В. Верещагин та Г. Калманов, на кінець 80-х рр. XX ст. значно збільшилась кількість осіб, які відбували покарання в місцях позбавлення волі. Водночас почалося інтенсивне відродження "тюремних" правил поведінки, традицій, ритуалів та знакової символіки з вкрапленням нових атрибутів. Тобто в тюремному світі відродилися закони злочинного середовища, такі як "віра в групове братерство", культ насильства, "влада над багатіями і влада багатіїв" тощо [2, с. 73–74]. У подальшому, за років незалежності, були суттєво поповнені лави "авторитетів", що пов'язано

з десоціалізацією суспільства в часи відродження державності [8]. До речі, такі закономірності виявилися не тільки в українського суспільства, а й у інших республік колишнього СРСР [1].

Нововідродження правил поведінки, традицій, ритуалів і знакової символіки в місцях позбавлення волі можна пояснити також суттєвими помилками в системі функціонування виправних установ. На кінець 1990-х – початок 2000-х рр. було частково втрачено управління й контроль за спецконтингентом, що також сприяло відродженню “тюремної” субкультури. Особливо треба звернути увагу на зміну якісного складу засуджених, який відрізняється корисливим та корисливо-насильницьким спрямуванням, що супроводжується злочинами, пов’язаними з наркотичною діяльністю (збереження, збут, вживання наркотичних засобів, їх аналогів чи прекурсорів). У період перебування в УВП вони отримували прямі вказівки від “авторитетів” відродити якомога швидше “тюремні” традиції і звичаї та “злочинські порядки” [5, с. 6]. Наразі, протягом зазначеного часу й до сьогодні можна спостерігати консолідацію злочинного елемента в місцях позбавлення волі. На це вказує аналіз оперативної обстановки у виправних колоніях та слідчих ізоляторах.

Передача традицій, звичаїв та інших проявів не може проходити без їх носіїв – професійних злочинців. Саме тому основними заповідями “злочинців у законі” є пропаганда кримінальної та “тюремної” субкультури, залучення до злочинних угруповань якомога більше членів. Саме тому запобігання поширенню кримінальної та “тюремної” субкультури є одним з головних завдань боротьби зі злочинністю. Така боротьба повинна здійснюватись за допомогою законодавчих, економічних, ідеологічних та соціальних заходів.

Висновки. Нами встановлено, що кримінальна та “тюремна” субкультури мають давню історію, але за сучасних умов вони не тільки трансформувались, а й набули нових якостей і особливостей, що виявляються у професійній та організованій злочинності.

Незважаючи на позитивні зміни, що відбуваються в суспільстві, ступінь “живучості” кримінальної та “тюремної” субкультури виявилась досить високою. Це відбувається під впливом декількох факторів, але основними

є підтримка організованих злочинних угруповань і стабільність існування злочинного середовища. Саме стабільно існуюче середовище злочинного світу спроможне зміцнити й поширити вплив кримінальної та “тюремної” субкультури, підвищити її життєдіяльність. Як відомо, безперешкодний вплив субкультури на культуру суспільства може призвести до деградації останнього, криміналізації та зростання злочинності. Враховуючи зазначене, можна констатувати, що запобігання поширенню кримінальної та “тюремної” субкультури є одним з головних завдань боротьби зі злочинністю.

Список використаної літератури

1. Анисимков В. М. Россия в зеркале уголовных традиций тюрьмы / В. М. Анисимков. – Санкт-Петербург : ЮрУП, 2003. – 344 с.
2. Антонян Ю. М. Тюремная субкультура и нейтрализация ее негативных проявлений / Ю. М. Антонян, В. А. Верещагин, Г. Б. Калманов // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 72–76.
3. Бабаев М. М. Духовная культура и преступность / М. М. Бабаев // Влияние социальных условий на преступность : сб. науч. трудов / М. М. Бабаев. – Москва : Юрид. лит., 1982. – 344 с.
4. Денисов С. Ф. Сучасні проблеми молодіжної злочинності / С. Ф. Денисов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. В. О. Туляков. – Одеса : Юрид. літ., 2010. – Вип. 55. – С. 602–607.
5. Денисова Т. А. Молюся за вас щоденно / Т. А. Денисова. – Донецьк : Донецький Меморіал, 2005. – 20 с.
6. Лебедев С. Я. Антиобщественные традиции, обычаи и их влияние на преступность : монография / С. Я. Лебедев. – Омск : Омская ВШ МВД СССР, 1989. – 72 с.
7. Пирожков В. Ф. Законы преступного мира молодежи (криминальная субкультура) / В. Ф. Пирожков. – Тверь : КОНТО, 1994. – 218 с.
8. Пугач В. О. Кримінальна субкультура та поширення її в Україні / В. О. Пугач, О. В. Непочатова // Вісті Кримінологічної асоціації України : альманах. – 2004. – Вип. 1. – С. 144–148.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2014.

Крикушенко А. Г. Изучение современной криминальной и “тюремной” субкультур продиктовано временем

В статье проанализированы современные тенденции возрождения уголовной и “тюремной” субкультур. Определены особенности современной субкультуры. Рассмотрены средства популяризации субкультур в среде профессиональных преступников и в местах лишения свободы.

Ключевые слова: криминальная субкультура, “тюремная” субкультура, преступление, осужденный.

Krikushenko A. Study of Modern Crime and "Prison" Subcultures Due to the Time

The paper analyzes the current trends of revival of criminal and prison subcultures. The problem of deviant behavior is one of the most critical and prospective studies in the sciences of society and the individual. Attention is drawn to the fact that in modern conditions criminal "authorities" are intensive propaganda planting in the community of their own order. As a result of this criminal subculture become commonplace not only in the criminal world, but also in the community. Increasingly, citizens use slang, songs glorifying the prison romance, applied matching tattoos. Established that the frequent incidents of excessive cruelty, violence, intimidation.

The emergence of subcultures is always conditioned by a complex set of social and historical reasons, the leading of which serves a social aspect. Allocation of the total weight of a particular group of people with special interests and needs, specific social roles leads to the development of a specific culture, serving their spiritual and aesthetic, intellectual questions. Thus, the "prison" subculture becomes a kind of value the periphery of the criminal subculture of society and thus working on the completion of the criminal population.

It was stated that the stability of the existence of the criminal environment, fueled by continuity of its traditions, is one of the factors of continuous development and enrichment of its subculture. Stability of the existing underworld subculture, attaching new generations to their "values", expands and strengthens the conditions of her life. With unobstructed exposure to the subculture of the underworld on the culture of a society is degrading and criminalization of society, an increase in crime. That is why opposition to the revival and spread of crime and "prison" subcultures should be one of the main objectives of the fight against crime.

Key words: criminal subculture, "prison" subculture, crime, convict.

УДК 343.288

Л. К. Маньковський

начальник Головного управління юстиції у Дніпропетровській області,
Заслужений юрист України**ПРИЗНАЧЕННЯ ПОКАРАННЯ НЕПОВНОЛІТНЬОМУ ЗА НАЯВНОСТІ ОБСТАВИН, ЩО ЙОГО ПОМ'ЯКШУЮТЬ (СТ. 69–1 КК УКРАЇНИ)**

У статті визначено призначення покарання неповнолітньому за наявності обставин, що його пом'якшують, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні обвинуваченим своєї вини, з урахуванням особливостей кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх.

Ключові слова: обставини, що пом'якшують покарання, відсутність обставин, що обтяжують покарання, визнання обвинуваченим своєї вини, неповнолітня особа.

Обставини, що пом'якшують покарання, суттєво впливають на призначення покарання, необхідного й достатнього для вправлення неповнолітнього та запобігання новим злочинам, відзначаються гуманістичною спрямованістю щодо неповнолітніх. Згідно зі ст. 69-1 Кримінального кодексу України (далі – КК), за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених п. 1 та 2 ч. 1 ст. 66 КК, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні обвинуваченим своєї вини, строк або розмір покарання не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини КК.

Призначенню кримінального покарання неповнолітнім, у тому числі впливу обставин, що його пом'якшують, присвятили свої дослідження українські та російські криміналісти, серед яких: М. І. Бажанов, І. Г. Богатирьов, В. М. Бурдін, В. К. Гришук, Т. А. Денисова, Л. Л. Кругліков, В. О. Навроцький, О. П. Рябчинська, О. М. Скрябін, В. І. Тютюгін, М. І. Хавронюк, С. Д. Шапченко, С. С. Яценко та ін. З-поміж українських науковців призначення покарання неповнолітнім досліджують Т. О. Гончар, О. П. Горох, Т. І. Іванюк, О. М. Кричківський, А. С. Макаренко, Н. В. Марченко, В. В. Полтавець, Є. Ю. Самойленко, Т. В. Сахарук, О. С. Яцун та ін.

Метою статті є визначення призначення покарання неповнолітньому за наявності обставин, що його пом'якшують, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні обвинуваченим своєї вини, з урахуванням особливостей кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх.

Особливостями призначення покарання за підстав, передбачених у ст. 69-1 КК, є: а) визначений перелік покарань, що можуть призначатися цій категорії засуджених, а саме: 1) штраф; 2) громадські роботи; 3) виправні роботи; 4) арешт; 5) позбав-

лення волі на певний строк (ч. 1 ст. 98 КК); б) суттєві обмеження щодо строків і розмірів покарань, що можуть призначатися неповнолітнім. Так, як уже зазначалося, *штраф* до неповнолітніх застосовують лише тоді, коли вони мають самостійний дохід, власні кошти або майно, на яке може бути звернене стягнення. Розмір штрафу, у тому числі за вчинення злочину, за який передбачено основне покарання лише у виді штрафу понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, встановлюється судом залежно від тяжкості вчиненого злочину та з урахуванням майнового стану неповнолітнього в межах до п'ятисот встановлених законодавством неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. До неповнолітнього, що немає самостійного доходу, власних коштів або майна, на яке може бути звернене стягнення, засудженого за вчинення злочину, за який передбачено основне покарання лише у виді штрафу понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, може бути застосовано покарання у виді громадських робіт або виправних. У будь-якому разі покарання, призначене неповнолітньому за підстав ст. 69-1 КК, не може бути нижчим від мінімальної межі відповідного виду покарання, встановленої в Загальній частині КК, з урахуванням особливостей покарання неповнолітніх, тобто меншим за тридцять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для штрафу (ч. 2 ст. 53 КК); тридцять годин громадських робіт для неповнолітніх у віці від 16 до 18 років (ч. 1 ст. 100 КК); двох місяців виправних робіт для неповнолітніх у віці від 16 до 18 років (ч. 2 ст. 100 КК); п'ятнадцять діб арешту для неповнолітніх, що на момент постановлення вироку досягли 16 років (ч. 1 ст. 101 КК); шести місяців позбавлення волі (ч. 1 ст. 102 КК).

Проблема конкретизації (формалізації) кримінально-правового впливу обставин, які пом'якшують покарання, була і є однією з найбільш актуальних та дискусійних, оскільки призначення покарання – важливий етап здійснення правосуддя, який по-

требує досить детальної регламентації. Як слушно зазначав В. І. Курляндський, конкретизація кримінально-правового значення обставин, які пом'якшують покарання, допомогла б практиці, адже вона тягне за собою процес деталізації судової діяльності, polegшує її здійснення, оскільки надає в розпорядження судді відносно чіткі орієнтири, створюючи достатньо конкретні уявлення про роль у призначенні покарання певних обставин справи [6, с. 94]. Виділяють декілька моделей здійснення конкретизації кримінально-правового значення обставин, які пом'якшують покарання. Більшість моделей конкретизації кримінально-правового значення обставин, які пом'якшують покарання, пов'язані з пропозицією введення в кримінальний закон формалізованих критеріїв урахування відповідних обставин при виборі конкретного строку (розміру) покарання. Противники цієї ідеї стверджують, що її прийняття ускладнило б роботу суду, внесло б у неї шкідливі для здійснення правосуддя елементи формалізму, адже судді здатні правильно оцінити значення тієї чи іншої обставини, яка пом'якшує покарання, у кожному конкретному випадку [8, с. 260]. Прибічники ж звертають увагу на те, що розумна формалізація була б способом обмеження та подолання суб'єктивізму суддів, засобом боротьби зі свавіллям у судовій практиці, засобом зміцнення законності в кримінальному судочинстві [1, с. 14]. На нашу думку, остання позиція виглядає більш обґрунтованою. Л. Л. Кругліков стверджував, що повністю покладатися на судовий розсуд при призначенні покарання не можна, адже правосвідомість судді може бути гарантом призначення справедливого покарання лише в поєднанні з висококваліфікованим умінням судді застосувати закон, призначити покарання. Утім, передбачати таке вміння кожного судді, на жаль, не є можливим [5, с. 66–67].

Відзначимо й певні недоліки норми, передбаченої ч. 1 ст. 69-1 КК. Насамперед, постає питання: чому серед, так би мовити, "обраних обставин", що пом'якшують покарання, немає "надання медичної або іншої допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину" (п. 2-1 було введено до переліку обставин, що пом'якшують покарання (ч. 1 ст. 66 КК) Законом України від 15.04.2008 р.). Уперше ця обставина була запропонована в Модельному КК країн СНД від 17.02.1996 р. [7], де вона була передбачена в п. "к" ч. 1 ст. 62, потім ця обставина була запроваджена більшістю кримінальних кодексів пострадянських держав. У КК України ця обставина закріплена як самостійна та передбачена окремим пунктом 2-1 ч. 1 ст. 66 КК, тоді як у Модельному КК країн СНД та у більшості кодексів пострадянських держав (Азербайджану, Білорусі, Казахстану, Таджикистану, Туркменістану) вона закріплена поряд з такими обставинами, як добровільне відшкодування або усунення

матеріальної чи іншої шкоди, завданої злочинцем, інші дії, які спрямовані на загладжування шкоди, завданої злочинцем, в одному пункті частини статті. Відсутність цієї обставини серед підстав застосування ч. 1 ст. 69-1 КК є невиправданим з низки причин. По-перше, якщо відшкодування завданого збитку або усунення вже заподіяної шкоди визнається особливою обставиною, що пом'якшує покарання, тим більше надання медичної або іншої допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину, тобто дії, спрямовані на недопущення заподіяння шкоди, повинні визнаватися особливою обставиною, яка пом'якшує покарання [12]. По-друге, можливо?, логічно було би просто включити обставину, передбачену п. 2-1 ч. 1 ст. 66 КК, в п. 2 ч. 1 цієї самої статті, як це зроблено в Модельному КК країн СНД та КК РФ, і таким чином урегулювати цю ситуацію.

Також викликає заперечення зниження покарання, що стосується лише основного виду покарання й оминає додаткове. Так, у п. 6-3 постанови Пленуму Верховного Суду України "Про практику призначення судами кримінального покарання" № 7 від 24.10.2003 р. вказано, що положення ч. 2 і 3 ст. 68 КК та ст. 69-1 КК застосовуються лише при призначенні найбільш суворого виду основного покарання, яке передбачено у відповідній санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК. Якщо ж така санкція є альтернативною, то суд має право застосувати вимоги ч. 2 і 3 ст. 68 КК або ст. 69-1 КК стосовно максимального строку (розміру) лише найбільш суворого виду основного покарання з-поміж тих декількох, які в цій санкції передбачено. Інші ж менш суворі види основних покарань, передбачені в санкції відповідної статті (санкції частини статті) як альтернативні, призначаються судом у межах тих максимальних строків (розмірів), які встановлені для них у цій санкції [9].

Утім, таке тлумачення закону викликає певні зауваження. Так, якщо виходити з буквального тлумачення тексту ст. 69-1 КК, в якій не міститься обмеження обов'язковості пом'якшення тільки максимальними строками (розмірами) найбільш суворого виду основного покарання, то правила ст. 69-1 КК можуть застосовуватися й до додаткових покарань, які передбачені в санкції статті Особливої частини як обов'язкові, адже обмеження пом'якшення покарання, передбаченого ст. 69-1 КК, лише основними видами покарання є очевидним порушенням принципу справедливості та економії заходів кримінальної репресії. Подібна практика вже мала місце в історії вітчизняного кримінального законодавства. Так, до внесення Законом України від 15.04.2008 р. змін до кримінального законодавства суд мав можливість призначити більш м'яке покарання, передбачене ст. 69 КК, ли-

ше за особливо тяжкий, тяжкий злочин або злочин середньої тяжкості. Але Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 КК від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 р. було визнано неконституційним положення ч. 1 ст. 69 КК у частині, яка унеможливує призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом [10].

За наявності підстав, вказаних у ст. 69-1 КК, строк або розмір покарання не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого санкцією статті (частини статті) Особливої частини КК. При цьому слід звернути увагу, що призначення покарання у визначений спосіб може застосовуватися не тільки за вчинення певного закінченого злочину, а й призначатися за вчинення злочину будь-якого ступеня тяжкості, форми вини, мотивів і цілей злочину, а також вчинення злочину вперше або повторно, стадій вчинення та наявності співучасників тощо.

Так, наприклад, неповнолітнього, який визнаний винним у груповому порушенні громадського порядку, що виразилося в активній участі в групових діях, які призвели до грубого порушення громадського порядку або суттєвого порушення роботи транспорту, підприємства, установи чи організації, за наявності підстав ч. 1 ст. 69-1 КК, суд може призначити покарання таким чином: а) якщо неповнолітній на момент постанови вироку досяг віку 16 років, арешт призначається на строк від п'ятнадцяти до сорока п'яти діб (за правилами ч. 1 ст. 69-1 КК повнолітньому має призначатися 2/3 від арешту на строк шести місяців, тобто 4 місяці арешту) (ч. 1 ст. 293 КК). Як бачимо, встановлені в ч. 1 ст. 101 КК строки арешту для неповнолітнього починаються з сорока п'яти діб (тобто 1,5 місяці), і призначене таким чином покарання, з одного боку, не може бути меншим від 15 діб, з іншого – не повинно перевищувати 45 діб. У такому значенні воно суттєво виходить на нижні межі, встановлені санкцією ч. 1 ст. 293 КК.

