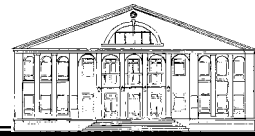


Право та державне управління

2014 р., № 4 (17)



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. Білинська, 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, д. 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. —
№ 4 (17). — 149 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:
Н. А. Ананьїна, Ю. В. Волошина, О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:

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

Здано до набору 03.09.2014 р.
Підписано до друку 07.11.2014 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 9-14Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2014

ЗМІСТ

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

<i>М. М. Садовський</i> ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА	4
--	---

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>М. І. Стопченко</i> ГОЛОВА ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ ЯК САМОСТІЙНИЙ СУБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....	9
--	---

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>А. М. Апаров</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК КОМПЛЕКСНА ГАЛУЗЬ ПРАВА.....	13
<i>Н. О. Армаш</i> КЛЮЧОВІ ІДЕЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО ДІЯЧА.....	17
<i>А. Г. Васильєва</i> МОЖЛИВІСТЬ ПОВЕДІНКИ ЯК НЕВІД'ЄМНА ОЗНАКА ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ	21
<i>М. А. Дамірчиєв</i> ПОДАТКОВЕ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ЯК СФЕРА ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ).....	25
<i>А. В. Джавага</i> НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ	29
<i>О. П. Єлезаров</i> СУТНІСТЬ ТА РОЗВИТОК БЕЗГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ В УКРАЇНІ	35
<i>М. О. Кравець</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ПОРЯДОК ПРОХОДЖЕННЯ В ЗОНАХ (КОРИДОРАХ) СПРОЩЕНОГО МИТНОГО КОНТРОЛЮ	38
<i>О. Е. Лукашева</i> КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ	43
<i>Р. В. Мазурик</i> ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ НОВОГО ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ БЮДЖЕТНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	48
<i>О. В. Макух</i> ПУБЛІЧНІ І ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ	54
<i>Б. П. Сірко</i> ОСОБЛИВОСТІ ПОРУШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ЗА ФАКТОМ ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ	59
<i>А. Ю. Шевченко</i> ВПЛИВ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ УСТАНОВ НА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ	63

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>О. П. Доробалюк</i> СТАВЛЕННЯ ЗАСУДЖЕНОГО, КОЛИШНЬОГО СПІВРОБІТНИКА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ, ДО ПРИЗНАЧЕНОГО ПОКАРАННЯ ТА ЙОГО ВІДБУВАННЯ	67
<i>Г. Г. Жуковська</i> СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ	71
<i>В. Г. Павлов</i> КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАОХОЧУВАЛЬНИХ НОРМ ЯК ВИДУ ПРАВОВИХ СТИМУЛІВ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОМУ ПРАВІ	76

<i>О. П. Рябчинська</i> ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОКАРАННЯ В ПРОЦЕСІ ЙОГО ВИКОНАННЯ, ВІДБУВАННЯ ТА В ПОСТПЕНАЛЬНИЙ ПЕРІОД	80
<i>М. О. Торбєєв</i> ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИРОДИ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	86
<i>О. С. Шеремет</i> ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ СПІВРОБІТНИКАМИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я Й ВІДДІЛУ ПО ФІЗИЧНІЙ КУЛЬТУРІ ТА СПОРТУ МІСЬКОЇ РАДИ.....	91

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Д. Т. Бікулов</i> ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГІОНУ	95
<i>В. А. Боклаг</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ НА ОСНОВІ СХЕМ ЗЕМЛЕУСТРОЮ.....	98
<i>О. В. Ігнатова, А. О. Дегтяр</i> ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	102
<i>Є. А. Кульгінський</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ЗДОРОВ'Я: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	107
<i>Н. Б. Ларіна</i> ГЕНЕЗИС СУТНОСТІ ТА ОСНОВНИХ ТЕОРІЙ МОДЕРНІЗАЦІЇ В НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ.....	112

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Ю. В. Захарченко</i> СВІТОГЛЯДНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕРКВИ ТА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ МЕДИЦИНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ	118
<i>Т. А. Курінна</i> ПЕРСПЕКТИВИ ПОСИЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПОДАЛЬШОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ	122
<i>Р. І. Сторожев</i> РЕЗЕРВ ВИЩИХ КЕРІВНИХ КАДРІВ – ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	128

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Л. П. Заставська</i> ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ	133
<i>В. О. Криволапчук</i> ЗАГАЛЬНІ НАПРЯМИ ЗМІНИ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ ПОЛІЦІЇ XXI СТОЛІТТЯ (ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД)	139

НАУКОВІ ЗАХОДИ

V МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ “АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА”	144
КРУГЛИЙ СТІЛ НА ТЕМУ: “ОСТАННІ ТЕНДЕНЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ПРАКТИКИ У ВИРІШЕННІ КРЕДИТНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ”.....	146
ДО УВАГИ АВТОРІВ.....	149

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

УДК 340.132.6

М. М. Садовський

аспірант
Класичний приватний університет

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА

У статті проаналізовано існуючі підходи до розуміння поняття "тлумачення норм права", визначено основну мету та додаткові цілі тлумачення правових норм, досліджено функції тлумачення норм права, встановлено об'єкт і предмет тлумачення, висвітлено значення тлумачення норм права.

Ключові слова: тлумачення норм права, тлумачення-з'ясування, тлумачення-роз'яснення, мета тлумачення, функції тлумачення, об'єкт тлумачення, предмет тлумачення.

Поняття "тлумачення" (interpretatio) є багатозначним, у широкому розумінні – це будь-який пізнавальний процес, спрямований на пояснення явищ природи або суспільних явищ. У більш вузькому значенні під "тлумаченням" розуміють пояснення висловів, формул, символів тощо, тобто знаків природної або штучної мови. Терміном "тлумачення" позначають також сукупність значень (змістів), які надаються знакам природної або штучної мови. Таким чином, термін "тлумачення" означає, з одного боку, певний розумовий (пізнавальний) процес, спрямований на пояснення знакової системи, а з іншого – результат цього процесу, виражений у сукупності висловлювань природної мови, що надає вказаній системі певного значення [17, с. 5].

В юридичній науці та практиці аналогічно використовують поняття "тлумачення права (норм права, закону)". Традиційно "тлумачення правових норм" визначають як "встановлення змісту нормативних актів, спрямованих на розкриття вираженої в них волі законодавця" [8, с. 66]. Питання про загальне поняття "тлумачення норм права" є традиційним для юридичної науки загалом та теорії держави та права зокрема. Проте, як слушно зазначає М. М. Вовпленко, в літературі воно "продовжує залишатися дискусійним" [11, с. 369].

Метою статті є загальнотеоретичне вивчення поняття "тлумачення норм права". Ця мета зумовила відповідну сукупність завдань: проаналізувати існуючі підходи до розуміння поняття "тлумачення норм права"; визначити основну мету та додаткові цілі тлумачення правових норм; дослідити функції тлумачення норм права; встановити

об'єкт і предмет тлумачення; висвітлити значення тлумачення норм права.

Тлумачення правових норм – процес, який має місце у будь-якому випадку, коли необхідно встановити зміст нормативних приписів. Більшість авторів, визнаючи важливість інтерпретаційної діяльності, пов'язують її лише із застосуванням права. Так, на думку П. О. Недбайло, тлумачення – це "така стадія застосування правових норм, коли вже відомі факти, що потребують правового вирішення, обрана відповідна норма, перевірена її істинність та обов'язковість, з'ясовані межі її дії. Залишається лише встановити її повний та точний зміст, щоб зробити остаточні та безпомилкові висновки" [9, с. 325]. На думку І. Сабо, "тлумачення – не операція, що проводиться абстрактно, а активна діяльність, яка є складовою, елементом правозастосування" [16, с. 10]. А. С. Піголкін визначає тлумачення як "внутрішній розумовий процес, що відбувається у свідомості особи, яка застосовує правову норму, – це необхідний підготовчий етап, передумова для правильного вирішення конкретної справи" [13, с. 283].

Разом з тим, інші автори зазначають, що тлумачення тягне юридичні наслідки не лише у сфері застосування права. Так, С. С. Алексєєв зауважує, що "в процесі застосування юридично важливо не лише точно інтерпретувати те чи інше формально закріплене правове положення, а й розтлумачувати право в цілому – його зміст, його принципи, соціально-політичне значення тощо. Таким чином, вже на цьому етапі розгляду питань тлумачення необхідно констатувати, що його специфічні правові аспекти спираються, по-перше, на те, що воля законодавця набуває нормативного, спеціально-юридичного

вираження, і, по-друге, на те, що юридичне тлумачення є елементом правозастосовного процесу" [1, с. 296].

Таким чином, проблема тлумачення, як слушно зазначає В. В. Лазарєв, "виходить за межі правозастосування або реалізації права. По-перше, вона має самостійне значення в процесі наукового або повсякденного пізнання державно-правового життя. По-друге, необхідність чіткого уявлення про зміст чинних норм виникає в процесі правотворчих робіт. Ані видати новий акт, ані систематизувати наявні неможливо без знання справжньої волі законодавця, яка набула офіційного вираження" [11, с. 214].

Чимало вчених (Є. В. Васьковський, С. І. Вільнянський, А. І. Денисов, Б. В. Щетінін та ін.) називають тлумаченням розумову діяльність, спрямовану на *з'ясування* змісту правової норми. Так, на думку Є. В. Васьковського, "тлумаченням (Auslegung, Deutung), або інтерпретацією (interpretatio, interpretation), називають сукупність прийомів та способів, що застосовуються до творів людського духу з метою їх розуміння. Сутність процесу розуміння полягає, з психологічної точки зору, в тому, що умовні знаки, які слугують засобом духовного спілкування людей між собою (тобто слова, письмо, образи тощо), порушують у тій особі, котра їх сприймає, ті самі уявлення, поняття, відчуття, які пов'язувалися із цими знаками особою, котра їх вжила" [3, с. 30].

Інші вчені (С. О. Голунський, М. С. Строгович, Ю. Г. Ткаченко) під тлумаченням розуміють *роз'яснення* норм права. Так, у радянській юридичній літературі використовували таке визначення тлумачення: "акти державних органів та висловлювання окремих осіб, що мають за мету роз'яснення змісту правової норми" [14, с. 6].

Однак, на думку більшості вчених, такі підходи є неповними, однобічними та не охоплюють усю багатоманітність діяльності, що характеризує пізнання та пояснює зміст правових норм. Таким чином, можна стверджувати, що процес тлумачення права включає в себе два етапи: по-перше, з'ясування змісту норм права як обов'язковий етап тлумачення права, який полягає у тому, що особа усвідомлює зміст норм права "для себе"; по-друге, роз'яснення змісту норм права як етап тлумачення, при якому особа в тій чи іншій формі розкриває зміст норм права "для інших" осіб.

Як справедливо стверджує М. М. Вовпленко, "вважати тлумачення лише з'ясуванням змісту права – означає ігнорувати спеціальну діяльність із роз'яснення права (акти тлумачення). І навпаки, зводити тлумачення тільки до роз'яснення змісту права – означає ігнорувати розумовий, пізнавальний процес, який передуює будь-якому роз'ясненню. Для того, щоб роз'яснити сенс певного явища для інших суб'єктів, необхідно, перш за все, усвідомити його для себе. Тому "з'ясування" та "роз'яснення" –

це дві діалектично взаємопов'язані сторони процесу тлумачення права" [12, с. 369–370].

Традиційно, під "основною метою тлумачення" розуміють "правильне, точне й однакове розуміння та застосування закону, виявлення його суті, яку законодавець вклав у словесне формулювання" [5, с. 51]. Разом з тим, як зауважує А. С. Піголкін, тлумачення може мати й більш конкретну мету – "розкрити зміст того чи іншого терміна чи виразу, вжитого в нормативному акті, пояснити, на кого норма поширюється, чи підлягає певний конкретний випадок вирішенню на підставі норми, що тлумачиться, тощо" [15, с. 9].

Таким чином, окрім основної мети тлумачення норм права можна виділити й додаткові *цілі* тлумачення, до яких, зокрема, віднести:

- сприяння правильному вирішенню конкретних юридичних справ і формуванню матеріальних і процесуальних правовідносин;
- забезпечення зрозумілості змісту правових норм;
- забезпечення одноманітності та стабільності юридичної практики;
- забезпечення внутрішньої узгодженості чинного законодавства тощо.

Визначені цілі тлумачення конкретизуються у його *функціях*. Так, наприклад, С. С. Алексєєв називає такі функції тлумачення норм права:

- пізнавальна – впливає із самого змісту, суті тлумачення, в процесі якого суб'єкти пізнають право, зміст правових приписів;
- конкретизації – під час тлумачення правові приписи уточнюються з урахуванням конкретних обставин;
- регламентуюча – тлумачення у формі офіційного роз'яснення завершує процес нормативної регламентації суспільних відносин, тобто суб'єкти реалізації права повинні керуватися не лише юридичними нормами, а й актами їх офіційного тлумачення;
- забезпечення права – певні акти тлумачення видаються саме для забезпечення єдності та ефективності правозастосовної практики;
- функція сигналізування – тлумачення нормативних актів дає змогу виявити їх недоліки технічного та юридичного характеру. Це є своєрідним "сигналом" для законодавця про необхідність удосконалення існуючих норм [1, с. 314–315].

Важливою науковою проблемою є визначення *об'єкта* тлумачення норм права. Так, на думку В. С. Нерсисянца, об'єктом тлумачення норм права є відповідний конкретно-регуляторного випадку (конкретній ситуації) текст того нормативно-правового (правовстановлюючого) акта, в якому виражена норма, що тлумачиться [10, с. 493]. Разом з тим, на нашу думку, в сучасних умовах роз-

глядати як об'єкт тлумачення лише юридичні нормативні акти – письмові акти-документи, що містять норми права, не зовсім правильно. По-перше, об'єктом тлумачення може бути не лише нормативно-правовий, а й правозастосовний акт, а також юридична практика тощо. По-друге, такий *моністичний* підхід не враховує взаємозв'язку природного та позитивного права. Тому цілком закономірним у сучасних умовах є формування *плюралістичного* підходу до розуміння об'єкта тлумачення. Це пояснюється зростанням ролі таких правових регуляторів, як, наприклад, акти Конституційного суду України, господарських судів та судів загальної юрисдикції, джерела міжнародного права (звичаї, рішення Європейського суду з прав людини тощо), нормативні, індивідуальні та змішані національні та міжнародні договори, прецеденти тощо.

Окрім того, Я. С. Вольфовська пропонує розмежовувати поняття “об'єкт” та “предмет” тлумачення. Об'єкти – це ті правові явища, процеси та стани, на які спрямована діяльність суб'єкта. *Предмет* тлумачення – це та частина об'єкта, яка на сьогодні безпосередньо піддається усвідомленню, оцінюванню, роз'ясненню тощо. Наприклад, якщо об'єктом тлумачення є нормативно-правовий акт, то предметом – конкретні статті нормативного акта (їх частини, пункти тощо), якщо ж норми права – їх структурні елементи (гіпотеза, диспозиція, санкція), поняття, терміни тощо [4, с. 11].

Одним з критеріїв правильності тлумачення норми права в науковій літературі називають “внутрішнє переконання інтерпретатора”. Так, А. С. Піголкін зазначає, що внутрішнє переконання інтерпретатора означає, передусім, сувору та свідому впевненість, відсутність сумнівів щодо правильності висновків з дослідження нормативного акта, впевненість у тому, що все необхідне враховано при встановленні його змісту. Це “суб'єктивне відображення об'єктивно існуючого змісту нормативного акта” [15, с. 32].

На думку Н. Л. Гранат, “безпосередній механізм тлумачення” являє собою “внутрішнє переконання у правильності певного результату з'ясування змісту правової норми” [6, с. 20–23]. В. Ф. Бохан визначає структуру внутрішнього переконання, що включає пізнавальний, емоційний, оціночний та вольовий компоненти. Взаємозв'язок цих компонентів відображається схематично “пізнати – зрозуміти – пережити – прийняти як істину – підготувати рішення” [2, с. 53].

Разом з тим, внутрішнє переконання в правильності розуміння нормативного акта ще не гарантує правильності його тлумачення, інтерпретатор може помилитися при його дослідженні та зробити хибні висновки. Тому, як слушно зазначає А. С. Піголкін, внутрішнє переконання в тлумаченні права є не критерієм, а лише засобом оцінювання результату тлумачення [15, с. 32].

Крім того, воля законодавця, що міститься у нормах права, виражається не лише за

допомогою загальноновживаних слів, а й специфічних термінів. При цьому використовують різні техніко-юридичні засоби та прийоми, враховують різні способи, методи й типи правового регулювання. Саме це зумовлює необхідність спеціальних юридичних знань, які інтерпретатор має застосовувати при тлумаченні норм права. Передусім, це стосується тлумачення спеціальних термінів. Таким чином, необхідною умовою ефективності тлумачення є спеціальні юридичні знання та навички інтерпретатора.

Отже, необхідність тлумачення норм права викликана низкою об'єктивних та суб'єктивних причин. Коротко можна виділити такі:

- загальний, абстрактний характер норм права, необхідність розуміння їх змісту стосовно конкретної (іноді досить специфічної) ситуації;
- у нормативних актах воля держави виражається за допомогою засобів та прийомів юридичної техніки: специфічна термінологія, юридичні конструкції, система посилань тощо;
- недосконалість правових норм;
- взаємозумовленість суспільних відносин, що викликає необхідність системного підходу для розуміння правових норм;
- динамізм суспільних відносин, який законодавець об'єктивно не встигає врахувати;
- необхідність забезпечення єдиного розуміння та виконання норм права;
- прогалини та колізії у праві.

Тлумачення права має важливе значення в юридичній науці та практиці. Зупинимося лише на окремих, найбільш важливих моментах, що підкреслюють значення тлумачення.

У процесі тлумачення нормативних актів суб'єкти тлумачення пізнають, які вимоги висуваються до них та інших індивідів, у чому полягають їх права та обов'язки, які дії дозволяються або, навпаки, забороняються правом, які можуть бути результати недотримання вимог правових норм тощо.

Під час тлумачення також з'ясовують питання про соціально-політичне значення досліджуваної норми, про те, як ця норма допомагає виконувати завдання, що існують у суспільстві, з'ясовують її місце в загальній системі права [15, с. 25].

Тлумачення, як уже зазначалося, є необхідним та дуже важливим елементом юридичної діяльності, складовою єдиного процесу застосування права.

Тлумачення права є однією зі складових наукового процесу пізнання права, який, у свою чергу, становить частину загальнофілософської проблеми пізнання навколишньої дійсності [15, с. 30].

Тлумачення є одним із засобів зміцнення режиму законності, її забезпечення. Як зауважує А. С. Піголкін, без правильного та глибокого тлумачення закону (яким би досконалим він не був) неможливе зміцнення законності. Недостатньо глибоке та правильне тлумачення норм права і, відповідно, неправильне їх застосування здатне при-

звести до серйозних помилок при реалізації законів [15, с. 34].

Тлумачення норм права безпосередньо пов'язано із рівнем правосвідомості суспільства, який визначає здатність кожного окремого індивіда та суспільства в цілому правильно розуміти сутність правових норм, вимог закону та, відповідно, зумовлює міру дотримання законності [7, с. 201].

Тлумачення норм права має важливе значення у формуванні правових поглядів та переконань суспільства. На думку Ю. А. Дмитрієнко, порядок у суспільстві та законслухняність його членів прямо залежать від рівня правової культури суспільства, що можливо лише в умовах правової грамотності населення, тобто від умінь правильно трактувати норми права [7, с. 203].

Висновки. Таким чином, тлумачення норм права в узагальненому вигляді можна визначити як:

- важливу умову ефективної реалізації норм права;
- засіб, що забезпечує правильне, єдине розуміння та застосування права на всій території держави;
- неправильне тлумачення норми права є грубим порушенням законності, достатньою підставою для відміни або зміни ухваленого рішення;
- активний засіб правового виховання, дійовий “важіль” підвищення правової культури громадян та посадових осіб;
- сприяє встановленню прогалів та інших недоліків чинного законодавства.

Список використаної літератури

1. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Москва : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
2. Бохан В. Ф. Психологический анализ содержания судебного убеждения / В. Ф. Бохан // Вопросы психологии. – Минск, 1970. – С. 34–53.
3. Васильковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов: Для начинающих юристов / Е. В. Васильковский. – Москва : Бр. Башмаковы, 1913. – 158 с.
4. Вольфовская Я. С. Объекты юридического толкования: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Яна Станиславовна Вольфовская. – Ярославль, 2007. – 187 с.
5. Всеобщая история государства и права : учебник / К. И. Батыр, И. А. Исаев, Г. С. Кнопов и др. ; под ред. К. И. Батыра. – Москва : Проспект, 2001. – 494 с.
6. Гранат Н. Л. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел / Н. Л. Гранат, О. М. Колесникова, М. С. Тимофеев. – Москва, 1991. – 84 с.
7. Дмитриенко Ю. А. Роль толкования правовых норм в условиях современности / Ю. А. Дмитриенко // ФЕМИС. Ежегодник истории права и правоведения. – Москва : МГИУ, 2000. – Вып. 1. – С. 200–204.
8. Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. – Москва : Спарк, 1998. – 283 с.
9. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – Москва : Госюриздат, 1960. – 511 с.
10. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов и факульт. / В. С. Нерсесянц. – Москва : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 552 с.
11. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрист, 1996. – 472 с.
12. Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород : Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с.
13. Общая теория права : учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. А. С. Пиголкина. – Москва : МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. – 384 с.
14. Основы теории государства и права : учеб. пособ. для юрид. институтов и факультетов. – Москва : Госюриздат, 1963. – 563 с.
15. Пиголкин А. С. Толкование нормативных актов в СССР / А. С. Пиголкин. – Москва : Госюриздат, 1962. – 166 с.
16. Сабо И. Социалистическое право / под ред. В. А. Туманова. – Москва : Прогресс, 1964. – 396 с.
17. Черданцев А. Ф. Толкование советского права. Теория и практика / А. Ф. Черданцев. – Москва : Юрид. лит., 1979. – 168 с.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2014.

Садовский М. Н. Отдельные теоретические вопросы толкования норм права

В статье проанализированы основные подходы к пониманию понятия “толкование норм права”, определены основная и дополнительные цели толкования правовых норм, исследованы функции толкования норм права, разграничены объект и предмет толкования, определено значение толкования норм права.

Ключевые слова: толкование норм права, толкование-уяснение, толкование-разъяснение, цель толкования, функции толкования, объект толкования, предмет толкования.

Sadovskiy M. Several Theoretical Questions of Interpretation of the Law

The article analyzes the main approaches to understanding the concept of “interpretation of the law”. Concludes that the interpretation of law can not be viewed as a process of clarification or explanation of the content of the law. Interpretive process comprises two stages. The first of which – clarification of the content of the rule of law (interpreting for themselves). The second stage – the explanation of the content of the legal norm (interpretation for others).

Determined that the main purpose of the interpretation of the law is correct, accurate and uniform interpretation and application of law. Along with this, the interpretation may be other (more) objectives: ensuring clarity of legal norms, stability of legal practice, the correct solution of specific legal affairs, etc.

Investigated the function of interpretation of the law, which, according to the author, are: cognitive function, function specification, which regulates the function of ensuring the right function and alarm function.

Delimited by "object" and "subject" interpretation. Object of interpretation – those legal phenomena, processes and conditions to which the activity of the interpreter. Subject interpretation – this is the part of the object that is currently directly amenable to evaluation and explanation.

Determine the value of interpretation of the law, which is manifested in the fact that the interpretation: is the effective implementation of the law; ensures proper, uniform understanding and application of the law throughout the state, is an active means of legal education, helps establish the gaps and other shortcomings of the current legislation, etc.

Key words: *interpretation of the law, interpretation-clarification, interpretation-explanation, the purpose of interpretation, the function of interpretation, the object of interpretation, the subject of interpretation.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.525

М. І. Стопченко

здобувач
Національна академія внутрішніх справ, м. Київ

ГОЛОВА ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ ЯК САМОСТІЙНИЙ СУБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У статті висвітлено статус Голови Верховного Ради України для визначення його реальної участі у формуванні та здійсненні парламентської діяльності й державної політики в цілому. Конституційне законодавство України закріплює численні повноваження Голови Верховної Ради України, які визначають його самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин, тим самим створюючи основу його особливого конституційно-правового статусу.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, голова парламенту, повноваження, конституційні повноваження, парламент.

В умовах становлення України як демократичної, соціальної, правової держави важливе місце посідає процес удосконалення законодавства, приведення його до міжнародних стандартів та інтеграції України до Європейського Союзу. Сучасні події в Україні вимагають системних продуманих реформ у всіх сферах суспільного й державного життя. Європейський досвід доводить, що голова парламенту повинен виступати силою, яка об'єднує всі парламентські політичні сили на благо країни.

Верховна Рада є єдиним законодавчим органом України, що має найвагоміший вплив на процес конституційного упорядкування відносин між громадянином і державою, оскільки наділена правом створювати правовий фундамент для розвитку законних та урівноважених відносин між ними.

Слід відзначити ґрунтовні наукові праці вітчизняних учених у галузі конституційного права за часів незалежності України, які значну увагу приділяли дослідженню проблем розвитку парламенту й парламентаризму таких як: М. О. Баймуратов, А. З. Георгіца, Л. Т. Кривенко, В. Ф. Погорілко, В. О. Серьогін, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Л. П. Юзьков, О. Н. Ярмиш та ін. Серед зарубіжних дослідників, які вивчали різні питання парламентаризму й статус спікера зокрема, слід назвати М. Амеллера, Т. Брауна, В. Бьорнзена, Ч. Вайза, Т. Вюртенберґера, К. Джадда, Ж. Зіллера, М. Б. Манена, М. Прело, Дж. Сарторі, К. В. Хула, Т. Д. Шона та ін.

Проте конституційно-правова природа керівних органів палат (парламенту) досліджена

недостатньо. Більшість публікацій присвячена окремим аспектам парламентаризму, цілісні й комплексні дослідження відсутні. Тому окремі питання, що стосуються статусу голови парламенту як суб'єкта конституційно-правових відносин, потребують подальшого наукового аналізу.

Проведення системного аналізу повноважень та конституційно-правового статусу Голови Верховної Ради України дасть змогу зробити певні теоретичні висновки щодо визнання його як самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин.

Мета статті – розглянути одну з ключових державних посад – Голови Верховної Ради України й дослідити його як самостійного учасника публічно-правових відносин, який входить до складу колегіального органу, обирається за встановленою процедурою для виконання функцій щодо організації роботи парламенту та наділений широким спектром прав і обов'язків.

Голова Верховної Ради України є суб'єктом таких різноманітних відносин, як відносини з парламентськими інститутами, народними депутатами України, апаратом Верховної Ради України, іншими органами й посадовими особами органів публічної влади України. У свою чергу, ці відносини формують предмет правового статусу голови парламенту. Основою правового статусу Голови Верховної Ради України виступають його повноваження, які складаються з його прав і обов'язків.