Слід підтримати погляди В. І. Тютюгіна на загальні засади застосування ч. 1 ст. 69-1 КК, що встановлене в ній пом'якшення покарання поширюється:

- лише на основні види покарань і оминають додаткові. Тому, якщо в санкції поряд із основним передбачено й додаткове покарання (чи декілька їх видів), то при застосуванні вимог ст. 69-1 КК останні не беруться до уваги;
- лише на такі види основних покарань, які мають строковий характер (наприклад, позбавлення волі) або призначаються у певному розмірі (наприклад, штраф). Тому застосування ст. 69-1 КК

виключається у разі призначення за тими статтями КК, у санкціях яких найбільш суворим видом покарання є довічне позбавлення волі (ст. 112, ч. 2 ст. 115, ч. 3 ст. 258, ч. 3 ст. 321-1, ст. 348, 379, 400, ч. 4 ст. 404, ч. 2 ст. 438, ч. 2 ст. 439, ч. 1 ст. 442, ст. 443 КК), бо останнє має безстроковий (невизначений строком чи розміром) характер. Виняток із цього правила становлять лише випадки застосування ст. 69-1 КК до осіб, яким, згідно із ч. 2 ст. 64 КК, не може бути призначено покарання у виді довічного позбавлення волі і до яких у зв'язку з цим вимоги ст. 69-1 КК мають застосовуватися, виходячи із встановленої в санкції максимальної межі позбавлення волі на певний строк (п. 6-2 постанови Пленуму ВСУ від 24.10.2003 р.);

- лише на найбільш суворий вид основного покарання, передбаченого у відповідній санкції. Тому, якщо санкція є альтернативною, суд зобов'язаний застосувати вимоги ст. 69-1 КК стосовно максимального строку (розміру) лише найбільш суворого виду основного покарання з числа тих декількох, які у санкції передбачені. Що ж стосується інших (менш суворих) видів основних покарань, альтернативно передбачених у санкціях, то вони можуть бути призначені судом у межах тих строків (розмірів), які встановлені для них у цій санкції (п. 6-3 постанови Пленуму ВСУ від 24.10.2003 р.). Так, якщо призначається покарання за крадіжку, то строк найбільш суворого виду покарання, передбачений у санкції ч. 1 ст. 185 КК (позбавлення волі до трьох років), згідно з вимогами ст. 69-1 КК не може перевищувати двох третин максимальної його межі (два роки), тоді як інші види покарань (штраф, громадські, виправні роботи, арешт) можуть буди призначені судом у тих межах, які встановлені для них у санкції ч. 1 ст. 185 КК [2, с. 280].

У Розділі XV Загальної частини КК "Особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх", крім іншого, визначено призначення неповнолітнім таких видів покарань, як штраф, громадські роботи, виправні роботи, арешт та позбавлення волі на певний строк. Як правило, ці норми вступають у відносини конкуренції шляхом зниження верхньої межі конкретного покарання, оскільки всі вони встановлюють менші розміри (строки) покарань, ніж ті, що передбачені в Розділі X Загальної частини КК "Покарання і його види". Вказані норми є позитивним досягненням вітчизняного законодавця, проявом принципу гуманізму з його боку, оскільки особа неповнолітнього злочинця ще до кінця не сформована, і суспільна небезпека такої особи, порівняно з дорослим злочинцем, є меншою. Хоча необхідно погодитися, що суспільна небезпека вчиненого кримінально караного

діяння є однаковою, незалежно від того, хто його вчинив, повнолітній чи неповнолітній злочинець [4, с. 407].

Співвідношення кримінально-правових норм, передбачених ст. 69 КК "Призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом" та ст. 69-1 КК "Призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання", є складним. У зв'язку із цим не можемо погодитися з поглядами О. М. Кричківського, що при призначенні покарання ці норми конкурують як спеціальні (ст. 69-1 КК) та виняткові (ст. 69 КК), відповідно [3, с. 151].

Не можна не погодитися із загальною думкою, що при призначенні покарання застосовують норму, що за змістом та правовими наслідками є найбільш сприятливою для засудженого [11, с. 48]. Зіставлення підстав застосування, відповідно, ст. 69 КК та ст. 69-1 КК надає можливість говорити, що перша норма є більш сприятливою для засудженого в більшості випадків. Передумовами застосування як першої, так і другої норми про пом'якшення покарання є вчинення особою злочину будь-якого ступеня тяжкості. Це можуть бути залежно від ступеня тяжкості злочину невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини (ч. 1 ст. 12 КК).

Підстави застосування обох норм, що порівнюються, є складними. Так, у разі призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, суд "за наявності кількох обставин, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину, з урахуванням особи винного, умотивувавши своє рішення, може призначити..."; у випадку ст. 69-1 КК "за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених п. 1 та 2 ч. 1 ст. 66 цього Кодексу, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні обвинуваченим своєї вини, строк або розмір покарання не може перевищувати...". Тому, насамперед, слід підкреслити, що припис ст. 69-1 КК має обов'язковий, імперативний характер для суду. Такої імперативності не має ст. 69 КК, застосування якої є правом, а не обов'язком суду.

На відміну від переліку обставин, що пом'якшують покарання, передбачених п. 1 та 2 ч. 1 ст. 66 КК, що виступають, на наш погляд, виключно в сукупності як складова підстави застосування ст. 69-1 КК, підставами застосування ст. 69 КК є наявність кількох обставин (двох або більше), що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину. Крім того, серед таких підстав можуть бути враховані як прямо вказані в ч. 1 ст. 66 КК обставини, що пом'якшують покарання, так і інші обставини, які суд може визнати такими, що його пом'якшують, не зазначені в частині першій цієї статті (ч. 2 ст. 66 КК). Враховуючи, що одна із вказаних у ст. 66 КК обставин завжди присутня – *вчинення зло-*

чину неповнолітнім (п. 3 ч. 1 ст. 66 КК). При призначенні покарання неповнолітньому достатньо тільки однієї з обставин, що пом'якшує покарання, як вказаних у 1 ст. 66 КК, так і будь-яких інших обставин, що суд визнає такими, що пом'якшують покарання неповнолітньому у певному конкретному випадку (ч. 2 ст. 66 КК). Таким чином, комплекс позитивної посткримінальної поведінки, передбачений ч. 1 ст. 69-1 КК, є більш вибагливим та складним для засудженого.

Застосування ст. 69-1 КК вимагає відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також визнання обвинуваченим своєї вини. Що ж стосується ст. 69 КК, то цієї вимоги вона не має, але застосовується з урахуванням особи винного, а також суд має обов'язково умотивовувати своє рішення.

Призначенню покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання (ст. 69-1 КК), не вистачає диференційованого підходу до різних категорій засуджених, зокрема до неповнолітніх. Складність правових підстав застосування призвела до того, що суди практично не застосовують ст. 69-1 КК щодо неповнолітніх. З моменту введення до КК дослідженої норми у 482 обвинувальних вироках щодо 511 неповнолітніх правопорушників не виявили жодного випадку призначення покарання неповнолітнім за наявності обставин, що його пом'якшують (ч. 1 ст. 69-1 КК). Утім, майже в 90% випадків суди застосовують звільнення від відбування покарання з випробуванням. Так, у 89,2% щодо неповнолітніх застосовували ст. 75 КК, їх засуджували до позбавлення волі або арешту та згідно зі ст. 104 КК звільняли від відбування покарання з випробуванням. При цьому випробувальний строк установлювали тривалістю від одного (66,5%) до двох років (33,5%).

Висновки. Стаття 103 КК "Призначення покарання" вкрай стисло звертає увагу суду на особливості призначення покарання неповнолітньому, тенденцією ж останнього часу має стати закономірне й повністю обґрунтоване кореспондування загальних приписів призначення покарання в спеціальні приписи кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх.

Список використаної літератури

1. Василяка Д. К. Застосування оціночних понять та термінів у кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Д. К. Василяка. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2011. – 20 с.
2. Кримінальний кодекс України : наук.-практ. ком. : у 2 т. / за заг. ред.: В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – 5-те вид., доп. – Харків : Право, 2013. – Т. 1. Загальна частина. – 376 с.
3. Кричківський О. До питання про види конкуренції кримінально-правових норм при призначенні покарання / О. Кри-

- чківський // Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи : тези доп. IX Міжнар. студ.-аспірант. наук. конф., 20–22 квітня 2012 р. – Львів : Юрид. фак. ЛНУ ім. І. Франка, 2012. – С. 150–152.
4. Кричківський О. М. Конкуренція декількох спеціальних кримінально-правових норм при призначенні покарання / О. М. Кричківський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2012. – Вип. 3. – С. 400–412.
 5. Кругликов Л. Л. О формализации степени влияния смягчающих и отягчающих обстоятельств / Л. Л. Кругликов // Проблемы повышения эффективности борьбы с преступностью. – Иркутск : Иркутск. гос. ун-т, 1983. – С. 60–69.
 6. Курляндский В. И. Уголовная политика, дифференциация и индивидуализация уголовной ответственности / В. И. Курляндский // Основные направления борьбы с преступностью / под ред. И. М. Гальперина, В. И. Курляндского. – Москва, 1975. – С. 95–99.
 7. Модельный Уголовный Кодекс стран СНГ от 17.02.1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241285&subID=100094318,100094328,100094332,100094562,100094581#text>.
 8. Нікіфорова Т. І. Призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання / Т. І. Нікіфорова // Часопис Хмельницького університету управління та права: університетські наукові записки. – 2008. – № 3 (27). – С. 257–262.
 9. Про практику призначення судами кримінального покарання : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24.10.2003 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scour.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2B7E0AAF30853651C3256DF7002E9A19>.
 10. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 КК України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scu.gov.ua/pls/wscu>.
 11. Тютюгин В. И. Некоторые вопросы реализации норм об особенностях уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних / В. И. Тютюгин // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Харків : Прапор, 2004. – Вип. 8. – С. 47–50.
 12. Хряпінський П. В. Відшкодування завданих збитків або усунення заподіяної шкоди як константа позитивної посткримінальної поведінки особи [Електронний ресурс] / П. В. Хряпінський // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 4 (9). – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaau/2010-4/10hvpvpo.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 25.08.2014.

Маньковский Л. К. Назначение наказания несовершеннолетнему при наличии смягчающих обстоятельств (ст. 69–1 УК Украины)

В статье определено назначение наказания несовершеннолетнему при наличии смягчающих обстоятельств, отсутствии отягчающих обстоятельств, а также признании обвиняемым своей вины, с учетом особенностей уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних.

Ключевые слова: смягчающие обстоятельства, отсутствие отягчающих обстоятельств, признание обвиняемым своей вины, несовершеннолетний.

Man'kovskiy L. Awarding Punishment to Minor at Presence of Extenuating Circumstances (the Article 69–1 CC of Ukraine)

In the article, awarding punishment is certain to minor at presence of extenuating circumstances, absence of aggravating circumstances, and also confession of the guilt a defendant, taking into account the features of criminal responsibility and punishment of minor.

At presence of grounds indicated in an item a term or size of punishment can not exceed 69-1 CC two third of maximal term or size of the most severe type of punishment, foreseen approval of the article (parts of the article) of Special part of CC. Thus it follows to pay attention, that awarding punishment in a certain method can be used not only for the commission of certain complete crime but also appointed for the commission of crime any the degree of weight, form of guilt, reasons and aims of crime, and also commission of crime, first or repeatedly, stages of feascance and presence of partners, and others like that.

On the basis of marked, it follows to draw conclusion, that grounds to talk that the article 103 CC of "Awarding punishment" uttery briefly pays attention court on the feature of awarding punishment to minor are, appropriate and fully grounded correspond of general orders of awarding punishment in the special orders criminal responsibility and punishment of minor must become the tendency of for some time past.

Key words: extenuating circumstances, absence of aggravating circumstances, confession of the guilt a defendant, minor.

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті висвітлено основні засади функціонування одного із суб'єктів кримінально-виконавчих відносин – персоналу установ виконання покарань. Розкрито зміст "поняття персонал кримінально-виконавчої системи". Проаналізовано загальні законодавчі акти, що регламентують діяльність персоналу.

Ключові слова: персонал, засуджений, установа виконання покарань, кримінально-виконавча система.

Закріплені в Конституції України правові основи для утворення, розвитку й захисту громадянського суспільства в Україні створюють реальні можливості для захисту прав і свобод людини і громадянина, які на сьогодні є найгострішою проблемою української дійсності. Як відомо, права і свободи не існують ізольовано, вони перебувають у тісному зв'язку та взаємозалежності з багатьма правовими й соціальними інститутами. Відтак, створення та функціонування правової держави неможливе без надійного правового захисту кожної особи, без забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Держава й суспільство покладають це саме на правоохоронні органи.

Особливе місце в системі правоохоронних органів належить кримінально-виконавчій системі, яка, поряд з правоохоронними функціями, реалізує завдання виконання кримінальних покарань, запобігання злочинам, виправлення й виховання засуджених, виробничо-господарську діяльність, матеріально-побутове та медичне забезпечення. Вирішення цих важливих завдань покладено на персонал Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтСУ).

Метою статті є висвітлення основних завдань забезпечення персоналом виправних установ належного виконання власних повноважень як одного з основних суб'єктів кримінально-виконавчих відносин. Через багатоаспектність функцій, якими наділений персонал, різноманітність обов'язків, що покладаються на різні служби, виникає необхідність розкрити зміст поняття персоналу кримінально-виконавчої системи. У зв'язку із цим висвітлено загальні законодавчі акти, що регламентують діяльність персоналу та проаналізовано напрями діяльності кримінально-виконавчої системи України (далі – КВС).

Останнім часом Українська пенітенціарна система отримує багато уваги з боку державних структур та численних міжнародних і національних правозахисних органі-

зацій. Станом на 01.05.2014 р. у 181 установі, що належить до сфери управління Державної пенітенціарної служби України, тримали 117 440 осіб. Крім того, на обліку у 697 підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебувало 117 512 засуджених до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та адміністративних стягнень [1]. Одним з головних завдань реформування ДПтСУ, насамперед, є виконання міжнародних зобов'язань України стосовно створення належних умов тримання засуджених, зміни відносин персоналу та засуджених. Окремі позитивні зрушення в цих напрямках є. Одночасно для КВС характерно багато кризових явищ, подолання яких є надзвичайно складним завданням. Проте, з іншого боку, найбільш важливі питання є невирішеними, зокрема щодо відомчого підпорядкування пенітенціарних установ. Багато складнощів виникає при визначенні кола осіб, які проходять службу або працюють в установах виконання покарань (далі – УВП).

Закон "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" від 23.06.2005 р. № 2713_В [2] з відповідними змінами та доповненнями, а також реорганізація Державного департаменту України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу України згідно з Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085 [3], Положення "Про Державну пенітенціарну службу України", затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 394/2011 [4], визначають правові основи організації та діяльності КВС, її завдання та повноваження. Зокрема, ДПтСУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра юстиції України; входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Виконання покарань в УВП покладено на персонал. У юридичній та спеціальній

літературі поняття "персонал", "кадри", "особовий склад" часто вживають як синоніми. Термін "персонал" походить від лат. *persona* – особа, а його поширення відображає реальне підвищення ролі людського фактора в забезпеченні ефективного функціонування органів та установ виконання покарань, зростання залежності результатів їх діяльності від якості розвитку, мотивації й характеру використання всього персоналу й кожного працівника окремо. Враховуючи викладене, ми будемо вживати поняття "кадри", "персонал" та "особовий склад" як синоніми щодо осіб, які працюють в органах та установах виконання покарань і забезпечують виконання завдань та функцій КВС. На нашу думку, такий підхід не суперечить практиці, його досить часто застосовують як у локальних нормативних актах, так і в назвах структурних підрозділів органів та установ виконання покарань.

Після прийняття у 2003 р. нового Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) [5] термін "персонал" також знайшов своє відображення на законодавчому рівні – у Законі України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" [2]. У ст. 14 цього Закону України зазначено, що "до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового і начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України" [2]. Також визначено порядок прийняття на службу, присвоєння і позбавлення спеціальних звань, вимоги до персоналу, обмеження їх політичної діяльності. Четвертим розділом вищезгаданого Закону регламентовано права та обов'язки посадових і службових осіб органів і установ виконання покарань, порядок та умови застосування персоналом сили.

У п. 45 Мінімальних стандартних правил поводження з в'язнями персоналу установ також приділено увагу, оскільки від їх сумлінного ставлення залежить кінцевий результат роботи – належне здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Як підкреслено в правилах, "орган тюремного управління повинні піклуватися про ретельний відбір персоналу всіх категорій, оскільки добра робота в'язничних установ залежить від добросовісності, гуманності, компетентності і особистих якостей цих співробітників" [6].

Персонал зобов'язаний піклуватися про щоденні потреби засуджених, відповідати за благополуччя життєдіяльність виправної установи, за безпеку засуджених. Співробітники виявляють проблеми, з якими стикаються засуджені, та сприяють їх вирішенню. Беручи до уваги винятково тяжкі умови цієї роботи, таким людям слід забезпечувати відповідні пільги й умови для праці. Персонал УВП повинен бути достатньо освіченим і розвинутим. Перед прийняттям на

роботу працівника треба готувати до виконання загальних та конкретних обов'язків, після чого від нього слід вимагати складання іспитів у теоретичному й практичному аспектах. Після прийняття на роботу та в ході їхньої подальшої діяльності ці працівники повинні підтримувати й підвищувати свою кваліфікацію, проходячи без відриву від роботи курси підготовки, організовані у відповідні проміжки часу. В ідеалі всі працівники місць позбавлення волі повинні так себе поводити й так виконувати свої обов'язки, щоб бути прикладом для засуджених і завоювати їхню повагу.

Водночас громадянське суспільство повинно усвідомлювати, що головним у кримінально-виконавчій системі є дві категорії – люди, які в ній працюють і які відбувають покарання. Якщо останнім постійно приділяють увагу, роблять важливі кроки щодо гуманізації виконання та відбування покарання, поліпшення умов тримання тощо, то персонал, попри необхідність і важливість своєї роботи, не є об'єктом турботи ні держави, ні суспільства, ні власного відомства.

У нинішній ситуації персоналу місць позбавлення волі належить уся повнота влади над засудженими, що легко може призвести до проявів корупції та зловживання владою. Тому ті, на кого держава поклала обов'язок реалізовувати державну політику у сфері виконання відбування покарань, повинні відповідати високим вимогам: варто звертати увагу на освітній рівень і здібності кандидата, він повинен відповідати певним психологічним нормам, володіти високими моральними якостями. При підборі персоналу, який безпосередньо буде перебувати у відносинах із засудженими, особливу увагу слід приділяти вимогам чесності, гуманності та особистої здатності виконувати складну роботу в умовах досить агресивного середовища.

Сучасна КВС України останнім часом переживає складний період, вона стала заручницею політичних, економічних і соціальних процесів, що відбуваються в суспільстві. Держава загалом відвернулася від проблем персоналу. Рівень грошового забезпечення не дає можливості комплектувати персонал органів та установ виконання покарань, які безпосередньо працюють із засудженими. Не створюються належні побутово-житлові умови для співробітників. Медичне забезпечення та санаторно-курортне обслуговування відсутнє. Можна констатувати, що рівень суспільної свідомості є сьогодні таким, що суспільство не може або не хоче адекватно оцінити роботу працівників пенітенціарних закладів, їх внесок у суспільну безпеку й суспільне благополуччя.

Персонал та засуджені в період відбування й виконання покарань перебувають у постійній взаємозалежності та нерівності. Держава взяла на себе обов'язок поважати й охороняти права, свободи і законні інтереси засуджених. Вона також зобов'я-

зувалась створити необхідні умови для їх виправлення та повернення до самостійного життя в суспільстві, гарантувати соціальну та правову захищеність засуджених. Незважаючи на це, саме від персоналу залежить створення загальної атмосфери у виправній установі, щоб позбавлення волі відповідно до вироку суду не перетворилося на пекло. Одночасно не в кращому становищі перебуває персонал КВУ, який у своїй діяльності обмежений посадовими інструкціями, він майже не бере участі в розробці оптимальної структури виправного закладу, перспективних інноваційних програм виправлення й абсолютно відсторонений від розробки нормативно-правових актів, які регламентують діяльність системи.