Частина 2 ст. 88 Конституції України регламентує повноваження Голови Верховної Ради України: 1) вести засідання Верховної Ради України; 2) організовувати підготовку

питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; 3) підписувати акти, прийняті парламентом; 4) представляти Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; 5) організовувати роботу апарату Верховної Ради України [5].

Регламент Верховної Ради України подає більш розширений перелік повноважень голови: вживати заходів для забезпечення безпеки й охорони Верховної Ради та народних депутатів; вести засідання Погоджувальної ради; забезпечувати дотримання календарного плану роботи сесії та порядку денного пленарних засідань; вживати заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях; організовувати розробку планів законопроектної роботи та підготовку питань до розгляду на пленарних засіданнях; здійснювати контроль за своєчасним направленням і розглядом депутатських запитів; розподіляти посадові обов'язки між Першим заступником і заступником Голови, контролювати їх виконання; мати право скликати і проводити засідання комітетів, тимчасових спеціальних комісій для розгляду визначених ним або Верховною Радою питань, якщо відповідний комітет або тимчасова спеціальна комісія несвоєчасно чи неналежно виконують свої функції, й повідомляти про це на найближчому пленарному засіданні; організовувати роботу апарату Верховної Ради та здійснювати контроль за його діяльністю; у разі необхідності скасовувати розпорядження Першого заступника чи заступника Голови та керівника апарату Верховної Ради України тощо [9].

Як свідчить аналіз Конституції України і Регламенту Верховної Ради України, вітчизняне законодавство не містить особливих (підвищених) вимог до кандидатів на посаду Голови та заступників Голови. Перелік їх повноважень також характеризує вибір нашої державою європейського демократичного напряму становлення парламентаризму.

Заслугує на увагу класифікація повноважень Голови Верховної Ради України, яка запропонована вітчизняним ученим В. І. Розвадовським. Так, відповідно до рівня правового регулювання повноваження Голови Верховної Ради України поділяються на конституційні та законодавчі; щодо реалізації в сесійному режимі чи поза ним – сесійні (пленарні) та позасесійні (позапленарні) повноваження керівника парламенту (при цьому сесійні повноваження, по суті, виступають як повноваження головуючого і, у свою чергу, розрізняються як повноваження-обов'язки та повноваження-права Голови Верховної Ради України); щодо предметної специфіки та з урахуванням функціонального наповнення діяльності парламенту – організаційні, нормотворчі, представницькі, контрольні, номінаційні та фінансові повноваження Голови Верховної Ради України. Як окремий різновид слід

розглядати повноваження, передбачені ст. 94, 112 Конституції України (які в разі дострокового припинення повноважень Президента України виконує Голова Верховної Ради України як тимчасово виконуючий обов'язки глави держави) [10].

З огляду на обсяг та специфіку повноважень голови парламенту України, на нашу думку, беззаперечним є те, що законодавство України сформулювало нормативну модель "сильного" керівника єдиного органу законодавчої влади. У більшості зарубіжних країн повноваження керівних органів палати (парламенту) майже ідентичні. Існують певні винятки, згідно з конституціями різних держав, наприклад, по-різному визначається кількісний склад і фактичний перелік посад, які формують колегіальні керівні органи. Наявність розбіжностей пояснюється національними особливостями становлення парламентаризму та практикою державного будівництва. До прикладу, Основний Закон Князівства Монако (ч. 1. ст. 60) регламентує порядок утворення бюро, сформованого з голови та заступника голови законодавчої установи, яких парламентарії щорічно обирають на посади [4].

Згідно з конституцією Фінляндії керівним органом парламенту є президія, що складається з голови та його заступників. Голова парламенту поєднує функції керівництва легіслатурою з посадою Голови Управління канцелярії, відповідального за матеріально-технічне, кадрове, організаційне забезпечення діяльності парламенту [7].

Основними функціональними обов'язками голови спікера є представницькі, установчі, організаційно-розпорядчі. Спікери парламентів різних країн світу наділені особливим процесуальним статусом, оскільки слідкують за дотриманням правил поведінки та етичних норм парламентаріями, остаточно узгоджують порядок денний, координують законодавчий процес, підписують правові акти, прийняті парламентом. Саме від їх кваліфікованої діяльності залежить показник ефективності роботи всього органу законодавчої влади та окремих парламентських структур: комітетів, тимчасових комісій, фракцій (груп), апарату. Тому для неупередженого здійснення керівництва головуючий повинен володіти високими моральними і професійними якостями, займати нейтральну позицію з метою консолідації політичних сил [2, с. 319].

У сфері конституційного права значне місце займає теоретичне дослідження суб'єктів конституційних правовідносин, оскільки призначення конституційних норм полягає у правовій регламентації діяльності учасників суспільних відносин. Ми також не можемо оминати розгляд теоретичних аспектів цієї проблематики, бо метою статті є визначення голови парламенту самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин.

Зауважимо, в науці конституційного права й досі не вироблено єдиного підходу до

визначення поняття "конституційно-правові відносини". Так, П. Е. Недбайло зазначає, що конституційно-правові відносини створюються завдяки можливістю людей бути носіями прав і обов'язків [6].

Проте слід враховувати, що норми конституційного права регулюють значне коло суспільних відносин, у зв'язку із чим суб'єкт конституційного права потенційно може бути учасником не одного, а багатьох конституційно-правових відносин [1, с. 22–23]. У разі появи в суспільному житті юридичних фактів, з якими конституційно-правові норми пов'язують виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, та за умови прояву волі суб'єкта конституційного права до вступу в певні конституційно-правові відносини (якщо в нормі конституційного права не передбачено юридичного обов'язку суб'єкта бути учасником певних конституційно-правових відносин) цей суб'єкт, використовуючи елемент своєї правосуб'єктності, стає суб'єктом конституційно-правових відносин. У цьому випадку має місце реалізація суб'єктом конституційного права своїх прав поступово, в певному процесі [3].

Крім цього, у теорії та практиці конституційного права України не визначено однозначно проблему суб'єктів конституційно-правових відносин, а саме визначення поняття "суб'єкт конституційного права". Якщо в інших фундаментальних галузях права поняття суб'єктів є сформованим, то в конституційному праві України серед учених не існує єдності в поглядах на правову природу суб'єктів.

Так, існує думка, що суб'єкти конституційно-правових відносин – це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю (правоздатністю та дієздатністю), що своєю поведінкою або діяльністю, чи ж перебуванням не власною волею в певному правовому статусі чи стані породжують, змінюють і припиняють конституційно-правові відносини [1, с. 151].

Суб'єкт конституційно-правових відносин – це реальний учасник таких правовідносин. У свою чергу, суб'єкт конституційного права наділений здатністю бути учасником численних конституційно-правових відносин. Тобто суб'єкти конституційного права наділені здатністю брати участь у конкретних конституційно-правових відносинах або ж зобов'язані це зробити, якщо таке закріплено нормативно. На основі цього доречною є вказівка В. Я. Бойцова, що поняття "суб'єкт конституційно-правових відносин" є похідним від поняття "суб'єкт конституційного права" [1, с. 21]. В науковій літературі деякі автори зауважують, що суб'єкти конституційного права не завжди є учасниками конституційно-правових відносин. Задля кращого розуміння цієї ситуації дослідник В. М. Шаповал зазначив, що суб'єкт конституційного права за певних обставин може не виступати учасником конституційно-правових відносин, тоді як суб'єкт конституційно-правових відносин завжди буде і суб'єктом конституційно-

го права, що вже бере участь у конституційно-правових відносинах [12, с. 22].

З цього приводу Ю. К. Толстой, на нашу думку, слушно зауважував, що для визнання особи суб'єктом правовідносин однієї потенційної можливості бути їх учасником недостатньо. Необхідно, щоб особа реально здійснювала суб'єктивні права та виконувала юридичні обов'язки [11, с. 3].

Деяко іншу думку висловив Ю. В. Данилюк; "суб'єкти конституційно-правових відносин – це конкретні, дійсні учасники таких правовідносин, які у зв'язку з настанням передбачених конституційно-правовими нормами юридичних фактів реалізують належні їм конституційні права та виконують відповідні юридичні обов'язки" [3].

Ключовим моментом, на який слід звернути увагу, є той факт, що в ході дослідження статусу голови парламенту можна вирізняти голову парламенту як суб'єкта в публічних правових відносинах і як суб'єкта у конституційно-правових відносинах. Так, голова парламенту в публічних правових відносинах – це посадова особа колегіального органу, яка наділена владними управлінськими функціями, призначається або обирається на посаду за встановленою процедурою, є самостійним учасником публічно-правових відносин з приводу виконання покладених на нього завдань щодо забезпечення організації колегіального (одноособового) розгляду питань публічним державним органом. Це визначення впливає з ознак головуючого в публічно-правових відносинах: а) є посадовою особою відповідного державного органу; в) наявність якої передбачена нормами закону; в) набуває статусу в передбаченому законом порядку; г) має визначене нормативно-правовими актами коло завдань; д) наділений владними управлінськими функціями; е) бере участь у публічно-правових відносинах з приводу реалізації власних повноважень; ж) виконує організаційно-розпорядчі функції, делеговані відповідним органом державної влади; з) наділений певними правами, обов'язками, обмеженнями та заборонами.

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене, зазначимо, що голова парламенту як суб'єкт конституційно-правових відносин – це реальний учасник правовідносин, що виникають у зв'язку з настанням передбачених конституційно-правовими нормами юридичних фактів, який активно реалізує належні йому конституційні права та виконує відповідні юридичні обов'язки.

Правовий статус Голови Верховної Ради України є багато в чому похідним, з одного боку, від правового статусу народного депутата України, впливає з прав парламентаріїв обирати своє керівництво і самим бути обраними до складу керівних органів парламенту, у тому числі й на посаду Голови Верховної Ради України. З іншого боку, цей статус є похідним, вторинним щодо статусу самого парламенту як органу зако-

нодавчої влади. Очевидним є те, що компетенція Голови Верховної Ради України не може бути ширшою за компетенцію очолюваного ним органу державної влади.

Зроблено висновок, що основою правового статусу Голови Верховної Ради України виступають його повноваження, які складаються з його прав і обов'язків. У них не лише фіксуються зразки, стандарти поведінки, які держава визнає обов'язковими, доцільними для нормальної життєдіяльності суб'єкта управління парламентом держави, а й розкриваються основні принципи його відносин з іншими інститутами парламенту та органами публічної влади. Усі інші елементи правового статусу Голови Верховної Ради України, що входять до його структури, так чи інакше групуються й об'єднуються довкола прав і обов'язків Голови Верховної Ради України.

Список використаної літератури

1. Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права / В. Я. Бойцов. – Уфа : Башкирское книжное изд-во, 1972. – 160 с.
2. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2001. – 431 с.
3. Данилюк Ю. В. Субъекты конституційно-правових відносин: проблемні питання [Електронний ресурс] / Ю. В. Данилюк. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe.
4. Конституция Княжества Монако от 17.12.1962 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id>.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. – Київ : Юрінком, 1996. – 80 с.
6. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – Москва : Госюриздат, 1960. – 246 с.
7. Основные законы Финляндии. Регламент Парламента. – Хельсинки, 1992. – С. 49–50.
8. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 4-те вид., переробл. і доопрац. – Київ : Ліра, 2012. – 576 с.
9. Про Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.
10. Розвадовський В. І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. І. Розвадовський. – Київ, 2010. – 20 с.
11. Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ю. К. Толстой. – Львов : Ленинград. ун-т, 1959. – 88 с.
12. Шаповал В. Суб'єкти конституційного права України: постановка проблем теоретичного визначення / В. Шаповал // Право України. – 2000. – № 8. – С. 21–24.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Стопченко М. А. Председатель парламента Украины как самостоятельный субъект конституционно-правовых отношений

Статья посвящена исследованию статуса спикера Верховной Рады Украины для определения его реального участия в формировании и осуществлении парламентской деятельности и государственной политики в целом. Конституционное законодательство Украины закрепляет многочисленные полномочия Председателя Верховной Рады Украины, которые определяют его самостоятельным субъектом конституционно-правовых отношений, тем самым создавая основу его особенного конституционно-правового статуса.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, глава парламента, полномочия, конституционные правоотношения, парламент.

Stopchenko M. The Parliament of Ukraine as an Independent Constitutional and Legal Relations

The article is devoted to the investigation of Ukraine's Parliament status to define its real participation in the formation and realization of the parliamentary activity and state policy in general. The constitutional legislation of Ukraine consolidates numerous powers of the Speaker of Ukraine's Parliament, his rights and responsibilities, which are not the same in contents considering the competence of Parliament as a state power body. That is why the need in thorough scientific and theoretic comprehension of responsibilities of the Speaker of Ukraine's Parliament, which determine him as an independent subject of constitutional and legal relations, springs up, forming a base for his peculiar constitutional and legal status.

It is concluded that the core of the legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine perform its powers, consisting of his rights and obligations. They not only fixed samples, standards of conduct which the state considers binding, appropriate for normal functioning of parliament state regulator, but also reveal the basic principles of its relations with other institutions of the Parliament and public authorities. All other elements of the legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine, within its structure, one way or another and are grouped together around the rights and obligations of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: constitutional status, speaker, powers, constitutional legal parliament.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

А. М. Апаров

кандидат юридичних наук, доцент

Київська державна академія водного транспорту ім. гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК КОМПЛЕКСНА ГАЛУЗЬ ПРАВА

У статті висвітлено особливості побудови системи адміністративного процесуального права, наведено відмінності матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин, подано структуру системи адміністративного процесуального права.

Ключові слова: адміністративно-процесуальне право, адміністративне право, державне управління, суспільні відносини, адміністративна юстиція, адміністративно-процесуальне законодавство.

Адміністративно-процесуальне право як частина системи права, що активно формується, має власну внутрішню структуру, власну систему, яка вирізняється безпосереднім зв'язком адміністративно-процесуальних норм, що входять до неї, та інститутів. Наприклад, відповідно до "судової" концепції, можна стверджувати, що нормами адміністративного процесуального права регламентовані такі інститути, як інститут адміністративного позову (заяви, скарги), інститут процесуального представництва тощо.

У загальній теорії права, що виявляє загальні закономірності, є поняття системи права як поділу сукупності правових норм на галузі права (конституційна, адміністративна, цивільна, кримінальна) та інститути права (інститут власності, інститут необхідної оборони) залежно від предмета (характеру й складності регульованих суспільних відносин) і методу правового регулювання (методу владних приписів, диспозитивного методу).

Мета статті – дослідити критерії виділення адміністративно-процесуального права як комплексної галузі права.

Дослідження адміністративного й адміністративно-процесуального права здійснювалося згідно з новою ідеологією українського адміністративного права, відповідно до його суспільної цінності, методу, предмета і структури, що здійснені у працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. М. Горшенцова, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, А. П. Ключніченка, Л. В. Коваля, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. В. Копейчикова,

Є. Б. Кубка, Є. В. Курінного, В. М. Марчука, О. І. Миколенка, О. В. Негодченка, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, О. І. Остапенка, В. Г. Перепелюка, В. П. Петкова, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренка, М. Ф. Стахурського, В. Я. Тація, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, В. М. Шаповала, В. К. Шкарупи, Ю. С. Шемшученка та ін.

П. М. Рабінович зазначає, що система права – це система всіх чинних юридичних норм певної держави. Структура системи права – це об'єктивно зумовлена внутрішня організація права певної держави, яка полягає в єдності й узгодженості всіх юридичних норм та в їх розподілі за галузями й інститутами права. Отже, основними структурними елементами, "блоками" цієї системи є: 1) норма права; 2) інститути права; 3) галузі права. Не може існувати юридичної норми, яка б не входила до певного інституту й до певної галузі права [3, с. 44].

Крім того, П. М. Рабінович зазначає, що галузь права – це система юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Критерії (підстави) розподілу норм за галузями: предмет правового регулювання (сукупність суспільних відносин, які врегульовані правом); метод правового регулювання (специфічний спосіб владного впливу держави на суспільні відносини, здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів) [3, с. 45].

Поняття предмета правового регулювання дає знання про те, що саме регулюється правом, а поняття методу правового регулювання дає відповідь на питання, як (яким чином, засобом, способом) держава

вчиняє нормативний вплив на суспільні відносини.

Оскільки галузь права є частиною системи права, то засадничі закономірності цілого – системи права в повному обсязі властиві й частині – правовій галузі. Таким чином, можна стверджувати, що під системою галузі права (зокрема, адміністративного процесуального права) треба розуміти сукупність правових норм, що регулюють правові інститути, об'єднані предметом і методом адміністративно-процесуального регулювання.

Те, що кожна правова галузь має власні системні особливості, є безперечним. Різноманіття юридичних інститутів і норм існують у правовій системі не хаотично, а в нерозривному зв'язку один з одним. Наприклад, інститут державної служби має дуже мало спільного, скажімо, з інститутом необхідної оборони, проте найтіснішим чином пов'язаний з інститутом дисциплінарної відповідальності або інститутом адміністративної скарги (державні службовці як самі можуть подавати скаргу, так і правомочні розглядати їх). Отже, об'єднаність правових інститутів у систематизовані правові галузі, а галузей у систему права – процес закономірний.

Так, С. С. Алексєєв слушно зауважив, що наша юридична наука, пройшовши через ряд дискусій про систему права, підійшла до неминучого висновку про те, що галузі права – не просто зони юридичного регулювання, не штучно скомпоновані сукупності норм, а реально існуючі та юридично своєрідні підрозділи в самому змісті права. А ні в чому іншому, окрім як у юридичних особливостях... ця юридична специфіка окремих структурних підрозділів права виражатися не може [1, с. 191].

Важливо виділити принципи відмінності при визначенні понять систем адміністративного процесуального права, адміністративного процесуального законодавства й адміністративно-процесуальної науки. Ю. М. Старілов, говорячи про категорії системи права й системи законодавства адміністративного права, зазначає, що необхідно розрізняти систему адміністративного права, тобто сукупність підгалузей, інститутів і норм адміністративного права, та систему адміністративного законодавства, сукупність чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, що взаємопов'язані між собою й регламентують відповідні відносини у сфері публічного управління [4, с. 313]. В адміністративно-процесуальному праві також розрізняють систему права й систему законодавства, яку в ширшому значенні можна розглядати як сукупність джерел адміністративного процесу, впорядковану відповідним чином.

Проте система права й система законодавства є нерозривними, оскільки саме в джерелах галузі містяться правові норми, які

забезпечують (формують) систему галузі права. Таким чином, система адміністративного процесуального права визначається сукупністю адміністративних процесуальних норм, що регулюють реалізацію різноманітних адміністративних проваджень як складову адміністративного процесу.

Водночас усі наведені міркування мають певною мірою умовний характер, що пов'язано з відсутністю однозначного тлумачення адміністративного процесуального права як самостійної галузі системи права. На нинішньому етапі розвитку цієї галузі, мабуть, слід говорити про методологічні підходи до формування системи адміністративного процесуального права.

Найбільш доцільним підходом до вирішення питання щодо побудови системи адміністративного процесуального права нам видається аналіз положень про юрисдикційні й неюрисдикційні провадження, що становлять у сукупності адміністративний процес. Можна констатувати, що істотне збільшення й розвиток норм матеріального адміністративного права, безперечно, вимагає як кодифікації процесуальних норм у цій сфері, так і формування системи адміністративно-процесуального права, що є закономірною тенденцією розвитку системи права.

В. К. Колпаков від матеріальних адміністративно-правових відносин процесуальні адміністративно-правові відносини відрізняє через такі обставини [2, с. 189]:

1. Особливості виникнення.

Для того, щоб виникли матеріальні відносини, потрібні три обставини: а) норма права; б) правосуб'єктність; в) юридичний факт. Для виникнення адміністративно-процесуальних відносин необхідно вже чотири обставини: а) матеріальна норма; б) процесуальна норма; в) правосуб'єктність; г) юридичний факт. При цьому важливо зазначити, що юридичним фактом, який породжує адміністративно-процесуальні відносини, є відповідні адміністративно-правові відносини.

2. Особливості предмета регулювання. Матеріальні норми регулюють статичні відносини, а процесуальні – динамічні. Виникнувши, такі відносини не залишаються нерухомими, а розвиваються, проходять цілий ряд стадій. Наприклад, порушення справи, розслідування справи, виконання постанови тощо.

3. Структура. Для процесуальних адміністративно-правових відносин властива більш складна структура, ніж для матеріальних. Адміністративно-правові відносини у своєму розвитку породжують цілу низку процесуальних зв'язків. Так, під час вчинення адміністративної провини виникають процесуальні відносини між громадянином (правопорушником) і органом, що розглядає справу.

У процесі розгляду справи й розвитку цих правовідносин виникають процесуальні зв'яз-

ки, викликані необхідністю збирання доказів (опитування свідків, вивчення документів, залучення перекладачів, експертів тощо). Таким чином, поряд з основними, головними адміністративно-процесуальними відносинами завжди виникають супутні процесуальні правовідносини, що регулюються процесуальними нормами [2, с. 189].

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності і, насамперед, від кримінального та цивільного процесу. У відмінностях, що існують між ними, найбільш чітко виявляється специфіка адміністративного процесу [2, с. 190].

Ці відмінності полягають у такому [2, с. 190]:

- по-перше, адміністративний процес реалізується в державному управлінні, кримінальний і цивільний – при виконанні правосуддя. Адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини. Адміністративний процес є юридичним вираженням управлінської діяльності;
- по-друге, адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю, тобто діяльністю щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів, а включає й діяльність з реалізації регуляторних норм, діяльність, так би мовити, позитивного, організуючого характеру. Це пояснюється специфікою управління як діяльності в основному творчої, в якій метод примусу є не основним, а допоміжним. Кримінальний же процес є повністю юрисдикційним, цивільний – переважно юрисдикційним. Отже, правоохоронна функція в адміністративному процесі займає підпорядковане місце, а в кримінальному й цивільному – головне;
- по-третє, адміністративний процес відрізняється переліком і розташуванням проваджень. Провадження в адміністративному процесі розташовані паралельно. Це пояснюється великою кількістю і різноманітністю справ, які вирішуються оперативно і, переважно, органами першої інстанції.

У системі адміністративного права ми пропонуємо виділяти (як це традиційно для всіх процесуальних галузей) дві частини: загальну й особливу. У загальній частині мають бути зосереджені загальні уявлення, на яких базується адміністративний процес. В особливій частині – положення, що регулюють вужчі, відокремлені групи суспільних відносин, що виникають у ході здійснення того або іншого виду адміністративного провадження.

Отже, система адміністративно-процесуального права може бути подана в такому вигляді.

Загальна частина:

1) адміністративно-процесуальні норми, що регулюють основи адміністративного процесу (базисні положення):

- норми, що визначають предмет, законодавство, завдання й межі адміністративного процесу;
- норми, що встановлюють принципи адміністративного процесу;

2) адміністративно-процесуальні норми, що регулюють статус учасників процесу (інститут суб'єктів адміністративного процесу):

- норми, що визначають осіб, які беруть участь у провадженні, їх права і особливості реалізації;

3) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують процес доведення (інститут доведення в адміністративному процесі);

4) адміністративно-процесуальні норми, що встановлюють процесуальні строки (інститут процесуальних строків в адміністративному процесі);

5) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують витрати (інститут формального забезпечення процесу).

Особлива частина:

1) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливі провадження;

2) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують виконавче провадження;

3) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливості провадження у справах, пов'язаних із здійсненням виборчого права і права на участь у референдумі;

4) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливості провадження у справах про нормативно-правові акти;

5) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливості проваджень у справах про оскарження рішень і дій (бездіяльності) з питань надання або позбавлення статусу біженця;

6) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують порядок і процедури провадження в суді першої інстанції:

- норми, що визначають право скарги, – питання подання скарги, її змісту, прийняття і відмови в прийнятті, повернення і залишення скарги без руху (інститут адміністративного позову в адміністративному процесі);
- норми, що регулюють порядок здійснення попереднього захисту заявлених вимог, – заходи попереднього захисту, їх зміна й визначення судді про їх реалізацію (інститут попереднього захисту в адміністративному процесі);
- норми, що регламентують процес підготовки адміністративної справи до судового розгляду (інститут підготовки до судового розгляду в адміністративному процесі);

- норми, що регламентують судовий розгляд у суді першої інстанції (інститут судового розгляду, що є найбільш об'ємним інститутом адміністративного процесу, включає такі питання, як порядок у судовому засіданні, заходи, що застосовуються до порушників порядку, відкриття засідання, відкладення розгляду);
 - норми, що становлять інститут рішення суду першої інстанції в адміністративній справі, де розкриваються питання змісту, викладу і винесення постанови, особливої думки судді;
- 7) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують порядок і процедури перегляду судових рішень;
- 8) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 9) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують провадження з розгляду скарг громадян;
- 10) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують дисциплінарні провадження щодо державних службовців;
- 11) адміністративно-процесуальні норми, що регулюють неюрисдикційні провадження: з підготовки й ухвалення нормативних правових актів; з підготовки й ухвалення індивідуальних правових актів; з укладання адміністративних договорів; з розгляду пропозицій і заяв громадян; реєстраційне й дозвільне; установче; з реалізації контрольно-наглядових повноважень; виконавче; з діловодства; з приватизації державного і громадського майна; у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і деяких інших справах.

Зауважимо, що пропонованій системі адміністративного процесуального права знадобляться уточнення, зумовлені необхідністю подальшого вдосконалення адміністративного законодавства.

Втім, незважаючи на недостатню визначеність законодавства про адміністративний процес, розробляти систему адміністративного процесуального права на його основі є прийнятним.

Висновки. Адміністративному процесуальному праву властива власна система, що відбиває його специфічні особливості й має у своїй структурі дві частини:

- загальну, що визначає базові положення адміністративного процесу, на яких базується адміністративне процесуальне право;
- особливу, включаючи положення, що регулюють вузькі, відокремлені групи суспільних відносин, що виникають у ході здійснення того або іншого виду адміністративного провадження, – сукупність адміністративно-процесуальних проваджень.

Список використаної літератури

1. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – Москва, 1995. – 236 с.
2. Колпаков В. К. Административное право Украины : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
3. Рабінович П. М. Основы общей теории права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 5-те вид., зі змінами. – Київ : Атіка, 2001. – 176 с.
4. Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. / Ю. Н. Стариков. – Воронеж, 1998. – Ч 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – 450 с.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2014.

Апаров А. М. Административно-процессуальное право как комплексная отрасль права

В статье исследованы особенности построения системы административного процессуального права, приведены отличия материальных и процессуальных административно-правовых отношений, предоставлена структура системы административного процессуального права.

Ключевые слова: административно-процессуальное право, административное право, государственное управление, общественные отношения, административная юстиция, административно-процессуальное законодательство.