Персоналу виправних колоній варто усвідомити, що виконання покарань є процесом реалізації вироку суду, а їх завданням є допомагати й підтримувати засуджених у межах чинного законодавства, спонукати до перегляду своєї злочинної поведінки, запропонувати шляхи повернення в суспільство. Діяльність персоналу повинна дати можливість зменшити жорстокість, репресивний ухил покарання й сприяти відновленню особи з правомірною поведінкою. Персонал виправних колоній повинен усвідомлювати, що у ХХІ ст. правосвідомість засуджених, їх почуття власної гідності суттєво відрізняються від тих, які мали засуджені ще в останні десятиліття другого тисячоріччя. Грубе порушення законних прав засуджених, а ще більше – приниження їх людської гідності може призвести до непередбачуваних наслідків, у тому числі до виникнення стихійних бунтів і людських жертв. Саме тому персонал виправних колоній, перш за все, співробітники відділів нагляду та безпеки, оперативних підрозділів і відділів соціально-виховної й психологічної служби виправних колоній, зобов'язаний бути добре ознайомлений з правовим статусом засуджених до позбавлення волі та відповідно до завдань цих підрозділів і функціональних обов'язків їх співробітників забезпечувати реалізацію засудженими їх прав і законних інтересів. Вихідним положенням (правилом) діяльності кожного працівника виправної колонії має стати таке: права засуджених, у тому числі певні права окремих засуджених, у жодному разі не можуть бути порушені під приводом необхідності забезпечення прав або законних інтересів інших засуджених, а тим більше "в інтересах служби".

Висновки. Діяльність персоналу установ виконання покарань та засоби досяг-

нення основної мети – забезпечення безпеки засуджених, недопущення вчинення ними злочинів, їх виправлення й ресоціалізації повинні бути гнучкими, відповідати вимогам дня. Проте, мусимо констатувати, що управління органами та установами виконання покарань, як і поводження із засудженими, здійснюється архаїчними й консервативними методами, які базуються на тоталітарних і мілітаристських поглядах та не можуть реалізувати єдину державну політику у сфері виконання покарань. Сьогоднішня діяльність персоналу не відповідає сподіванням суспільства й вимогам міжнародних стандартів.

В умовах реформування КВС основна увага, крім удосконалення форм та методів здійснення власне пенітенціарної діяльності, повинна бути спрямована на підвищення ефективності управління персоналом, приведення її у відповідність до сучасних вимог кадрової роботи, адже від дій кожного співробітника органу, установи, структурного підрозділу сучасної КВС України залежить кінцевий результат роботи – належне здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Список використаної літератури

1. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075>.
2. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 34. – Ст. 254.
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/-1085/2010>.
4. Про Державну пенітенціарну службу України: Положення, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 394/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/394/2011>.
5. Кримінально-виконавчий кодекс України // Відомості Верховної України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.
6. Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Київ, 1996. – С. 46–61.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2014.

Павлов В. Г. Правовые основы деятельности персонала современной уголовно-исполнительной системы Украины

В статье освещены основные принципы функционирования одного из субъектов уголовно-исполнительных отношений – персонала учреждений исполнения наказаний. Раскрывается

содержание понятия "персонал уголовно-исполнительной системы". Анализируются общие законодательные акты, регламентирующие деятельность персонала.

Ключевые слова: персонал, осужденный, учреждение исполнения наказаний, уголовно-исполнительная система.

Pavlov V. Legal bases of the Personnel of Modern Penal System of Ukraine

The article is devoted to the basic principles of staffing Corrections proper performance of their own powers, as one of the main subjects of penal relations. Because of multidimensional functions to that of the staff, diversity range of responsibilities that rely on different services, it is necessary to reveal the content of the concept of staff of the correctional system. In this regard, highlights the general laws governing the activities of staff and analyzed the principles of the State Penitentiary Service of Ukraine.

Specified, special place in the ranks of law enforcement agencies penal system, which, along with law enforcement functions, realizes the task execution of sentences, crime, correcting and training of prisoners, production and economic activity, material welfare and health care. Addressing these important tasks assigned to the staff of the State Penitentiary Service of Ukraine. Modern Ukrainian prison system gets a lot of attention from government agencies and numerous international and national human rights organizations. At the same time, the penal system characterized by many crises, poverty which is extremely challenging. However, on the other hand, the most important issues remain unresolved, even starting from the basic issue of subordination penitentiary institutions.

It is noted that the legal basis of the State Penitentiary Service of Ukraine is the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, international treaties, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine and published them under the regulatory acts of the central executive body Penitentiary.

Key words: personnel, sentenced, penal institutions, penal system.

УДК 343.241

О. П. Рябчинська

доктор юридичних наук, доцент

Л. П. Заставська

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ПОКАРАНЬ ЗА ОБСЯГОМ ТА ЗМІСТОМ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

У статті проаналізовано підходи щодо класифікації видів покарань за обсягом та змістом правових обмежень, яких зазнає засуджена особа, у теорії кримінального права. Запропоновано вдосконалення такої класифікації з позиції ієрархії значення громадянських, політичних, економічних, соціальних та духовних прав і свобод людини.

Ключові слова: класифікація, покарання, вид покарання, права і свободи, обмеження.

Визнання системи покарань одним із засобів диференціації кримінальної відповідальності та покарання передбачає множинність видів покарань, насамперед, за характером (змістом) та обсягом тих прав і свобод, в яких винна особа обмежується.

У кримінально-правовій теорії залежно від характеру та змісту обмежень суб'єктивних прав засудженого виділяють: 1) покарання, спрямовані на обмеження права на особисту свободу (пов'язані з позбавленням волі), – арешт, тримання в дисциплінарному батальйоні, позбавлення волі на певний строк та довічне позбавлення волі; 2) покарання, спрямовані на обмеження права власності (майнові покарання), – штраф та конфіскація майна; 3) покарання, спрямовані на обмеження права на працю, – позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю та громадські роботи; 4) покарання, спрямовані на одночасне обмеження декількох прав засуджених (комплексні покарання), – позбавлення звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу (обмежує право власності, право на працю й інші права); виправні роботи (обмежують право на працю та право власності) і службові обмеження (обмежують право на працю та право власності); обмеження волі (обмежує право на особисту свободу та право на працю) [5, с. 43–45]. Наведена класифікація покарань деякою мірою підтверджує висловлене в кримінально-правовій літературі припущення, що змістовно всі види покарань, крім смертної кари, мають комплексний характер, а критерієм їх диференціації є провідний вид таких обмежень. Обравши такий саме критерій (ступінь та характер обмеження прав і свобод), П. С. Берзін також виділяє чотири групи покарань: 1) майнового характеру (штраф і конфіскація майна); 2) покарання,

пов'язані зі службовими та трудовими обмеженнями (позбавлення звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу¹; позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю; службові обмеження для військовослужбовців); 3) покарання, пов'язані з використанням праці засудженого без ізоляції його від суспільства (громадські роботи, виправні роботи, обмеження волі); 4) покарання, пов'язані з ізоляцією особи від суспільства (арешт, тримання в дисциплінарному батальйоні, позбавлення волі на певний строк та довічне позбавлення волі) [3, с. 142].

З наведеного видно, що думки вчених розійшлися стосовно визначення ступеня й характеру правообмежень у таких покараннях, як позбавлення звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу, виправні роботи, службові обмеження для військовослужбовців та обмеження волі. До того ж використання як критерію поділу формулювання "покарання, пов'язані з використанням праці засудженого", на відміну від формулювання "покарання, спрямовані на обмеження права на працю", використаного Ю. А. Пономаренко, недостатньо відповідає вимозі чіткості критерію класифікації, адже не характеризує специфіки правообмежень, характерних для обмеження волі, які визначаються здебільшого режимними вимогами, характерними для обмежень особистої свободи.

Схожу класифікацію покарань наводить і О. С. Пирожено [4, с. 32–34]. Водночас його класифікація вирізняється підходом до

¹ У кримінально-правовій літературі наведено відмінну інтерпретацію змісту правообмежень цього виду покарання, воно визначається як покарання, що чинить переважно морально-психологічний вплив на засудженого, обмежує його психологічний комфорт. Див.: Уголовное право России. Часть Общая / под ред. Л. Л. Кругликова. – Москва, 2004.

групування майнових покарань та покарань, що обмежують право на працю. Різновидами першої підгрупи, до якої, крім традиційних штрафу та конфіскації майна, він зараховує також виправні роботи й службові обмеження для військовослужбовців, а другої, на відміну від традиційних, позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю та громадськими роботами і позбавлення звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу.

Російська вчена Н. Ф. Кузнецова за цим критерієм виділяє п'ять груп (підсистем) таких покарань:

1) підсистема, яку вона називає "позбавлення волі", включає пов'язані з ізоляцією від суспільства арешт, позбавлення волі на певний строк та довічне позбавлення волі;

2) підсистема обмежень волі включає в себе безпосередньо покарання у виді обмеження волі та тримання в дисциплінарній військовій частині;

3) підсистема майнових покарань – штраф та конфіскація майна;

4) підсистема трудових покарань¹, яка включає виправні роботи, обов'язкові роботи, обмеження по військовій службі, позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю, позбавлення спеціального, військового звання, класного чину та державних винагород;

5) підсистема, яку утворює одне покарання – смертна кара².

Значення цієї класифікації вчені бачать у тому, що вона полегшує індивідуалізацію покарання шляхом пристосування змісту покарання до дефектів ціннісної орієнтації особистості людини, що вчинила злочин [11, с. 148].

Ми не можемо погодитись із такою постановкою питання, адже переважно вони враховують характер та ступінь суспільної небезпеки різного роду злочинів, оскільки мають бути адекватними й доцільними наслідками кримінально-правового характеру за їх вчинення. До того ж невдалим, на нашу думку, є назви виокремлених ученою груп покарань, адже вони збігаються з назвами окремих видів покарань. У подібному випадку порушується структура співвідно-

шення системи та елементів, що до неї входять, як частин і цілого.

Трапляються й доволі нетипові критерії визначення груп покарань. Наприклад, виділяють групу покарань, які змінюють самооцінку, репутацію та право вибору професії [10, с. 383]. Якщо стосовно вибору професії все досить зрозуміло, то цього не можна сказати про перші дві позиції. Змінити самооцінку спроможне, на нашу думку, будь-яке покарання, навіть і незалежно від характеру та обсягу правообмежень. Це зумовлено, насамперед, рівнем правосвідомості й правової культури будь-якої людини [7]. Більше того, у результаті такого впливу можна отримати протилежні від очікуваних результати. Самооцінка правослухняної людини та людини, яка не має достатнього рівня правової свідомості й правової культури, точніше буде сказати, представників так званих кримінальної та тюремної субкультур, докорінно відрізняється, на що неодноразово звертали увагу у своїх дослідженнях науковці [2; 9]. Тож самооцінка останніх в окремих випадках тільки підвищується, зрозуміло, у негативному аспекті. Те саме стосується й репутації. Отже, виокремлювати групу таких покарань, застосовуючи вказаний критерій як такий, що визначає характер впливу (фактично характер та зміст обмежень) на засудженого, не має достатніх підстав. Точніше, такі підстави не виводяться з правових ознак тих чи інших покарань, а базуються лише на припущенні можливості останніх.

Вважаємо неповними класифікації, здійснені на підставі тільки частини каральних елементів, що потенціюються у видах покарань, зокрема: поділ покарань на такі, що пов'язані з позбавленням волі, та такі, що не пов'язані з позбавленням волі; покарання, що пов'язані з ізоляцією від суспільства, та не пов'язані; наявність чи відсутність обмежень майнового характеру тощо. Такий поділ припустимий скоріше з позиції проведення спеціальних досліджень, присвячених безпосередньо певній групі таких покарань.

Критерій поділу видів покарань залежно від характеру та змісту обмежень суб'єктивних прав засудженого, визначаючи змістовні характеристики покарання, є вкрай цінним серед усіх інших можливих підстав класифікації, бо він безпосередньо впливає зі змісту ч. 1 ст. 50 КК, де вказано, що покарання "полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого". Сукупність обмежень прав і свобод, утворюючи зміст кожного з видів покарання, розкриває його сутність та вирізняє його з-поміж інших видів покарань, а також визначає їх порівняльну суворість (тяжкість) у системі покарань. Встановлення комплексу конкретних обмежень прав і свобод, характерних для того чи іншого покарання, визначається наразі не тільки кримінальним

¹ Не можна визнати вдалою таку назву покарань, адже буквально це можна розтлумачити як покарання, що полягають у трудовому впливі, тобто в примусовій праці. До того ж таке формулювання невдале і з позиції визначення кола та змісту правообмежень, що є головними для цих покарань. А таке покарання, як позбавлення права обіймати певну посаду або займатись певною діяльністю взагалі, полягає в прямій забороні працювати у визначеній сфері.

² Не вступаючи в дискусію з приводу цього виду покарання, зауважимо тільки, що формування підсистеми на базі одного елемента не відповідає прийомам класифікації як логічної операції.

законом, а й кримінально-виконавчим законодавством. Серед покарань можна виділити ті, зміст яких повністю розкривається в нормах Загальної частини КК, і ті, зміст яких розкривається в цих нормах лише частково, уточнюється й розкривається цілком у КВК України. До першої групи покарань належать: штраф, позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю, громадські роботи, виправні роботи, позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, службові обмеження для військовослужбовців, конфіскація майна. Для другої групи покарань у ст. 60–64 КК встановлено лише загальні межі: арешт полягає в триманні засудженого в умовах ізоляції (ст. 60); обмеження волі полягає в триманні особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням до праці (ст. 61); покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців (ст. 62 КК) розкрито тільки в КВК, позбавлення волі на певний строк полягає в ізоляції засудженого та поміщенні його на певний строк до кримінально-виконавчої установи закритого типу (ст. 63 КК), зміст довільного позбавлення волі ст. 64 КК не розкрито.

Учені висловлюють пропозиції щодо доповнення ст. 63 КК частинами, які би визначали вид пенітенціарної установи для різних категорій засуджених. Приміром, "позбавлені волі на певний строк засуджені вперше до позбавлення волі на певний строк за злочини, вчинені з необережності, злочини невеликої тяжкості та середньої тяжкості, а також особи, переведені з установ мінімального рівня безпеки з загальними умовами тримання й установ середнього рівня безпеки в порядку, передбаченому цим та КВК України, відбувають покарання в пенітенціарних установах мінімального рівня безпеки" [1, с. 24–25]. Постає питання: чи може бути прийнята ця пропозиція, і чи не буде вона розцінюватись як крок назад? Так, відповідно до ч. 2 ст. 1 КВК, завданнями кримінально-виконавчого законодавства України, зокрема, є визначення принципів виконання кримінальних покарань; порядку застосування до них заходів впливу з метою виправлення й профілактики асоціальної поведінки; нагляду та контролю за виконанням кримінальних покарань, участі громадськості в цьому процесі; регламентація порядку й умов виконання та відбування кримінальних покарань тощо. Запропоновані Т. А. Денисовою зміни не знаходяться в одній площині з указаними завданнями КВК, адже стосуються не регламентації порядку й умов виконання та відбування покарань, а скоріше уточнення, якого обсягу правообмежень має зазнавати особа, засуджена до позбавлення волі. Наразі визначення установи відбування покарання у виді позбавлення волі на певний

строк та умов тримання засуджених регламентована кримінально-виконавчим законодавством. Фактично, засуджені до одного виду покарання – позбавлення волі на певний строк зазнають карального впливу різної інтенсивності, залежно від того, до якої кримінально-виконавчої установи буде направлена засуджена особа. У кожній такій установі поряд із КВК діють і Правила внутрішнього розпорядку, які встановлюють ряд специфічних правообмежень. Визначення виду кримінально-виконавчої установи здійснює Комісія з питань розподілу і направлення засуджених із слідчих ізоляторів до кримінально-виконавчої установи Державної пенітенціарної служби України. Залежно від виду такої установи засуджені зазнають різні за ступенем обмеження прав і свобод, що визначаються вже не судом, як того вимагає ч. 3 ст. 63 Конституції України, а безпосередньо вказаною комісією. Тож пропозиція Т. А. Денисової, спрямована на вирішення цієї ситуації, є слушною. Принаймні обмеження прав і свобод, що впливають із режимних обмежень, характерних для різних видів кримінально-виправних установ, встановлюватимуться на підставі норм матеріального права й за вироком суду.

Висновки. Принципових відмінностей між класифікаціями, розробленими на підставі цього критерію, запропонованими в кримінальному праві, нами не встановлено. Водночас окремі з них можуть бути вдосконалені з позиції значення тих чи інших прав і свобод людини. Так, основні права і свободи поділяються на: громадянські (особисті, фізичні), політичні, економічні, соціальні та духовні (культурні) [6, с. 205]. До громадянських (особистих, фізичних) прав належать такі суб'єктивні права: на життя; на повагу до гідності; на свободу та особисту недоторканність; на недоторканність житла; на свободу пересування; на вільний вибір місця проживання; на вільне залишення території України та повернення в Україну тощо. Політичними правами визнаються: свобода об'єднання у політичні партії та громадські організації; вільно обирати та бути обраним до органів державної влади, а також до служби в органах місцевого самоврядування та низка інших прав, що полягають у дозволений поведінці людини у сфері реалізації політичної влади. До економічних прав і свобод, які загалом полягають у можливій (дозволеній) поведінці людини й громадянина у сфері виробництва, розподілу та використання матеріальних благ, віднесено права: володіти, користуватись і розпоряджатись своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, приватної, державної та комунальної власності; на підприємницьку діяльність; на працю і вибір професії та роду трудової діяльності; на відпочинок; на участь у професійних спілках; на страйк; на заробітну

плату, не нижчу від визначеної законом, тощо. Групу соціальних прав утворюють різні види та межі поведінки у сфері забезпечення належних соціальних умов життя, як-от: право на житло; на охорону здоров'я; на достатній належний рівень для себе і своєї сім'ї тощо. Духовні (культурні) права реалізуються у сфері доступу людини до духовних цінностей народу та всього людства. До них належать: право на освіту; право безоплатно здобувати вищу освіту в державних та комунальних навчальних закладах на конкурсній основі; право на свободу літературної творчості тощо.

Отже, види покарань за таким критерієм, як обсяг та зміст обмежень прав (які визначені на конституційному рівні) і свобод засудженого, можна згрупувати таким чином: види покарань, що *обмежують громадянські (особисті) права*: арешт, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні для військовослужбовців, позбавлення волі на певний строк, довічне позбавлення волі; види покарань, що *обмежують економічні права і свободи*: штраф, позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю, громадські роботи, виправні роботи, службові обмеження для військовослужбовців, конфіскація майна.