Aparov A. Administrative Procedural Law as a Complex Branch of Law

The author examines in the article the features of construction of the administrative judicial law system, differences over of material brought from judicial administrative relations, gives the structure of the administrative judicial law system.

In the system of administrative law we suggest to distinguish (as it traditionally for all judicial industries) two parts: general and special. General presentations on that an administrative process is based must be concentrated in general part. In the special part are positions, that regulate more narrow, isolated groups of public relations that arise up during realization of that or other type of administrative realization.

To the administrative judicial law peculiar own system that removes its specific features and has two parts in the structure: general, that determines base positions of administrative process, on that an administrative judicial law is based; special, including positions, that regulate more narrow, isolated groups of public relations that arise up during realization of that or other type of administrative realization, is totality of administratively-judicial realizations.

Key words: administratively-judicial law, administrative law, public administration, public relations, administrative justice, administratively-judicial legislation.

КЛЮЧОВІ ІДЕЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО ДІЯЧА

У статті окреслено шляхи та напрями підвищення ефективності регулювання адміністративно-правового статусу державних політичних діячів. У результаті дослідження запропоновано конкретні зміни до законодавства України та прийняття нового Закону України "Про публічну службу".

Ключові слова: державні політичні діячі, посада, ефективність, публічна служба.

На сучасному етапі адміністративної реформи важливим є дослідження таких публічних службовців, як державні політичні діячі з принципово новими якостями правового статусу їх посад, що відрізняє їх від посад державної служби, виникла потреба у переосмисленні побудови системи публічної служби. Головна ідея при цьому полягає в необхідності поєднання в існуючій службовій вертикалі та механізмі взаємодії різних видів публічних службовців осіб, що у своїй діяльності реалізують політичні функції. Поширення на таку категорію існуючого на сьогодні поняття "державний службовець" та законодавства суперечить аполітичній сутності державної служби, а автономне існування державних політичних діячів поза будь-якою системою призведе до порушення важливих для державного управління взаємодії та підпорядкування між органами та посадовими особами держави.

Окремим аспектам правового регулювання публічної служби або та її видам приділяли увагу такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. А. Дерещ, С. Д. Дубенко, Д. П. Калаянов, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, С. В. Петков, А. О. Селіванов, О. Ю. Синявська, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко, Н. В. Янюк та ряд інших правознавців.

Мета статті – обґрунтувати ключові ідеї формування статусу державного політичного діяча.

Адміністративно-правова реформа, проведена в Україні з 1998 р., багато чого змінила в системі органів публічної влади, методах управління й, зрештою, у свідомості людей. Трансформація суспільства змістила вектор державного управління у бік людиноцентристських, що спричинило системні й структурні зміни в усіх інститутах публічної влади, починаючи з місцевого рівня та

закінчуючи вищими органами державної влади, включаючи всілякі їхні елементи. Ці тенденції різною мірою періодично починають активно розвиватися або згасати, але ніколи не припиняються. Саме в цьому вся динаміка адміністративно-правових відносин, у цьому їхня цінність.

І сьогодні дуже важливим є питання якості публічної влади: її системи, механізму і, що найголовніше, службовців, через яких публічна влада реалізується. Виділення нових видів публічної служби є закономірним наслідком розвитку суспільства й держави, що дає змогу розкрити її додаткові грані та дає змогу найбільш повно розкрити систему публічної служби як універсальний механізм реалізації завдань і функцій держави, стійкий до впливу суб'єктивних факторів, яких виникає чимало в процесі життєдіяльності суспільства. Незважаючи на різноманіття форм публічної служби, усі вони мають спільний знаменник – демократичні основи їх формування й діяльності, серед яких:

- рівність громадян України у впливі на діяльність органів публічної влади;
- законодавчо закріплений алгоритм функціонування органів публічної влади, в тому числі й прийняття ними рішень;
- існування дієвого механізму контролю над створенням і діяльністю органів публічної влади;
- чітка політика держави щодо добору кадрів органів публічної влади.

Однак, з появою нового виду публічної щодо служби – державних політичних діячів із принципово новими якостями їх адміністративно-правового статусу, виникла потреба в переосмисленні системи публічної служби. Головна ідея при цьому полягає в необхідності об'єднання в існуючій службовій вертикалі й механізмі взаємодії різних видів публічних, службовців, які у своїй діяльності реалізують і адміністративні, і політичні функції. Охоплення такої категорії існуючим на сьогодні поняттям "державний службовець" суперечить аполітичній сутності державної служби, а автономне існування державних політичних діячів поза будь-якою системою

неминуче приведе до порушення важливих для державного управління принципів взаємодії й підпорядкування між органами та посадовими особами держави.

Що ж характерно для такої категорії публічних службовців, як “державний політичний діяч”. У першу чергу, це особа, наділена державно-владними повноваженнями у сфері формування державної політики, щодо якої застосовується особлива процедура призначення й звільнення з посади й відповідальність якої має публічний характер (серед яких, приміром, Прем'єр-Міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Перший заступник і заступник міністра).

Розуміючи “політику” як мистецтво управління державою, тобто відповідний спосіб досягнення мети держави як на її території, так і за її межами; організації суспільства, яке перебуває під певною владою, насамперед державною, ми доходимо висновку про необхідність пильної уваги до цієї категорії службовців, оскільки, крім обрання способу організації суспільства (нехай не всього, а тільки в довіреній такому службовцеві сфері) він наділений цілим рядом державних повноважень. Через нехтування особливостями державних політичних діячів і відсутність методики визначення таких посад маємо дещо розбалансовану систему, у якій, приміром, Міністр внутрішніх справ України або ж Міністр оборони перебувають у статусі державного політичного діяча, що апіорі виключено, враховуючи особливості мілітаризованої публічної служби й тих обмежень, які накладає на них Конституція України.

Нормативно-правою основою визначення оптимальних вимог та обмежень при прийнятті й проходженні публічної служби на державних політичних посадах стали Закони України “Про Кабінет Міністрів України” (2014 р.) та “Про засади запобігання і протидії корупції” (2011 р.). Положення цих нормативно-правових актів потребують уточнення та доповнення. Зокрема, ст. 7 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” пропонуємо викласти в такій редакції: “Членами Кабінету Міністрів України можуть бути дієздатні громадяни України, які досягли 35-річного віку, мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають судимість, не погашену і не зняту у встановленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення”. Впровадження таких вимог забезпечить реалізацію ефективної кадрової політики в державі, що позитивно вплине на весь механізм державного управління.

Відсутність обмежень у державних політичних діячів, пов'язаних з політичною діяльністю, зумовлено їх правовим статусом як осіб, наділених публічними державно-влад-

ними повноваженнями у сфері формування державної політики. Проте, на відміну від політичного діяча (політика); державний політичний діяч є публічним службовцем, пов'язаним службовими відносинами із державою. Тому формування й реалізація політики у ввіреній державному політичному діячеві сфері має відбуватися в межах загальнодержавної політики, відображеної у відповідному документі – Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Відхід від концептуальних засад загальнодержавної політики має стати підставою для відправлення державного політичного діяча у відставку. У зв'язку з цим пропонуємо викласти в новій редакції п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” (2014 р.): “2) за поданням Прем'єр-міністра України у разі невиконання чи неналежного виконання міністром п. 1, 2 ч. 1 ст. 44 цього Закону (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України)”.

На основі проведеного дослідження особливостей посади, умов проходження служби тощо пропонуємо до встановлених чинним законодавством підстав втрати статусу державного політичного діяча: за рішенням Президента України, шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку (наприклад, у разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності) додати інші підстави; такі як: порушення державним політичним діячем Конституції України і законів України; втрата громадянства, виявлення факту подвійного громадянства, визнання судом державного політичного діяча недієздатним, винесення щодо нього обвинувального вироку суду та виїзд на постійне проживання в іншу країну. Ці підстави впливають з інших положень чинного законодавства – вимог щодо громадянства, відсутності судимості у кандидата на заняття посади тощо, проте чітке визнання цих фактів підставами для втрати правового статусу державного політичного діяча зменшить кількість неоднозначного тлумачення та застосування законів України при звільненні з державних політичних посад і дають змогу уникнути адміністративних позовів з питань звільнення з публічної служби.

З реалізацією статусу державного політичного діяча та державного службовця тісно пов'язане питання визначення правового статусу патронатних службовців державних політичних діячів. За чинним законодавством на них поширюється дія законодавства про державну службу. З урахуванням мети та особливостей призначення таких осіб на посади, їх дорадчих, консультативних, допоміжних функцій при державному політичному діячеві, а також того, що завданням державних службовців є пред-

ставлення і захист інтересів держави, а за-
вданням патронатної служби є представ-
лення інтересів і консультування єдиної
особи – державного політичного діяча (що
підтверджується відповідними нормами За-
конів України “Про центральні органи ви-
конавчої влади” (2011 р.), “Про Кабінет
Міністрів України” (2011 р.)), вважаємо, що
патронатні службовці повинні мати особли-
вий статус, що обов’язково має бути відо-
бражено в чинному законодавстві.

Проведене дослідження свідчить про те,
що запропоновані вимоги та обмеження для
кандидатів на заняття посад державних
політичних діячів мають у своїй основі одну
з чотирьох демократичних засад форму-
вання публічної служби – реалізація ефек-
тивної політики держави щодо підбору кад-
рів органів публічної влади.

Серед очікуваних результатів упровад-
ження такого механізму є підвищення ефек-
тивності формування державної політики у
ввіреній державному політичному діячеві
сфері, прийняття якісних управлінських рі-
шень, зменшення кількості скарг на їх рішен-
ня, дії чи бездіяльність.

Істотною відмінністю державних полі-
тичних діячів від державних службовців, у
яких реалізація повноважень (у тому числі
й дискреційних) сполучена з рядом заборон
і обмежень, адміністративно-правовий ста-
тус державного політичного діяча передба-
чає обов’язкову політичну складову в його
діяльності, що, відповідно, не може не
впливати на прийняття ним рішень.

Дискреційне повноваження – це обме-
жений правом розсуд, який надається дер-
жавному політичному діячеві, уповноваже-
ному ухвалювати політичні та/або управ-
лінські рішення для оптимізації й індивіду-
алізації вирішення питань у межах закону.
Правомірними при реалізації дискреційних
повноважень можна вважати лише ті дії,
виконання яких супроводжувалося дотри-
манням спеціальних вимог, визначених від-
повідним Законом.

Такими обов’язковими умовами реаліза-
ції дискреційних повноважень державних
політичних діячів є: по-перше, об’єктив-
ність і неупередженість у діяльності, які
необхідно розуміти як прийняття зваженого
й об’єктивного рішення державними полі-
тичними діячами, на основі опоеднання їх
неупередженості й політичного інтересу;
по-друге, рівність перед законом – це уні-
фіковане застосування до фізичних і юри-
дичних осіб норм закону при регулюванні
тотожних правовідносин між якісно однорі-
дними групами суб’єктів; по-третє, пропор-
ційність у діяльності державного політично-
го діяча, яка виступає в ролі балансу або
припустимого для всіх суб’єктів правовід-
носин компромісу в процесі його політичної
діяльності; по-четверте, це доцільність у
прийнятті рішень з використанням дискре-
ційних повноважень. Для державного полі-

тичного діяча ця умова є визначальною у
його діяльності, адже він повинен постійно
ухвалювати рішення, засновані на виборі
між декількома невідомими, користуючись
саме принципом доцільності. Разом з тим
слід нагадати, що протиставлення доцільно-
сті й законності є недопустимим. До того ж,
дискреційні повноваження без належного
нормативно-правового регулювання й кон-
тролю над їхньою реалізацією є серйозним
корупціогенним фактором, що теж не може
залишатися без уваги вчених і практиків.

Механізмом боротьби з таким антисуспі-
льним явищем, як політична корупція, про-
понується ряд заходів, спрямованих на: за-
побігання політичній корупції (робота над
теоретичною основою виділення нового виду
корупційних правопорушень, зменшення ко-
рупційних ризиків у роботі державних полі-
тичних діячів, забезпечення постійного кон-
тролю з боку громадян, громадських організа-
цій та держави за діяльністю державних полі-
тичних діячів тощо), припинення протиправ-
них дій, що мають ознаки політичної корупції
(відсторонення державного політичного діяча
від виконання повноважень на час прове-
дження розслідування, зупинення дії актів,
прийняття яких пов’язується з протиправною
діяльністю) та відповідальність державних
політичних діячів (через закріплення окремо-
го складу адміністративного проступку, за-
стосування відповідних санкцій до державно-
го політичного діяча тощо).

З урахуванням особливостей правового
статусу державних політичних діячів, зок-
рема наявність у них політичних повнова-
жень, виділення особливого виду корупцій-
них діянь є важливим.

Враховуючи вищезазначене, пропонує-
мо доповнити Кодекс України про адмініст-
ративні правопорушення ст. 179-10 такого
змісту: “одержання неправомірної вигоди
або прийняття обіцянки/пропозиції такої
вигоди для себе чи інших осіб особою, на-
діленою публічними державно-владними
повноваженнями у сфері формування дер-
жавної політики, або на її вимогу іншим фі-
зичним чи юридичним особам з метою схи-
лити цю особу до протиправного викорис-
тання наданих їй службових повноважень
та пов’язаних із цим можливостей – тягне
за собою накладення штрафу від п’ятисот
до семисот п’ятдесяти неоподатковуваних
мінімумів доходів громадян з конфіскацією
незаконно одержаної неправомірної вигоди
матеріального характеру.”

Закріплення на законодавчому рівні осо-
бливих характеристик державних політич-
них діячів як суб’єктів корупційних правопо-
рушень та впровадження механізму протидії
політичній корупції надасть змогу уникнути
помилки при кваліфікації діянь цих суб’єктів,
враховуючи їх політичні функції

Висновки. Підбиваючи підсумок, слід
підкреслити важливість прийняття Основ
законодавства про публічну службу, які

мають стати нормативною основою співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах виконавчої влади, містити крім базових характеристик публічних службовців, ще й особливості державних політичних діячів і, як наслідок, сприяти запобіганню пробілів і колізій у законодавстві про публічну службу.

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 // Відомості Верховної

Ради України. – 2005. – № 35 (№ 35-36, 37). – Ст. 1358.

2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. №3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

Стаття надійшла до редакції 09.10.2014.

Армаш Н. А. Ключевые идеи относительно формирования статуса государственного политического деятеля

В статье обозначены пути и направления повышения эффективности регулирования административно-правового статуса государственных политических деятелей. В результате исследования предлагаются конкретные изменения в законодательстве Украины и принятие нового Закона Украины "О публичной службе".

Ключевые слова: государственные политические деятели, должность, эффективность, публичная служба.

Armash N. Key Ideas of Formation of State Status Political Figures

Devoted to the complex scientific and theoretical analysis of the administrative and legal status of state politicians. The concept and nature of the legal categories of "public political figure," "democratic principles of formation of public authorities", "political corruption", "competence" and so on.

A concept of "democratic principles of the formation of public power" by isolating its elements: equality of citizens of Ukraine to influence the activities of public authorities, legally enshrined algorithm of public authorities including decision-making, the existence of an effective mechanism of control over the creation and activities the public authorities, a clear policy on recruitment of executive power. The formal definition of these elements will control the process of building a democratic state, including in matters of staffing the public service.

The concept of reforming the public service in terms of administrative and legal status of state politicians. In particular, the goals, objectives and principles of the profession of public political figures, outlines the conditions of their effective operation;

In theoretically the necessity of the Law of Ukraine "On Public Service", which has become the normative basis of administrative and legal status politician and as a result, help avoid gaps and colic in legislation on public service.

Key words: administrative and legal status, state politician, public service.

МОЖЛИВІСТЬ ПОВЕДІНКИ ЯК НЕВІД'ЄМНА ОЗНАКА ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ

У статті доведено невід'ємність такої ознаки обов'язків платника податків, як можливість поведінки. Здійснено аналіз загальних понять "обов'язок" і "податок", а також з'ясовано їх ознаки. Окреслено співвідношення категорій "обов'язок платника податків" і "податковий обов'язок". Визначено ознаки податкового обов'язку. На прикладі обов'язку зі сплати податку доведено, що при його встановленні обов'язково слід враховувати можливість реалізації поведінки.

Ключові слова: обов'язок, податок, обов'язок платника податків, податковий обов'язок, можливість, платоспроможність.

Традиційно "обов'язок", згідно з загально-теоретичним, галузевим або інституційним правовим аналізом цієї категорії, визначають через ознаки необхідності, належності певної поведінки, забезпеченості останньої державним примусом тощо. Трапляються лише поодинокі дослідження, які приділяють увагу тому, що встановлена нормою права поведінка за своїм змістом та формою повинна бути *потенційно можливою*. Однак, лише при дотриманні такої передумови нормативність права може трансформуватися в урегульованість суспільних відносин. Тобто лише таким способом буде діяти механізм правового регулювання як "узятя в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини" [1, с. 267].

Метою статті є обґрунтування тези про те, що можливість встановленої та такої, що вимагає норма права, поведінки платника податків є необхідною й невід'ємною ознакою його обов'язків.

Науковою базою при написанні статті стали праці як представників загальної правової доктрини (С. С. Алексєєва, О. В. Малька, М. І. Матузова, Ю. К. Толстого та ін.), так і фінансово-правової науки (Д. В. Винницького, П. М. Дуравкіна, О. В. Дьоміна, М. П. Кучерявенка, С. Г. Пепеляєва, Г. В. Петрової, Н. Ю. Пришви, А. О. Храброва, Д. М. Щокіна, О. Є. Якушкіної та ін.). Нemoжливим був би повний розгляд зазначеного питання без звернення до здобутків економічної науки та філософії (робіт Д. С. Мілля, Ж. Б. Сея, А. Сміта, Ж.-Ж. Руссо та ін.).

Здійснюючи спробу довести невід'ємність такої ознаки обов'язків платника податків, як можливість поведінки, ми почнемо з аналізу загальних понять "обов'язок" і "податок", а також з'ясування їх ознак; окреслимо співвідношення категорій "обов'язок платника податків" і "податковий обов'язок"; визначимо ознаки податкового обов'язку; детально зупинимось на дослідженні обов'язку зі сплати податку та

спробуємо довести, що при його встановленні обов'язково потрібно враховувати можливість реалізації поведінки.

1. Обов'язок. Традиційно розкриття поняття прав і свобод здійснюється через категорію правової можливості, а юридичних обов'язків – через категорію правової необхідності [8, с. 6]. Так, згідно з позицією Ю. К. Толстого, юридичним обов'язком є приписана зобов'язаній особі міра необхідної поведінки, якій особа повинна слідувати відповідно до вимог уповноваженої з метою задоволення її інтересів [13, с. 46]. Юридичний обов'язок може бути: а) обов'язком активної поведінки; б) обов'язком пасивної поведінки; в) обов'язком зазнати заходів державно-примусового впливу (санкцій) [1, с. 369]. Крім кореспонденції юридичного обов'язку певному суб'єктивному праву чи інтересу та структурних складників його змісту, науковці звертали свою увагу й на інші ознаки правового обов'язку – його формальну закріпленість, зумовленість нормою об'єктивного права тощо.

Так, за словами Г. Ф. Шершеневича, "правовий обов'язок є суцільним продуктом норм об'єктивного права, яким його існування зумовлюється так само, як і існування суб'єктивного права. ... Якщо правовий обов'язок базується на нормі права, то не може бути правового обов'язку поза правом" [14, с. 210, 211]. Ще Кельзен зазначав: "Подумки можна собі уявити такий правовий порядок, у якому суб'єктивним правам взагалі не буде місця; соціалістична держава майбутнього у своїх антиіндивідуалістичних тенденціях може зайти так далеко, що вона всіх суб'єктів пов'яже обов'язком і нікому не надасть прав, – проте неможливо собі уявити правовий порядок, у якому не буде правових обов'язків" [14, с. 209].

2. Податок. За визначенням Рау, податки або державно-господарські доходи – це ті доходи, що отримуються примусово у вигляді різних платежів (мита) за надані державою окремим підданим послуги або платежів (податків), які беруться державою ніби за саму належність до певної держави [7, с. 204, 205]. Відповідно до ст. 6 Податкового кодексу України, податком є обо-

в'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податків відповідно до цього Кодексу [6]. Серед ознак податку визначають, зокрема, такі: обов'язковість; безумовність; адресність (спрямованість до бюджету відповідного рівня); нецільовий характер; безоплатність; безповоротність; грошова форма тощо [11, с. 30–39].

При цьому дуже рідко звертають увагу на те, що обов'язковість податку повинна передбачати можливість виконання платником обов'язку щодо сплати податку. Конституція Королівства Сербів, Хорватів і Словен 1921 р. у ст. 21 встановлювала класичні обов'язки підпорядкування законам, служіння загальнодержавним інтересам, захисту вітчизни і сплати податків відповідно до своїх господарських можливостей [5, с. 46–47]. Якщо держава зацікавлена у фінансовому забезпеченні своїх функцій, задоволенні суспільного інтересу, своєчасному отриманні бюджетних коштів, недостатньо просто закріпити податковий обов'язок. Законодавець повинен виходити з того, що та модель поведінки, що закріплена, повинна бути реально здійснюваною.

3. "Обов'язок платника податків" і "податковий обов'язок". Питання співвідношення цих двох категорій, безумовно, має викликати потребу більш детального дослідження. Чинне податкове законодавство визначає перелік "обов'язків платників податків" (у ст. 16) і надає дефініцію самого "податкового обов'язку" (у ст. 36) [10]. Порівняно із чинним раніше законодавством [12, ст. 9], Податковий кодекс України істотно розширив перелік обов'язків платників податків. На сьогодні останній містить 13 пунктів, з яких деякі закріплюють більш ніж один видовий обов'язок платника. Окрім кількісних змін, у легальному закріпленні системи обов'язків платника податків відбулися також і зміни якісні – у деяких випадках шляхом закріплення на рівні закону тих обов'язків, що раніше могли визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, в інших – як результат уведення нових вимог необхідної поведінки платника.

Податковим обов'язком визнається обов'язок платника податків обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені цим Кодексом, законами з питань митної справи [10, п. 36.1. ст. 36]. На наш погляд, запропонована законодавцем структура податкового обов'язку є штучним поєднанням трьох обов'язків платника податків, передбачених пп. 16.1.2. – 16.1.4 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України:

- вести в установленому порядку облік доходів і витрат, складати звітність, що стосується обчислення і сплати податків та зборів;
- подавати до контролюючих органів у порядку, встановленому податковим і митним законодавством, декларації, зві-

- тність та інші документи, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів;
- сплачувати податки та збори в строки та в розмірах, встановлених цим Кодексом та законами з питань митної справи.

Якщо законодавець пішов шляхом закріплення податкового обов'язку у широкому розумінні [6, с. 253], тобто через систему трьох видових обов'язків платника податків (обов'язку з податкового обліку, обов'язку зі сплати податку та обов'язку з податкової звітності), то навряд чи це визначення можна назвати таким, що змістовно повно розкриває усю сукупність обов'язків, які становлять кожний із зазначених блоків і, як наслідок, податковий обов'язок у цілому. Так, поза увагою законодавця залишились такі складові обов'язку з податкового обліку, як обов'язки: стати на облік у контролюючих органах у порядку, встановленому законодавством України; повідомляти контролюючим органам за місцем обліку такого платника про його ліквідацію або реорганізацію протягом трьох робочих днів з дня прийняття відповідного рішення (крім випадків, коли обов'язок здійснювати таке повідомлення покладено законом на орган державної реєстрації); повідомляти контролюючі органи про зміну місцезнаходження юридичної особи та зміну місця проживання фізичної особи – підприємця. Крім того, обов'язок забезпечувати збереження документів, пов'язаних з виконанням податкового обов'язку, протягом строків, установлених цим Кодексом, цілком логічно відноситься до родового обов'язку з податкової звітності, а обов'язки, закріплені у пп. 16.1.5, 16.1.6 п. 16.1 ст. 16, стосуються обов'язку з обліку об'єктів оподаткування [2, с. 90–91].

4. Ознаки податкового обов'язку. Ураховуючи сутнісні ознаки юридичного обов'язку та податку, вчені по-різному підходять до визначення переліку ознак податкового обов'язку. Так, наприклад, ознаками податкового обов'язку визначаються такі: 1) він є безумовним та безвідмовним; 2) він є мірою закріпленої в нормах податкового права належної поведінки зобов'язаних осіб податкових правовідносин; 3) він є конституційним обов'язком і базується на конституційній нормі-принципі; 4) стрижнем, центром податкового обов'язку є обов'язок сплатити певну суму грошових коштів до відповідного бюджету; 5) він є складним (вміщує у собі сукупність обов'язків, що покладаються на зобов'язаних осіб для забезпечення належної сплати податків і зборів); 6) він має імперативний характер (виключає право вибору зобов'язаних осіб щодо його прийняття або неприйняття); 7) він є особливим публічно-правовим обов'язком (його встановлення та виконання безпосередньо пов'язано з матеріальним забезпеченням функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування); 8) він є суспільно необхідним (зумовлюється потребами суспільства, які забезпечуються, у тому числі за рахунок по-

даткових надходжень до відповідних бюджетів); 9) формою виразу податкового обов'язку є зобов'язуючі та забороняючі норми податкового законодавства [3, с. 44, 45].

Встановлюючи податковий обов'язок, держава виражає та формалізує свою потребу в такому джерелі публічних доходів та вимагає певної поведінки від платників податків. Це має свій вираз у ознаках необхідності та належності визначеної нормою податкового законодавства поведінки платників. У податках, метою справляння яких є публічна мета фінансового забезпечення діяльності держави та муніципальних утворень, відображається публічний інтерес держави та загальна соціальна необхідність надходження відповідних грошових коштів. Належність поведінки, окресленої диспозицією зобов'язуючої податково-правової норми, гарантується можливістю застосування заходів державного примусу у разі невиконання або неналежного виконання податкового обов'язку. Належність поведінки платника податків може бути деталізовано за складовими процедурного регулювання податкового обов'язку, а саме щодо особи, строку, місця, розміру, форми, способу виконання.

Однак, для обґрунтованого очікування державою належного виконання податкового обов'язку всіма платниками податків при його встановленні, при формулюванні конкретних меж поведінки законодавець повинен враховувати, що зобов'язана особа об'єктивно зможе реалізувати таку модель поведінки. Дуже часто така можливість формально "презюмується", без перевірки об'єктивних підстав і реальності таких висновків.

Особливо гостро питання врахування законодавцем потенційної здатності обов'язку бути реалізованим постає у сфері оподаткування. В основі цього лежать декілька чинників. По-перше, сфера оподаткування характеризується підвищеною напруженістю та конфронтацією інтересів – приватних і публічних. В умовах панування загальновищаної позиції превалювання публічного інтересу, приватні інтереси потребують додаткової уваги та гарантій захисту. По-друге, ставки податків повинні встановлюватися, виходячи з економічно обґрунтованих показників. Рівень ставок, спосіб визначення бази оподаткування, податкові пільги – це ті важелі, що впливають на загальний рівень податкового навантаження, а відповідно, і на реальну спроможність платників податків виконувати свій податковий обов'язок.

5. Можливість як невід'ємна ознака податкового обов'язку. Певну спробу закріпити таку ознаку податкового обов'язку, як міра можливої поведінки, законодавець зробив при визначенні *принципу соціальної справедливості* – установа податків і зборів відповідно до платоспроможності платників податків [10, пп. 4.1.6 п. 4.1 ст. 4]. Принцип платоспроможності при оподаткуванні (*ability-to-pay principle of taxation*), початково розроблений економічною наукою, базується на тому, що податок повинен

справлятися з тих, хто здатен його сплачувати. Виходячи із цього принципу, держава покладає основний тягар податків і зборів на осіб, що мають високі доходи. Іноді цей принцип пов'язують виключно з прогресивним оподаткуванням, однак однозначність таких висновків є дискусійною. Свій внесок у розвиток принципу платоспроможності зробили швейцарський філософ Ж.-Ж. Руссо (1712–1778), французький економіст Ж. Б. Сей, (1767–1832), англійський економіст Д. С. Мілль (1806–1873) та ін.

На нашу думку, зміст невід'ємної ознаки податкового обов'язку – можливість поведінки, визначеної податковою нормою, – на прикладі обов'язку зі сплати податку визначається саме через принцип установа податків відповідно до платоспроможності платників податків. Навряд чи можна погодитись, що такий принцип вміщується тільки в названому Податковим кодексом України принципі соціальної справедливості. Зазначена засада системно відображається та підкріплюється й низкою інших принципів: а) рівності всіх платників перед законом; б) нейтральності оподаткування – установа податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоспроможності платника податків; в) рівномірності та зручності сплати – установа строків сплати податків та зборів, виходячи із необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками тощо [10, пп. 4.1.2, 4.1.8, 4.1.10 п. 4.1 ст. 4].

Пунктами 1 і 3 ст. 3 Податкового кодексу Російської Федерації закріплено, що при встановленні податків ураховують фактичну спроможність платника податків до сплати податку. Податки і збори повинні мати економічне підґрунтя і не можуть бути свавільними [9]. З метою забезпечення регулювання оподаткування, відповідно до Конституції, принцип рівності вимагає врахування фактичної спроможності платника податків до сплати податків, виходячи з правових принципів справедливості та співрозмірності, тому принцип всезагальності та рівності оподаткування тісно пов'язаний з принципом обґрунтованості та співмірності оподаткування. У п. 3 ст. 3 Податкового кодексу Російської Федерації законодавець визначає два основних критерії обґрунтованості податків і зборів, вони: а) повинні мати економічне обґрунтування; б) не можуть бути довільними. Дотримання принципу співмірності оподаткування означає, що при встановленні податку на підставі п. 1 ст. 3 Податкового кодексу Російської Федерації була врахована фактична спроможність платника податку до його сплати [4, с. 30].

Висновки. На те, що обов'язковість податку повинна передбачати можливість виконання платником обов'язку щодо сплати податку, дуже рідко звертають увагу. Однак, якщо

держава зацікавлена у фінансовому забезпеченні своїх функцій, задоволенні суспільного інтересу, своєчасному отриманні бюджетних коштів, недостатньо просто закріпити податковий обов'язок. Законодавець повинен виходити з того, що та модель поведінки, що закріплена, повинна бути реально здійснюваною. Зміст невід'ємної ознаки податкового обов'язку – можливість поведінки, визначеної податковою нормою, – на прикладі обов'язку зі сплати податку визначається саме через принцип установаження податків відповідно до платоспроможності платників податків. Цей принцип відображається у: а) принципі соціальної справедливості; б) рівності всіх платників перед законом; в) нейтральності оподаткування; г) рівномірності та зручності сплати.

Список використаної літератури

1. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2009. – 576 с.
2. Васильева А. Г. Обязанности в правовом статусе налогоплательщиков [Электронный ресурс] / А. Г. Васильева // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 89–93. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12vagcpp.pdf>.
3. Дуравкин П. М. Забезпечення виконання податкового обов'язку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дуравкин Павло Михайлович. – Харьков, 2010. – 205 с.
4. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, частям первой и второй / под общ. ред. Ю. Ф. Квашин. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт-Издат, 2009. – 1331 с.
5. Конституции буржуазных стран : в 4 т. / под ред. Ю. В. Ключникова. – Москва ; Ленинград : Соцэкгиз, 1936. – Т. 2. Средние и малые европейские страны. – 664 с.
6. Кучерявенко М. П. Податкове право України: Академічний курс : підручник / М. П. Кучерявенко. – Київ : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – 701 с.
7. Лебедев В. А. Финансовое право : учебник / В. А. Лебедев. – Москва : Статут, 2000. – 461 с.
8. Летнянчин Л. И. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. И. Летнянчин. – Харьков, 2002. – 19 с.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
11. Податковий кодекс України: науково-практичний коментар : у 3 ч. / М. П. Кучерявенко, І. Л. Самсін, І. Х. Темкіжев та ін. ; [за ред. М. П. Кучерявенка та І. Х. Темкіжева]. – Харьков : Право, 2012. – Ч. 1. – 810 с.
12. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 р. № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 510.
13. Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ю. К. Толстой. – Львов : Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. – 88 с.
14. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права : учеб. пособ. : в 2 т. / Г. Ф. Шершеневич. – Москва : Юридический колледж МГУ, 1995. – Т. 2. – Вып. 2, 3, 4. – 362 с.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2014.

Васильева А. Г. Возможность поведения как неотъемлемый признак налоговой обязанности

В статье доказана неотъемлемость такого признака обязанностей налогоплательщика, как возможность поведения. Осуществлен анализ общих понятий "обязанность" и "налог", а также выяснены их признаки. Определено соотношение категорий "обязанность налогоплательщика" и "налоговая обязанность". Установлены признаки налоговой обязанности. На примере обязанности по уплате налога доказано, что при ее установлении обязательно должна учитываться возможность реализации поведения.

Ключевые слова: обязанность, налог, обязанность налогоплательщика, налоговая обязанность, возможность, платежеспособность.

Vasilieva A. Opportunity Behavior as an Inherent Feature of the Tax Obligations

Traditionally, the "duty", whether general theoretical, sectoral or institutional legal analysis of this category is determined through signs need, membership defined behaviors provision latest state coercion and more. There are only a few studies that pay attention to that established rule of law behavior in content and form to be potentially possible. However, only if the normative preconditions such rights can be transformed into orderliness of social relations. That is, only in this way will act as a mechanism of regulation "is taken in the unity of the legal means by which provided effective legal impact on social relations". The purpose of this article was the justification of the thesis that the possibility of such established and required by rule of law, the taxpayer's behavior is a necessary and integral feature of his duties.

In the article author argues inalienability of such a feature of taxpayer's obligations as a possibility to conduct. The analysis of the general concepts of "obligation" and "tax" is done and the features of the latters are revealed. The correlation of such categories as "obligation of the taxpayer" and "tax obligation" is outlined. Features of the tax duty are listed. On the example of obligation to pay tax it is shown, that when it is being installed possibility of behavior must be taken into account.

Key words: obligation, tax, taxpayer's obligation, tax obligation, possibility, ability to pay.

ПОДАТКОВЕ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ЯК СФЕРА ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

У статті досліджено співвідношення конструкцій "обов'язок" та "зобов'язання". При характеристиці співвідношення цих категорій проаналізовано положення Конституції та податкового законодавства України й Азербайджанської Республіки. Здійснено порівняльну характеристику закріпленого в законодавчих актах зазначених країн поняття податкового обов'язку. Обґрунтовано логічність заміни "податкового зобов'язання" на "суму податку".

Ключові слова: обов'язок, зобов'язання, податково-правове регулювання, фінансова діяльність, сума податку.

Співвідношення конструкцій "обов'язок" та "зобов'язання" є однією з найбільш дискусійних проблем у сучасному фінансовому праві. Низка авторів, базуючись на імперативній природі фінансової діяльності, сукупності фінансово-правових норм як безапеляційних владних приписів, виходить з того, що найбільш зручним при аналізі фінансової діяльності є застосування конструкції "обов'язок". Інші фахівці вважають логічним та послідовним використання конструкції "зобов'язання" при регулюванні як фінансової діяльності в цілому, так і окремих її інституційних складових. Ми вважаємо, що є певна послідовність у більш виваженішому застосуванні таких понять. До проблеми співвідношення категорій "обов'язок" і "зобов'язання" у своїх працях зверталися Д. В. Вінницький, Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, І. Л. Самсін та ін. Саме праці цих авторів стали підґрунтям нашого дослідження.

Метою статті є аналіз категорій "обов'язок" та "зобов'язання" на прикладі законодавчої регламентації в Україні й Азербайджанській Республіці та визначення найбільш доцільної з них при закріпленні в актах законодавства.

Безумовно, коли йдеться про фінансово-правові норми, які передбачають оформлення владного наказу від публічного суб'єкта зобов'язаній особі, то це має набувати форми обов'язку, коли останній вимушений будувати свою поведінку виключно так, як це закріплено імперативною нормою. Найбільш яскраво це проілюстровано в податковому праві, де однією з найбільш принципових і вихідних категорій є саме обов'язок: "кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом" [1, ст. 67]. У режимі податково-правового регулювання платник податку переважно має обов'язки, тоді як повноваження владного суб'єкта стосуються прав. Тобто на рівні окремих інститутів використовується переважно конструкція обов'язку.

Дійсно, при використанні конструкції "обов'язок" порушується рівновага зустрічних прав і обов'язків осіб, які протистоять один одному в правовідносинах. Так, платник має обов'язок сплатити податок та незначну кількість прав (які в деяких випадках мають характер гасел). Водночас, контролюючі органи мають права щодо контролю за виконанням платниками своїх обов'язків та ніяких обов'язків щодо них. Конструкція обов'язку простежується і в інших фінансово-правових інститутах. Наприклад, при регулюванні такої стадії фінансової діяльності, як правове регулювання публічних видатків. У цій ситуації вже публічний суб'єкт має обов'язок виділяти кошти та фінансувати відповідні заходи (освіта, медицина, правопорядок тощо) за рахунок коштів, зібраних і розподілених на попередніх стадіях. Водночас, зобов'язані особи мають право вимагати своєчасного та якісного фінансування. Механізм обов'язку працює, але змінюється напрям делегування імперативного припису. Порівняно із податковим регулюванням владна та зобов'язана особа міняються місцями.

На нашу думку, досить логічним є застосування конструкції "зобов'язання" при узагальненому погляді на всю фінансову діяльність, при об'єктивному поєднанні окремих фінансово-правових інститутів чи підгалузей у єдину систему. У цих умовах конструкція "зобов'язання" якраз і може бути необхідною. Наприклад, при єдиному погляді на сукупність регулювання публічних доходів та публічних видатків. Так, при регулюванні відносин щодо формування публічних доходів у владних суб'єктів виникають права, тоді як у зобов'язаних – обов'язки. Але вже при регу-

люванні публічних видатків владні особи набувають переважно обов'язків, тоді як зобов'язані особи – прав. Таким чином, якщо розглядати ці дві підгалузі як єдине угруповання (а воно за своєю природою таким і є, бо поєднує єдині – фінансово-правові норми), виникає логічна конструкція “зобов'язання”. При цьому у владного суб'єкта є права (контролювати виконання обов'язків зобов'язаними особами у процесі формування публічних доходів) та обов'язки (своєчасно та в повному обсязі фінансувати та забезпечувати відповідні потреби держави та територіальних громад), тоді як у зобов'язаних осіб також є обов'язки (своєчасно та в повному обсязі передавати кошти для формування публічних доходів) та права (отримувати відповідне фінансування соціальних та інших, визнаних державою та територіальними громадами, потреб).

Але, звісно, без використання категорії “обов'язок” і саме імперативного обов'язку зрозуміти природу фінансової діяльності неможливо. Одним з найбільш значущих інститутів фінансової діяльності є податкове регулювання. Саме в податковому праві і має йтися про застосування конструкції “обов'язок”. Фактично, на цьому будується і конституційне регулювання в цій сфері. Конституційний припис азербайджанського законодавця виглядає трохи інакше, ніж ст. 67 Конституції України. Так, ст. 73 “Податки та інші державні збори” Конституції Азербайджанської Республіки визначає, що сплачувати встановлені законом податки та інші державні збори в повному обсязі та своєчасно є обов'язком кожного. Ніхто не може бути примушений сплачувати податки та інші державні збори за відсутності передбачених законом підстав та поза обсягом, визначеним у законі. При такому підході сплата податків та зборів не передбачає ніяких підстав домовленостей, договорів, а виконується через механізм обов'язку.

Зрозуміло, що акцент саме на обов'язок має делегуватись і безпосередньо до податкового законодавства. На сьогодні такого не відбулося. Податковий кодекс України використовує як конструкцію “обов'язок”, так і “зобов'язання”. Немає чіткого розуміння і в співвідношенні цих понять Податковому кодексу Азербайджанської Республіки. Так, ст. 77 цього акта називається “Податкове зобов'язання”. Водночас, п. 77.1 ст. 77 Податкового кодексу Азербайджанської Республіки визначає податкове зобов'язання як обов'язок платника сплатити податки, в тому числі поточні податкові платежі у випадках і порядку, що визначені цим Кодексом. Виникає декілька питань. По-перше, яким чином у такій редакції співвідносяться податки й податкові платежі, бо визначення останніх у Податковому кодексі Азербайджанської Республіки відсутнє? Чи входять до податкових платежів різні варіанти донарахувань на податкове зобов'язання (пеня, штрафи), чи включають лише податки? По-

друге, чому податкове зобов'язання пов'язується лише із сплатою податку, а поза межами законодавчого регулювання опиняються в цій ситуації обов'язки з податкового обліку та податкової звітності? По-третє, яким чином і назва, і зміст ст. 77 узгоджуються із ст. 85 “Строки виконання обов'язків зі сплати податку” Податкового кодексу Азербайджанської Республіки? Так, єдиний кодифікований акт містить категорії як “обов'язок”, так і “зобов'язання”, що суперечить як формальній логіці, так і послідовності законодавця.

Трохи інакше регулюються такі відносини в Податковому кодексі України. У цьому акті використовуються як конструкція “обов'язок”, так і “зобов'язання”. У ст. 14 Податкового кодексу України визначено податкове зобов'язання як суму коштів, яку платник податків, у тому числі податковий агент, повинен сплатити до відповідного бюджету як податок або збір на підставі, в порядку та строки, визначені податковим законодавством (у тому числі сума коштів), визначена платником податків у податковому векселі та несплачена в установленій законом строк [2, пп. 14.1.156 п. 14.1 ст. 14]. Тобто податкове зобов'язання, відповідно до чинного податкового законодавства України, виступає лише сумою податку, який має перерахувати платник податку до бюджету. Використання категорії “податкове зобов'язання”, на нашу думку, не фундаментальний виважений принцип податкового регулювання, а данина історії. Справа в тому, що на початку ХХІ ст. в податкове законодавство було запроваджено поняття податкового зобов'язання, без якої-небудь додаткової аргументації та пояснення. Саме про це йшлося в Законі України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та додержавними цільовими фондами” [3; 4]. Тобто конструкція “зобов'язання” в податковому регулюванні – це не той об'єкт, на заміну якого в жодному разі погодитись не можна. Саме тому, на наш погляд, було б зручніше для єдності термінології “податкове зобов'язання” змінити на “суму податку”.

Більш привабливим є підхід українського законодавця до визначення та закріплення змісту саме податкового обов'язку. Так, ст. 36 “Податковий обов'язок” Податкового кодексу України під податковим обов'язком визначає обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені цим Кодексом, законами з питань митної справи [2, п. 36.1 ст. 36]. Хотілося б звернути увагу на дві обставини, принципово важливі при такому визначенні. По-перше, йдеться саме про обов'язок, а не зобов'язання. Більше того, у п. 36.3 ст. 36 цього акта наголошено, що податковий обов'язок є безумовним і першочерговим стосовно інших неподаткових обов'язків платників податків, крім випадків, перед-

бачених законом. По-друге, визначення податкового обов'язку охоплює його триланковість, що передбачає деталізацію та виконання обов'язку з податкового обліку, обов'язку зі сплати податку та обов'язку з податкової звітності. При цьому важливо звернути увагу на сполучення "та/або". Йдеться в цьому випадку про те, що у платника може й не бути обов'язку із сплати (використовує відповідні податкові звільнення тощо), але обов'язки щодо обліку та звітності залишаються. Вони мають такий самий безумовний та імперативний характер і невиконання їх є об'єктивною підставою для притягнення до відповідальності.

Стаття 37 "Виникнення, зміна і припинення податкового обов'язку" та ст. 38 "Виконання податкового обов'язку" формують закінчене уявлення законодавця щодо завершення родової конструкції податкового обов'язку. Сукупність ст. 36–38 Податкового кодексу України закріплює підхід до податкового обов'язку як сукупності процедур, що регулюють поведінку зобов'язаного суб'єкта. Безумовно, у подальшому законодавець повертається до цього, але в більш вузькому значенні. Йдеться про два випадки. З одного боку, в Розділі II "Адміністрування податків, зборів, (обов'язкових платежів)" деталізовано процес розрахунку суми податку, застосування засобів забезпечення виконання податкового обов'язку, визначення податкового боргу тощо, але всі вони стосуються визначення саме суми податку. З іншого боку, деталізація здійснюється і за кожним податком чи збором окремо у відповідному розділі (починаючи з Розділу III), який регулює сплату відповідного окремого платежу.

Азербайджанський законодавець підхід до визначення цілісної конструкції податкового зобов'язання починає зі ст. 77 "Податкове зобов'язання", про що вже йшлося вище, та продовжує фактично до ст. 94 Податкового кодексу Азербайджанської Республіки. Сюди входять норми, які регулюють виконання зобов'язань зі сплати податку (як у цілому, так і в окремих випадках), розрахунок та сплата податку (як безпосередньо платником, так і податковими органами), повідомлення та місце сплати податку, повернення зайве стягнутих податків та

порядок погашення заборгованостей, опис майна та порядок утримання податку за його рахунок, відповідальність за неперераховані своєчасно податки до бюджету, списання безнадійних боргів та тягар доказування.

Висновки. Отже, на нашу думку, підхід українського законодавця більш логічний, що передбачає розмежування загального підходу до визначення та характеристики податкового обов'язку за трьома напрямками: родові визначення, загальні засади адміністрування, використання за кожним окремим платежем. Статті 77–94 Податкового кодексу Азербайджанської Республіки змішують таку сукупність законодавчих норм, хоча вони мають не зовсім однакові мету й характер реалізації. Безумовно, мета всіх норм податкових кодексів єдина – регулювання податкових відносин, але є певні особливості у їх використанні. Так, при визначенні Податкового кодексу (це переважно Загальні положення) йдеться про закріплення норм-дефініцій, використання матеріальних приписів. Адміністрування податків та зборів (розрахунок суми податку, засоби забезпечення виконання обов'язку, адміністративне оскарження тощо) забезпечується процедурними нормами. Реалізація ж податкового обов'язку на рівні окремих платежів вже набуває видової специфіки при виникненні такого обов'язку та засобів його реалізації.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
3. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21.12.2000 р. № 2181-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №10. – Ст. 44.
4. Про податок на додану вартість : Закон України від 03.04.1997 р. № 168/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 21. – Ст. 156.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2014.

Дамирчиев М. А. Налоговое обязательство как сфера финансовой деятельности (на примере налогового законодательства Азербайджанской Республики)

В статье исследовано соотношение конструкций "обязанность" и "обязательства". При характеристике соотношения этих категорий проанализированы положения Конституции и налогового законодательства Украины и Азербайджанской Республики. Представлена сравнительная характеристика закрепленного в законодательных актах указанных стран понятия налоговой обязанности. Обосновано логичность замены "налогового обязательства" на "сумму налога".

Ключевые слова: обязанность, обязательство, налогово-правовое регулирование, финансовая деятельность, сумма налога.

Damercheev M. Tax Liability as a Sphere of Financial Activity (for Example, the Tax Legislation of the Azerbaijan Republic)

To research of value structures "duty" and "obligation". The author believes that when it comes to financial and legal provisions that provide powerful processing order of a public entity must face,

this should take the form of duty, when the latter is forced to build their behavior by only way that enshrined this peremptory norm. When in tax and regulation taxpayer preferably has responsibilities, while the ruling powers relating to the subject of rights, but duty construction seen in other financial and legal institutions (such as the regulation of public expenditure). However, the author believes that the application is quite logical construction "obligation" in the summary view of the entire financial activity, an objective combination of certain financial and legal institutions or sub-sectors into a single system. In characterizing the correlation between the categories "duty" and "obligation" by resorting to value the Constitution and tax legislation of Ukraine and Azerbaijan. The author notes that the Tax Code of Ukraine uses design as "duty" and "obligation", while there is no clear understanding in the ratio of these concepts with a view to the Tax Code of the Azerbaijan Republic. Comparative characteristics set forth in the legislation referred to the concept of tax obligation, based on which determined that a more logical approach Ukrainian legislators in distributing general approach to the definition and characteristics of the tax obligation in three areas: the generic definition of general principles administration, use for each payment. Done a little insight into the history, given that the author concluded that the use of the category "tax liability" - not a fundamental principle of a balanced tax regulations, and a tribute to history. Based on the analysis, the author points out that it would be more convenient for the unity of the terminology "tax liability" changed to "income taxes".

Key words: duty, commitment, tax and regulation, financial activities, the amount of tax.

УДК 347.73: 351.822

А. В. Джавага

аспірант
Класичний приватний університет**НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ
ЯК СУБ'ЄКТ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ**

У статті досліджено повноваження Національного банку України у сфері здійснення валютного регулювання й контролю, доцільність розробки та прийняття Банківського кодексу України, фундаментальною основою якого має стати розмежування публічно-правових і приватно-правових засад у регулюванні правовідносин за участю банків, упровадження нового наглядного інструменту в системі Національного банку України – інституту кураторства відповідної фінансової установи, нагляд за дотриманням фінансовими установами банківського законодавства України, нормативно-правових актів Національного банку України. Запропоновано створити спеціальний наглядовий орган Національного банку України – Комітет банківського нагляду та затвердити Положення про нього.

Ключові слова: валютний контроль, лібералізація, валютні операції, валютне бюро, запобігання, відмивання, валютне регулювання.

Особливість правового статусу Національного банку України подвійна й полягає в тому, що, по-перше, НБУ є як органом валютного регулювання, так і органом валютного контролю; по-друге, він не є при цьому органом державної влади.

Мета статті – дослідити правовий статус та функції Національного банку України як суб'єкта валютних відносин.

У працях таких науковців, як Є. А. Алісов, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк, С. Т. Кадькаленко, Є. В. Карманов, Т. А. Латковська, А. О. Монаєнко, С. М. Половко, О. Є. Северин, Т. О. Чернадчук, висвітлено проблеми правового регулювання валютних відносин, зокрема у сфері валютного регулювання й валютного контролю, у галузі регулювання валютних операцій, відповідальності за порушення валютного законодавства тощо.

Деякі вчені зараховують НБУ до органів державної влади, незважаючи на його відсутність у переліку державних органів, закріпленому в Конституції України. Так, на думку П. С. Пацурківського, Національний банк є органом державної влади, виходячи із змісту ст. 2 Закону України "Про Національний банк України" від 20.05.1999 р. № 679-XIV, яка закріплює положення про те, що Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України [3, с. 19].

Інші автори розглядають Національний банк як комплексний правовий інститут, який має особливу правову природу, що поєднує окремі ознаки державного органу й банківської установи. При цьому в юри-

дичному розумінні Національний банк не є ні тим, ні іншим [1, с. 268].

Т. А. Латковська підкреслила, що незалежність Національного банку України від органів державної влади зовсім не означає, що він незалежний від України як держави з усіх питань – він має бути незалежний тільки з питань захисту й забезпечення стійкості національної грошової одиниці [2, с. 114]. Хоча роль такої незалежності не можна переоцінити. Так, на нашу думку, незалежний центральний банк – це один із засадничих принципів побудови верхнього рівня банківської системи ринкового типу.

Наявність управлінських функцій не визначає організаційно-правового статусу юридичної особи. Однією з основних ознак органів державної влади є їх фінансування власником. А власником майна Національного банку України є держава. Проте, держава не фінансує Національний банк України. Він здійснює свої витрати за рахунок власних коштів. Так, відповідно до ст. 3 Закону України "Про Національний банк України" від 20.05.1999 р. № 679-XIV, джерелами формування статутного капіталу Національного банку є доходи його кошторису, а при необхідності – Державний бюджет України.

Відповідно до ст. 4 цього ж Закону, Національний банк України є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у визначених цим Законом випадках – також за рахунок Державного бюджету України. Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні.

Ця обставина унеможлиблює віднесення Національного банку України до органів державної влади.

З іншого боку, Національний банк наділений владними повноваженнями, такими як ліцензування банківської діяльності, здійснення контрольних повноважень у сфері валютних відносин тощо.

НБУ стоїть на чолі всієї банківської системи України, яка складається з Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені й діють на території України відповідно до положень цього Закону та інших законів України.

Згідно зі ст. 2 Закону України "Про банки і банківську діяльність" від 07.12.2000 р. № 2121-III, банк – це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків.

Діяльність Національного банку України базується на таких Законах України, як "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93.

При цьому деякі з вказаних законодавчих актів регулюють саме банківську діяльність, інші – лише окремі її аспекти.

Зважаючи на такий масив нормативно-правових актів, що регулюють банківську діяльність, у літературі існує думка про доцільність розробки та прийняття Банківського кодексу України, фундаментальною основою якого має стати розмежування публічно-правових і приватно-правових начал у регулюванні правовідносин за участю банків.

На наш погляд, Національний банк України, а також уповноважені ним комерційні банки та інші фінансові установи вступають у правовідносини настільки різноманітні, що кодифікувати нормативні правові акти, які регулюють ці правовідносини, у єдиний кодекс без неспівимірною збитку неможливо.

Національний банк України має широке коло повноважень, що властиво не всім центральним банкам світу. Так, наприклад, центральні банки країн, що утворюють Європейський Союз, передали велику частину своїх повноважень Європейському центральному банку, що не могло не позначитися на суверенітеті цих країн.

Свої функції й повноваження, передбачені чинним законодавством України, НБУ здійснює незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування. При цьому, відповідно до ст. 51 Закону України "Про Національний банк України", Національний банк підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень.

Підзвітність означає:

1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку Верховною Радою України за поданням Президента України;

2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку;

3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку;

4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;

5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Національний банк України щоквартально надає інформацію Президенту України, Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності щодо безготівкової емісії у відповідному періоді, а саме:

- проведення операцій з рефінансування банків;
- проведення інтервенцій на міжбанківському валютному ринку;
- проведення операцій на фондовому ринку.