Таким чином, виділення як критерію групування покарань обмеження економічних прав дає змогу включати до цієї групи як покарання, які обмежують переважно одне з таких прав, скажімо, право власності (штраф і конфіскація майна), так і покарання, спрямовані на одночасне обмеження декількох прав засуджених одного характеру. Можливо, такий підхід деякою мірою дасть змогу узгодити позиції науковців, які по-різному визначали першочерговість характеру обмежень. Наприклад, Мінімальні правила ООН щодо заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням (Токийські правила) [8], зараховують серед інших покарань і "економічні санкції", до яких належать штраф, виправні роботи та конфіскація майна.

Список використаної літератури

- Денисова Т. А. Кримінальне покарання та реалізація його функцій : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Т. А. Денисова. – Запоріжжя, 2010. – С. 24–25.
- Долгова А. И. Проблемы правовой и криминологической культуры борьбы с преступностью / А. И. Долгова. – Москва : Российская криминологическая ассоциация, 2002. – 111 с.
- Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України : у 2 т. / за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. – 3-тє вид., перероб. та доп. – Київ : Алерта : КНТ : Центр навчальної літератури, 2009. – Т. 1. – 964 с.
- Пироженко О. С. Покарання, що обмежують майнові права засуджених, за кримінальним правом України : монографія / О. С. Пироженко ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Литвинова ; Криминологічна асоціація України. – Харків : НікаНова, 2012. – 294 с.
- Пономаренко Ю. А. Види наказаний по уголовному праву Украины : монография / Ю. А. Пономаренко. – Харьков : ФИНН, 2009. – 344 с.
- Правознавство : підручник / А. І. Берлач, С. С. Бичкова, Д. О. Карпенко та ін. – 2-ге вид., доп. – Київ : Правова єдність, 2009. – 792 с.
- Рябчинська О. П. До питання про роль правової свідомості для ефективності загальнопревентивної мети покарання / О. П. Рябчинська // Держава та регіони: Серія: Право. – 2013. – № 1. – С. 177–181.
- Стандартные минимальные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) : Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи 45/110 14.12.1990 г. // Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия / Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 2007. – С. 117–128.
- Стоматов Е. Г. Чинники деструктивного впливу груп негативної спрямованості засуджених на процес відбування й виконання покарань / Е. Г. Стоматов // Право та державне управління : зб. наук. праць. – 2012. – № 3 (8). – С. 157.
- Уголовное право России / под ред. А. Н. Игнатова и Ю. А. Красикова. – Москва, 1998. – Т. 1. Общая часть. – 516 с.
- Уголовно-правовое воздействие : монография / коллектив авторов ; под ред. А. И. Рарога. – Москва : Проспект, 2012. – 288 с.

Стаття надійшла до редакції 21.08.2014.

Рябчинская Е. П., Заставская Л. П. Классификация видов наказаний по объему и содержанию правоограничений

В статье анализируются подходы к классификации видов наказаний по степени и содержанию правовых ограничений, которые налагаются на осужденных, в теории уголовного права. Предлагается усовершенствовать такую классификацию с учетом значения иерархии гражданских, политических, экономических, социальных и духовных прав и свобод человека.

Ключевые слова: классификация, наказание, вид наказания, права и свободы.

Riabchynska O., Zastavskaya L. Classification of Punishment types by the Ambit and Scope of Rights Limitations

The article is analyzing approaches to the classification of punishment types by the degree and scope of rights limitation, that are imposed on convicts, in the theory of criminal law. The criterion of dividing the punishments depending on the character and scope of rights limitation is the most valuable among the other possible grounds for classification, because it results directly from the content of part 1 article 50 of Criminal Law, which says that punishment is "consisting in the limitation of the rights and freedoms of the convict, what is prescribed by law".

The complex of the rights and freedoms limitations, which are content of the every punishment types, disclosing its essence and distinguishing it among the other types of punishment, as well as determines their relative severity in the punishments system. And the attention is pointed on the fact that the complex of certain limitations of rights and freedoms, typical for a some punishment, is defined not only by the criminal law, but the penal law too. It's established that scholarly opinions about the punishments classification are various in the question of determination of the degree and character of legal limitations in a case of such punishments as loss of rank, of state, of grade, of qualification class, and correctional tasks, duty limitations for military and freedom restraint.

As well as the article is analyzing some suggestions about the separation of non-traditional classification criteria. In particular, for such punishments which is changing the self-rating, reputation and a right of profession choice.

On the ground of the meaning of hierarchy of civil, politic, economic, social and spiritual human rights and freedoms the corresponding classification of punishment types was offered. It was offered to separate types of punishment on the ground of scope and content of rights limitation (the rights, which are determined on the Constitution level) and freedoms of the convict in the following way: types of punishment restricting civil (personal) rights: arrest, freedom restraint, custody in a penal battalion for military, deprivation of freedom for determined period, deprivation of freedom for life; types of punishment restricting economic rights and freedoms: fine, loss of the military, the special rank, state, grade or qualification class, deprivation of the right to occupy determined posts or to engage in a determined activity, social work, correction tasks, duty limitations for military, confiscation of property.

Key words: *classification, punishment, type of punishment, rights and freedoms.*

УДК [343.212].(234)

П. В. Хряпінський

доктор юридичних наук, професор
Національний гірничий університет, м. Дніпропетровськ**НОРМИ ПОМ'ЯКШЕННЯ ПРИЗНАЧЕНОГО ПОКАРАННЯ
В КРИМІНАЛЬНОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ**

У статті досліджено юридичну природу норм пом'якшення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, які свідчать про позитивну посткримінальну поведінку засудженого.

Ключові слова: пом'якшення покарання, позитивна посткримінальна поведінка, обставини, що пом'якшують покарання.

Поширеним різновидом кримінально-правового заохочення є пом'якшення покарання, яке призначається за наявності обставин, що його пом'якшують. Таке заохочення стимулює до свідомої позитивної посткримінальної поведінки винного. Усі заохочувальні норми пом'якшення покарання, що призначається, поділяють на: 1) пом'якшення призначеного покарання за наявності таких обставин: з'явлення із зізнанням, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину; добровільне відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди; надання медичної допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину; вчинення злочину з перевищенням меж крайньої необхідності; виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, поєднане з вчиненням злочину у випадках, передбачених пп. 1), 2), 2-1), 8), 9) ч. 1 ст. 66 КК; 2) призначення покарання, нижчого від найнижчої межі, або перехід до більш м'якого виду покарання, коли обставини, передбачені пп. 1), 2), 2-1), 8), 9) ч. 1 ст. 66 КК, входять до сукупності обставин, що пом'якшують покарання (ч. 1 ст. 69 КК); 3) призначення покарання, яке не перевищує двох третин максимального покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених пп. 1), 2) ч. 1 ст. 66 КК, за відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні підсудним своєї вини (ст. 69-1 КК).

Кримінально-правовим нормам, що пом'якшують покарання, за умов його призначення, при обставинах, що пом'якшують покарання, присвятили свої дослідження такі вітчизняні криміналісти, як: В. В. Антипов, М. І. Бажанов, В. М. Бурдін, Т. А. Денисова, О. В. Євдокімова, Г. О. Єремій, Л. М. Кривоченко, Є. О. Письменський, О. П. Рябчинська, Є. Ю. Самойленко, С. В. Сахнюк, В. І. Тютюгін, А. М. Яценко та ін.

Метою статті є дослідження юридичної природи пом'якшення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, які свідчать про позитивну посткримінальну поведінку засудженого.

Пом'якшення покарання є самостійним напрямом кримінально-правової політики України у сфері пеналізації [18, с. 68; 11, с. 17; 14, с. 290]. Термін "пом'якшення" в українських словниках тлумачать як зменшення, послаблення сили або ступеня вияву чогось [10, с. 681]. Певне покарання, як особлива форма державного примусу, знаходить своє відображення в санкції статті кримінального закону та вироку суду, своїм основним змістом має кару, яка характеризує його тяжкість. Таким чином, пом'якшення покарання полягає в зменшенні кари, тобто в зменшенні тяжкості покарання, визначеної кримінально-правовою санкцією або вироком суду. Залежно від того, де знаходить своє відображення пом'якшення покарання, у кримінальному законі, який є законодавчим актом, чи у вироку або постанові суду, які є правозастосовними актами, необхідно розмежовувати два рівні пом'якшення покарання: законодавчий та правозастосовний. Законодавчий рівень пом'якшення покарання відповідає стадії законотворення й здійснюється законодавцем – Верховною Радою України, тоді як правозастосовний рівень – стадії призначення покарання та здійснюється виключно судом.

Пом'якшення призначеного покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачене в ч. 1 ст. 66 КК. До обставин, що пом'якшують покарання й свідчать про позитивну посткримінальну поведінку засудженого, належать: 1) з'явлення із зізнанням, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину; 2) добровільне відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди; 3) надання медичної допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину; 4) вчинення злочину з перевищенням меж крайньої необхідності; 5) виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, поєднане з вчиненням злочину у випадках, передбачених КК (пп. 1), 2), 2-1), 8), 9) ч. 1 ст. 66 КК).

Юридична природа обставин, що пом'якшують покарання, у доктрині кримінального права визначається по-різному. Так, Т. Л. Сергеева і М. Д. Шаргородський вважали, що во-

ни пом'якшують вину особи, І. І. Карпець пов'язує їх із пом'якшенням суспільної небезпечності вчиненого діяння, Б. А. Куринов і Н. Ф. Кузнєцова розглядають обставини, що пом'якшують покарання, як такі, що впливають на покарання [2, с. 27; 6, с. 92; 15, с. 43]. Безумовно, проблема обставин, що пом'якшують покарання, до речі, і тих, що обтяжують, є складною, самостійною проблемою теорії і практики кримінального права. У літературі неодноразово зазнавали критики одні та, відповідно, обстоювалися інші погляди на юридичну природу, види й значення обставин, що пом'якшують покарання. Здається, найбільш точно визначив юридичну природу, що пом'якшують і обтяжують покарання, М. І. Бажанов, який окреслив їх різноманітними факторами, що стосуються особи винного та вчиненого нею злочину, які, відповідно, зменшують суспільну небезпечність злочину й злочинця, а відтак, і ступінь відповідальності засудженого. "Вплив кожної із цих обставин окремо та в сукупності з іншими, – зазначав М. І. Бажанов, – може призвести до: 1) призначення покарання, ближчого до нижчої межі (мінімуму) санкції статті КК, що передбачає відповідальність за вчинений злочин; 2) призначення менш тяжкого виду покарання при альтернативній санкції статті КК; 3) призначення покарання, нижчого за нижчу межу (мінімум) покарання санкції статті КК; 4) переходу до більш м'якого покарання, передбаченого в санкції статті КК; 5) застосування умовного засудження; 6) визначення менш суворого режиму відбування позбавлення волі" [1, с. 40]. З урахуванням нововведень у КК, обов'язок суду полягає ще й у тому, щоб при призначенні покарання враховувати, що за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених пп. 1 та 2 ч. 1 ст. 66 КК, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні підсудним своєї вини, строк або розмір покарання не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини цього Кодексу (ст. 69-1 КК).

У п. 1 Постанови Пленуму Верховного Суду України від "Про практику призначення судами кримінального покарання" від 24.10.2003 р. № 7 звертається увага судів на те, що вони при призначенні покарання в кожному випадку і щодо кожного підсудного, який визнається винним у вчиненні злочину, мають суворо дотримуватися вимог ст. 65 КК стосовно загальних zasad призначення покарання, оскільки саме через останні реалізуються принципи законності, справедливості, обґрунтованості та індивідуалізації покарання. Призначаючи покарання, у кожному конкретному випадку суди зобов'язані враховувати ступінь тяжкості вчиненого злочину, дані про особу винного та обставини справи, що пом'якшують і обтяжують покарання. Особі, яка вчинила

злочин, має бути призначене покарання, необхідне й достатнє для її виправлення та запобігання новим злочинам [13]. Відтак, урахування наявних обставин, що пом'якшують покарання, є обов'язком суду. Серед обставин, що пом'якшують покарання й свідчать про позитивну посткримінальну поведінку винного, за результатами наших досліджень, найчастіше суди посилаються на з'явлення із зізнанням, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину (п. 1) ч. 1 ст. 66 КК) – близько 25,3% від загальної кількості врахованих обставин, що пом'якшують покарання, з них 6,5% – це повне визнання своєї вини засудженим, невисоким, на жаль, є добровільне відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди, у вивчених справах ця обставина позначена тільки у 7,3% вироків. У дослідженнях інших правників цей показник становить від 2,5% до 6,1% [7, с. 78; 9, с. 122]. Випадків урахування вчинення злочину з перевищенням меж крайньої необхідності та виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації як обставини, що пом'якшує покарання, в обвинувальних вироках нам не зустрілося. Надання медичної допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину (п. 2-1) ч. 1 ст. 66 КК), що введене до переліку обставин, що пом'якшують покарання, Законом України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності" № 270-VI від 15.04.2008 р. [12], вже тривалий час використовується як обставина, що пом'якшує покарання у російському кримінальному законодавстві (п. "к" ч. 1 ст. 61 КК РФ). Дослідники зазначають, що вона зустрічається у 8,3% випадків урахування обставин, що пом'якшують покарання [9, с. 157]. Ефективність цієї обставини полягає в тому, що своїми позитивними діями з надання допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину винний втручається в розвиток звичайної течії причинно-наслідкових зв'язків і зменшує (мінімізує) тяжкі наслідки свого злочину. Йдеться, насамперед, про надання першочергової та невідкладної допомоги потерпілому на місці події, виклик невідкладної медичної допомоги, транспортування потерпілого до лікарського заходу, добровільну здачу крові для потерпілого тощо. Як доведено в дослідженнях, скажімо, злочинів проти безпеки руху та експлуатації різних видів транспорту, зазначена соціально корисна поведінка винного безпосередньо після злочину спроможна значною мірою мінімізувати суспільно небезпечні наслідки для життя і здоров'я потерпілих [3, с. 61–62; 8, с. 203].

Згідно з ч. 1 ст. 69 КК, за наявності кількох обставин, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину, з урахуванням особи винного, суд, умотивувавши своє рішення, може призначити основне покарання, ниж-

че від найнижчої межі, встановленої в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК, або перейти до іншого, більш м'якого виду основного покарання, не зазначеного в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК за цей злочин. У цьому випадку суд не має права призначити покарання, нижче від найнижчої межі, встановленої для такого виду покарання в Загальній частині КК.

Підставою призначення більш м'якого покарання, як обґрунтовано вказує В. Я. Тацій, виступає декілька обставин, що пом'якшують покарання, які в органічній єдності істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину та небезпечність особи винного [16, с. 107]. Раніше в ст. 44 КК України 1960 р. йшлося про наявність "виключних обставин справи", які разом правників розумілися, як нетипові обставини, що пом'якшують покарання, та мали виключне значення для конкретної справи. На практиці ж "виключними обставинами справи" визнавали: запобігання шкідливим наслідкам та добровільне відшкодування збитків, вчинення злочину у зв'язку із тяжким збігом особистих обставин, відсутність шкідливих наслідків, визнання вини, активне сприяння розкриттю злочину, другорядну роль у вчиненні злочину, наявність дітей та утриманців, хворобу утриманців, несприятливі умови роботи, неправомірну поведінку потерпілого, службову залежність тощо [1, с. 133]. Це надало підстави більшості правників стверджувати, що при цьому слід враховувати не якісь "особливі, нетипові чи виключні" обставини, а будь-які обставини, що пом'якшують покарання й зменшують ступінь суспільної небезпечності злочину [5, с. 67].

Згідно з п. 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України "Про практику призначення судами кримінального покарання" від 24.10.2003 р. № 7, призначення основного покарання, нижчого від найнижчої межі, передбаченої законом за цей злочин, або перехід до іншого, більш м'якого виду основного покарання, або непризначення обов'язкового додаткового покарання (ст. 69 КК) може мати місце лише за наявності декількох (не менше двох) обставин, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину, з урахуванням особи винного. У кожному такому випадку суд зобов'язаний у мотивувальній частині вироку зазначити, які саме обставини справи або дані про особу підсудного він визнає такими, що істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину і впливають на пом'якшення покарання, а в резолютивній – послатися на ч. 1 ст. 69 КК. При цьому необхідно враховувати не тільки мету й мотиви, якими керувалася особа при вчиненні злочину, а й її роль серед співучасників, поведінку під час та після вчинення злочинних дій тощо [13].

Має рацію В. І. Тютюгін, який визначає підставами призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, взяті в єдності й сукупності дві групи чинників, які характеризують вчинений злочин і особу

винного, а саме: а) наявність декількох обставин, які пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину; б) дані, які певним чином позитивно характеризують особу винного [19, с. 390–391]. При цьому суд повинен враховувати як обставини, перераховані в ч. 1 ст. 66 КК, так і будь-які інші обставини, що пом'якшують покарання на підставі ч. 2 ст. 66 КК.

Отже, наявність декількох обставин, що пом'якшують покарання, свідчить про позитивну посткримінальну поведінку особи у вигляді з'явлення із зізнанням, щирого каяття або активного сприяння розкриттю злочину, добровільного відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди, надання медичної допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину, вчинення злочину з перевищенням меж крайньої необхідності або виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, поєднане із позитивною особою винного, надають суду можливість призначити більш м'яке покарання, ніж передбачене законом, якого буде цілком достатньо для досягнення цілей виправлення засудженого та невчинення нових злочинів.

Призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачає, що за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених пп. 1 та 2 ч. 1 ст. 66 КК, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при визнанні підсудним своєї вини, строк або розмір покарання не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини КК (ст. 69-1 КК).

Підставами призначення покарання, строк або розмір якого не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті Особливої частини КК, є поєднані в сукупності такі обставини: 1) з'явлення із зізнанням, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину й добровільне відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди; 2) відсутність обставин, що обтяжують покарання; 3) визнання підсудним своєї вини. Відповідно до цього злочин будь-якої тяжкості та особа, яка його вчинила, не повинні мати обставин, що обтяжують покарання (ч. 1 ст. 67 КК). Якщо будь-яка з обставин, що обтяжують покарання, включена до основного чи кваліфікованого (особливо кваліфікованого) складу злочину як конструктивна ознака, це не може стати перепорою для застосування такого пом'якшення покарання. Це рішення ґрунтується на загальному положенні, якщо якась із обставин, наведених у ч. 1 ст. 66, ч. 1 ст. 67 КК, передбачена в статті Особливої частини КК як ознака злочину, що впливає на його кваліфікацію, суд при призначенні покарання не може ще раз урахувувати її як обставину,

що пом'якшує або обтяжує покарання. Тому, скажімо, можливе призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, у разі, якщо особа вчинила розбещення щодо неповнолітньої особи, передбачене ч. 2 ст. 156 КК, чи забруднення або псування земель, що спричинило тяжкі наслідки, передбачене ч. 2 ст. 239 КК.

Виникла проблематична ситуація щодо можливості призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання у випадку, коли санкції статей передбачають як найбільш суворий вид покарання довічне позбавлення волі, – ст. 112, ч. 2 ст. 115, ч. 3 ст. 258, ст. 348, ст. 379, ст. 400, ч. 2 ст. 404, ч. 2 ст. 438, ч. 2 ст. 439, ч. 1 ст. 442, ст. 443 КК. Як здається, у такому разі неможливе застосування ст. 69-1 КК, оскільки очевидно є недоречність визначення двох третин покарання у вигляді довічного позбавлення волі. З цієї причини обґрунтованим, на наш погляд, було б доповнення ст. 69-1 КК частиною другою з таким змістом: “До особи, яка вчинила особливо тяжкий злочин, за який згідно із законом може бути призначено довічне позбавлення волі, призначення покарання в порядку, передбаченому цією статтею, виключається”. При цьому слід враховувати, що довічне позбавлення волі не застосовується до осіб, що вчинили злочини у віці до 18 років, і до осіб у віці понад 65 років, а також до жінок, що були в стані вагітності під час вчинення злочину або на момент винесення вироку (ч. 2 ст. 64. КК).

У дослідженнях багатьох правників знаходимо пропозиції щодо обов'язкового зниження покарання в разі відповідного комплексу позитивної посткримінальної поведінки. Так, Г. А. Кригер пропонував ввести до кримінального закону норму про обов'язкове зниження покарання або навіть повне звільнення від нього, якщо винний у злочинах проти власності добровільно відшкодує завдані збитки [4, с. 321]. Його пропозиція була підтримана М. І. Бажановим та М. Д. Лисовим [1, с. 53; 7, с. 79]. У сучасному кримінальному законодавстві вони реалізовані в інститутах звільнення від кримінальної відповідальності та покарання, призначенні покарання за наявності однієї чи декількох обставин, що пом'якшують покарання. Скажімо, ч. 1 ст. 62 КК РФ передбачає, що призначене покарання не може перевищувати трьох чвертей максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною статтею Особливої частини КК, у разі наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених пунктами “и” і “к” частини першої ст. 61 КК та відсутності обставин, що обтяжують покарання [17].

Оптимізація застосування призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують його, має визначатися диференційованим підходом до різних категорій засуджених. Тому, за наявності визначеного ст. 69-1 КК комплексу позитивної пост-

кримінальної поведінки, не можна визнати досконалою універсальність пом'якшення покарання. Призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, не буде застосовуватись за вчинення злочинів невеликої й середньої тяжкості, оскільки передумови та підстави звільнення від кримінальної відповідальності й покарання в цих випадках є менш вибагливими до змісту позитивної поведінки особи, після вчинення злочину (ст. 45, 46, ч. 4 ст. 74, 75 КК та ін.). Відтак, залишається призначення покарання за наявності декількох обставин, що пом'якшують покарання, при вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів. У ч. 3 і ч. 4 ст. 12 КК ці злочини за ступенем тяжкості співвідносяться як “один до двох”: злочином середньої тяжкості є злочин, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше п'яти років, а тяжким злочином є злочин, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше десяти років. Логічним, виходячи із цих міркувань, було б подвійне диференціювання максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті Особливої частини КК.

Відтак, доходимо **висновку**, що призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, було б гнучкішим і відповідало принципам індивідуалізації та справедливості кримінального покарання, якщо передбачити, що за вчинення тяжких злочинів призначене покарання не може перевищувати половини, а за вчинення особливо тяжких злочинів не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті Особливої частини КК. За цих рекомендацій диспозиція ст. 69-1 КК мала б такий вигляд: “Суд зобов'язаний пом'якшити покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання, передбачених пп. 1 та 2 ч. 1 ст. 66 КК, відсутності обставин, що обтяжують покарання, а також при повному визнанні підсудним своєї вини: а) за вчинення тяжкого злочину строк або розмір покарання не може перевищувати половини максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини КК; б) за вчинення особливо тяжкого злочину строк або розмір покарання не може перевищувати двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого відповідною санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини КК. До особи, яка вчинила особливо тяжкий злочин, за який згідно із законом може бути призначено довічне позбавлення волі, призначення покарання в порядку, передбаченому цією статтею, виключається”.

Список використаної літератури

1. Бажанов М. І. Назначение наказания по советскому уголовному праву : мо-

- нография / М. И. Бажанов. – Киев : Вища школа, 1980. – 216 с.
2. Карпец И. И. Индивидуализация наказания : монография / И. И. Карпец. – Москва : Юрид. лит., 1961. – 152 с.
 3. Касинюк В. И. Вопросы квалификации транспортных преступлений : учеб. пособ. / В. И. Касинюк, З. Г. Корчева. – Киев : УМК ВШ, Харьк. юрид. ин-т, 1988. – 70 с.
 4. Кригер Г. А. Квалификация хищений социалистического имущества : монография / Г. А. Кригер. – Москва : Юрид. лит., 1974. – 336 с.
 5. Кругликов Л. Л. Уголовно-правовые средства обеспечения справедливости наказания : учеб. пособ. / Л. Л. Кругликов. – Ярославль : Изд-во Яросл. гос. ун-та, 1986. – 72 с.
 6. Кузнецова Н. Ф. Отягчающие и смягчающие обстоятельства, учитываемые при определении меры наказания / Н. Ф. Кузнецова, Б. А. Куринов // Применение наказания по советскому уголовному праву : науч. издан. – Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1958. – С. 92–96.
 7. Лысов М. Д. Наказание и его применение за должностные преступления : монография / М. Д. Лысов. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1977. – 157 с.
 8. Мисливий В. А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту : монография / В. А. Мисливий. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2004. – 380 с.
 9. Мясников О. А. Смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства в теории, законодательстве и судебной практике : монография / О. А. Мясников. – Москва : Юрлитинформ, 2002. – 240 с.
 10. Новый тлумачний словник української мови : в 4 т. / укл.: В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – Київ : Аконт, 1998. – Т. 2. – 935 с.
 11. Пономаренко Ю. А. Виды наказаний по уголовному праву Украины : монография / Ю. А. Пономаренко. – Харьков : ФИНН, 2009. – 344 с.
 12. Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності : Закон України від 15.04.2008 р. № 270-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 24. – Ст. 236.
 13. Про практику призначення судами кримінального покарання : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24.10.2003 р. № 7 // Бюлетень Верховного Суду України. – 2003. – № 6. – С. 14–20.
 14. Сахнюк С. В. Пом'якшення покарання як прояв гуманістичних начал кримінального покарання в Україні / С. В. Сахнюк // Вісник Запор. юрид. ін-ту. – 1999. – № 2. – С. 289–295.
 15. Сергеева Т. Л. Вопросы виновности и вины в практике Верховного Суда СССР по уголовным делам : науч. издан. / Т. Л. Сергеева. – Москва : Госюриздат, 1950. – 121 с.
 16. Таций В. Я. Вопросы применения ст. 43 УК РСФСР / В. Я. Таций // Правоведение. – 1976. – № 6. – С. 104–110.
 17. Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 г. по состоянию на 01.06.2012 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: www.suprcourt.ru/.
 18. Фріс П. Л. Завдання кримінально-правової політики / П. Л. Фріс // Наше право – 2004. – № 2. – Ч. 1. – С. 81–87.
 19. Хряпінський П. В. Кримінальне право України: загальна частина : навч. посіб. / П. В. Хряпінський. – Суми : Університ. книга, 2009. – 687 с.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2014.

Хряпінський П. В. Норми смягчения назначенного наказания в Уголовном кодексе Украины

В статье исследована юридическая природа нормы смягчения назначенного наказания при наличии смягчающих обстоятельств, свидетельствующих о позитивном посткриминальном поведении осужденного.

Ключевые слова: смягчение наказания, позитивное посткриминальное поведение, смягчающие обстоятельства.

Khriapinskiy P. Norms Mitigate Punishment in the Criminal Code of Ukraine

The paper studies the legal nature of the rules mitigate punishment in the presence of mitigating circumstances, evidence of the positive behavior of post-convict. Optimizing the use of punishment in the circumstances in mitigation of punishment should be determined differentiated approach to different categories of prisoners. Therefore, if a certain article. 69-1 CC complex positive behavior can not be considered the ultimate versatility mitigate punishment. Punishment for circumstances in mitigation of punishment will not be applied for crimes of small and medium gravity crimes as background and grounds for exemption from criminal liability and punishment in these cases is less demanding for the content of positive behavior of the person after the crime.

We conclude that the sentencing in the circumstances mitigating punishment would be more flexible and consistent with the principles of justice and individualization of punishment if expected that for serious crimes sentence may not exceed half, and for committing heinous crimes can not exceed two-thirds of the maximum term or the size of the most severe punishment prescribed appropriate sanction article of the Criminal Code of Ukraine.

Key words: mitigation of sentence of post positive behavior, mitigating circumstances.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352

Д. Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ ЯК ОСНОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

У статті подано аналіз ключових проблем бюджетної системи України та окреслено шляхи їх вирішення. Проаналізовано проект Державного бюджету України на 2014 р. у зіставленні з Державним бюджетом на 2013 р. Визначено основні причини бюджетного дефіциту та, відповідно, напрями оптимізації бюджетних відносин.

Ключові слова: бюджет, фінанси, місцеве самоврядування, державне управління, трансферти, субвенція, дотація.

Бюджет, як кошти, наявні в розпорядженні держави та органів місцевого самоврядування, є основним ресурсом, який можуть використовувати представники влади для реалізації функцій держави та місцевого самоврядування. Нестача бюджетних коштів – одна з глибинних причин криз у державному управлінні та недосконалості системи місцевого самоврядування. На нестачі коштів побудована залежність місцевого самоврядування від державного управління, відповідно до ступеня залежності відбувається розподіл ресурсів у вигляді бюджетних трансфертів.

Проблему бюджетних відносин ґрунтовно досліджували вітчизняні вчені: М. І. Карлін, С. Л. Лондар, А. О. Монаєнко, В. І. Оспішева та ін. Однак, у зв'язку з гострою кризою в державних фінансах, яка викликана агресією РФ, необхідно застосовувати швидкі заходи, які допоможуть поліпшити ситуацію.

Оскільки масштаби та обсяги Державного бюджету України щороку змінюються, приведемо його до умовних одиниць, які можуть бути використані для розуміння співвідношення окремих статей його витрат. Державний бюджет України на 2014 р. (умовно, округлюємо до більшої цифри) становить 400 млрд грн, що дорівнює 100 бюджетним одиницям. Кожна бюджетна одиниця – це 4 млрд грн. Валовий внутрішній продукт становить 1,6 трлн грн, тобто 400 бюджетних одиниць. Це означає, що через державний бюджет розподіляється не більше ніж 30% валового внутрішнього продукту та 25% за надходженнями. Податок на прибуток – 50 млрд

грн, тобто – 12,5 бюджетних одиниць, податок на доходи фізичних осіб – 8,5 млрд грн, тобто 2,1 бюджетної одиниці. Податок на додану вартість – 180 млрд, тобто 45 бюджетних одиниць. Акциз становить 33,4 млрд грн, тобто 8,5 бюджетних одиниць. Ввізне мито – 16,6 млрд, грн, тобто 4 бюджетних одиниці. Прибуток Національного банку – 6 бюджетних одиниць, або 22,8 млрд грн. Власні надходження бюджетних установ мають становити близько 21 млрд грн, тобто 5 бюджетних одиниць, а офіційні трансферти – 1,2 млрд грн, тобто 0,3 бюджетної одиниці.

Видатки становлять 450 млрд грн, тобто 112,5 бюджетних одиниць. При цьому видатки споживання фактично дорівнюють сумі доходів – 397 млрд грн, тобто 100 бюджетних одиниць. Решта – 47 млрд, тобто 12 бюджетних одиниць, становитимуть так звані видатки розвитку. Видатки на заробітну плату – 50 млрд грн, тобто 12 бюджетних одиниць, на житлово-комунальні послуги – 5 млрд грн, тобто 1,2 бюджетної одиниці.

За функціональною класифікацією розподіл видатків державного бюджету виглядає таким чином: загальнодержавні видатки – 70 млрд грн, або 17,5 бюджетних одиниць; оборона – 15,5 млрд грн, або 3,8 бюджетної одиниці; громадський порядок та суди – 39 млрд грн, або 9 бюджетних одиниць; економічна діяльність уряду – 45 млрд грн, або 11 бюджетних одиниць; охорона довкілля – 5,5 млрд грн, або 1,3 бюджетної одиниці; житлово-комунальне господарство – 268 млн грн, 0,2 бюджетної одиниці; охорона здоров'я – 12 млрд грн, або 3 бюджетних одиниці; духовний та фізичний розвиток – 5 млрд грн, або 1,2 бюджетної одиниці;

освіта – 32,9 млрд грн, або 7,3 бюджетної одиниці; соціальне забезпечення (компенсація дефіциту Пенсійного фонду) – 92,6 млрд грн, або 23 бюджетні одиниці; кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів, – 128 млрд грн, тобто 32 бюджетні одиниці.

З економічного погляду існують щонайменше три позиції бюджетних видатків, які свідчать про необхідність реформування як бюджетних відносин, так і схеми державного управління в галузях бюджетної системи.

Пенсійний фонд – організація, яка має бути збалансованою щодо отримання надходжень та видатків. Однак, створення трирівневої пенсійної системи, яка складається із солідарної, накопичувальної та недержавної добровільної, не реалізовано до цього часу, а функціонує лише солідарна система, яка має суттєвий розрив між надходженнями у вигляді частини соціального внеску та пенсійними зобов'язаннями, які становлять основу видатків Пенсійного фонду. Усі спроби налагодити ситуацію та створити бездефіцитний бюджет Пенсійного не були успішними:

- встановлення лімітів на пенсію або заробітну платню працюючим пенсіонерам (відповідні зміни не було внесено до закону);
- операції з цінними паперами та кредитування Пенсійного фонду Мінфіном (обсяг залишків на рахунках Пенсійного фонду був недостатнім для використання як фінансових інструментів);
- збільшення пенсійного віку для громадян (таким чином отримана економія в сумі, яка не перевищує 1 млрд грн на рік, що не вирішує проблеми дефіциту бюджету).

При цьому розмір соціального внеску в Україні, що наближається до 40% від нарахованої зарплатні, є гранично можливим та примушує певну частку роботодавців до організації схем ухилення від сплати єдиного соціального внеску, занижуючи зарплатню. При цьому відбувається заниження й податку на доходи фізичних осіб, який є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Причому основною вимогою підприємців, яка дасть змогу уникати тінювих схем виплат заробітної платні, є зменшення розміру соціального внеску, що забезпечить збільшення бази для оподаткування податком на прибуток фізичних осіб.

Крім того, станом на 2014 р. неповерненою є заборгованість Пенсійного фонду перед державою (яка надавалась через позики в сумі 49 млрд грн), що збільшує дефіцит Пенсійного фонду.

Вирішення проблеми дефіциту бюджету Пенсійного фонду можливе лише за умови системної реформи та структуризації існуючої заборгованості за допомогою ефективних фінансових механізмів, що забезпечуватимуть соціальний захист громадян, які отримують мінімальні та середні пенсії. Складність існуючої системи, полягає в то-

му, що фінансове навантаження в пенсійній системі несе головним чином роботодавець. Робітник, який сплачує 3,6% соціального внеску, не обтяжений таким розміром, порівняно з 15 та 17% податку на доходи фізичних осіб.

Вирішення ситуації можливе шляхом диференціювання соціального внеску відповідно від статусу робітника таким чином: робітники пенсійного віку, які отримують пенсію та одночасно працюють, – 10% єдиний соціальний внесок та 35% – соціальний внесок роботодавця; робітники, що не досягли пенсійного віку, – 5% єдиний соціальний внесок та 30% – соціальний внесок роботодавця.

Заборгованість, яка накопичується в Пенсійному фонді, оформлюється у вигляді спеціальних казначейських зобов'язань, що пропонуються пенсіонерам, які отримують максимальну пенсію (більше ніж 6,5 тис. грн), з погашенням зобов'язань наприкінці року.

Доцільним можна вважати також надання можливості підприємствам створювати власні пенсійні фонди та збільшувати валові витрати за рахунок внесків до пенсійного фонду підприємства.

Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти з Державного бюджету та "закріплені" доходи, які враховуються при формуванні місцевих бюджетів.

Дохід місцевих бюджетів, "що враховується при здійсненні міжбюджетних трансферів", у 2014 р. становитиме 74 млрд грн, тобто 18,5 бюджетних одиниць. Видатки місцевих бюджетів заплановані в сумі 134 млрд грн, для 667 з 694 місцевих бюджетів – це трансферти з Державного бюджету, що становить 96%, лише для 27% – це трансферти до Державного бюджету. До Державного бюджету з місцевих передається лише 2,7 млрд грн, або 0,6 бюджетної одиниці, що суттєво не впливає на стан Державного бюджету.

Обсяг запланованих для територій субвенцій соціального призначення – 93,7% від їх загального обсягу. У 2014 р. на забезпечення державної гарантії з надання пільг, субсидії та допомоги окремим соціальним групам заплановано спрямувати 5 субвенцій на загальну суму 59,8 млрд грн, це на 8,95 млрд грн, або 17,6%, більше, ніж у 2013 р. До 48,9 млрд грн збільшено обсяг субвенцій на виплату допомоги дітям та соціально незахищеним категоріям населення. Зростання обсягів субвенції, насамперед, зумовлено передбаченим підвищенням розмірів прожиткового мінімуму, який враховують при визначенні таких видів допомоги.

На інші заходи передбачено спрямувати з державного бюджету місцевим бюджетам 14 субвенцій на загальну суму 4,54 млрд грн, що на 6,6 млрд грн, або 62%, менше від минулорічного обсягу.

Загалом обсяг доходів місцевих бюджетів на 2014 р. визначався в сумі 238 млрд грн, у

тому числі загального фонду – 216 млрд грн, що більше від показників, затверджених планом на 2013 р., на 7 млрд грн, або 3%, і 9,7 млрд грн, або 4,7%, відповідно.

Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів розраховані в сумі 109, 284,8 млрд грн, або 6,6% ВВП, що на 171,4 млн грн, або 0,2%, менше від обсягів на 2013 р. Передбачалось, що частка власних та закріплених доходів місцевих бюджетів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів наступного року становитиме 46%, що на 1,5% менше, порівняно з минулим роком.

Загалом стабілізація державного бюджету можлива лише за умов глибокого реформування податкової системи країни. Ситуація, в якій близько половини видатків Державного бюджету (компенсація дефіциту пенсійного фонду, дотація вугільній галузі, дотація НАК “Нафтогаз України” на різницю в тарифах та заборгованість кінцевих споживачів) заздалегідь є непродуктивними, є такою, що із часом призведе до глибокої кризи в економіці, зовнішніх економічних зв'язках та соціальному стані населення.

Основні завдання реформ бюджетної системи стосуються двох рівнів: державного бюджету та місцевих бюджетів. Їх виконання передбачає два напрями: економія коштів і збільшення надходжень.