Національний банк України має право подавати Президенту України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України.

Національний банк щорічно подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:

- до 15 березня – прогностичні монетарні показники на наступний рік;
- до 1 квітня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України;
- до 1 вересня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України.

Основною метою діяльності Національного банку України у сфері валютного регулювання і валютного контролю є захист і забезпечення стійкості національної валюти. У виконання цієї мети НБУ, відповідно до ст. 7 Закону України "Про Національний банк України", Національний банк України виконує такі функції:

1) відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику;

2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг;

3) виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування;

4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна;

5) організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу;

6) регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками;

7) визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створює та забезпечує безперервне, надійне та ефективне функціонування, розвиток створених ним платіжних та облікових систем, контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;

8) здійснює банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі;

9) здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків;

10) веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем;

12) складає платіжний баланс, здійснює його аналіз та прогнозування;

13) представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;

14) здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій;

15) забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами;

16) аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінних та валютних відносин;

17) організує інкасацію та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видає ліцензії на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей;

18) реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі Національного банку;

19) бере участь у підготовці кадрів для банківської системи України;

20) визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи Національного банку;

21) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України;

22) здійснює методологічне забезпечення з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю;

22-1) здійснює відповідно до компетенції повноваження у сфері депозитарного обліку;

22-2) забезпечує облік і зберігання переданих йому цінних паперів та інших коштовностей, що конфісковані (заарештовані) на користь держави та/або таких, які визнані безхазайними, для чого може відкривати рахунки в цінних паперах у депозитарних установах;

23) здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом;

25) визначає порядок здійснення в Україні маршрутизації, клірингу та взаєморозрахунків між учасниками платіжної системи за операціями, які здійснені в межах України із застосуванням платіжних карток, емітованих банками-резидентами;

26) створює Засвідчувальний центр для забезпечення реєстрації, засвідчення чинності відкритих ключів та акредитації центрів сертифікації ключів, визначає порядок застосування електронного підпису, у тому числі електронного цифрового підпису в банківській системі України та суб'єктами переказу коштів;

27) видає ліцензії небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків та відкликає їх відповідно до законодавства;

28) веде реєстр платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури;

29) здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків.

З норм, що регулюють діяльність НБУ, випливає, що йому властиві наглядові функції.

Говорячи про банківський нагляд, слід зазначити, що новим кроком на шляху розвитку банківського нагляду має стати впровадження нового наглядового інструменту – інституту кураторства відповідної фінансової установи. Цей інструмент нагляду поширений у банківській практиці зарубіжних країн (особливо Західної Європи).

Куратором фінансової установи має визначатися службовець НБУ, до компетенції якого входить здійснення нагляду (побудова процесу нагляду) у територіальному управлінні НБУ за однією або декількома фінансовими установами. Куратор (керівник сектора, відділу) може очолювати групу фахівців (сектор, відділ), що забезпечують здійснення нагляду за цією фінансовою установою.

Законом України "Про Національний банк України" регламентовано повноваження НБУ щодо здійснення всіх видів банківських операцій та інших угод, необхідних для виконання функцій НБУ. Виняток становлять такі операції: операції з юридичними особами, що не мають ліцензії на здійснення банків-

ських операцій, і фізичними особами; придбання акцій (частки) у статутному капіталі фінансових установ; операції з нерухомістю, за винятком випадків, пов'язаних із забезпеченням діяльності НБУ і його організацій; торгова і виробнича діяльність.

НБУ, виходячи з назви, є фінансовою установою із владними повноваженнями. Проте, отримання прибутку не є метою його діяльності, хоча Законом України "Про Національний банк України" передбачено, що НБУ здійснює свої витрати за рахунок власних доходів. Тобто норма, яка закріплює, що отримання прибутку не є метою діяльності Банку, не забороняє йому мати такого прибутку, який витрачається на власні потреби Банку.

Відповідно до норм Закону України "Про Національний банк України", Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93, НБУ як орган валютного регулювання має право видавати нормативні акти (у формі постанов Правління НБУ, положень), обов'язкові для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також усіх юридичних і фізичних осіб. Тут необхідно зазначити, що для фізичних осіб обов'язковість нормативних актів Національного банку України є непрямою. Наприклад, коли фізична особа користується послугами обмінного пункту, то вона вступає з фінансовою установою в цивільні, а не у банківські правовідносини. Але одночасно із цим виникають банківські правовідносини між фінансовою установою і Національним банком України з приводу проведення цієї валютної операції. Якщо при обміні валюти були допущені порушення, Національний банк України має право застосувати до фінансової установи відповідні санкції банківського права. З самою фізичною особою НБУ в правовідносини не вступає.

Окрім нормативного регулювання валютних відносин, НБУ видає індивідуально-правові акти, які регулюють поведінку певного суб'єкта в конкретних правовідносинах. Оскільки Національний банк України є органом валютного регулювання й органом валютного контролю одночасно, необхідно розмежувати видавані ним нормативно-правові акти на акти валютного регулювання та акти валютного контролю.

У теорії валютного права це питання вивчає Т. О. Чернадчук. На її думку, до актів валютного регулювання належать нормативно-правові акти, що встановлюють порядок здійснення валютних угод. До актів органів валютного контролю вона зарахувала нормативно-правові акти, що мають ненормативний характер, тобто індивідуально-правові акти. Ці акти приймаються в процесі здійснення валютного контролю [4, с. 198].

Таким чином, Національний банк України, видаючи нормативно-правові акти, виступає як орган валютного регулювання, а видаючи

індивідуально-правові акти при проведенні перевірок – як орган валютного контролю.

При цьому індивідуально-правові акти готуються департаментами та іншими підрозділами Національного банку України, що здійснюють контрольні функції у сфері валютних правовідносин, тоді як нормативно-правові акти приймаються в ускладненому порядку.

Незважаючи на те, що статутний капітал та інше майно Національного банку України є державною власністю, на підставі здійснення ним повноважень щодо володіння, користування й розпорядження цим майном, включаючи золотовалютні резерви, НБУ може брати участь у капіталах і діяльності міжнародних організацій, які займаються розвитком співпраці в грошово-кредитній, валютній, банківській сферах.

Національний банк України представляє інтереси держави у відносинах із центральними банками іноземних держав, а також у міжнародних банках та інших міжнародних валютно-фінансових організаціях, наприклад у Міжнародному валютному фонді.

Відповідно до ст. 5 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93, Національний банк України видає індивідуальні та генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій, які підпадають під режим ліцензування згідно із цим Декретом. Генеральні ліцензії видаються комерційним банкам та іншим фінансовим установам України, національному оператору поштового зв'язку на здійснення валютних операцій, що не потребують індивідуальної ліцензії, на весь період дії режиму валютного регулювання.

Здійснюючи валютне регулювання, НБУ, відповідно до ст. 8 вказаного Декрету, може встановлювати граничні розміри маржі за операціями на міжбанківському валютному ринку України уповноважених банків та інших фінансових установ, що одержали ліцензію Національного банку України, за винятком операцій, пов'язаних із строковими (ф'ючерсними) угодами. Національний банк України може встановлювати граничні розміри маржі за операціями купівлі і продажу іноземної валюти готівкою національного оператора поштового зв'язку.

Відповідно до ст. 11 цього ж Декрету, Національний банк України у сфері валютного регулювання:

- здійснює валютну політику, виходячи з принципів загальної економічної політики України;
- складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України;
- контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;
- визначає у разі необхідності ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;
- видає у межах, передбачених цим Декретом, обов'язкові для виконання нор-

- мативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України;
- нагромаджує, зберігає і використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики;
 - видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування;
 - установлює способи визначення і використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених у іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях, згідно із статтею 8 цього Декрету;
 - установлює за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням;
 - забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Щодо здійснення НБУ валютного контролю, то слід зазначити, що, відповідно до ч. 1 ст. 13 Декрету "Про систему валютного регулювання та валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93, Національний банк України є головним органом валютного контролю, який: здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, не віднесених цим Декретом до компетенції інших державних органів; забезпечує виконання уповноваженими банками функцій щодо здійснення валютного контролю згідно з цим Декретом та іншими актами валютного законодавства України.

Національний банк України здійснює постійний нагляд за дотриманням фінансовими установами банківського законодавства України, нормативно-правових актів НБУ, встановлених ним обов'язкових нормативів за допомогою проведення перевірок.

Для цього ми пропонуємо створити спеціальний наглядовий орган НБУ – Комітет банківського нагляду та затвердити Положення про нього. Комітет буде органом, що діє на постійній основі, через який НБУ здійснює регуляторні й наглядові функції, встановлені чинним законодавством України. До повноважень Комітету будуть належати питання, пов'язані із здійсненням:

- регуляторних і наглядових функцій НБУ, у тому числі з удосконаленням методології банківського нагляду й регулювання діяльності фінансових установ;
- окремих функцій НБУ у сфері валютного регулювання та валютного контролю;

- інших функцій, покладених на Комітет чинним законодавством України.

НБУ здійснює свою діяльність самостійно, а також через свої територіальні органи. Територіальні органи НБУ можуть створюватися в кожному регіоні. Територіальні органи НБУ здійснюють валютний контроль на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, мають право звертатися до суду, господарський суд від свого імені для захисту своїх прав і законних інтересів. Це можуть бути спори, що виникають у процесі здійснення валютного контролю, а також позови, не пов'язані із цим видом діяльності. Територіальні органи Національного банку України можуть бути відповідачами в суді.

У літературі відзначено ще одну важливу особливість правового статусу Національного банку України – право розпорядження майном. На НБУ, оскільки він є державною установою, поширюється положення про те, що з моменту створення така установа має право придбавати і здійснювати майнові права, нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді. Крім того, державна установа відповідає за своїми зобов'язаннями грошовими коштами, що перебувають у її розпорядженні. Щодо Національного банку України встановлено, що держава не відповідає за його зобов'язаннями, а Національний банк України – за зобов'язаннями держави.

Висновки. Проаналізувавши повноваження Національного банку України, доходимо висновку, що він є одним з найважливіших органів валютного регулювання й валютного контролю. При цьому, маючи право державного регулювання валютних відносин і право розпорядження державним майном, Національний банк України не є органом державної влади відповідно до Конституції України.

Список використаної літератури

1. Заверуха О. Б. Місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання / О. Б. Заверуха // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Київ, 2001. – Вип. 9. – С. 267–273.
2. Латковська Т. А. Правотворчість у системі функцій Національного банку України / Т. А. Латковська // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 113–118.
3. Пацурківский П. С. Основной вопрос науки финансового права: поиск современного решения / П. С. Пацурківский // Финансовое право. – 2004. – № 2. – С. 19–22.
4. Чернадчук Т. О. Основи валютного права України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Т. О. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2009. – 300 с.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014.

Джавага А. В. Национальный банк Украины как субъект валютного регулирования и контроля

В статье исследуются полномочия Национального банка Украины в сфере осуществления валютного регулирования и контроля, целесообразность разработки и принятия Банковского кодекса Украины, фундаментальной основой которого должно стать разграничение публично-правовых и частно-правовых начал в регулировании правоотношений при участии банков, внедрение нового наблюдательного инструмента в системе Национального банка Украины – института кураторства соответствующего финансового учреждения, надзор за сдерживанием финансовыми учреждениями банковского законодательства Украины, нормативно-правовых актов Национального банка Украины. Предложено создать специальный наблюдательный орган Национального банка Украины – Комитет банковского надзора и утвердить Положение о нем.

Ключевые слова: валютный контроль, либерализация, валютные операции, валютное бюро, предотвращение, отмывание, валютное регулирование.

Dzhavaga A. National Bank of Ukraine as Subject of Currency Adjusting and Control

The article is dedicated to the plenary powers of the National bank of Ukraine in the sphere of realization of the currency regulation and control, expediency of development and acceptance of the Bank code of Ukraine, differentiation of the public and privately-legal beginning must become fundamental basis of that in adjusting of legal relationships with participation of banks, introduction of new observant instrument in the system of the National bank of Ukraine of institute of counsel of corresponding financial institution, supervision after inhibition of bank laws of Ukraine, normatively-legal acts of the National bank of Ukraine financial institutions. It has been suggested to create the special supervisory authority of the National bank of Ukraine – Committee of bank supervision and confirm Statute about it. It has been set that the National bank of Ukraine is one of major organs of the currency regulation and currency control. The National bank of Ukraine is economically independent authority that carries out charges due to own profits within the limits of the ratified estimate, and in certain by this Law cases – also due to the State budget of Ukraine. The National bank of Ukraine is a legal entity, has the separated property that is the object of right of state ownership and is in his complete economic knowing.

Thus, having a right for government control of currency relations and right for disposing of state property, the National bank of Ukraine is not public authority in accordance with Constitution of Ukraine.

Normatively-legal acts that establish order realization of monetary agreements belong to the acts of the currency adjusting of the National bank of Ukraine. Normatively-legal acts that carry unnormative character belong to the acts of currency control of the National bank of Ukraine, id est individually-legal acts. The real acts are accepted in the process of realization of currency control. The National bank of Ukraine, giving out normatively-legal acts, comes forward as an organ of the currency adjusting, and giving out individually-legal acts during realization of verifications – as an organ of currency control.

Key words: currency control, liberalization, currency operations, currency bureau, prevention, washing, currency regulation.

СУТНІСТЬ ТА РОЗВИТОК БЕЗГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ В УКРАЇНІ

У статті досліджено поняття розрахункових правовідносин, процедуру здійснення безготівкових розрахунків. Розрахункові операції здійснюються, як правило, через комерційні банки з розрахункових та інших рахунків, що відкриваються юридичним особам. Усі розрахунки між юридичними особами по платежах, сума яких перевищує розміри, встановлені Національним банком України, здійснюються тільки в безготівковому порядку. Форми безготівкових розрахунків визначаються відповідно до законодавчих актів України та нормативно-правових актів Національного банку України.

Ключові слова: обіг, гроші, готівка, грошовий обіг, грошова система, банківський рахунок, видаткові операції, комерційний банк, арешт.

Правове регулювання інституту безготівкових розрахунків фінансово-правовими нормами зумовлене природою безготівкових грошей як елемент системи грошового обігу, що характерно для країн з ринковою економікою. У країнах з ринковою економікою в поняття грошового обігу включають усі грошові кошти – як готівку, так і безготівкові грошові кошти. Обидві сфери обігу грошей взаємопов'язані й взаємозумовлені, вони становлять єдиний грошовий обіг. Кількість грошей у вигляді купівельних і платіжних засобів в обох сферах грошового обігу визначає величину грошової маси в обігу.

Мета статті – розробити пропозиції щодо вдосконалення фінансово-правового регулювання безготівкових розрахунків в Україні.

У вітчизняній юридичній науці правовим проблемам організації й функціонування національної грошовою та платіжної системи, а також правовій природі грошей і грошового обігу традиційно не приділяли спеціальну увагу. У сучасний період ці питання досліджують Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, А. О. Монаєнко, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришва, Т. А. Латковська, Н. Я. Якимчук та ін.

У чинному законодавстві України відсутнє легальне визначення поняття розрахунків. Водночас встановлено, що розрахунки за участю громадян, не пов'язані із здійсненням ними підприємницької діяльності, можуть здійснюватися готівкою без обмеження суми або в безготівковому порядку. Розрахунки між юридичними особами, а також розрахунки за участю громадян, пов'язані із здійсненням ними підприємницької діяльності, здійснюються в безготівковому порядку. Розрахунки між цими особами можуть здійснюватися також готівкою, якщо інше не встановлено законом. Безготівкові розрахунки здійснюються через банки, інші фінансові установи, в яких від-

криті відповідні рахунки, якщо інше не впливає із закону й не зумовлено використанняю формою розрахунків.

Таким чином, для виконання суб'єктами господарювання зобов'язань, що виникають у їх діяльності, важливе значення мають правильні й своєчасні розрахунки. В умовах товарно-грошових відносин реалізація багатьох зобов'язань пов'язана з рухом грошових коштів, таких як платежі по видачі заробітної плати працівникам, розрахунки за поставлену продукцію, стягнення платежів до бюджету тощо. Зупинимось лише на головних якісних характеристиках безготівкових розрахунків як складного економіко-правового явища, а потім, узагальнивши результати проведеного аналізу, сформулюємо висновки про поняття й фінансово-правову суть таких грошових розрахунків. У сучасній доктрині фінансового права є найрізноманітніші визначення поняття "розрахунки".

Академік НАПрН України, професор Л. К. Воронова вважає, що безготівкові розрахунки – це грошові розрахунки, які здійснюються шляхом записів за рахунками в банках, коли гроші списуються банками з рахунку платника і зараховуються на рахунок одержувача [1, с. 387].

О. П. Орлюк зазначає, що безготівкові розрахунки – це грошові розрахунки, здійснювані між фізичними та юридичними особами за посередництва фінансової установи (банку або небанківської фінансової установи) без участі готівкових грошей шляхом перерахування грошових коштів з рахунку платника на рахунок отримувача. Розрахунковим центром є банк [3, с. 677].

Є. Д. Соколова та О. Ю. Грачова підкреслюють, що під розрахунками необхідно розуміти дії, спрямовані на припинення або зміну виниклого зобов'язання, які є найважливішим елементом відшкодувальних майнових відносин, тобто таких відносин, об'єктом яких стає майно (матеріальні блага і майнові права) [4, с. 298].

Крім того, у літературі наголошено на значенні розрахункових правовідносин в умовах розвитку ринку. Як пише Г. П. Толстоп'ятенко, несвоєчасно здійснені розрахунки, неплатежі по взятих зобов'язаннях гальмують розвиток економіки країни, підбивають стійкість господарських зв'язків між учасниками цивільного обороту, що не може не позначитися негативно на формуванні дохідної частини державних бюджетів і державних позабюджетних фондів. Тому оптимальна організація розрахунків має важливе значення для розвитку суспільства [5, с. 365]. Розрахунки відповідно до чинного законодавства можуть бути здійснені одночасно з отриманням яких-небудь майнових благ, і в цьому разі вони здійснюються безпосередньо між сторонами, наприклад, договору купівлі-продажу, договору оренди тощо. Безпосередні розрахунки застосовують у майнових відносинах, що зазвичай виникають між громадянами або за їх участю. У майнових відносинах юридичних осіб розрахунки, як правило, не повинні здійснюватися безпосередньо між ними, для розрахунків між юридичними особами залучається додатковий суб'єкт – фінансова установа. Безпосередньо розрахунки між юридичними особами здійснюються тільки при розрахунках готівкою у встановлених обмежених межах. На основі майнових відносин, що виникають з цивільно-правового договору, з'являються нові майнові відносини – розрахункові. Ці майнові розрахункові відносини між юридичними особами й фінансовими установами при здійсненні розрахунків опосередковані нормами права та набувають форми розрахункових правовідносин. Розрахунковими правовідносинами є також відносини, що виникають між платниками податків і податковим органом при сплаті податків і зборів до бюджетів усіх рівнів і державних позабюджетних фондів.

Цю саму закономірність відзначає Є. О. Алісов, вказуючи, що впорядкування майнових відносин, які складаються між господарюючими суб'єктами, набуває особливого значення в умовах становлення ринку. Цьому сприяє вдосконалення розрахунків (платежів) за виконані роботи, надані послуги, поставлені товари [6, с. 403]. Розрахунки, будучи елементом відшкодувальних майнових відносин, можуть збігатися або не збігатися за часом з отриманням яких-небудь благ. Розрахунки здійснюються або безпосередньо між сторонами майнових відносин або за участю додаткового суб'єкта – фінансової установи. У цьому випадку між сторонами виникають розрахункові відносини, що мають похідний характер. Врегульовані нормами права розрахункові відносини набувають форми розрахункових правовідносин, до яких належать ті, що не лише виникають з майнових відносин з постачання товарів, надання послуг, виконання робіт, а й при здійсненні платежів, сплаті податків до бюджетів усіх рівнів і до державних позабюджетних фондів.

Як слушно зазначає Ю. О. Крохіна, безготівкові розрахунки за товарними й нетоварними операціями здійснюються в різних формах, що мають специфічні особливості механізму функціонування, зумовлені різноманітністю видів розрахункових документів, характеру документообігу, часу та способу платежу. Комбінації в змісті цих елементів зумовлюють можливість подальшого їх удосконалення, появи нових, що більш повно відповідають сучасному стану і перспективам розвитку національної економіки [2, с. 655].

Тому, наприклад, основні умови розрахункових відносин між юридичними особами в сучасних умовах зводяться до такого. Розрахункові операції здійснюються, як правило, через комерційні банки з розрахункових та інших рахунків, що відкриваються юридичним особам. Усі розрахунки між юридичними особами по платежах, сума яких перевищує розміри, встановлені Національним банком України, здійснюються тільки в безготівковому порядку. Форми безготівкових розрахунків визначаються відповідно до законодавчих актів України та нормативно-правових актів Національного банку України. Підприємства можуть вибирати будь-яку зі встановлених форм розрахунків, виходячи з власних інтересів. Банки не мають права перешкоджати здійсненню розрахунків за формами, передбаченими в договорі контрагентів. Списання коштів з рахунку підприємства може робити банк тільки за розпорядженням власника рахунку, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством України. Банк не має права визначати й контролювати напрями використання грошових коштів, що знаходяться на рахунку підприємства, і встановлювати інші не передбачені законодавчими актами України або договором обмеження його права розпоряджатися грошовими коштами на власний розсуд. Платежі можуть здійснюватися як після відвантаження товарно-матеріальних цінностей, виконання робіт і надання послуг, так і авансом або шляхом попередньої оплати. Платежі здійснюються за наявності на рахунках платників власних коштів або в установленому порядку за рахунок банківського кредиту. Зарахування коштів на рахунок підприємства-одержувача здійснюється лише після списання сум з рахунку платника. Форми розрахункових документів, за якими проводять розрахункові операції, встановлює Національний банк України. Підприємства й комерційні банки зобов'язані своєчасно розраховуватися за своїми зобов'язаннями, дотримуватися договірної та розрахункової дисципліни.

Висновки. Під розрахунковими правовідносинами слід розуміти врегульовані нормами права грошового обігу суспільні відносини з приводу здійснення розрахунків між організаціями й фізичними особами в процесі економічної та пов'язаної з нею неекономічної

діяльності, а також між ними й державою в процесі виконання фінансових обов'язків.

Аналіз положень цивільного законодавства України про розрахунки дає змогу стверджувати, що під безготівковими розрахунками слід розуміти не лише прямо визначені в Цивільному кодексі України, а й усі інші форми грошових розрахунків, у процесі яких відбувається не тільки двосторонній розрахунок готівковими грошовими знаками, а у відносинах бере участь розрахунковий (фінансовий) посередник – фінансова установа тощо.

Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – Київ : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Крохина Ю. А. Финансовое право России / Ю. А. Крохина. – Москва : Норма, 2004. – 780 с.
3. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
4. Финансовое право : учеб. пособ. / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. – Москва : Юрист, 2002. – 384 с.
5. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. – Москва : Велби, 2003. – 430 с.
6. Фінансове право : підручник / Л. К. Воронова, Є. О. Алісов та ін. – Харків : Консум, 1998. – 496 с.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2014.

Елеазаров О. П. Сущность и развитие безналичных расчетов в Украине

В статье исследуются понятие расчетных правоотношений, процедура осуществления безналичных расчетов. Утверждается, что расчетные операции осуществляются, как правило, через коммерческие банки с расчетных и других счетов, которые открываются юридическим лицам. Все расчеты между юридическими лицами по платежам, сумма которых превышает размеры, установленные Национальным банком Украины, осуществляются только в безналичном порядке. Формы безналичных расчетов определяются в соответствии с законодательными актами Украины и нормативно-правовыми актами Национального банка Украины.

Ключевые слова: обращение, деньги, наличные деньги, денежный оборот, денежная система, банковский счет, расходные операции, коммерческий банк, арест.

Yelyeazarov A. The Essence and Development of Non-Cash Settlements in Ukraine

The article dedicated to the concept of calculation legal relationships, procedure of realization of non-cash settlements. For implementation of menage obligations that arise up in their activity subjects, correct and timely calculations have an important value. In the conditions of commodity-money relations realization of many obligations is related to the cash flow, such as payments for deliveries of salary to the workers, calculations for the put products, penalty of payments in a budget and others like that.

Calculation operations come true, as a rule, through commercial banks from clearing and other accounts that is opened to the legal entities. All calculations between legal entities on payments, the sum of that exceeds the sizes set by the National bank of Ukraine, come true only in the cashless order. The forms of non-cash settlements are determined in accordance with the legislative acts of Ukraine and normatively-legal acts of the National bank of Ukraine. Enterprises can choose any of the set forms of calculations, coming from own interests. Banks have no authority to prevent to realization of calculations on the forms foreseen in the agreement of contractors. Writing of money from the account of enterprise can be done by a bank only at the direction of proprietor of account, except for the cases foreseen by the current legislation of Ukraine. A bank has no authority to determine and control directions of the use of monetary resources that are on the account of enterprise, and set other not foreseen by the legislative acts of Ukraine or agreement of limitation of his right to dispose of monetary resources on the discretion. Payments can come true both after shipping of material values, implementation of works and grant of services, and in advance or by previous payment. Payments come true at presence of on the accounts of payers of the personal funds or in accordance with established procedure due to a bank credit. The put of money on the account of enterprise-recipient comes true only after writing of sums from the account of payer. The forms of calculation documents, on that calculation operations are conducted, are set by the National bank of Ukraine. Enterprises and commercial banks are under an obligation in good time to settle accounts on the obligations, strictly to adhere to contractual and calculation discipline.

Under calculation legal relationships it follows to understand well-regulated the norms of right for turnover public relations concerning realization of calculations between organizations and physical persons in the process of economic and related to her uneconomical activity, and similarly between them and by the state in the process of implementation of financial duties.

The analysis of positions of civil legislation of Ukraine about calculations allows to assert, that under non-cash settlements must understand not only straight certain in the Civil code of Ukraine but also all other forms of money calculations, in the process of that there is not only a bilateral calculation by available money signs, and in relations a calculation (financial) mediator – financial institution participates and others like that.

Key words: turnover, money, cash, turnover, money system, bank account, expense operations, commercial bank, arrest.

УДК 351.713(477)

М. О. Кравець

кандидат юридичних наук
Державний вищий навчальний заклад "Національний гірничий університет"

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ПОРЯДОК ПРОХОДЖЕННЯ В ЗОНАХ (КОРИДОРАХ) СПРОЩЕНОГО МИТНОГО КОНТРОЛЮ

У статті розкрито зміст та подано характеристику поняття кваліфікації адміністративного проступку. На підставі проведеного дослідження запропоновано адміністративно-правову кваліфікацію розглядати як правове оцінювання конкретного життєвого випадку, спрямоване на виявлення юридично значущих фактів, яке виражається в з'ясуванні відповідності чи невідповідності ознак цих фактів нормам права. Визначено юридичний склад порушень митних правил, що передбачений ст. 471 МКУ "Порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю", особливості кваліфікації за цим видом правопорушення та з'ясовано критерії розмежування з іншими суміжними юридичними складами порушень митних правил. Встановлено, що питання кваліфікації порушень митних правил не завжди вирішуються в правозастосовній практиці однозначно через недосконалість нормативно-правової бази, яка задовольняла б сучасні потреби правозастосовної практики.

Ключові слова: адміністративний проступок, делікт, кваліфікація, правопорушення, правозастосування, порушення митних правил, юридичний склад.

Дотримання принципу законності як основного принципу, яким мають керуватися державні службовці під час виконання своїх державно-владних повноважень, зокрема посадові особи органів доходів і зборів та громадяни й посадові особи підприємств під час переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, є на сьогодні досить складним завданням, про що свідчить аналіз чинного митного законодавства та практики його застосування. Для того, щоб такий принцип діяв, потрібна нормативно-правова база, яка задовольняла б сучасні потреби суспільства.

Причинами недотримання зазначеного принципу є недосконалість норм Митного кодексу України; постійні зміни в митному законодавстві; велика кількість підзаконних нормативно-правових актів, які часто не врегульовують у повному обсязі митно-правові відносини, суперечать один одному або не відповідають сучасним вимогам нормотворення та юридичної техніки; відсутність єдиного механізму застосування відповідних норм тощо, що призводить до порушення чинного законодавства як юридичними та фізичними особами, так і посадовими особами органів доходів і зборів під час притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Тому, правильна й повна кваліфікація є однією зі складових ефективного виконання одного з основних завдань органів доходів і зборів, що визначені ст. 544 МКУ, – запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України.

У сучасній адміністративно-правовій літературі теоретичні проблеми адміністративно-правової кваліфікації висвітлено лише фрагментарно та зазвичай з урахуванням конкретної спрямованості досліджень того чи іншого науковця. Деякі аспекти адміністративно-правової кваліфікації розглядали такі вітчизняні вчені, як: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. В. Кувакін, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, О. М. Стороженко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа та ін.

Адміністративно-правова кваліфікація посідає особливе місце в складній правозастосовній діяльності та супроводжує всі стадії застосування норм митного законодавства. Дослідження проблем кваліфікації порушень митних правил – важливий напрям наукового забезпечення діяльності органів доходів і зборів, адже практичне застосування норм митного законодавства можливе лише за наявності належного методологічного підґрунтя.

Мета статті – з'ясувати юридичний склад, відмежувати від суміжних складів і висвітлити основні проблеми в застосуванні ст. 471 МКУ "Порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю" у практичній діяльності органів доходів і зборів.

Встановлення відповідності, вибір і застосування до певного діяння конкретної адміністративно-правової норми, тобто кваліфікація адміністративних деліктів, є окремим етапом правозастосовної діяльності органів адміністративної юрисдикції. Формулювання чіткого визначення, з'ясування сутності явища адміністративно-правової кваліфікації є важливим для адміністратив-

но-правової теорії, практичної діяльності уповноважених органів з вирішення справ про адміністративні проступки.

Одне з небагатьох в адміністративно-правовій літературі визначень поняття "кваліфікація адміністративного проступку" надано І. П. Голосніченком, який розуміє під кваліфікацією адміністративного проступку "встановлення відповідності конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного проступку, передбаченого в Кодексі України про адміністративні правопорушення" [2, с. 27]. На нашу думку, це визначення переважно відображає зміст процесу кваліфікації адміністративного правопорушення, оскільки встановлює відповідність між ознаками вчиненого діяння та ознаками діяння, що містяться в адміністративному законі, але повною мірою погодитися з ним важко.

Віддаючи належне професору І. П. Голосніченку як одному з провідних науковців у галузі адміністративного права, що цікавляться проблемами, зокрема кваліфікації адміністративних проступків, і, таким чином, окреслюють основні напрями дослідження, потрібно визнати можливість певного уточнення наданого ним визначення.

У теорії адміністративно-деліктного права найбільш поширеною є дефініція, вперше сформульована О. І. Остапенком та підтримана іншими вченими, відповідно до якої кваліфікація адміністративних проступків являє собою: встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності між ознаками вчинених дій чи бездіяльності і ознаками складу делікту, передбаченого адміністративним законодавством [7, с. 37; 8, с. 95].

Аналогічне визначення кваліфікації делікту домінує й у кримінальному праві. Так, на думку В. Н. Кудрявцева, кваліфікація злочинів – це "встановлення і юридичне закріплення точної відповідності між ознаками вчиненого діяння й ознаками складу злочину, передбаченого кримінальним законом" [4, с. 5]. Цю точку зору притримують М. І. Бажанов, В. В. Сташис, В. Я. Тацій та ін. [3, с. 54].

Частина дослідників, характеризуючи термін "кваліфікація", вказує лише на співвідношення ознак делікту певного виду, яке передбачене законодавством, з фактичними ознаками, що відносяться до конкретного суспільно небезпечного (суспільно шкідливого) діяння [5, с. 37]. На нашу думку, не можна розглядати кваліфікацію як процес встановлення ознак того чи іншого делікту у вчиненому діянні окремо від її результату.

Дійсно, кваліфікація – це не одномоментний акт, а послідовне виконання ряду логічних дій, спрямованих на виявлення змісту норми, яка застосовується, ознак діяння, що мають юридичне значення, та встановлення тотожності між ними. Однак, справедливо підкреслюючи динамічний характер кваліфікації, пов'язаний з відшукуванням від-

повідної норми права та підведенням під неї факту, що кваліфікується, автор забуває про те, що лише "в юридичних документах кваліфікація... виражається у вигляді готової оцінки вчиненого діяння" [9, с. 8].

Проблема кваліфікації окремих видів порушень митних правил зумовлена певним чином тим, що в ряді статей митного законодавства виникає конкуренція норм, тобто одне й те саме по суті діяння передбачене двома або більше нормами Митного кодексу України (наприклад, ст. 472 і 483). У цих випадках важливо максимально точно визначити юридичний склад правопорушення кожної з норм, що конкурують, та виключити помилки при кваліфікації.

Визначена складність у кваліфікації порушень митних правил виникає і при сукупності правопорушень, коли діяння винної особи можуть бути юридично оцінені одночасно за декількома статтями Митного кодексу України (наприклад, ст. 483 та 485). При сукупності правопорушень кожна з норм охоплює вчинене діяння лише частково, тому кваліфікація вчиненого здійснюється за декількома статтями.

Виходячи з вищеведеного, для кваліфікації будь-якого правопорушення необхідно правильно й повно визначити його юридичний склад. Під складом порушень митних правил треба розуміти передбачену нормами митного права сукупність найбільш загальних, типових елементів (ознак), за наявності яких те чи інше діяння можна визнати порушенням митних правил. У митному праві законодавчо не закріплений юридичний склад порушення митних правил, як і склад будь-якого адміністративного правопорушення. Традиційно склад порушень митних правил складається з чотирьох елементів: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона. Кожен з них має певну особливість, пов'язану з вчиненням правопорушень у галузі митної діяльності.

Спробуємо більш детально розглянути юридичний склад порушення митних правил, що передбачений ст. 471 "Порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю", а відтак, і особливості кваліфікації за цією статтею.

Безпосереднім об'єктом цього правопорушення є порядок проходження зони спрощеного митного контролю.

Предметом є товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, або товарів в обсягах, що перевищують неоподатковувану норму переміщення через митний кордон України.

Об'єктивна сторона характеризується дією. Зазначений склад порушень митних правил є формальним. Серед факультативних ознак має значення місце вчинення правопорушення – зона спрощеного митного контролю. Згідно зі ст. 366 МКУ, встано-

влена двоканальна система митного контролю – це спрощена система митного контролю, яка дає громадянам змогу здійснювати декларування, обираючи один з двох каналів проходу (проїзду транспортними засобами особистого користування) через митний кордон України.

Канал, позначений символами зеленого кольору ("зелений коридор"), призначений для декларування шляхом вчинення дій громадянами, які переміщують через митний кордон України товари в обсягах, що не підлягають оподаткуванню митними платежами та не підпадають під встановлені законодавством заборони або обмеження щодо ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території і не підлягають письмовому декларуванню. Канал, позначений символами червоного кольору ("червоний коридор"), призначений для всіх інших громадян [6].

Громадянин самостійно обирає відповідний канал ("зелений коридор" або "червоний коридор") для проходження митного контролю за двоканальною системою.

Обрання "зеленого коридору" вважається заявою громадянина про те, що переміщуваним ним через митний кордон України товари не підлягають письмовому декларуванню, оподаткуванню митними платежами, не підпадають під встановлення законодавством заборони та/або обмеження щодо ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території та свідчить про факти, що мають юридичне значення.

Громадяни, які проходять (проїжджають) через "зелений коридор", звільняються від подання письмової митної декларації. Звільнення від подання письмової митної декларації не означає звільнення від обов'язкового дотримання порядку переміщення товарів через митний кордон України [6].

Суб'єктом цього правопорушення можуть виступати як громадяни, так і посадові особи підприємств.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується виною у формі як умислу, так і необережності. Мотив та мета вчинення правопорушення не мають значення для кваліфікації.

Особливістю кваліфікації за зазначеною статтею є те, що необхідно звернути увагу на предмет порушення митних правил. Згідно із ч. 1 ст. 196 МКУ, забороненими до переміщення через митний кордон України є:

1) товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено законом;

2) товари, на пропуск яких, відповідно до закону, потрібні дозволи інших державних органів, за відсутності цих дозволів (крім алкогольних напоїв і тютюнових виробів, а також харчових продуктів для власного споживання);

3) товари, що переміщуються через митний кордон України з порушенням вимог Митного кодексу та інших законів України,

крім випадків, передбачених Митним кодексом.

Крім того, законодавець встановив обмеження щодо переміщення окремих товарів через митний кордон України (ст. 197 МКУ):

1. У випадках, передбачених законом, на окремі товари встановлюються обмеження щодо їх переміщення через митний кордон України. Пропуск таких товарів через митний кордон України та їх митне оформлення здійснюються митними органами на підставі отриманих з використанням засобів інформаційних технологій документів, які підтверджують дотримання зазначених обмежень, виданих державними органами, уповноваженими на здійснення відповідних контрольних функцій, іншими юридичними особами, уповноваженими на їх видачу, якщо подання таких документів митним органам передбачено законами України. Переліки таких товарів (із зазначенням їх опису та коду згідно з УКТ ЗЕД), а також порядок видачі відповідних дозволів та їх обігу з використанням засобів інформаційних технологій затверджуються Кабінетом Міністрів України.

2. Обмеження щодо ввезення на митну територію України та вивезення за межі митної території України валютних цінностей, а також порядок переміщення їх через митний кордон України, у тому числі особливості декларування валютних цінностей (зокрема, визначення граничних сум валютних цінностей, які підлягають письмовому або усному декларуванню), можуть встановлюватися Національним банком України.

Наступною особливістю кваліфікації за ст. 472 МКУ є розмежування ст. 471 із ст. 472 МКУ.

У правозастосовній практиці органів доходів і зборів часто виникають ситуації, коли діяння правопорушника кваліфікуються за двома статтями одночасно, проте, на наш погляд, зазначена позиція не є правильною, оскільки в цьому разі ст. 471 та 472 МКУ відносяться як загальне та спеціальне, тобто якщо порушено порядок переміщення товарів, транспортних засобів за спрощеною процедурою митного контролю, то виключається можливість притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності за недекларування.

Однак у диспозиції ст. 471 МКУ зазначено, що відповідальність за нею настає у випадку наявності в особи товарів, заборонених або обмежених до переміщення через митний кордон України, або в кількостях, що перевищують неоподатковувану норму переміщення через митний кордон України. Тобто кваліфікація за цією статтею фактично неможлива, якщо особа переміщує товари, не заборонені та не обмежені, а також у межах неоподаткованої норми, при цьому не має значення письмовим чи усним було декларування, оскільки вимоги норми про кількість та вид товару викона-

но. А отже, хоча місцем вчинення правопорушення і є зона спрощеного митного контролю, проте кваліфікувати діяння правопорушника слід за ст. 472 МКУ.

Також проблемою є кваліфікація порушень митних правил у разі вчинення дій, спрямованих на переміщення товарів через митний кордон з приховуванням від митного контролю в зонах спрощеного митного контролю, – за ст. 471 та 483 Митного кодексу України. У випадку приховування від митного контролю з використанням спеціально виготовлених сховищ (тайників) та інших засобів або способів, що утруднюють виявлення таких товарів, або шляхом надання одним товарам вигляду інших, дії правопорушника мають кваліфікуватися за ст. 483, а не за ст. 471 МКУ, оскільки чинником, що домінує при визначенні юридичного складу в цих випадках, є спосіб вчинення цього правопорушення.

Висновки. Питання кваліфікації порушень митних правил не завжди вирішуються в правозастосовній практиці однозначно: доволі часто в ході адміністративно-правової кваліфікації її суб'єктам доводиться зустрічатися з проблемами розмежування суміжних адміністративних деліктів і відмежування їх від злочинів, конкуренції митно-правових норм, необхідністю зміни раніше даної кваліфікації, визначенням правових наслідків кваліфікації тощо. Не потребує зайвого доведення те, що безпомилкова та своєчасна адміністративно-правова кваліфікація на практиці може мати місце лише за наявності чітких та однозначних теоретичних рекомендацій, які, у свою чергу, ґрунтуються на логічно досконалому визначенні диспозицій митно-правових норм, тоді як митницям у практичній діяльності необхідна досконала правова база, що дала б змогу ефективно виконувати покладені на них завдання.

Список використаної літератури

1. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил / за заг. ред. В. В. Ченцова. – Київ : Істина, 2010. – 208 с.
2. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : навч. посіб. / І. П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 109 с.
3. Кримінальне право України: Загальна частина : підруч. для студентів юрид. спец. вищ. закладів освіти / М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов та ін. ; за ред. професорів М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – Київ : Юріком Інтер : Право, 2002. – 484 с.
4. Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений / В. Н. Кудрявцев. – Москва : Юридическая литература, 1972. – 352 с.
5. Куринов Б. А. Научные основы квалификации преступлений : учеб. пособ. / Б. А. Куринов. – Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1984. – 181 с.
6. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, 46–47, 48. – Ст. 552.
7. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. І. Остапенко. – Київ, 1996. – 489 с.
8. Остапенко О. І. Кваліфікація адміністративних правопорушень : монографія / О. І. Остапенко. – Львів : ЛІВС НАВСУ, 2000. – 173 с.
9. Печеницин В. А. Состав административного проступка и его значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел : учеб. пособ. / В. А. Печеницин. – Хабаровск : Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1988. – 60 с.

Стаття надійшла до редакції 05.10.2014.

Кравец М. А. Особенности административно-правовой квалификации нарушений таможенных правил, посягающих на порядок прохождения в зонах (коридорах) упрощенного таможенного контроля

В статье раскрыты содержание и дана характеристика понятия квалификации административного проступка. На основании проведенного исследования предложено административно-правовую квалификацию рассматривать как правовую оценку конкретного жизненного случая, направленную на выявление юридически значимых фактов, которые выражаются в определении соответствия или несоответствия признаков этих фактов нормам права. Проанализирован юридический состав нарушений таможенных правил, который предусмотрен ст. 471 ТКУ "Нарушение порядка прохождения в зонах (коридорах) упрощенного таможенного контроля", особенности квалификации по этому виду правонарушения, определены критерии разграничения его с другими смежными юридическими составами нарушений таможенных правил. Установлено, что вопросы квалификации нарушений таможенных правил не всегда разрешаются в правоприменительной практике однозначно из-за несовершенства нормативно-правовой базы, которая бы удовлетворяла современные потребности правоприменительной практики.

Ключевые слова: административный проступок, деликт, квалификация, правонарушение, правоприменение, нарушение таможенных правил, юридический состав.

Kravets M. Features Legal and Administrative Skills Violations of Customs Regulations that Infringe on the Order of Passage Areas (corridors) of the Simplified Customs Control

The purpose of this article is to clarify the legal structure, separation of adjacent syllables and highlight the main problems in the application of article that establishes administrative liability for

violation of customs control areas (corridors) of the simplified customs control as one of the most common types of violations of customs rules in practice of revenues and charges.

In this article the author reveals the content and characterizes the concept of qualification of administrative misconduct. Based on this study proposed administrative and legal qualification regarded as a legal assessment of a particular life event, aimed at identifying the legally relevant facts, which are expressed in the determination of compliance or noncompliance with signs of these facts the rule of law. Analyzed the legal structure of violations of customs rules, which is provided st.471 "Violation of the order of passing areas (corridors) of the simplified customs control" and features the qualification for this type of offense, the criteria rasgranicheniya it with other related legal formulations violations of customs regulations. Established that questions of qualification violations of customs regulations are not always resolved in the legal practice is uniquely due to the imperfections of the legal framework, which is used to satisfy the needs of modern law enforcement.

Proved that quite often in the administrative and legal classification of the subjects encountered problems related administrative tort distinction, distinguishing them from crime, customs and competition law, the need to change before this qualification, determining the legal consequences skills. Error-free and timely administrative and legal skills into practice can take place only if clear and unambiguous theoretical guidelines that, in turn, is based on logically perfect definition of dispositions customs and law, the customs in practice requires adequate legal framework that allows effectively carry out their tasks.

Key words: *administrative offense, offense, qualification, offense, law enforcement, violation of customs regulations, legal structure.*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

На підставі аналізу конституцій європейських держав, зокрема, Бельгії, Німеччини, Польщі та інших, досліджено норми, які регулюють публічну фінансову діяльність. Зазначено, що регулювання публічної фінансової діяльності на конституційному рівні здійснюється в різних державах у різному обсязі, однак більшість країн єдині в прагненні саме на такому рівні встановити засади діяльності у сфері мобілізації, розподілу й використання коштів публічних фондів, яка, без сумніву, має значення для забезпечення життєдіяльності будь-якої держави.

Ключові слова: публічна фінансова діяльність, бюджетне регулювання, фінансові відносини, конституційно-правове регулювання.

Встановлення оптимальної моделі правового регулювання фінансових відносин наразі належить до найактуальніших питань в економічному, соціальному і правовому житті України, адже саме реалізація публічної фінансової діяльності має на меті забезпечення виконання завдань і функцій держави. Реформування економіки, виконання соціальних і політичних функцій держави вимагають створення ефективної фінансової системи. Це зумовлює необхідність пошуку дієвої правової моделі побудови фінансової системи, що відповідає економічним, політичним і соціальним потребам суспільства й держави. Особливе місце в регулюванні відносин щодо мобілізації, розподілу й використання коштів публічних фондів посідають конституційно-правові засади їх регламентації. Саме з позиції конституційних норм і принципів мають встановлюватися відповідні параметри правового регулювання публічної фінансової діяльності. Тому принциповим аспектом, пов'язаним з належним розумінням конституційних основ публічної фінансової діяльності, є аналіз положень Основного Закону, оскільки він є вищим правовим актом держави та базою поточного законодавства; має вищу юридичну силу й підвищену стабільність; особливо охороняється державою та справляє вирішальний вплив на суспільні відносини [9, с. 54–69]. Будь-яка конституційна норма, незалежно від місця, яке вона займає в Конституції, виконуваних функцій та цілей, виступає чинною нормою, а сама Конституція – такою складовою законодавства, яка справляє регуляторний вплив на суспільні відносини, обмежує державу та її органи правом, закріплює права й свободи людини та громадянина як суб'єктивні права, що покладають на державу цілком визначені обов'язки й підлягають судовому захисту [8, с. 177].

В умовах сьогодення логічним є твердження, що сучасний стан фінансового законодавства багато в чому не враховує конституційні положення. Окрім того, наразі відсутні серйозні теоретичні розробки стосовно аналізу конституційно-правових засад публічної фінансової діяльності. У зв'язку із цим актуальним є проведення системного комплексного аналізу положень як Конституції України, так і інших держав щодо врегулювання фінансових відносин.

Мета статті – проведення порівняльно-правового аналізу регулювання публічної фінансової діяльності нормами конституцій відповідних держав.

Як зазначають учені, для конституції характерна широта змісту її норм. Якщо всі інші джерела фінансового права пов'язані з регулюванням будь-якого напрямку публічної фінансової діяльності, то Конституція України впливає на всі напрями: мобілізацію, розподіл або витрачання грошових коштів публічних фондів, а отже, врегульовує одночасно декілька видів фінансових відносин [1, с. 132]. Дійсно, сучасні конституції багатьох держав містять низку положень, що стосуються публічної фінансової діяльності. Так, певним аспектам регулювання фінансових відносин присвячено статті в конституціях таких країн, як: Австрійська Республіка (розділ V "Контроль за розрахунковою і фінансовою діяльністю"), Бельгія (частина V "Про фінанси"), Іспанія (розділ VII "Економіка і фінанси"), Республіка Кіпр (частина XI "Положення про державні фінанси"), Велике Герцогство Люксембург (глава VIII "Про фінанси"), Республіка Польща (Розділ X), Федеративна Республіка Німеччина тощо. [5; 3]. При цьому спостерігається тенденція до окреслення кола фінансових відносин, які потребують регулювання виключно законами, а також регулювання бюджетних, податкових і фінансово-контрольних відносин, зокрема, закріплення системи та компетенції контролюючих органів за рухом коштів публічних фондів.

Наприклад, у ст. 216 Конституції Польщі окреслено коло фінансових відносин, регулювання яких має здійснюватися виключно законом. Зокрема, закони мають визначати:

1) способи збирання й витрачання фінансових коштів для публічних цілей;

2) принципи та порядок придбання, відчуження й обтяження нерухомості або акцій, а також емісії цінних паперів Державною казною, Польським національним банком або іншими державними юридичними особами;

3) встановлення монополії;

4) принципи та порядок отримання державою позик, а також надання нею фінансових гарантій і поруки. При цьому встановлено заборону отримання позики або надання фінансових гарантій і поруки, наслідком яких стане перевищення державного публічного боргу на 3/5 вартості річного валового національного продукту;

5) спосіб обчислення вартості річного валового національного продукту, а також державного публічного боргу.

Окрім того, у ст. 217 закріплено, що закон має регулювати оподаткування податками, іншими публічними зборами, визначення суб'єктів, об'єктів оподаткування і податкових ставок, а також принципи надання пільг і анулювання недоїмок, так само як і визначення категорій суб'єктів, звільнених від податків. До того ж закон має визначати організацію Державної казни і спосіб управління майном Державної казни, відповідно до ст. 218 Конституції Польщі.

У Конституціях Франції і Німеччини цей аспект позначено дещо вужче, ніж у Конституції Польщі. Зокрема, у ст. 34 Основного Закону Франції зазначено, що закон встановлює правила стосовно бази оподаткування, ставок і умов справляння будь-яких податків, порядку грошової емісії, а у ст. 72-2 встановлено, що законом передбачено механізми пропорційного оподаткування, спрямовані на досягнення рівності між адміністративно-територіальними утвореннями. Що стосується Конституції Федеративної Республіки Німеччини, то у ст. 73 визначено, що федерація має виключну законодавчу компетенцію стосовно валюти, грошового обігу й емісії грошей, режиму, а у ст. 105 закріплено, що федерація має виключну законодавчу компетенцію щодо митних справ і фінансових монополій [4, с. 139–146, 427, 428].

Відповідно до ст. 92 Конституції України, виключно законом встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки та збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної, а також іноземних валют на території України; порядок утворення й погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види й типи [7]. Отже, на кон-

ституційному рівні окреслено коло фінансових відносин, що упорядковуються саме за допомогою закону. Такий підхід, як слушно підкреслюють науковці, означає, що вказані питання, суспільні відносини та сфери діяльності можуть бути врегульовані лише законом як актом вищої юридичної сили, ухваленим парламентом з дотриманням спеціальної процедури, а не шляхом прийняття якихось інших актів (постанов, заяв, декларацій, звернень, актів тощо). Такі імперативні вимоги слід розуміти так, що всім іншим органам публічної влади (як віднесеним до інших гілок влади, так і тим з них, які формально перебувають поза межами поділу влади) категорично заборонено ухвалювати будь-які нормативно-правові акти, спрямовані на безпосереднє чи опосередковане регулювання зазначених у цій конституційній нормі питань [2, с. 6]. Однак, у ряді інших країн, незважаючи на те, що їх конституції мають окремий розділ, присвячений фінансам, не визначаються ті фінансово-правові аспекти, що потребують регулювання саме на законодавчому рівні. Йдеться про конституції, приміром, Японії та Бельгії [6].

Зазвичай у конституціях достатньо уваги приділено закріпленню принципових засад бюджетної діяльності, побудови бюджетної системи, бюджетного періоду. Наприклад, ст. 219–226 Конституції Республіки Польщі безпосередньо присвячена детальному упорядкуванню бюджетних відносин. Так, ст. 219 проголошує: 1) Сейм приймає державний бюджет на бюджетний рік у формі бюджетного закону; 2) принципи й порядок розробки проекту бюджету держави, міра його деталізації, а також вимоги, яким повинен відповідати проект бюджетного закону, так само, як і принципи й порядок виконання бюджетного закону, визначає закон; 3) у виняткових випадках від доходу й витрати держави на період менше року може визначати закон про тимчасовий бюджет. За таких обставин розпорядження, що стосуються проекту бюджетного закону, застосовуються й до проекту закону про тимчасовий бюджет; 4) якщо бюджетний закон або закон про тимчасовий бюджет не набрали чинності в день початку бюджетного року, Рада Міністрів веде фінансове господарство на підставі наданого проекту закону [5].

У ст. 220 аналізованої конституції встановлено заборону на збільшення витрат або обмеження доходів, запланованих Радою Міністрів, до встановлення Сеймом більшого бюджетного дефіциту, ніж передбачено проектом бюджетного закону, а також на покриття бюджетного дефіциту шляхом прийняття зобов'язань у центральному банку держави. У ст. 221 закріплено, що законодавча ініціатива щодо бюджетного закону, закону про тимчасовий бюджет, зміни бюджетного закону, закону про отримання

державою коштів за рахунок публічного боргу, а також закону про надання державою фінансових гарантій належить виключно Раді Міністрів. Окрім того, відповідно до ст. 222, Рада Міністрів не пізніше ніж за 3 місяці до початку бюджетного року подає Сейму проект бюджетного закону на наступний рік. Однак це не виключає випадків більш пізнього внесення проекту. При цьому, згідно зі ст. 223, Сенат може прийняти поправки до бюджетного закону протягом 20 днів після його передачі в Сенат [5].