Напрями реформування, що полягають у зменшенні видатків бюджетів, стосуються, насамперед, непродуктивних видатків. Тотальне скорочення всіх бюджетних видатків призведе до зниження ефективності виконання функцій держави або “провалів” у реалізації соціально-економічної політики.

Висновки. Проведений аналіз дає змогу запропонувати такі напрями скорочення бюджетних видатків:

1. Поступова відмова від дотацій у вугільну галузь протягом 5 років. Усі державні шахти мають бути приватизовані та отримати кредити на розвиток технологій. Джерелом кредитів має стати Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Інвестування має бути спрямованим на вдосконалення технології видобутку вугілля та стимуляцію споживання вугілля комунальним сектором. Удосконалення технології видобутку вугілля полягає в тому, що технологічна електроенергія, яка потрібна для видобутку вугілля, має вироблятися безпосередньо з вугілля, що є продуктом видобутку. Одним із завдань місцевого самоврядування має стати переведення систем центрального опалення з газу на тверде паливо, у тому числі: вугілля, торф та пелети. Особливість такої технології полягає в тому, що тверде паливо має нижчу тепловіддачу, ніж газ. Екологічна небезпека та викиди шкідливих речовин при цьому значно вищі, адже виділяються продукти окислення вугілля. Ці речовини є потенційно небезпечними для навколишнього середовища та людини, можуть завдавати

шкоди, накопичуватись та спричиняти ще більші проблеми громаді. Ізоляція таких речовин може бути забезпечена шляхом встановлення спеціальних реакторів, які здійснюють локалізацію небезпечних речовин та їх нейтралізацію в процесі відновлення. Подібну технологію використовують у процесі спалювання сміття як енергоносія на підприємствах Німеччини.

Таким чином, буде вирішено декілька проблем: гарантований попит на внутрішньому ринку вугілля для підприємств вугільної галузі, зменшення залежності від імпортного газу шляхом використання альтернативного палива на підприємствах теплових мереж.

2. Скорочення та поступова ліквідація дефіциту Пенсійного фонду шляхом глибокого реформування пенсійної системи, пріоритетом у якому буде збереження інтересів найменш захищених груп населення.

3. Встановлення рентабельних тарифів на комунальні послуги, особливо на енергозабезпечення. У комунальній системі, незважаючи на монополію підприємств-постачальників, існує закономірність, за якою збільшення тарифів на послугу або товар нівелюється зниженням платежів. Попит у тому разі відповідає своєму визначенню забезпеченої можливості придбати продукт або послугу. У країні, де існує жорстка політична конкуренція та населення має низькі доходи, кожна політична група намагається будь-якою ціною підтримати низькі тарифи на комунальні послуги. Тим більше не існує чіткого правового механізму щодо стягнення заборгованості за комунальні з громадян та технології, які б давали змогу обмежувати надання послуг. Вирішення проблеми можливо лише за умови зниження собівартості за найбільш вагомими статтями собівартості – теплопостачанням та електроенергією. Саме за цими позиціями існує потенціал до зниження собівартості, адже тут найменша питома вага “захищених” статей собівартості – заробітної платні та адміністративних витрат.

4. Реформа системи державних закупівель. Відмова від програмно-цільового методу планування витрат бюджету та скорочення бюджетних видатків на реалізацію тривалих програм, як галузевих, так і регіонального розвитку. Головний недолік програмно-цільового методу використання бюджетних коштів полягає в колегіальності прийняття рішень щодо видатків бюджету. Таким чином, у більшості програм відображено персональні інтереси осіб, які беруть участь у колегіальному затвердженні програми. Це виявляється у виборі виконавців, одержувачів коштів, способу використання бюджетних видатків. Упровадження принципів тендерних закупівель передбачає змагальність між потенційними постачальниками. Основна ідея тендерної системи полягає в тому, що обраний постачальник має поставити предмет закупівлі

необхідної, стандартної якості за найнижчою ціною та на оптимальних умовах. На практиці це виявилось у побудові нової корупційної схеми на всіх рівнях, яка полягає в необхідності та спроможності постачальників будувати неформальні відносини з розпорядниками коштів. Виявилось, що задоволення особистого інтересу відповідальної особи розпорядника коштів являє собою менші видатки, ніж виконання умови "належна якість за нижчу ціну". Встановлення жорстких адміністративних обмежень та контролю за державними закупівлями призвело до залучення в корупційні схеми осіб, які здійснювали контроль, та формування системи адміністративних послуг, що надавались приватними фірмами, які були пов'язані з представниками дозвільної системи. За різними оцінками, втрати від неналежного функціонування системи державних закупівель в Україні щороку ста-

новлять близько 40 млрд грн, у тому числі половина із цих коштів спрямовуються на подолання адміністративних бар'єрів, які створені в межах самої системи закупівель чинним законодавством.

Список використаної літератури

1. Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України "Про державний бюджет України на 2014 р." [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/-document/16743258/Bul_Expert_DBU_2014.pdf.
2. Карлін М. І. Фінансова система України : навч. посіб. для студ. вузів / М. І. Карлін. – Київ : Знання, 2007. – 324 с.
3. Лондар С. Л. Фінанси : навч. посіб. / С. Л. Лондар, О. В. Тимошенко. – Вінниця : Нова Книга, 2009. – 384 с.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2014.

Бикулов Д. Т Реформирование бюджетной системы как основа стабильного развития государства

В статье представлен анализ ключевых проблем бюджетной системы Украины и обозначены пути их решения. Проанализирован проект Государственного бюджета Украины на 2014 г. в сопоставлении с Государственным бюджетом на 2013 г. Определены основные причины бюджетного дефицита и, соответственно, направления оптимизации бюджетных отношений.

Ключевые слова: бюджет, финансы, местное самоуправление, государственное управление, трансферты, субвенция, дотация.

Bikulov D. Budgetary System Reforms as a Basis of Stable State Development

This article analyzes the key problems of the budgetary system of Ukraine and the search ways of their decisions.

Analyzed the draft State Budget of Ukraine for 2014 as compared to the state budget for 2013. Deductible analyzes, the Accounting Chamber of Ukraine on the project and the criticisms that have been made on this subject. The content of the project has been adapted to modern realities and problems of the state, arising from the revolutionary change of power in Ukraine and Russian aggression. There was a need to optimize tight budget expenditures and the search for new sources of revenue.

The main causes of the budget deficit and, consequently, the direction of optimization of budgetary relations. Among the specific reasons, play a special role: the deficit of the Pension Fund as the main problem of Ukrainian budget, to overcome which consumes about a quarter of the state treasury; compensation cost of the product state-owned enterprises of the coal industry; compensation cost for primary energy supplier, arising due to low tariffs and non-payment of the final consumer. Also identified an inefficient system of public procurement as a reason of budgetary non-efficiency.

Key words: budget, finances, local administration, public administration, dotation, subvention, transfer.

ВЗАЄМНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ Й СУСПІЛЬСТВА В СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ

У статті розглянуто особливості взаємної відповідальності держави й суспільства в соціальній політиці як чинник демократичного розвитку та модернізації; визначено роль соціальної політики.

Ключові слова: соціальна політика, соціалізація, соціальна держава, модель соціальної політики.

Побудова в Україні правової, демократичної, соціальної держави є стратегічним напрямом модернізації соціальної політики. У сфері соціальної політики ключовим фактором, що заперечує або виправдовує конкретні методи й форми діяльності, є взаємодія груп інтересів, держави та суспільства.

Проблему ролі соціального забезпечення в політичному розвитку висвітлено в працях таких авторів, як Ф. Котлер, В. Мелиховський, А. Решетников, Л. Роберто та ін. Серед сучасних українських учених досліджують цю проблематику Д. Гордієнко, В. Гошовська, В. Давиденко, В. Жукова, О. Кіндратець, А. Колодій, Д. Неліпа, Я. Пасько, Т. Семигіна, А. Сіленко, В. Скуратівський, О. Скрипнюк, В. Цвих, Л. Четверикова та ін.

Мета статті – розкрити особливості взаємної відповідальності держави й суспільства в соціальній політиці як чинника демократичного розвитку та модернізації, визначити роль соціальної політики.

Політична модернізація включає соціальні та інституціональні перетворення, пов'язані з переходом від одного типу політичної системи до іншого. У сфері соціальної політики модернізаційні процеси приводять до активізації процесу соціалізації особи, постійного вдосконалення цінностей і норм, формування принципово нової, орієнтованої на раціональні зміни еліти. Модернізація безпосередньо виявляється в її диференціації, умінні адекватно реагувати на різноманітні виклики часу.

Відносини відповідальності є невід'ємною складовою всіх видів суспільних відносин і передбачають залежність одних суб'єктів суспільних відносин від інших з можливістю застосування один до одного в разі настання їх відповідальності певних санкцій як негативних наслідків (від морального осуду поведінки суб'єкта відповідальності до позбавлення його права на існування, як це має місце, наприклад, у разі настання полі-

тичної відповідальності громадянського об'єднання).

Без відповідальності в її неформалізованих (морально-етичних) і формалізованих (юридичних) виявах суспільство не змогло б існувати, у суспільних відносинах запанувало б анархія й свавілля. Відносини відповідальності охоплюють усі сфери суспільного життя, зокрема, соціальну та політичну. Особливо важливе значення вони мають у політичній сфері суспільного життя, пов'язаній із соціальною політикою. Влада має реальну здатність і можливість реалізувати свою волю, справляти визначальний вплив на їх поведінку, застосовуючи за певних умов і різноманітні засоби примусу. Без відповідальності суб'єктів публічної влади перед підвладними (політичної відповідальності) влада перетворюється на безкарне насилля. Тому в демократичних державах значну увагу приділяють засобам реалізації відповідальності суб'єктів публічної влади – як індивідуальних – посадових і службових осіб, депутатів, керівників громадських об'єднань, так і колегіальних – представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій. Рівень реальної (а не формальної) політичної відповідальності суб'єктів є показником рівня її демократизму. Особливо важливе значення має створення засобів реалізації політичної відповідальності у перехідних до демократії суспільствах, у тому числі й в українському, оскільки без таких засобів неможлива сама демократія.

Проблематика політичної відповідальності тривалий час перебувала поза межами політологічних досліджень і лише останніми роками стала привертати увагу вітчизняних фахівців у галузі державного управління, політології, психології, педагогіки. Однак у вітчизняній і зарубіжній науці державного управління поки що немає праць, у яких би комплексно було досліджено проблему відповідальності у сфері соціальної політики.

Загалом модернізація соціальної політики є закономірною тенденцією функціонування й розвитку політичної системи відповідно до реалій і вимог часу; процесом трансформації суспільства, що супроводжується формуванням громадських і політичних інститутів, соціальною мобілізацією та поглибленням політичної участі, поширенням демократичних цінностей і норм, властивих розвинутим країнам, у менш розвинутих країнах.

Демократичний розвиток неможливий без взаємодії груп інтересів. Соціальна політика має регулювати й узгоджувати взаємодію груп суспільства, інтереси різних соціальних груп, людини й суспільства з метою збалансованого розвитку. Соціальну політику держави здійснюють органи влади й громадських інститутів [2, с. 87].

Соціальна політика включає відносини, процеси діяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування безпеки людини, задоволення соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей через забезпечення чіткого функціонування соціально-політичних інститутів, суб'єктів соціальної політики, координації, узгодження діяльності системи, спрямування на формування оптимального співвідношення пропорцій між елементами, дій усіх її учасників, форм, методів і засобів соціальної політики, забезпечення соціальної стабільності, соціальної безпеки.

Сутність глобальної економіки в тому, що бізнес іде туди, де вигідніше, де менші податки. Товари перетинають кордони з низьким податком, а капітали практично не оподатковуються. Зникла податкова база соціальної політики, що давала змогу здійснити справедливий перерозподіл доходів у соціальній сфері. Держава не може утримувати капітал у національних межах. Враховуючи, що важко реалізувати принцип солідарності в умовах глобалізації, його намагаються замінити принципом взаємної відповідальності держави й суспільства.

Найпоспідовніше цей підхід реалізується в країнах Північної Європи: Данії, Швеції, Ісландії, Норвегії, Фінляндії. У цих країнах цінності соціальної держави забезпечуються високою часткою державного бюджету у ВВП. У Норвегії цей показник – 43%, Швеції – 59%, Ісландії – 25%. На відміну від України, тут особисті доходи не є основним джерелом податкових надходжень, а підприємницький прибуток оподатковується за прогресивною шкалою. Частка соціальних витрат (пенсії, субсидії) становить 32–37% бюджету, а з урахуванням витрат на охорону здоров'я – 60–68%. Крім цього, з місцевих бюджетів від 2/3 до 4/5 спрямовується на вирішення соціальних завдань. При цьому суспільні послуги, що здійснюють державні й муніципальні установи та підприємства, є загальнодоступними, якісними, надаються за доступними цінами або на пільговій основі: дитячі садки, догляд за людьми по-

хилого віку та інвалідами, забезпечення школярів. У цьому плані показова соціальна політика Швеції, в якій середня зарплата – 2 тис. євро (32,2 євро за годину: в Україні – у 27 разів менше), пенсія для всіх у розмірі 70–75% від зарплати, безкоштовна освіта, охорона здоров'я, стипендії 250 євро, вирішена житлова проблема [5, с. 34].

В Україні з кожних 10 громадян України 3 мають статус пенсіонера. При середньому показнику по країні 304 пенсіонери на 1000 населення, найбільше значення він має у Чернігівській області – 352 та Черкаській – 338. Середній розмір призначених місячних пенсій усім категоріям пенсіонерів у 2011 р. перевищив розмір загального прожиткового мінімуму (відповідно 1253 та 1017 грн). Порівняно з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, це співвідношення ще оптимістичніше (розмір пенсії більший на 52,4%), проте пояснюється цей факт значно нижчим розміром прожиткового мінімуму для цієї групи населення (822 грн). Така позитивна динаміка для обох співвідношень спостерігається протягом останніх років. Водночас співвідношення середнього розміру пенсії та заробітної плати скорочується значно повільніше – з 36% на початок 2001 р. до 47% на початок 2012 р. [1, с. 57].

Втім слід взяти до уваги зростання споживчих цін, при цьому ціни (тарифи) на споживчі товари (послуги) у 2011 р. зросли на 4,6%, що майже вдвічі менше за відповідний показник 2010 р. У перерахунку на долари США на початок 2011 р. середній розмір пенсій усіх категорій пенсіонерів в Україні становив 144,7 дол. США, що менше, ніж у Білорусі (194,9) та Росії (249,3). На 01.01.2012 р. середній розмір пенсії всіх категорій пенсіонерів в Україні становив 156,9 дол. США, на 01.04.2012 р. – 160,2 дол. США, на 01.07.2012 р. – 177,9 дол. США [8, с. 156].

Невідповідність матеріальних потреб пенсіонерів розміру винагороди за багаторічну працю (а серед пенсіонерів 4,5 млн ветеранів праці) є однією з причин того, що ці люди продовжують працювати після досягнення ними пенсійного віку. Так, за даними вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності, середньомісячна кількість економічно активного населення віком 15–70 років у 2011 р. становила 22,1 млн осіб, з яких 1,8 млн – особи пенсійного віку. Серед економічно активних осіб пенсійного віку більшість (1808,0 тис. осіб) була зайнята економічною діяльністю і лише незначна частка (1,0 тис. осіб), не маючи роботи, активно її шукала [8, с. 157].

На думку А. Сіленко, з одного боку, ефективність соціальної політики залежить від мистецтва поєднання інтересів індивідів і держави, рівнів спільнот, груп у сфері соціальних відносин, а з іншого – від ефекти-

вності системи взаємодії державної влади, яка постійно оновлюється, недержавних структур, самої особи щодо життєзабезпечення та розвитку [6, с. 118].

В Україні зберігається інституціональна модель соціальної політики, що дісталася у спадок від радянської патерналістської моделі з елементами ліберальної моделі. Але в умовах сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів посилюється вплив ринкових механізмів регуляції соціально-політичних процесів у державі. Саме соціально-політичний маркетинг як технологія управління соціальними процесами здатен ефективно вплинути на формування певної соціальної політики, зміцнюючи конкурентоспроможність держави в світовому просторі й добробут її громадян [4, с. 46].

Глобалізація й часті кризи руйнують соціальну державу на Заході. Проте політична еліта шукає гідні відповіді на виклики соціального розвитку. В Україні уряди шукають виправдання перед світовим співтовариством, чому в Україні бідність не скорочується, а поширюється. Чергові програми й стратегії боротьби з бідністю не забезпечують вирішення проблеми. За такого підходу української влади до вирішення соціальних проблем можна констатувати, що в Україні в найближчій перспективі існуватимуть суттєві перешкоди на шляху побудови соціальної держави. Саме тому важливо знаходити засоби, методи й шляхи до такого великого досягнення людської цивілізації та культури, як соціальна держава, і кожен громадянин України зможе користуватися його благами, можливостями й досягненнями.

Формування демократичного політичного режиму зумовило проведення базових реформ у політичній і соціальній сферах, що привело до створення необхідних умов зародження основ соціальної держави в Україні. Відбулися зміни в політичній сфері: зменшення рівня централізованого державного управління та руйнація авторитарно-бюрократичної системи, відмова від панування командно-адміністративних методів, формування нового підходу до розуміння основних прав і свобод людини й громадянина та обов'язків держави щодо їхнього гарантування привели до зростання ступеня залучення громадян до суспільного життя, орієнтації на саморозвиток індивідів.

Важливим є становлення системи соціального партнерства в Україні як системи, в межах якої відбувається взаємодія рівноправних та автономних суб'єктів, регулювання соціально-трудових відносин шляхом ефективного й безконфліктного поєднання їхніх інтересів виступає головним чинником перетворення України на повноцінну соціальну державу. Водночас аналіз розвитку профспілкових організацій та організацій підприємців в Україні на сучасному етапі дає змогу стверджувати, що попри їхню значну кількість вони не відображають ін-

тересів більшості робітників і працевлаштувачів, а їхня діяльність як суб'єктів соціального партнерства характеризується недостатньою активністю, що свідчить про продовження стадії формування зазначених суб'єктів. Це зумовлює активну участь держави в розвитку системи соціального партнерства, що дає змогу стверджувати про формування в Україні тристоронньої моделі такої системи. Політика соціального партнерства як система дій, спрямованих на гармонізацію соціально-трудових відносин і запобігання конфліктам між найманими працівниками й працевлаштувачами, досягнення між ними миру та співробітництва, гарантування прав і свобод обох сторін, стала чинником розбудови західних моделей соціальної політики.

Політика держави спрямована на забезпечення всіх необхідних умов розвитку профспілок та організацій працевлаштувачів як суб'єктів соціального партнерства, гарантування економічної свободи громадян та запровадження тарифної автономії, утвердження солідарної системи участі суб'єктів соціального партнерства у виробленні соціальної політики й вирішенні соціально-трудових спорів [3, с. 98].