Показово, що у ст. 224 встановлено, що Президент Республіки протягом 7 днів зобов'язаний підписати бюджетний закон або закон про тимчасовий бюджет. Якщо протягом 4 місяців з дня внесення до Сейму проекту бюджетного закону він не буде поданий Президентові Республіки для підписання, Президент має право протягом 14 днів видати розпорядження про скорочення терміну повноважень Сейму (ст. 225) [5].

Характерно, що ця Конституція закріплює й основні засади звітування щодо бюджетів. Так, у ст. 226 встановлено, що Рада Міністрів протягом 5 місяців після закінчення бюджетного року подає Сейму звіт про виконання бюджетного закону разом з інформацією про стан заборгованості держави. Сейм зобов'язаний протягом 90 днів з дня надання йому звіту розглянути його і, після ознайомлення з думкою Верховної Палати Контролю, прийняти постанову про його затвердження або незатвердження [4].

Доволі детально підлягають конституційному регулюванню бюджетні відносини у Німеччині. Так, у ст. 110 Конституції цієї держави встановлено, що:

1) усі доходи й витрати Федерації підлягають включенню до бюджету; щодо федеральних підприємств і відокремленого майна повинні зазначатися тільки асигнування й відрахування. Бюджет повинен бути збалансований за доходами й видатками;

2) бюджет затверджується бюджетним законом на один фінансовий рік або на кілька років, окремо на кожен рік до початку першого фінансового року. Для деяких частин бюджету можна передбачити їх дію в різні відрізки часу, рознесені за фінансовими роками;

3) законопроект, зазначений у пропозиції 1 абзацу 2, а також проекти про зміну бюджетного закону та бюджету одночасно з направленням до Бундесрат вносяться в Бундестаг. Бундесрат уповноважений у шеститижневий строк, а за запропонованими змінами – у тритижневий строк, дати висновків по проектах;

4) закон про бюджет повинен містити лише норми, що відносяться до доходів і витрат Федерації і терміну, на який приймається бюджет.

Закон про бюджет може встановити, що ці норми втрачають свою чинність тільки після оприлюднення наступного бюджетного закону або, в разі повноважень, перед-

бачених ст. 115, у більш пізній момент. Показово, що у ст. 111 Конституції Німеччини йдеться про певні обмеження щодо виконання бюджету у разі неприйняття закону про бюджету до закінчення звітного року. Зокрема, встановлено: якщо до закінчення фінансового року бюджет на наступний рік не затверджено законом, то надалі до набуття ним чинності Федеральний уряд має право здійснювати всі витрати, необхідні: а) для утримання встановлених законом установ та проведення передбачених законом заходів; б) для виконання юридично обґрунтованих зобов'язань Федерації; в) для продовження будівництва, закупівель та інших дій або подальшого надання коштів на ці цілі, якщо в бюджеті попереднього року були передбачені відповідні суми. При цьому закріплено, що у разі непокриття витрат для утримання встановлених законом установ та проведення передбачених законом заходів за рахунок передбачених особливим законом надходжень від податків, зборів та інших джерел або резервних оборотних коштів, Федеральний уряд може за допомогою кредиту мобілізувати необхідні для підтримки господарства кошти в розмірі не більше від чверті підсумкової суми бюджету минулого року. Щодо звітності про бюджет, то згідно зі ст. 114, федеральний міністр фінансів у перебігу наступного фінансового року зобов'язаний подати в Бундестаг і в Бундесрат звіт про всі доходи й витрати, а також про майно та борги для затвердження звітності Федерального уряду [5].

Водночас, у деяких країнах питанням бюджету на конституційному рівні приділено мало уваги. Так, у Конституції Бельгії в розділі, що має назву "Фінанси", встановлено лише такі положення: по-перше, ст. 174 – щорічно Палата представників затверджує закон про фінансовий звіт і вносить бюджет; Палата представників і Сенат щорічно встановлюють, у межах своїх повноважень, дотацію на свою діяльність; усі надходження й витрати держави мають бути внесені в бюджет і фінансовий звіт; по-друге, ст. 178 – на умовах і порядку, визначених законом, рада регіону Брюссель-столиця передає, на підставі норми, зазначеної у ст. 134, фінансові кошти Спільній комісії громад і комісіям Французької та Фламандської спільнот; по-третє, ст. 179 – ні пенсія, ні винагорода з коштів державного казначейства не можуть видаватися інакше як на підставі закону; по-четверте, ст. 180 – на Рахункову палату покладено обов'язок з розгляду та впорядкування рахунків загального управління і всіх тих, хто підзвітний державному казначейству. Вона стежить за тим, щоб жодна видаткова стаття бюджету не була перевищена й ніякий переказ коштів з однієї статті в іншу не мав місця. Палата здійснює також загальний контроль за операціями, пов'язаними зі встановленням та справами податків, одержуваних державою, включаючи фіскальні надходження. Вона затверджує

рахунки різних державних адміністративних органів і зобов'язана збирати з цієї метою будь-які відомості та необхідні звітні документи. Загальний державний фінансовий звіт надається Палаті представників із зауваженнями Рахункової палати [6].

У нашій державі в Основному Законі питанню бюджетної діяльності безпосередньо присвячено чотири статті. Так, у ст. 95 встановлено принципові засади стосовно побудови бюджетної системи, закону про бюджет, збалансованості бюджету і звітності, а саме: по-перше, бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами; по-друге, виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; по-третє, держава прагне до збалансованості бюджету України. Регулярні звіти про доходи й видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені. У ст. 96, 97 і 98 закріплено підхід стосовно визначення бюджетного періоду і звітності про бюджет: ст. 96 – Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. При цьому Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року; ст. 97 – Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Поданий звіт має бути оприлюднений; ст. 98 – контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Висновки. Проведений аналіз засвідчує, що регулювання публічної фінансової діяльності на конституційному рівні здійснюється у різних державах у різному обсязі, однак більшість країн єдині у прагненні саме на такому рівні встановити засади та-

кої діяльності, яка, без сумніву, має значення для забезпечення життєдіяльності будь-якої держави.

Список використаної літератури

1. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : монографія / О. О. Дмитрик. – Харків : Апостроф, 2010. – 328 с.
2. Колісник В. П. Конституційне визначення сфер виключного законодавчого врегулювання / В. П. Колісник // Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення : матеріали "круглого столу", організованого і проведеного Наук.-дослід. ін-том держ. будівництва та місц. самоврядування АПрН України з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України (м. Харків, 21 червня 2006 р.) / ред. кол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Харків : Право, 2006. – С. 6.
3. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. – Москва, 2001. – 838 с.
4. Конституции зарубежных государств : учеб. пособ. / сост. В. В. Маклаков. – Москва : Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
5. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт. упор.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломоець, О. В. Марцеляк та ін. ; [за заг. ред. В. О. Серьогіна]. – Харків : ФІНН, 2009. – 664 с.
6. Конституція Бельгії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:--17-1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права : монография / О. Е. Кутафин. – Москва : Юрист, 2001. – 444 с.
9. Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография / Ю. Н. Тодика. – Харьков : Факт, 2000. – 608 с.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2014.

Лукашева О. Е. Конституционно-правовое регулирование публичной финансовой деятельности: сравнительно-правовой анализ

На основании анализа конституций европейских государств, таких как Бельгия, Германия, Польша, исследованы нормы, регулирующие публичную финансовую деятельность. Выяснено, что регулирование публичной финансовой деятельности на конституционном уровне осуществляется в различных государствах в разном объеме, но большинство стран едины в том, чтобы именно на таком уровне установить принципы деятельности в сфере мобилизации, распределения и использования средств публичных фондов, которая, без сомнения, имеет огромное значение для обеспечения жизнедеятельности любого государства.

Ключевые слова: публичная финансовая деятельность, бюджетное регулирование, финансовые отношения, конституционно-правовое регулирование.

Lukasheva O. Constitutional and Legal Regulation of Public Financing Activities: a Comparative Legal Analysis

An optimal model of legal regulation of financial relations currently belongs to the most urgent issues of economic, social and legal life of Ukraine, because implementation of public financial activities are intended to ensure the tasks and functions of the state. Economic reform, implementation of social and political functions of the state require the establishment of an efficient financial system. This necessitates the search of an effective legal model building financial system that meets the economic, political and social needs of society and the state. A special place in the regulation of relations on mobilization, allocation and use of public funds take constitutional and legal basis of the regulation. It is the position of constitutional norms and principles are set relevant parameters of legal regulation of public financial activities. Therefore, the fundamental aspects related to the proper understanding of the constitutional foundations of public financial activity, an analysis of the provisions of the Basic Law, as the Basic Law is vyschim legal act of the state and the base current legislation; has supreme legal force and increased stability; especially protected by the state and makes a decisive influence on social relations. Any constitutional provision, regardless of the place which it occupies in the Constitution, the functions performed and goals, serving current norm, and the Constitution – that part of the law that makes regulating influence on social relations, limiting state and its organs law establishes rights and freedoms of man and citizen as a subjective right to impose on state responsibilities and fully subject to judicial protection.

In today's conditions seen logical assertion that the current state of financial legislation largely ignores the constitutional provisions. Moreover currently no major theoretical developments on the analysis of the constitutional and legal principles of public finance activities. In this regard, the current system is to conduct a comprehensive analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine, and other countries with regard to the settlement of financial relationships. Thus, the purpose of this article is to conduct a comparative analysis of the legal regulation of public financial regulations Constitutions of the States.

Based on analysis the Constitution of European countries such as Belgium, Germany, Poland, the author explores the rules governing public financial activities. In particular, attention is focused on the features of the constitutional and legal regulation of such activities in Ukraine and other countries.

Key words: *public financing activities, budgetary control, financial relations, constitutional and legal regulation.*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ НОВОГО ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ БЮДЖЕТНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті досліджено поняття бюджетної відповідальності, подано її порівняльну характеристику з фінансово-правовою відповідальністю, визначено місце бюджетного права в системі фінансового права, а також проаналізовано правову природу заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Ключові слова: бюджетна відповідальність, фінансово-правова відповідальність, юридична відповідальність, бюджетне право, галузь права, бюджетні кошти, бюджетне правопорушення, заходи впливу.

Розвиток правової держави вимагає переосмислення сутності та призначення багатьох фінансово-правових явищ і категорій. Ефективне фінансове забезпечення діяльності держави в усіх сферах суспільного життя є важливою складовою її суверенітету. Центральне місце в системі фінансового забезпечення посідає бюджет. Однією з найбільш важливих гарантій реалізації належного бюджетного фінансування, дотримання прав і свобод людини і громадянина в бюджетній сфері має бути юридична відповідальність. З її допомогою можна вирішувати завдання регламентації відносин у сфері доходів та/або видатків, забезпечення стабільності в бюджетній сфері.

Мета статті – дослідити особливості формування нового фінансово-правового інституту бюджетної відповідальності.

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 та ін.

Для визначення місця бюджетної відповідальності в системі юридичної відповідальності слід звернутися до аналізу позицій учених-юристів щодо відносин бюджетної та фінансово-правової галузей. Так, більшість з них розглядають фінансове право як самостійну галузь права, а бюджетне право – як його правовий інститут або розділ. Академік НАПрН України, професор Л. К. Воронова зазначає, що фінансове право складається з великої кількості фінансово-правових норм. Разом вони становлять цілісну систему, в якій фінансово-правові норми в певній послідовності й взаємозв'язку групуються в різні правові інститути, що регулюють однорідні фінансові відносини в галузі бюджету, позабюджетних цільових фондів, державно-

го кредиту, державних доходів тощо. Кожний вид фінансових відносин є відносно самостійним у фінансовій системі й регулюється в зв'язку із цим такою самою відносно незалежною групою фінансово-правових норм, які в сукупності створюють інститути фінансового права. Особлива частина фінансового права поділяється на розділи або підрозділи, які складаються з фінансово-правових інститутів і субінститутів, у яких згруповані норми, що регулюють відносини в таких галузях: державного і місцевих бюджетів; державних і муніципальних позабюджетних цільових фондів; державних і муніципальних доходів; державного і муніципального кредиту; державного і муніципального боргу; обов'язкового страхування; державних і муніципальних видатків; валютного контролю; грошової емісії та грошового обігу. Розділи, підрозділи, інститути й субінститути фінансового права мають відповідну назву та обґрунтування. Наприклад, розділ державних і муніципальних доходів об'єднує фінансово-правові норми, які регулюють порядок справляння обов'язкових платежів: податкових (оподаткування юридичних і фізичних осіб), загальнодержавних і місцевих; неподаткових платежів тощо [1, с. 47].

Академік НАПрН України, професор М. П. Кучерявенко зазначає, що в системі фінансового права існують частини, підгалузі, інститути. Норми фінансового права, залежать від особливостей регульованих ними відносин, утворюють окремі структурні підрозділи. У системі галузі фінансового права існує кілька підсистем, інститутів, які можна виокремити в розділи. Норми Загальної частини фінансового права конкретизовано в Особливій частині, яка складається з декількох розділів, підгалузей, що включають відповідні інститути. Регулюючи більш вузькі й однорідні за змістом фінансово-правові інститути, вони утворюють певні підгалузі й розділи. Особливу частину становлять фінансово-правові норми, що регулюють відносини у сфері бюджетної системи;

державних доходів і видатків; обов'язкового державного страхування; кредитування; публічного регулювання банківської діяльності; валютного регулювання [3, с. 34].

На думку професора В. Д. Чернадчука, групування фінансово-правових норм має дві сторони – зовнішню й внутрішню. Зовнішня сторона вказує на місце фінансового права в системі права України. Внутрішня сторона систематизації фінансово-правових норм має на увазі їх групування відповідно до внутрішнього змісту й ієрархії: загальногалузеві норми, норми підгалузі, норми окремих фінансово-правових інститутів. Норми Загальної частини фінансового права конкретизуються у фінансово-правових нормах Особливої частини. Загальна й Особлива частини фінансового права перебувають у нерозривному зв'язку, оскільки у своїй основі вони є відображенням цілого і його елементів. Положення Загальної частини застосовують до всіх розділів Особливої частини. Особлива частина містить розділи, підгалузі, які складаються з відповідних фінансово-правових інститутів. Кожний із цих підрозділів (підгалузей) являє собою сукупність фінансово-правових норм, що регулюють групу однорідних фінансових відносин. Фінансово-правовий інститут об'єднує правові норми, що регулюють більш вузьку й близьку за змістом групу фінансових відносин, ніж розділ чи підгалузь, до яких за ознакою однорідності регульованих відносин входять декілька фінансово-правових інститутів [2, с. 31–32].

У системі юридичної відповідальності традиційно виділяють адміністративну, кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну та матеріальну відповідальність. Цивільно-правова відповідальність за правопорушення в бюджетній сфері застосовуватися не може, оскільки правопорушення мають публічний, а не приватноправовий характер. Дисциплінарна відповідальність виникає за порушення трудової дисципліни, а матеріальна – у разі спричинення працівником збитку підприємству, тому бюджетні правовідносини безпосередньо не охороняються дисциплінарною та матеріальною відповідальністю. За порушення бюджетного законодавства може виникати й кримінальна відповідальність, якщо правопорушення містить ознаки складу злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України. Заходами адміністративної відповідальності охороняються не лише норми адміністративного права, а й, зокрема, фінансового та інших галузей права. У певних випадках за правопорушення в бюджетній сфері передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення адміністративну відповідальність. Так, відповідно до абз. 2 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (із змінами та доповненнями) від 07.12.1984 р. № 8073-Х, взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асиг-

нувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з дерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік; зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету; зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України на відповідний рік, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів; здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України; прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій; розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України; створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів; надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету; здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України; порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України можна говорити, що бюджетне законодавство як галузь законодавства сформувалась. Але чи означає це тенденцію відокремлення бюджетних норм про відповідальність за порушення бюджетного законодавства в інститут самостійної галузі бюджетного права?

Якщо теоретично припустити відокремлення бюджетного права з галузі фінансового права в самостійну галузь права, то необхідно довести наявність у цієї правової галузі своєї власної функції й самостійного режиму правового регулювання. Проте, багато норм бюджетного права ґрунтується на нормах Загальної частини фінансового права, розвиває і доповнює їх. Одночасно нор-

ми Загальної частини фінансового права визначають напрями бюджетної діяльності, координують норми бюджетного права з іншими підгалузями та інститутами фінансового права. Відокремлення бюджетного права неминує спричинити дублювання в бюджетному законодавстві норм Загальної частини фінансового права. Але одна й та сама норма не може одночасно регулювати різні види суспільних відносин і мати різні методи правового регулювання. Тому один і той самий владний припис не може бути одночасно включений до різних галузей права. Особливість системи права полягає в тому, що галузі права, будучи взаємопов'язаними, не дублюють, а навпаки, мають виключати одну одну.

Варто зазначити, що критеріями самостійності галузі права є предмет, метод правового регулювання, джерела права, основні принципи, юридична відповідальність. Особливість бюджетно-правового регулювання полягає в тому, що в одних сферах бюджетної діяльності норми бюджетного права безпосередньо й у повному обсязі регулюють ці суспільні відносини, а в інших – тільки зумовлюють виникнення фінансових відносин.

Найважливішою складовою предмета бюджетного права виступають групи суспільних відносин, за допомогою яких регулюють порядок утворення доходів і здійснення видатків бюджетів усіх рівнів, бюджетний процес і контроль, а також відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Ці відносини домінують у системі бюджетного права, будучи його невід'ємним системоутворювальним елементом. Вони повністю належать до предмета бюджетного права.

Другу групу відносин, що належать до предмета бюджетного права, становлять відносини, які детально регулюються іншими підгалузями або інститутами фінансового права, створюючи об'єкти спільного правового регулювання. Такі суспільні відносини регулюються нормами бюджетного права і відповідного фінансово-правового інституту двома способами: або одночасно, узгоджено, або за принципом "ланцюгової реакції", коли норми бюджетного права є загальними, а норми відповідного фінансово-правового інституту є уточнювальними правовими нормами. Спільним критерієм цих двох видів бюджетних відносин слід вважати їх зовнішнє закріплення нормами права, включеними до системи бюджетного законодавства.

Предмет бюджетного права не є не порушною правовою конструкцією. Він залежить від волі держави, яка вирішує, чи створювати будь-які суспільні відносини у сфері бюджетної діяльності. Так, збільшення зростання правопорушень у бюджетній сфері зумовило включення законодавцем до Бюджетного кодексу України охоронних фінансово-правових норм, що встановлюють відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Якісну сторону бюджетної діяльності відображають методи бюджетного права, оскільки дають змогу оцінити характер внутрішньодержавних відносин. Під методом бюджетно-правового регулювання слід розуміти специфічний спосіб, за допомогою якого держава на основі певної сукупності юридичних норм забезпечує потрібну їй поведінку суб'єктів бюджетного права.

При регулюванні фінансових відносин один і той самий правовий прийом застосовують різні підгалузі та інститути фінансового права. Незважаючи на це, структура галузевого методу владних приписів є незмінною, а окремі правові прийоми можуть переходити від одного правового методу до іншого, не руйнуючи його структури. Специфіка методів бюджетного права полягає в сукупності особливостей методів фінансового права, а також у наявності спеціальних способів правового впливу на окремі сторони бюджетної діяльності. Названі характерні ознаки методів правового впливу в поєднанні з механізмом бюджетно-правового регулювання є основними елементами юридичного режиму правового регулювання бюджетних відносин, за допомогою яких бюджетне право може стати відносно самостійним правовим утворенням у системі фінансового права. Проте, бюджетне право використовує ті самі загальні методи правового впливу, що й фінансове право загалом. Ця обставина є аргументом на користь неможливості самостійності бюджетного права як окремої галузі права. Тому бюджетне право є не тільки підгалуззю фінансового права, а і його центральною ланкою.

Повертаючись до розгляду поняття бюджетної відповідальності, слід зазначити, що в чинному Бюджетному кодексі України не визначено поняття бюджетної відповідальності. Тут постає питання: чи є бюджетна відповідальність видом фінансово-правової чи ні? У загальному вигляді фінансово-правову відповідальність можна визначити як застосування державою у встановленому законодавством порядку до порушників фінансово-правових норм особливих заходів фінансово-правового примусу – фінансових санкцій, пов'язаних з обтяженнями майнового та карального характеру. Відповідно до ч. 2 ст. 111 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, фінансова відповідальність застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені.

Відповідно до п. 2 ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19.02.1993 р. №15-93, до резидентів, нерезидентів, винних у порушенні правил валютного регулювання і валютного контролю, застосовуються такі міри відповідальності (фінансові санкції):

– за здійснення операцій з валютними цінностями, що передбачені п. 2 ст. 5 цього

Декрету, без одержання генеральної ліцензії Національного банку України – штраф у сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом Національного банку України на день здійснення таких операцій, з виключенням банку із Республіканської книги реєстрації банків або без такого виключення;

- за здійснення операцій з валютними цінностями, що потребують одержання ліцензії Національного банку України згідно з п. 4 ст. 5 цього Декрету, без одержання індивідуальної ліцензії Національного банку України – штраф у сумі, еквівалентній сумі зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом Національного банку України на день здійснення таких операцій тощо.

Бюджетну ж відповідальність можна визначити як застосування державою до суб'єкта бюджетного правопорушення заходів фінансово-правового примусу організаційного характеру, що виражається у встановленні негативних наслідків для порушника, які полягають у накладенні на нього додаткових обов'язків, передбачених санкцією порушеної бюджетно-правової норми, у точно визначеному для цього процесуальному порядку. І організаційний характер бюджетно-правових санкцій підтверджується ст. 117 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, про що йтиметься далі.

Загальною метою бюджетної відповідальності є забезпечення реалізації бюджетно-правових норм. Для досягнення цієї мети бюджетна відповідальність виконує превентивну та виховну функції. Бюджетна відповідальність за порушення бюджетного законодавства має декілька ознак. На нашу думку, бюджетна відповідальність не є одним з різновидів фінансово-правової відповідальності, тому що не володіє всіма найважливішими ознаками останньої. Насамперед, це виявляється в юридичній природі санкцій бюджетної відповідальності та наслідків їх застосування. Бюджетна відповідальність виникає за бюджетне правопорушення. Однак, єдиного визначення поняття бюджетного правопорушення в бюджетному законодавстві не здійснено. Проте, у ст. 116 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI подано поняття порушення бюджетного законодавства, яке визнається як порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання.

Якщо розглядати бюджетну відповідальність як вид фінансово-правової, то в разі порушення бюджетного законодавства фінансово-правова відповідальність має призводити для суб'єктів бюджетного права до певних негативних наслідків саме майново-

го та карального характеру. Формально це зумовлено специфікою фінансово-правових санкцій, що мають майновий характер і, таким чином, впливають на економічні інтереси правопорушників. Слід зазначити, що бюджетно-правові санкції встановлені в Бюджетному кодексі України. Проте, з аналізу ст. 117 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI видно, що за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть бути застосовані такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами;

3) призупинення бюджетних асигнувань. Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому Міністерством фінансів України;

4) зменшення бюджетних асигнувань. Зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів. Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів передбачає стягнення органами Державної казначейської служби України коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, в тому числі і за рахунок зменшення обсягу трансфертів (дотації вирівнювання) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

Як бачимо, бюджетна відповідальність спричиняє для правопорушника певні негативні наслідки, але не майнового, а організаційного чи особистого характеру, хоча й впливає на економічні інтереси правопорушника. Крім того, деякі заходи впливу відповідно до вищезазначеної статті не мають карального характеру, що суперечить основним принципам фінансово-правової від-

повідальності. Але ж у сфері бюджетної діяльності держава має прагнути отримати відшкодування збитку, заподіяного їй бюджетним правопорушенням, і покарати правопорушника у грошовій формі. Проте, наприклад, призупинення бюджетних асигнувань; зупинення операцій з бюджетними коштами, зупинення дії рішення про місцевий бюджет можна віднести до заходів саме забезпечувального характеру, які можна охарактеризувати як заходи припинення. Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету можна віднести до відновлювальних заходів. А такий захід впливу, як попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, має превентивний характер щодо учасника бюджетного процесу, який здійснив порушення бюджетного законодавства. Тому, на нашу думку, заходи бюджетної відповідальності (ст. 117 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI) можуть зупиняти та/чи призупиняти, а також запобігати правопорушенням у бюджетній сфері, проте, вони не мають карального характеру для правопорушника. Крім того, заходи бюджетної відповідальності за їх юридичною природою можна зарахувати до превентивних, відновлювальних та/або заходів припинення фінансово-правового примусу, суть яких полягає в застосуванні конкретних процесуально-примусових заходів, які пов'язані певними правовими обмеженнями організаційного характеру.

Крім того, викликає занепокоєння п. 8 ст. 117 Бюджетного кодексу України, відповідно до якого за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

Справа в тому, що головною функцією й важливою особливістю кодифікації є зміна змісту правового регулювання, надання йому комплексного системного характеру. Важлива особливість кодифікації полягає в тому, що вона має забезпечити виконання в правовій системі двох завдань: упорядкувати законодавство і якісно його вдосконалити. Головною метою кодифікації є систематизованість законодавства, усунення прогалин, які порушують системність кодифікованого нормативно-правового акту. Основними ж принципами кодифікації є своєчасність її проведення, повнота, єдина спрямованість тощо. Виходячи із цього, п. 8 ст. 117 надає можливість законодавцю додатково передбачити в Законі України "Про Державний бюджет України на відповідний рік" із року в рік не тільки інші, але й різні заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, що порушує принцип повноти кодифікації. Слід зазначити, що неповно-

та кодифікації не дасть змоги досягнути основної мети процесу кодифікації, оскільки законодавство є безсистемним. Якщо суб'єкти правовідносин будуть вимушені хоча б частину нормативних приписів шукати в інших нормативно-правових актах, то правовий вплив зберігає дезорганізований характер. Нормативно-правовий масив є безсистемним. У перспективі прийняття кодифікованих нормативно-правових актів має перейти в основну форму законотворчості.

Повертаючись до розгляду питань бюджетної відповідальності, слід зауважити, що вона вимагає визначення її місця серед інших видів юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Законодавець, використовуючи термін "відповідальність за порушення бюджетного законодавства" в Бюджетному кодексі України, не дає йому належного визначення. Тому зміст цього поняття викликає в теорії права певні суперечки. На нашу думку, не слід зводити поняття відповідальності за порушення бюджетного законодавства тільки до бюджетної відповідальності, оскільки, залежно від ступеня суспільної небезпеки та підстав відповідальності за порушення бюджетного законодавства, за порушення бюджетного законодавства може виникати адміністративна, кримінальна відповідальність. Так, відповідно до ст. 121 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно із законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства може бути визначена як обов'язок особи, яка порушила бюджетне законодавство, зазнати позбавлення майнового або особистого характеру в результаті застосування до неї державою в особі органів публічної влади, що виконують бюджет, а також суду відповідних заходів державного примусу.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства є тим поняттям, в яке Верховна Рада України включила такі різновиди юридичної відповідальності, як цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна. Вказані види юридичної відповідальності відрізняються один від одного юридичним характером і ступенем суспільної небезпеки.