Соціальна політика є необхідною умовою інноваційного розвитку й новим ресурсом модернізації, без якої неможливий розвиток сучасного суспільства. Термін "модернізація" означає вдосконалення, осучаснення, складну сукупність економічних, соціальних, культурних, політичних змін, які відбуваються в суспільстві у зв'язку з процесом індустріалізації, опануванням науково-технічних досягнень [7, с. 98].

Висновки. Отже, критерієм ефективності соціальної політики як нової парадигми розвитку є підвищення соціальної відповідальності держави, бізнесу й особи; зміни соціально-економічних факторів розвитку, соціальної безпеки. Критерієм ефективності моделей соціальної політики є забезпечення соціальної безпеки суспільства, реалізація функцій захисту та розвитку.

Список використаної літератури

1. Качалова І. Соціальні індикатори рівня життя населення : статист. зб. / І. Качалова. – Київ, 2012. – 249 с.
2. Макарьська О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика, розробки та оцінки : монографія / О. В. Макарьська. – Київ : Ліра, 2004. – 328 с.
3. Новий курс: реформи в Україні, 2010–2015: нац. доп. / В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В. М. Гейця та ін. ; Нац. акад. наук України, Секція суспіл. і гуманіт. наук. – Київ : НВЦ НБУВ, 2010. – 221 с.
4. Семігіна Т. В. Порівняльна соціальна політика / Т. В. Семігіна. – Київ : МАУП, 2005. – 246 с.

5. Сидоріна М. Ю. Історія і теорія соціальної політики / М. Ю. Сидоріна. – Москва, 2010. – С. 177.
6. Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 118–128.
7. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – Київ : НІСД, 2010. – 528 с.
8. Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доп. / О. Л. Авксентьев та ін. ; за заг. ред. М. М. Розумного та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – Київ : НІСД, 2011. – 322 с.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2014.

Ларина Н. Б. Взаимная ответственность государства и общества в социальной политике как фактор демократического развития

В статье рассмотрены особенности взаимной ответственности государства и общества в социальной политике как фактора демократического развития и модернизации, определена роль социальной политики.

Ключевые слова: социальная политика, социализация, социальное государство, модель социальной политики.

Larina N. Mutual Responsibility of the State and Society in Social Policy as a Factor in Democratic Development

Construction in Ukraine legal, democratic, social state is the strategic direction of political modernization. In the field of social policy a key factor in denying or justifying specific methods and forms of activity is the interaction of interest groups, the state and society.

The problem of the role of social security in the political development studied in the works of authors such as F. Kotlyer, V. Melyhovskyy, A. Reshetnikov, L. Roberto and others. Among the modern Ukrainian scientists investigating this problematic D. Gordienko, V. Goshovsky, V. Davydenko, V. Zhukov, A. Kindratets, A. Kolody, D. Nelipa, J. Pasko, T. Semigina, A. Silenko, V. Skurativsky, A. Skrypnuka, V. Tsvyha, L. Chetverikov et al.

Paper objective – reveal features of mutual responsibility and society in social policy as a factor in political development and modernization, to determine the role of social policy.

Relationship Responsibility is an integral part of all kinds of social relations. They consist of some subjects depending on other social relations with the ability to use the second on the first in the case of liability of certain sanctions as negative effects on them. Such sanctions may range from a moral condemnation of the behavior of the subject liable to deprivation of his right to exist, as is the case, for example, in the case of political accountability of public associations.

Social policy includes relationships, processes of society that directly or indirectly influence the formation of human security, social needs and interests, the development of social values by providing accurate functioning of social and political institutions, economic social policy coordination, coordination of activities, targeting the formation of the optimal proportions between the elements, the actions of all its members, forms, methods and means of social policy, social stability and social security.

Missing tax base social policy, which allowed to make a fair income redistribution in the social sphere. The state can not continue to hold capital in national boundaries. So, given that it is difficult to realize the principle of solidarity in the context of globalization, it is trying to replace the principle of mutual responsibility and society.

Globalization and frequent crises destroy the welfare state in the West. However, the political elite seeking an adequate response to the challenges of social development. In Ukraine, governments are looking for an excuse to the international community why Ukraine is not reduced poverty and spreading. Regular programs and poverty reduction strategies do not provide a solution. In this approach, the Ukrainian government to solve social problems can be stated that in Ukraine in the near future there are significant obstacles to the construction of the welfare state. It is therefore important to find the means, methods and ways to achieve such great human civilization and culture as a social state and every citizen of Ukraine will be able to enjoy its benefits, opportunities and achievements.

Formation of a democratic political regime led of basic reforms in the political and social spheres, which led to the creation of the necessary conditions for the emergence of the foundations of the welfare state in Ukraine. There were changes in the political sphere: reducing central government and the destruction of the authoritarian-bureaucratic system, the rejection of the rule of command-administrative methods, the formation of a new approach to understanding the fundamental rights and freedoms of man and citizen and state responsibilities for their assurance, led to an increase degree of citizen participation in public life, focus on self-development of individuals.

It is important to establish a system of social partnership in Ukraine as a system within which the interaction of parity and autonomous entities, regulation of industrial relations through effective

and conflict-free combination of their interests, is the key to transforming Ukraine into a full-fledged welfare state. However, analysis of trade unions and employers organizations in Ukraine at present suggests that despite their many they do not reflect the interests of the vast majority of workers and employers and their activities, as subjects of social partnership, characterized by lack of activity, indicating to continue the making of these actors. This causes the active participation of the state in the development of social partnership, which suggests the formation of Ukraine tripartite model of the system. The policy of social partnership as a system of actions aimed at the harmonization of industrial relations and preventing conflicts between employees and employers, reaching between peace and cooperation, guaranteeing the rights and freedoms of both parties, was the factor of development of western models of social policy.

Government policy is aimed at ensuring the necessary conditions for the development of trade unions and employers' organizations as subjects of social partnership, guaranteeing economic freedoms and the introduction of tariff autonomy, strengthening solidarity participation of subjects of social partnership in the development of social policy and addressing social and labor disputes. Social policy is a prerequisite for innovation and development of new resource upgrade, which is impossible to achieve without the development of modern society. The term "modernization" means an improvement, modernization, a complex set of economic, social, cultural and political changes taking place in society in relation to the process of industrialization, the mastery of science and technology.

Thus, the criterion of the effectiveness of social policy as a new paradigm of development is to increase the social responsibility of government, business and individuals, the changes of socio-economic development factors, and social security. The criterion of performance models of social policy is to ensure social security of society, the implementation of security features and Development.

Key words: *social state, social policy, social partnership, democratic political regime, legal state, liberal state, social democracy.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.332.7

В. А. Боклаг

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті висвітлено проблеми земельної політики в Україні на шляху становлення та розвитку земельних відносин в умовах реформування. Обґрунтовано необхідність створення цілісної системи земельного законодавства, враховуючи правові норми законодавчих актів, що регулюють використання лісових, водних та інших природних ресурсів. Запропоновано вдосконалення системи земельних платежів шляхом здійснення на всій території державної кадастрової оцінки землі, що формується, виходячи з рентної вартості землі.

Ключові слова: земельна політика, державне управління земельними ресурсами, земельна реформа, земельні відносини, земельне законодавство, ринок землі.

Економічні зміни в Україні, що відбулися останніми роками, значно вплинули на структуру, характер і тенденції землекористування. Однак, об'єктивно слід визнати, що перший етап земельної реформи не вирішив поставлених завдань. Через відсутність цілісної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного державного регулювання земельне питання стало вкрай політизованим, а шляхи переходу землі до ефективних користувачів практично заблоковано. Поточний стан справ у землегосподаруванні потребує рішучого перегляду земельної політики та розробки концепції новітньої національної стратегії у сфері управління земельними ресурсами, в якій роль держави має істотно посилитися. Державні органи влади повинні створити умови та активно сприяти процесу формування соціально й екологічно орієнтованих регіональних моделей землекористування.

Мета статті – розкрити проблеми земельної політики в Україні на шляху становлення та розвитку земельних відносин в умовах реформування; обґрунтувати необхідність створення цілісної системи земельного законодавства, враховуючи правові норми законодавчих актів, що регулюють використання лісових, водних та інших природних ресурсів; запропонувати шляхи вдосконалення системи земельних платежів.

Проблематика земельних перетворень в Україні останніми роками набирає достатніх обертів, наукові підходи до вдосконалення системи управління земельними ресурсами розглядає багато вчених. Вагомий внесок у розроблення теоретико-методологічних засад формування й реалізації державної політики у сфері розвитку земельних відносин

та управління земельними ресурсами зробили такі вчені, як: Д. Бабміндра, В. В'юн, Д. Гнаткович, В. Горлачук, В. Другак, Д. Добряк, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третьяк, М. Федоров та ін. Проте, з огляду на незавершеність земельних перетворень та ряд недосконалостей земельної політики щодо їх розвитку дослідження в цій сфері є невичерпними.

Земельно-ресурсний потенціал нашої держави є досить перспективним, але для цього необхідно переглянути деякі напрями державної політики щодо розвитку земельних ресурсів, зокрема, зміцнити земельно-правову базу, створити надійну земельно-інформаційну систему, удосконалити систему контролю за використанням та охороною земель, створити умови цивілізованого ринку земель тощо. Крім того, значне місце серед напрямів державної політики повинні мати заходи щодо усунення корупційних схем у сфері землекористування.

Розглядаючи розвиток землекористування у світі та в Україні, слід зазначити дві протилежні тенденції. У світі – простори, придатні для життя, дедалі більше перенаселяються, дефіцитними стають повітря і вода, землю для забудови багато країн відвойовують у моря, зростає навантаження на родючі ґрунти. В Україні, навпаки, є значні резерви території, населення країни помітно скорочується, якість житлових умов, охорони здоров'я, побутових послуг, соціального страхування погіршується. Є всі підстави вважати, що в найближчі десятиліття природного приросту населення в Україні не відбуватиметься [6].

За оцінками фахівців, частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держа-

ви становить у середньому понад 40%. Місткість територіального простору України за біокліматичним і землересурсним потенціалом достатня для нормального життя 150–160 млн осіб. Водночас у країні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: у господарське використання залучено понад 92% її території. Тільки близько 5 млн га (майже 8%) перебуває у природному стані (болота, озера, ріки, гори). За густотою населення Україна наближається до середньоєвропейського рівня.

В Україні 82% площі земель використовують як головний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Зокрема, до сільськогосподарського виробництва залучено 71,2% території суші. Разом із тим внутрішньогалузеве використання земельної території в агропромисловому комплексі має екстенсивний характер. Під внутрішньогосподарське будівництво, інші невиробничі потреби зайнято 5–7% загальної площі продуктивних земель [3].

У минулі роки в Україні директивним шляхом практично створені основи нового земельного ладу: ліквідовано державну монополію на землю, здійснено перехід до різноманіття форм земельної власності; проведено безплатний перерозподіл землі на користь громадян; запроваджено платне землекористування; виконано значні обсяги земельно-кадастрових робіт; створено об'єктивні умови для ринку землі. Проте, в країні на сьогодні ще немає повного кадастру земель, земельно-кадастрова система, що створюється, має ряд недоліків.

Перед Україною стоїть складне завдання щодо створення системи землекористування, яка дала б змогу поєднати вільне володіння землею й соціальну справедливість при використанні землі. Що ж стосується міжнародного досвіду організації землекористування, то підхід до нього має бути дуже критичним і виваженим. Передусім, слід брати до уваги, що в більшості країн світу вільного нерегульованого обігу землі ніколи не було й бути не може. Ринковий обіг землі в економічно розвинутих країнах функціонує тільки в межах розумної системи контролю з правової, управлінської та фінансової точок зору. Крім того, існуючі західні системи землекористування (навіть в індустріально розвинутих країнах) мають і серйозні недоліки. Купівля-продаж землі, що базується на приватній власності, часто супроводжується земельною спекуляцією та присвоєнням належної суспільству ренти. Економічною базою цього процесу є те, що з розвитком суспільства "тиск на землю" зростає, внаслідок чого ціни на землю підвищуються швидше, ніж на інші товари. Наприклад, у Німеччині за останні 30 років ціни загалом зросли втричі, а ціни на будівельні земельні ділянки – у 16 разів [7].

На нашу думку, зважаючи на ряд недоліків земельного законодавства, насамперед, необхідно протягом короткого проміжку часу переглянути та доопрацюва-

ти Земельний кодекс – базовий рамковий законодавчий акт, що в будь-якій державі світу, як правило, посідає чільне місце після Конституції й Цивільного кодексу. На жаль, навіть за наявності прийнятого у 2001 р. Земельного кодексу на сьогодні в Україні немає цілісної системи земельного законодавства. Значна частина чинних земельних правових норм застаріла й вичерпала себе, багато з них мають суперечливий характер. Все ще має місце розпорошування земельних правових норм по інших законодавчих актах (Лісовий кодекс, Містобудівний кодекс, Водний кодекс, Закони "Про сільськогосподарську кооперацію", "Про надра" тощо). Особливо неприпустимими є випадки, коли муніципалітети починають активно брати на себе функції держави в галузі земельних відносин, не маючи у своїй власності жодного гектара землі [2]. Тобто на сьогодні майже по всій території країни відсутнє чітке розмежування земель державної та комунальної власності, а відтак, не розподілені повноваження щодо розпорядження цими землями.

Земля надана людству природою, а тому є суспільним надбанням. Рівноправність у користуванні нею за умови вільного пересування земельною територією та її безплатне надання членам суспільства мають стати головним принципом вирішення земельного питання в Україні. Багаторічна практика багатьох країн виробила ефективний і справедливий принцип землекористування, згідно з яким земельні ділянки не продаються, а тільки передаються в користування на основі спадкоємного права забудови. Користувачі цих ділянок одержують їх безплатно за умови щорічної сплати податку, розмір якого відповідає зиску від землекористування. З іншого боку, ці земельні ділянки можна вільно успадковувати, передавати, надавати в заставу для забезпечення кредиту. У Швейцарії такі земельні ділянки називають "ділянками права забудови", у Німеччині – "ділянками спадкоємного права забудови". Це право надається на термін від 50 до 99 років [6].

У здійсненні реальної й ефективною земельної політики важливу роль має відігравати саме держава. Відтак, вимальовується кілька важливих стратегічних проблем, що потребують невідкладного державного розгляду, а саме вдосконалення земельного законодавства в частині набуття та реалізації прав на землю, чітке розмежування земель державної й комунальної власності, розгляд питання щодо запровадження спадкоємного права забудови, скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення та запровадження цивілізованого ринку земель.

Основним спірним питанням за текстом останньої редакції Земельного кодексу є проблема продажу земель, наданих для сільськогосподарського виробництва й ведення фермерських господарств. Сьогодні можна

констатувати, що процес становлення земельного ринку в Україні, особливо ринку земель сільськогосподарського призначення, стикається з великими труднощами.

Одним із найважливіших стратегічних завдань держави є виділення в складі земельного фонду країни земель загального призначення, забезпечення управління використанням цих земель і збору відповідних платежів до державного бюджету. У земельному законодавстві варто розширити перелік земель, які повинні бути віднесені лише до державної власності. Без цього держава не може повною мірою забезпечувати оборону й безпеку, захищати свої кордони, розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу. Йдеться, по суті, про економічну спроможність і цілісність держави.

За останні роки було прийнято понад десять законів, у яких формально проголошено державну, приватну та комунальну власність на землю. Однак, механізми віднесення земельних ділянок до відповідного виду власності недосконалі, що призводить до численних судових спорів, кількість яких неминуче зростатиме. На нашу думку, у державній власності необхідно законодавчо й організаційно закріпити найбільш цінні землі, тобто приблизно 32% від загального земельного фонду, і налагодити управління ними. Після розмежування земель зросте роль держави, з одного боку, у створенні конкурентного ринкового середовища для підтримки ефективного власника землі, а з іншого – у створенні єдиного правового та інформаційного простору для державного управління всім земельним фондом України.

Звичайно, на державне управління за наявності різних власників землі покладатимуться радше регуляторні та координуючі функції. Має бути здійснена велика робота зі створення в нових умовах інструментарію державного управління земельним фондом країни – державного земельного кадастру, державного контролю за використанням земель, землепорядкування, оцінки й моніторингу земель [4]. Крім того, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити правило: приймати державні управлінські рішення та реалізовувати права власника на державному, регіональному й місцевому рівнях можна тільки на основі матеріалів прогнозування й планування землекористування.

Аналіз діяльності сільськогосподарських підприємств за останні роки показує, що проведена реорганізація господарств не привела до зростання загальної ефективності виробництва. І не могла привести, бо не була підкріплена відповідним макроекономічним розвитком, здійснювалася за диспаритету цін (ціни на засоби виробництва зростали майже вп'ятеро швидше, ніж ціни на продукцію сільського господарства). Сільськогосподарське виробництво стало збитковим і низькорентабельним. Лише незначна частина великих господарств пристосувалася до нових економічних умов, відвоювала місце на ринку й господарює [1].

Оскільки об'єктивних умов для розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення шляхом їх вільної купівлі-продажу в Україні практично немає, на перехідний період необхідно встановити твердий державний контроль за обігом земель і, крім того, здійснити комплекс заходів з обмеження обігу земель сільськогосподарського призначення. Пріоритетними можна вважати запровадження заборони на продаж сільськогосподарських земель іноземним громадянам; встановлення термінів заборони на повторний продаж і зміну цільового призначення ділянки землі після її одержання; обмеження кола осіб, що мають право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом запровадження кваліфікаційних вимог; встановлення максимального розміру ділянок, що можуть перебувати у власності фізичних і юридичних осіб; запровадження реального оподатковування земель сільськогосподарського призначення і реальних вимог щодо підтримки родючості земель, їх інженерної облаштованості.

Наступним важливим для реформування земельних відносин завданням є здійснення на всій території державної кадастрової оцінки землі й забезпечення переходу на систему земельних платежів, що формуються, виходячи з рентної вартості землі. Аналіз існуючої в Україні системи земельних платежів показує, що вона не відповідає сучасним реаліям створення системи економічного регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами: земельними платежами охоплено менше від третини земельного фонду; ставки платежів низькі; існує величезна кількість пільговиків, звільнених від платежів; кошти від земельних платежів використовують не за цільовим призначенням; обмеження є набір форм плати за землю.

Відтак, до чинної системи земельних платежів в Україні необхідно терміново внести серйозні зміни. І при їх підготовці виходити з того, що ставки земельних платежів мають бути економічно значущими й чітко відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; земельні платежі повинні бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів; пільгове оподаткування повинно регулюватися тільки розмірами та термінами сплати платежів і зборів. Крім того, система платежів за землю, крім земельного податку й орендної плати, має включати одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь, а також збори від трансакцій із землею, за користування земельною інформацією, штрафи. Цивілізоване кредитування сільськогосподарських підприємств, фермерських і особистих селянських господарств, індивідуального житлового будівництва в сільській місцевості можна забезпечити, створивши систему Українського державного земельного банку.

Світовий досвід переконливо свідчить, що інститутом земельних перетворень є

створення системи спеціалізованих земельних банків. Так, у США ще на початку минулого століття було організовано 12 федеральних земельних банків, підзвітних Раді по сільськогосподарським кредитам. До 2000 р. загальний обсяг позикових коштів у сільському господарстві країни перевищив 160 млрд дол. У 1956 р. в США був організований спеціальний Земельний банк, що виплачував субсидії фермерам, які скорочують площі використовуваних земель. Завдяки його активності із сільськогосподарського обігу було виключено понад 23 млн га землі, а до 2005 р. вилучені ще близько 11 млн га. Проблема консервації сільськогосподарських земель стала сьогодні актуальною і для України [6].

Банківський капітал може стати основним чинником становлення й розвитку обігу земель (переважно у вигляді оренди та застави), про що свідчить досвід земельних перетворень у Росії в 1905–1915 рр., де земельні банки дуже вплинули на процес становлення приватної власності на землю й розвитку ринку землі. Водночас удосконаленню земельних відносин і пошуків нових обігу земельного капіталу за нинішнього стану української економіки можуть сприяти інституціональні заходи щодо формування мережі земельних іпотечних банків за активною участю держави; створення системи законодавчого захисту прав на земельну власність; формування єдиної системи державного земельного кадастру та реєстрації прав на нерухомість; створення кредитних ресурсів за рахунок залучення коштів населення через механізм зниження норми позичкового відсотка і збільшення норми відсотка за депозитами та на цій основі – перетворення кредитних ресурсів на головне джерело інвестицій. На жаль, ці надзвичайно важливі фактори становлення й розвитку обігу земель у процесі земельної реформи в Україні були задіяні не повністю.

Внутрішній обіг земельних ділянок як постійного капіталу на нинішньому етапі земельних перетворень стає базовим елементом функціонування економіки держави в цілому. Сьогодні важливо, щоб уся палітра земельного обігу (ринку прав власності, ринку прав оренди, ринку прав на земельні частки, іпотечний ринок) працювала в єдиній системі.

На нашу думку, для розв'язання багатьох проблем, що постали на шляху земельних перетворень, та вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами доцільно здійснити певні кроки. Насамперед, вважаємо за необхідне розробити й прийняти ряд законів з регулювання ок-

ремих складових земельних відносин (розмежування земель, оцінка, землепорядкування, охорона, оренда, застава, межування та зйомки, обстеження, угоди тощо).

Висновки. Чим глибше ринкові відносини проникають в економіку країни, тим більше підстав стверджувати, що обіг землі і, насамперед, процес перерозподілу земель, їх використання за цільовим призначенням, розміри приватного землеволодіння повинні перебувати під ефективним контролем держави. Практика останніх років показує, що безсистемні, локальні державні управлінські заходи не можуть принести значного економічного й екологічного успіху.

На нашу думку, основними напрямками державної політики щодо розвитку земельних ресурсів в умовах євроінтеграції повинні стати: становлення конкурентного ринкового середовища для підтримки ефективного власника землі; чітке розмежування земель державної та комунальної власності й розподіл повноважень щодо розпорядження цими землями; внесення змін до системи земельних платежів, яка б ґрунтувалася на державній кадастровій оцінці землі; формування мережі земельних іпотечних банків за активною участю держави.

Список використаної літератури

1. Бабміндра Д. І. Трансформація існуючих і формування нових землекористувань на екологічних засадах / Д. І. Бабміндра // Землепорядний вісник. – 2009. – № 1. – С. 46–50.
2. Головатюк М. С. Новий Земельний кодекс України: ринок землі та його регулювання / М. С. Головатюк // Економіка АПК. – 2006. – № 9. – С. 6–10.
3. Добряк Д. С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. – Київ : Урожай, 2006. – 336 с.
4. Другак В. Земельна політика щодо створення системи еколого-економічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землепорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32.
5. Тітова Н. Г. Ринок земель і його роль в підвищенні конкурентоздатності економіки / Н. Г. Тітова // Економічні науки. – 2010. – № 3. – С. 612–615.
6. Третяк А. М. Наукові основи трансформації землекористування в ринкових умовах / А. М. Третяк // Землепорядний вісник : матеріали круглого столу. – 2010. – № 1. – С. 9–15.
7. Формування ринку землі в Україні / за ред. А. С. Даниленка, Ю. Д. Білика. – Київ : Урожай, 2006. – С. 94.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2014.

Боклаг В. А. Проблемы государственной земельной политики в Украине и пути их преодоления

Статья освещает проблемы земельной политики в Украине на пути становления и развития земельных отношений в условиях реформирования. Обоснована необходимость создания це-

лостной системы земельного законодательства, учитывая правовые нормы законодательных актов, регулирующих использование лесных, водных и других природных ресурсов. Предложено совершенствование системы земельных платежей путем осуществления на всей территории государственной кадастровой оценки земли, формирующейся, исходя из рентной стоимости земли.

Ключевые слова: земельная политика, государственное управление земельными ресурсами, земельная реформа, земельные отношения, земельное законодательство, рынок земли.

Boklag V. Problems of State Land Policy in Ukraine and Ways of Overcoming

The article highlights the problem of land policy in Ukraine in the establishment and development of land relations in reform. The necessity of an integrated system of land laws, including law legislation governing the use of forest, water and other natural resources. Proposed improvement of land through payments throughout the state cadastral valuation of land that formed the basis of the rental value of land.

The economic transition in Ukraine in recent years, significantly affected the structure, nature and land use trends. However, the objective should be recognized that the first phase of land reform did not solve the tasks. Because of the absence of a comprehensive land policy, appropriate legal framework, effective state regulation of the land issue became highly politicized, and migration paths to more efficient land users virtually blocked. The current situation requires decisive in zemlehosподaryuvanni land policy review and development of the modern concept of national strategy in the field of land management, in which the role of the state has significantly strengthened. Public authorities should facilitate and actively promote the process of developing a socially and environmentally oriented regional land use patterns.

In public administration in the presence of various land owners rely more regulatory and coordinating functions. Should be a great work for the creation of new instruments of public administration under the country's land — the state land cadastre, state control over land use, land management, evaluation and monitoring of land. In addition, we consider it necessary to legislate a rule: make state management decisions and implement property rights at the national, regional and local levels can only be on the basis of forecasting and land use planning.

We think more deeply penetrate the market relations in the economy, the more evidence that the circulation of the earth and above all a process of redistribution of land use for the intended purpose, the size of the private ownership of land should be under the effective control of the state. The practice of recent years shows that the unsystematic, local government management measures can not bring significant economic and environmental success.

In our opinion, the main directions of the state policy on development of land resources in terms of European integration should be: becoming a competitive market environment to support effective land owner; clear separation of state and municipal property and to share responsibility for the disposal of these lands; changes to the system of land payments, which would be based on the state land cadastre evaluation of land; formation of a network of land mortgage banks with the active participation of the state.

Key words: land policy, public land management, land reform, land relations, land law, the land market.

РЕЦЕНЗІЇ

В. В. Галунько

директор Інституту права та суспільних відносин
доктор юридичних наук, професор

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ СОБОЛЯ ЄВГЕНА ЮРІЙОВИЧА "АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ІНВАЛІДІВ"¹

Однією з основних функцій сучасної України як демократичної держави є правовий, економічний та соціальний захист її громадян на міжнародному й національному рівнях. На її виконання спрямовані зважена державна політика та ефективна діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також інших адміністративних та громадських інституцій щодо забезпеченості й дотримання відповідно до чинного законодавства прав, свобод та інтересів найбільш уразливих верств населення, зокрема інвалідів.

Зважаючи на зобов'язання нашої держави перед світовою спільнотою щодо впровадження низки міжнародних стандартів та норм у досліджуваній сфері, потребує подальшого ґрунтовного наукового аналізу діяльність публічної адміністрації з реалізації й захисту прав та свобод інвалідів. Тому подана монографія порушує надзвичайно актуальну тему з погляду науки та практики адміністративного права. Питання, що досліджуються в науковій праці, характеризуються актуальністю та науковою новизною, їх вибір зумовлений прагненням науковця глибоко вивчити й осмислити як позитивний, так і негативний досвід минулого та зробити на цій основі необхідні теоретичні й практичні висновки.

У процесі роботи над монографією автор дослідив широку джерельну базу, яку становили конституції, закони, підзаконні акти України та зарубіжних країн, а також міжнародні договори, ратифіковані Україною з питань захисту прав і свобод людини загалом та інвалідів зокрема.

Змістова частина монографії містить аналіз теоретико-методологічних засад, зарубіжного досвіду й міжнародно-правової регламентації діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і сво-

бод інвалідів. Дослідження має також важливе прикладне значення: у ньому подано самостійно вироблені пропозиції щодо діяльності органів публічної адміністрації в розглядуваній сфері.

Достовірність результатів, отриманих Є. Ю. Собоєм, підтверджено правильним вибором філософських, загальнонаукових і спеціально-наукових методів дослідження.

На позитивну оцінку заслуговує й структура роботи, для якої характерна продумана логічна послідовність викладення основних питань і проблем, пов'язаних із розкриттям теми.

Монографія складається із вступу, п'яти розділів, поділених на шістнадцять підрозділів, висновку та списку використаних джерел.

Значний інтерес у рецензованій монографії становить її перший розділ "Теоретико-методологічні засади діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів", у якому досліджено генезис становлення адміністративно-правового регулювання реалізації й захисту прав та свобод інвалідів, здійснено формування основних понять і категорій адміністративно-правової моделі діяльності публічної адміністрації, визначено процедуру застосування адміністративно-правових заходів у процесі реабілітації та адаптації інвалідів.

Уточнено поняття "інвалід", "особа з обмеженими вадами розвитку", сформульовано авторське визначення ключових понять та дефініцій "діяльність публічної адміністрації щодо захисту прав та свобод інвалідів", "діяльність публічної адміністрації щодо реалізації прав та свобод інвалідів", "суб'єкти публічної адміністрації" тощо.

У другому розділі "Досвід діяльності публічної адміністрації зарубіжних країн щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів" досліджено правове забезпечення діяльності публічної адміністрації зарубіжних країн щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів і юридичну відповідальність за порушення визначеного переліку прав та свобод інвалідів.

¹ Соболев Е. Ю. Административно-правовое регулирование деятельности публичной администрации щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів : монографія / Е. Ю. Соболев. – Кіровоград : Центральна-Українське вид-во, 2014. – 433 с.

Чільне місце в цьому розділі відведено аналізу антидискримінаційного законодавства, що надало можливість автору розробити слушні пропозиції щодо внесення змін до Закону України "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні", у якому запропоновано виокремити розділ "Дискримінація за ознакою інвалідності", з визначенням дискримінаційних дій у сфері зайнятості, надання освітніх послуг, доступності транспортних засобів, доступності житла тощо.

У третьому розділі розкрито зміст напрямів реалізації повноважень публічної адміністрації України щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. У межах розділу детально досліджено правове регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, визначено напрями посилення співпраці громадських організацій інвалідів з публічною адміністрацією, а також проаналізовано відповідальність суб'єктів владних повноважень за порушення прав та свобод інвалідів.

У межах четвертого підрозділу окреслено міжнародно-правову регламентацію та визначено конвенційно-інституційні механізми забезпечення діяльності публічної адміністрації щодо реалізації й захисту прав та свобод інвалідів.

Здобутком монографії є детальний аналіз пріоритетних напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав та свобод інвалідів у період формування громадського суспільства та правової держави в Україні, здійснений у межах п'ятого розділу монографії.

Окрім зазначеного, у монографії розглянуто й інші питання, зокрема напрями вдо-

сконалення державної політики щодо посилення соціального, громадського та судового захисту інвалідів; сформульовано авторські пропозиції теоретичного та прикладного характеру. Все це сприяє подальшому теоретичному пошуку й критичному підходу до дослідження проблем діяльності органів публічної адміністрації України щодо забезпечення прав та свобод інвалідів.

Роботу вирізняє багата наукова лексика, глибокий, вдумливий аналіз різних поглядів, явищ, подій, фактів щодо організаційно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації з реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

Монографія максимально наближена до програми навчальної дисципліни "Адміністративне право", "Адміністративна відповідальність", оскільки компактно та в доступній формі подає матеріал із зазначеного курсу, що дає змогу інтенсифікувати процес навчання й засвоєння нових знань.

Загалом позитивно оцінюючи монографічне дослідження, можна висловити деякі побажання. Доцільно було б більш поглиблено проаналізувати законодавство щодо захисту прав і свобод інвалідів в історичному аспекті, однак це зауваження можна розглядати як перспективу подальшого вдосконалення й розвитку положень монографії у майбутньому.

Монографія буде корисною не лише науковцям, а й працівникам органів державної влади в контексті створення дієвого механізму реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2014.

**ҐРУНТОВНИЙ ВИКЛАД ТЕОРЕТИЧНИХ І ПРАКТИЧНИХ АСПЕКТІВ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗГЛЯДУ ВИБОРЧИХ СПОРІВ¹**

Прогресивність і демократичність суспільства й держави, крім інших чинників, багато в чому залежать від законності виборчих процесів і свободи громадян щодо здійснення їх виборчих прав. Українська держава має доволі розгалужене законодавство про вибори, тривалий досвід організації та проведення виборів президента України, виборів до парламенту, органів місцевого самоврядування.

Так, можна згадати Закони України "Про вибори Президента України", "Про вибори народних депутатів України", "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів". Численними є постанови Центральної виборчої комісії, ухвалені з питань поточної внутрішньої діяльності Комісії.

Очевидно, що правовідносини, урегульовані виборчим законодавством, неоднорідні за своєю природою, породжують численні колізії та появу публічно-правових спорів. Тож наразі перед українським суспільством і правничою спільнотою постав виклик не лише уніфікації виборчого законодавства й приведення його до сучасних європейських стандартів, а й наукового обґрунтування сутності та системи виборчого законодавства, критичного аналізу судової практики розгляду й вирішення виборчих спорів, удосконалення застосування адміністративними судами адміністративно-процесуальних норм і оцінювання ними правильності застосування норм виборчого законодавства учасниками виборчого процесу.

Дослідженню теоретичних і практичних питань адміністративно-правового регулювання розгляду судами та іншими органами виборчих спорів, принципів його регулювання присвячено монографію Смоковича Михайла Івановича "Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти".

Монографічне дослідження здійснене із використанням значного науково-дослідницького методологічного інструментарію, а саме: методів аналізу, синтезу, компаративного й системного методу. Так, розкриваючи міжнародні стандарти щодо оскарження порушень виборчого законодавства, автор робить висновок, що відповідно до

наукових поглядів і положень міжнародно-правових актів, міжнародні стандарти захисту виборчих прав громадян становлять систему правил і принципів, які відображені у прийнятих відповідними інституціями документах (актах) щодо підготовки, проведення виборів, визначення їх результатів, гарантують демократичний розвиток держави на основі права і свободи адміністративного й судового контролю за виборами, спрямовані на захист людини і громадянина та визнані міжнародною спільнотою мінімальним взірцем оптимального устрою суспільного й державного життя (с. 69 монографії).

Крім теоретичного сприйняття й опрацювання предмета монографічного дослідження автором ґрунтовно проаналізовано практику розгляду й вирішення виборчих спорів адміністративними судами. Беззаперечно, що вивчення емпіричного матеріалу за обраною темою дослідження лише посилює аргументи, висновки й узагальнення, зроблені у монографії; завдяки оцінюванню й аналізу судових рішень успішно розв'язано завдання перевірки придатності й правильності застосування виборчого законодавства учасниками виборчого процесу, досконалості адміністративного процесуального законодавства, яким урегульовано розгляд та вирішення виборчих спорів, адже ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації (ч. 1 ст. 125 Конституції України) (с. 125 монографії).

Наголошено, що необхідно побудувати нову систему судів, серед яких чільне місце займатиме структура адміністративних судів стосовно розгляду публічно-правових спорів, судів, які здійснюватимуть контроль за органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. На сьогодні такі адміністративні суди утворені, їх завданням є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема, на виконання

¹ Смокович М. І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти : монографія / М. І. Смокович. – Київ : Юрінком Інтер, 2014. – 576 с.

© Колпаков В. К., 2014

делегованих повноважень, у спосіб справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Отже, українське суспільство не поступається високорозвиненому державам Європи і має систему судів, яка здатна їх захистити від свавілля органів державної влади та органів місцевого самоврядування (с. 125, 126 монографії).

Без уваги дослідника не залишилися питання підстав забезпечення правового регулювання порядку розв'язання виборчих спорів, судового контролю за виборчим процесом як елемента конституційного забезпечення народовладдя в Україні, правового регулювання розв'язання адміністративними судами виборчих спорів, сутності виборчого спору, процесуальних особливостей судового розгляду виборчих спорів, розширенню доступу до адміністративного правосуддя щодо захисту виборчих прав громадян України.

У підсумку здійсненого дослідження, на підставі аналізу національного виборчого законодавства, судових рішень адміністративних судів, рішень Європейського суду з прав людини, статистичних показників діяльності виборчих комісій, Центральної виборчої комісії, доведено, що правове регулювання порядку розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом, є ключовою гарантією забезпечення судового захисту виборчих прав громадян України. Гарантування такого забезпечення можливе лише за наявності досконалого процесуального законодавства, яким регламентовано процедуру розгляду виборчих спорів. Досконалим є законодавство, яке унормовує безперешкодний доступ до суду, що полягає у зверненні до суду, розгляді позовної

заяви згідно з процесуальними правилами, встановленими відповідним законом, і в прийнятті судом справедливого й законного рішення, право на апеляційне оскарження якого має бути передбачене законом (с. 534 монографії).

Монографія М. І. Смоковича "Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти" за своїм науково-практичним змістом, предметом та способом викладу зацікавить представників правничої науки і практики, а саме: науковців, суддів, адвокатів, представників публічної адміністрації, студентів юридичних навчальних закладів.

Рецензована книга є науково-дослідницькою працею, у якій розв'язуються наукова проблема – правове регулювання розгляду виборчих спорів та теоретико-прикладні завдання – аналіз і синтез юридичних колізій норм права та інструментарій тлумачення процесуального законодавства, визначення юрисдикції таких спорів, особливостей їх розв'язання. Монографія містить наукові висновки щодо розв'язання теоретичних і прикладних проблем, які виникають при розгляді виборчих спорів.

Результати, узагальнення, висновки та пропозиції, зроблені в дослідженні Смоковича Михайла Івановича, можуть бути впроваджені в практичну діяльність виборчих комісій, адміністративних судів, представників політичних сил, а також використані для проведення подальших наукових досліджень, проведення лекційних і семінарських занять. Монографія може бути використана для опанування теоретико-практичного матеріалу з адміністративного, конституційного, адміністративного права.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до збірника наукових праць “Право та державне управління”

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами.

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / АТ “УкрСиббанк”

р/р 26001504757200 / ОКПО 19278502 / МФО 351005

За друк статті у збірнику наукових праць “Право та державне управління”.