Висновки. Бюджетна відповідальність як можливий різновид фінансово-правової відповідальності поки що перебуває на стадії становлення. Це пов'язано з уніфікацією бюджетного законодавства України – розробкою єдиної системи заходів бюджетної

відповідальності й бюджетно-процесуальних проваджень. Ефективність відповідальності безпосередньо залежить від добросовісної поведінки одержувачів і розпорядників бюджетних коштів та активності внутрішньовідомчого фінансового контролю з боку органів державної влади й місцевого самоврядування, а також належного правового регулювання бюджетної відповідальності. Специфіка бюджетної відповідальності та її відмінність від адміністративної й кримінальної за порушення бюджетного законодавства найяскравіше виявляються при розгляді особливостей бюджетного правопорушення та бюджетно-правових санкцій.

Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – Київ : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Нагребельний В. П. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. / В. П. Нагребельний, В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос ; за заг. ред. члена-кореспондента АПРН України В. П. Нагребельного. – Київ, 2003. – 237 с.
3. Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький ; за ред. М. П. Кучерявенка. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Мазурик Р. В. Особенности формирования нового финансово-правового института бюджетной ответственности

В статье исследуется понятие бюджетной ответственности, проводится ее сравнительная характеристика с финансово-правовой ответственностью, определяется место бюджетного права в системе финансового права, а также анализируется правовая природа мер влияния за нарушение бюджетного законодательства.

Ключевые слова: бюджетная ответственность, финансово-правовая ответственность, юридическая ответственность, бюджетное право, отрасль права, бюджетные средства, бюджетное правонарушение, меры влияния.

Mazurik R. Features of Formation of a New Financial and Legal Institution of the Fiscal Responsibility

The author conducts in the article the concept of budgetary responsibility, its comparative description with financially legal responsibility, determines the location of budget law in the financial law system, and also analyzes a legal nature of measures of influence for violation of budgetary legislation.

Budgetary responsibility leads for an offender negative consequences are certain, but not property, but organizational or personal character, though influences on economic interests of offender. In addition, some measures of influence in accordance with the above-mentioned article do not have punitive character, that conflict with basic principles of financially-legal responsibility. But in the field of budgetary activity the state must aim to get a damage to the person caused to her by budgetary offence and to punish an offender in a money form. However, for example, there is a halt of budgetary assignations; stop of operations with budgetary facilities, the stop of action of decision about a local budget can be attributed to the measures exactly of interim character, that can be described as measures of stopping. The return of budgetary facilities in a corresponding budget can be attributed to the remedial measures. And such measure of influence as warning of improper implementation of budgetary legislation with a requirement in relation to the removal of violation of budgetary legislation carries preventive character in relation to the participant of budgetary process, that did violation of budgetary legislation. Therefore, to our opinion, the measures of budgetary responsibility can stop but/whether to halt, and also warn offence in the field of budgetary, however they have punitive character for an offender. In addition, the measures of budgetary responsibility after their legal nature can be attributed to preventive, remedial and/or measures stopping of financially-legal compulsion, essence of that consists in application of the concrete judicially-forced measures that is bound by certain legal limitations of organizational character.

Key words: budgetary responsibility, financially legal responsibility, legal responsibility, budget law, field of law, budgetary facilities, budgetary offence, measures of influence.

ПУБЛІЧНІ І ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

У статті проаналізовано наукові позиції на практику Європейського суду з прав людини щодо змісту приватних і публічного інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин, встановлення співвідношення приватних і публічних інтересів у сфері фінансів. Констатовано, що, незважаючи на домінування публічного інтересу, притаманного фінансовому праву, у фінансово-правовому регулюванні принципово важливим є поєднання, досягнення балансу публічного та приватного інтересів.

Ключові слова: фінансово-правове регулювання, публічний інтерес, приватний інтерес, баланс публічних і приватних інтересів.

Розкриття змісту приватного й публічного інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин, а також встановлення їх співвідношення – це проблеми, до розгляду яких вдавалися правники у всі часи. Так, А. Вагнер розмірковував над тим, що наука про фінанси повинна правильно співвідносити дійсну цінність державних послуг для народного життя й те, чого вони коштують приватним господарствам. За справедливими словами цього вченого, цей основний принцип перетворює ведення державного господарства на вкрай важке завдання, успішність якого зумовлена тільки великою обережністю й суворою обміркованістю заходів. Розвиваючи такі думки, І. І. Янжул наголошував, що державна діяльність передбачає не тільки матеріальні цілі фіску, а й постійний розвиток народного добробуту, а тому повинна поступатися своїми матеріальними вигодами, коли вони перебувають у колізії з вищими інтересами, що є складовими основної мети буття держави [23, с. 49].

В умовах сучасності ці питання також є актуальними, вони перебувають у центрі уваги численних учених-фінансистів, зокрема Д. О. Білінського, Д. В. Вінницького, Д. О. Гетманцева, С. В. Запольського, М. П. Кучерявенка, Є. В. Лакушевої, О. А. Лукашева, А. А. Нечай та ін. Так, Д. О. Гетманцев пише, що громадянське суспільство та правову державу не можна ототожнювати із ситуаціями, за яких інтереси приватні поглинаються публічними. Разом з тим, приватні інтереси не можуть бути повністю поза публічними інтересами, протиставлятися їм як “єдино правильні”, відкидати необхідність існування публічних інтересів як соціальної та правової дійсності, адже в демократичній державі публічне право спрямовує свої зусилля, врешті-решт, на забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина [5, с. 90].

Отже, **метою статті** є аналіз наукових позицій учених-фінансистів щодо змісту і співвідношення публічних і приватних інтересів у фінансово-правовому регулюванні.

Зауважимо, що особлива актуальність розробки позначених проблем пояснюється тим, що категорія “публічний інтерес” у фінансовому праві на сьогодні є недостатньо дослідженою. Так, у правовій науці склалася думка, що публічне право захищає інтереси публічні, загальні, приватне право – особисті, приватні інтереси окремих осіб [2, с. 77]. Водночас ми цілком погоджуємося із Ю. О. Тихомировим, що визначити зміст і межі дії публічного інтересу досить важко. По-перше, важко забезпечити вичерпну повноту й точність його вираження з погляду суто пізнавального. По-друге, суперечливість і динаміка розвитку політичної й економічної сфер, наявність багатьох чинників впливу, мінливість суспільної поведінки також ускладнюють виявлення параметрів публічного інтересу. При цьому фаза усвідомлення та свого роду структурування публічного інтересу значно складніша, ніж у сфері приватного інтересу. Доводиться “відбирати” й оцінювати безліч соціальних інтересів [21, с. 56]. Цілком погоджуючись із такими словами О. Ю. Тихомирова додамо, що термін “публічний інтерес” є оціночним. Тут треба звернутися до практики Європейського Суду з прав людини. Зокрема, у п. 38 його рішення від 09.01.2007 р. у справі “Інтерсплав проти України” підкреслено, що держави мають широкі межі самостійного оцінювання щодо визначення публічного інтересу, оскільки національний законодавчий орган, реалізуючи соціальну та економічну політику, має широке коло повноважень. Однак такі межі оцінювання не є абсолютними, і їх застосування підлягає перегляду органами Конвенції [16]. Окрім того, можна навести й рішення Конституційного Суду України у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від

08.04.1999 р. № 3-рп/99 [17], у якому висловлено правову позицію стосовно характеристики державних інтересів, що становлять різновид публічних інтересів. Зокрема, Конституційний Суд України зауважив, що "інтереси держави" є оціночною категорією. При цьому Суд констатував, що інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо. Таким чином, наведені правові позиції підкреслюють той факт, що зміст поняття "публічні інтереси" може суттєво змінюватися.

Отже, для того, аби встановити, яким має бути взаємозв'язок приватного й публічного інтересів у правовому регулюванні фінансових відносин, необхідно з'ясувати зміст категорій "приватний інтерес" та "публічний інтерес". Приватний інтерес у правовій науці зазвичай визначають як інтерес конкретних осіб і соціальних груп, який охороняється державою. При розгляді категорії публічного інтересу ми стикаємося з відсутністю одностайного підходу до її трактування. Вчені висловлюють різні думки: від ототожнення публічного з державним або публічного із суспільним чи сукупністю приватних інтересів до поєднання у змісті категорії "публічний інтерес" інтересів громадян, держави, суспільства. Так, на думку І. В. Спасибо-Фатєєвої, публічний інтерес – це інтерес сукупності, тобто населення, людей тощо [20]. Схожа думка у В. О. Горбунова, який зазначає, що публічним інтересом може бути визнана проста значуща сукупність приватних інтересів. Виключно кількісний склад одиничних інтересів переводить їх у категорію публічного інтересу [6, с. 17, 18]. На наше переконання, такий підхід до визначення змісту публічного інтересу є нелогічним, адже залишаються поза увагою безпосередньо державні інтереси, що неодмінно є публічними за своєю природою. Окрім того, навряд чи публічний інтерес має ототожнюватися із сукупністю приватних інтересів.

Занадто широко визначає публічний інтерес О. А. Музика-Стефанчук, яка стверджує, що такий інтерес є інтересом населення в цілому, інтересами громадян, корпоративними й національними інтересами, інтересами держави, державної безпеки [10, с. 338]. На наш погляд, навряд чи доцільно виокремлювати національні інтереси, інтереси державної безпеки у складі публічних інтересів, оскільки з огляду на положення Конституції України забезпеченням їх реалізації "займається" саме держава. Отже, такі інтереси органічно входять до складу державних інтересів. Окрім того, викликає певні сумніви характеристи-

ка корпоративних інтересів як публічних. Так, корпоративні інтереси, на думку вчених, становлять поєднання загальних та індивідуальних інтересів. Зокрема, В. І. Франчук зауважує, що до індивідуальних корпоративних інтересів належать інтереси учасників, засновників, акціонерів; до загальнокорпоративних – інтереси самого підприємства як самостійного суб'єкта правовідносин. Необхідність розмежування зазначених видів приватних інтересів зумовлена можливістю їх незбігу. Як зазначає В. І. Франчук, ця обставина зумовила формування теорії держателів інтересу, відповідно до якої товариство (корпорація) розглядається як згусток різноманітних інтересів, що не лише збігаються, а й конкурують. Подібне їх розмаїття може вживатися в господарському товаристві завдяки механізмам: а) стримання негативних їх сторін; б) протидії щодо протилежних або інтересів, що конкурують; в) сприяння спільним інтересам (інтересам більшості), у результаті чого утворюється певна система інтересів. В її основі лежать збалансовані інтереси цих категорій осіб, у результаті чого викристалізовується інтерес товариства, що значною мірою відображає інтереси його засновників та учасників як основних дійових осіб у долі товариства, однак повністю не збігається з ними. Це стосується, зокрема, питання щодо використання отриманого прибутку: якщо учасники зазвичай зацікавлені в його розподілі у формі дивідендів, то товариство як суб'єкт господарських відносин – у поповненні за рахунок прибутку своєї майнової бази (відповідних фондів) для розширення, модернізації виробництва, застосування новітньої техніки і технології [22, с. 12]. Отже, без сумніву, корпоративні інтереси за своєю природою є приватними інтересами.

Інший погляд відстоює Ю. О. Тихомиров. Учений доводить, що публічні інтереси є суспільними інтересами, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, з іншого – забезпечити цілісність, сталість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків, суспільства в цілому. Це – офіційно визнані інтереси, що мають підтримку держави і правовий захист. Таким чином, публічний інтерес – це визнаний державою й забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування й розвитку. При цьому вчений слушно наголошує, що його не можна розуміти лише як інтерес держави, відокремлений від інтересів громадян, суспільства. Публічний інтерес є загальносоціальним, що відображає в концентрованій формі увесь спектр інтересів у суспільстві [21, с. 55]. Аналізуючи запропонований підхід, зауважимо, що публічний інтерес не варто розглядати відокремлено від інтересів суспільства. Дійсно, ці аспекти потребують розгляду у єдності.

Іншої думки С. Б. Жилина й О. В. Кряжков. Зокрема, С. Б. Жилина визначає публі-

чний інтерес як суспільний інтерес, але визнаний державою [7, с. 27]. Так само говорить і О. В. Кряжков, визначаючи публічні інтереси як суспільні інтереси, що визнаються державою та врегульовані (забезпечені) правом [8, с. 92]. Так, ототожнюючи публічне із суспільним, правники залишають осторонь такі інтереси, як державні. Тут доречно навести слова П. П. Вострикова. Він зазначає, що публічний інтерес – це інтерес великих соціальних груп, а поняття “публічний” використовується в контексті публічно-владної природи відносин. Під публічними необхідно розуміти, передусім, інтереси, пов’язані зі сферою формування і здійснення державної влади, з найбільш важливими потребами суспільства, які не можна задовольнити нічим, окрім державної форми його організації. Дослідник зауважує, що публічними інтересами є й інтереси населення муніципальних утворень, які виражаються та реалізуються через інститути безпосередньої демократії [4].

Конструктивною є думка Є. В. Лакушевої, яка публічні інтереси визначає, як закріплені в нормах права й забезпечені примусовою силою держави державні та суспільні інтереси, що є необхідними для нормального існування, збереження цілісності та розвитку суспільства й держави [9, с. 57, 58]. У цілому, погоджуючись із такою позицією, відзначимо, що інтерес територіальних громад також необхідно визнавати публічним.

Підсумовуючи наведене, констатуємо, що у фінансовому праві публічний інтерес має розглядати як симбіоз державних інтересів, суспільних інтересів та інтересів територіальних громад, що забезпечують збереження цілісності та розвитку суспільства й держави та пов’язані зі сферою формування і здійснення державної влади, з найбільш важливими потребами суспільства й держави, які можна задовольнити лише державною формою організації.

Незважаючи на те, що “державна є публічно-правовим утворенням, головною метою якого є забезпечення інтересів народу, здійснення заходів, спрямованих на позитивний розвиток суспільства” [18, с. 23, 24], необхідність у встановленні певної моделі співвідношення приватних і публічних інтересів при урегулюванні відносин у сфері мобілізації, розподілу й використання грошових фондів коштів є очевидною. Це пов’язано із тим, що такі інтереси не існують ізольовано, а тісно взаємодіють. Як наголошує О. Підпригора, у чинному законодавстві України “визнається і забезпечується (за даних матеріальних і духовно-інтелектуальних умов) не тільки відносна автономія, розмежування приватних і публічних інтересів, а й їх справедлива взаємодія” [13, с. 79]. За слушним висловленням Д. О. Білінського, “зіткнення інтересів індивідів, суспільства й держави у фінансовій системі неминуче, ... однак завдання держави – досягти відповідного балансу, максимально задовольняючи публічний інтерес у сфері фінансів, мінімізува-

ти при цьому негативні наслідки для приватних інтересів” [1, с. 158, 159].

Показово, що про необхідність дотримання при врегулюванні фінансових відносин балансу приватних і публічних інтересів говорять усе більше вчених. Так, на думку Е. Д. Соколової, принцип поєднання приватних та публічних інтересів у галузі фінансів виявляється в тому, що держава, встановлюючи “правила загальної гри” в цивільному обороті, передбачає умови участі всіх господарюючих суб’єктів незалежно від форм власності у створенні централізованих державних фондів грошових коштів. Це зумовлює необхідність фінансового контролю над фінансовою діяльністю господарюючих суб’єктів незалежно від їх форм власності [19, с. 15].

М. К. Паюшин, розмірковуючи про реалізацію публічного інтересу в податковій сфері, зазначає, що це має здійснюватися із дотриманням балансу між публічними і приватними інтересами. Спрямованість податкового регулювання на задоволення, насамперед, публічного фіскального інтересу не передбачає ігнорування інтересів платників податків, порушення їх основних прав і свобод. Баланс публічних і приватних інтересів відображає постійне прагнення до досягнення певної рівноваги між метою держави (зібрати якомога більше податків на виконання своїх функцій) і створенням такої податкової системи, яка не була б надмірно обтяжливою для платників податків. Таким чином, баланс між публічними і приватними інтересами суб’єктів конституційних правовідносин у податковій сфері на практиці повинен виражатися в тому, що вимоги податкового законодавства до платників податків повинні бути здійсненними, враховувати фактичну спроможність до сплати податку, не притискати без необхідності їх права. Іншими словами, обмеження прав і свобод громадян має бути пропорційним соціально значущим інтересам і цілям [12, с. 19].

Так, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово зауважував про необхідність дотримання балансу приватних і публічних інтересів. Наприклад, Судом при розгляді справи “Сорін проти Сполученого Королівства” (“Soering v. United Kingdom”) в рішенні від 07.07.1989 р. зазначено, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. “спрямована на пошук справедливого співвідношення між потребами, пов’язаними з інтересами суспільства загалом, і вимогами захисту основних прав людини” [15]. При вирішенні справи “Ріс проти Сполученого Королівства” (“Rees v. United Kingdom”) у рішенні від 17.10.1986 р. Суд підкреслив, що, з’ясовуючи, чи існує позитивне зобов’язання держави стосовно людини, “необхідно врахувати справедливий баланс, який має бути встановлений між інтересами всього суспільства й інтересами окремої людини” [14]. Можна також посилатися й

на рішення від 09.01.2007 р. "Інтерсплав проти України" (заява № 803/02), у якому Суд, перевіряючи відповідність позбавлення права на податковий кредит та бюджетне відшкодування вимогам ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, застосував принцип пропорційності. Останній принцип є складовою принципу верховенства права й вимагає дотримання "справедливого балансу" між вимогами публічного інтересу та захистом прав приватних осіб, у реалізацію яких втручається держава [16].

Як справедливо стверджує Т. Н. Нешатаєва, "загальний (публічний) інтерес здатний слугувати меті обмеження прав власності лише в тому випадку, коли цей інтерес набув позитивного відображення в національному законі. Однак наявність законодавчо оформленого загального інтересу не є панацеєю від порушення ст. 1 Протоколу 1 Конвенції. Такий закон має відрізнятися певними якостями, що висуваються до нього міжнародним принципом верховенства права: закон повинен бути ясним, визначеним, без зворотної сили, що не допускає двозначного тлумачення" [11, с. 25].

Висновки. Таким чином, у фінансово-правовому регулюванні принципово важливим є врахування, поєднання публічного та приватного інтересів. Зрозуміло, що з огляду на той факт, що такі інтереси не збігаються за своїм напрямом (ідеться про домінування публічного інтересу, притаманного фінансовому праву, що не є порушенням приватних інтересів суб'єктів фінансових правовідносин, їх безпідставним обмеженням), узгодження приватних і публічних інтересів – це вкрай складне завдання. Однак, для уникнення конфліктів, особливо на стадії реалізації фінансово-правових норм, необхідно прагнути до його досягнення. Саме такий підхід стане запорукою гармонійного розвитку суспільства, ефективності функціонування держави. Отже, збалансований підхід до врахування у фінансово-правовому врегулюванні публічних інтересів має ґрунтуватися на дії суспільного закону взаємності або еквівалентності. Як слушно зауважує О. М. Віннік, згідно із цим законом приватні інтереси визнаються суспільством як законні та набувають відповідного захисту з боку держави за умови врахування тією чи іншою мірою публічних інтересів носіями приватних інтересів. У свою чергу, успішність реалізації публічних інтересів значною мірою залежить від того, наскільки в них повно враховано найтипівіші приватні інтереси [3, с. 6].

Отже, проблема визначення публічного інтересу у фінансово-правовому регулюванні, а також проблема щодо встановлення балансу публічних та приватних інтересів у сфері фінансів постає досить гостро і все більше набуває своєї актуальності та потребує широкої накової дискусії.

Список використаної літератури

1. Білінський Д. О. Публічний інтерес як вихідна засада структурування фінансової системи / Д. О. Білінський // Вісник Націон. акад. правових наук України. – 2013. – № 3 (74). – С. 157–161.
2. Виконавча влада і адміністративне право / під ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Ін Юре, 2002. – 668 с.
3. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. М. Вінник ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2004.
4. Востриков П. П. Публичный интерес и функции государства: логика взаимосвязи [Электронный ресурс] / П. П. Востриков // Вестник ВВАГС : электронное научное издание. – Режим доступа: <http://www.nauka.vvags.ru>.
5. Гетманцев Д. О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : монографія / Д. О. Гетманцев. – Київ : Юрінком Інтер, 2011. – 368 с.
6. Горбунов В. А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Горбунов. – Тюмень, 2007.
7. Жилина С. Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. Б. Жилина. – Волгоград, 2006.
8. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 92.
9. Лакушева Є. В. Публічні та приватні інтереси у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Лакушева. – Ірпінь, 2013. – 212 с.
10. Музика-Стефанчук О. А. Публічний інтерес у бюджетних правовідносинах / О. А. Музика-Стефанчук // Наук. вісник Дніпропетр. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 338.
11. Нешатаева Т. Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт / Т. Н. Нешатаева. – Москва : Городец, 2007.
12. Паюшин М. К. Конституционно-правовые основы реализации обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. К. Паюшин. – Москва, 2011.
13. Підпригора О. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права як методологічна проблема вітчизняного правознавства / О. Підпригора // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 4. – С. 77–87.

14. Рішення Європейського суду з прав людини "Ріс проти Сполученого Королівства" від 17.10.1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurocourt.org.ua>.
15. Рішення Європейського суду з прав людини "Сорін проти Сполученого Королівства" від 07.07.1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurocourt.org.ua>.
16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Інтерсплав проти України" від 09.01.2007 р. № 803/02 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawua.info/jurdata/dir131/dk131248.htm>.
17. Рішення Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
18. Семчик О. О. Держава і фінанси: правовий зв'язок : монографія / О. О. Семчик ; [відп. ред. Л. К. Воронова]. – Київ : Юридична думка, 2010. – 204 с.
19. Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Э. Д. Соколова. – Москва, 2008.
20. Спасибо-Фатеева І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / Інна Спасибо-Фатеева // Юридична газета. – 2005. – № 22 (58).
21. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – Москва : БЕК, 1995. – 496 с.
22. Франчук В. І. Корпоративна безпека: теоретичні засади : монографія / В. І. Франчук. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2009. – 176 с.
23. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. – Москва : Статут, 2002. – 555 с.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2014.

Макух О. В. Публичные и частные интересы в финансово-правовом регулировании: проблемы определения и соотношения

В статье проведен анализ научных позиций и практики Европейского суда по правам человека в отношении определения содержания частных и публичного интересов при урегулировании финансовых отношений, а также установления соотношения частных и публичных интересов в сфере финансов. Констатируется, что, несмотря на доминирование публичного интереса, присущего финансовому праву, в финансово-правовом регулировании принципиально важно сочетание, достижение баланса публичного и частного интересов.

Ключевые слова: финансово-правовое регулирование, публичный интерес, частный интерес, баланс публичных и частных интересов.

Makukh O. Public and Private Interests in Financial and Legal Regulation: Problems in Determination and Relations

Scientific positions of scientists and financiers and practices of the European Court of Human Rights with respect to the content determination of private and public interests in the resolution of financial relations are analyzed in the article as well as relation of private and public interests in the field of finance is considered. It is stated that in financial law public interest should be considered as symbiosis of public interests and interests of territorial communities that ensure the preservation of the integrity and the development of society and state and are connected with the field of formation and state power, with the most important needs of the society and state which can be satisfied nothing but the state form of its organization. However, the term "public interest" is evaluative one, and its content can change considerably at each of state and society development.

It is stated that considering, association of public and private interests in financial and legal regulation are fundamentally important. It is obvious that taking into account the fact that such interests do not coincide on their direction (it comes to prevailing of public interest characteristic of financial law but it does not mean violation of private interests of the subjects of financial and legal relations and their groundless restriction), harmonization of private and public interests is an extremely difficult task. However, to avoid conflicts especially at the stage of implementation of financial and legal norms it is necessary to strive for its achievement. This very approach will be key to harmonious development of society, the performance of the state. As seen, balanced approach to considering in financial and legal regulation of private interests should be based on action of the public law of reciprocity or equivalence.

Eventually, it is stated that despite public interests characteristic of financial law prevails association of public and private interests in financial and legal regulation, achievement of public and private interests balance are fundamentally important.

Key words: financial and legal regulation, public interest, private interest, balance of public and private interests.

ОСОБЛИВОСТІ ПОРУШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ЗА ФАКТОМ ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

У статті проаналізовано проблемні питання порушення справи органами прокуратури за фактом порушення митних правил. Значну увагу приділено питанням аналізу нормативно-правової бази, зокрема Митному кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України "Про прокуратуру" в частині повноважень прокурора під час провадження у справах про порушення митних правил. Зауважимо, що прокурор не є самостійним суб'єктом порушення справи про порушення митних правил, а повноваженнями щодо складання протоколу про порушення митних правил наділені лише уповноважені особи органів доходів і зборів.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, Митний кодекс, орган прокуратури, порушення митних правил, прокурор, провадження, посадові особи митниць, порушення справи.

Упорядкованість життя української держави значною мірою залежить від ефективної організації діяльності органів прокуратури, зусиллями яких підтримується належний рівень правопорядку у суспільстві, хоча водночас діяльність цих органів викликає чимало нарікань. Проте, дотримання курсу на європейські стандарти у сфері захисту прав і свобод людини потребує реформування політичної, соціально-економічної та правової сфер, тому на сьогодні не втрачають актуальності питання вдосконалення прокурорського нагляду, а в умовах трансформації українського суспільства виникають нові проблеми, які вимагають теоретичного осмислення і практичного вирішення.

Органи прокуратури повинні реагувати на будь-які порушення закону, втім, недосконалість нормативно-правової бази часто породжує невизначеність у реалізації повноважень прокурора, а відтак, і зводить нанівець обґрунтовану реакцію прокурора на певні факти протиправної поведінки, зокрема й вчинення порушень митних правил.

Проблемам діяльності прокуратури приділено велику увагу в науковій літературі, а останнім часом ці проблеми набули виразно політичного забарвлення. Питання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів були предметом уваги таких українських науковців, як Д. Бакаєв, Л. Давиденко, Ю. Грошевий, Є. Додін, А. Дусик, І. Марочкін, М. Мичко, М. Косюта, О. Михайленко, Ю. Полянський, Д. Постовий, М. Руденко, В. Фінько, О. Шандула, Ю. Шемшученко та ін. Однак, проблеми здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів під час порушення справи за фактом порушення митних правил залишилися поза належною увагою науковців.

Мета статті полягає в науковому аналізі положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу, Закону України "Про прокуратуру", що визначають повноваження прокурора під час порушення справ за фактом порушення митних правил; виявленні проблем і розробці пропозицій щодо їх усунення під час реалізації наглядових повноважень.

Провадження у справах про порушення митних правил, як відомо, є різновидом адміністративного провадження, тому має спільні ознаки з останнім, проте має й певні особливості. Традиційно в адміністративно-правовій науці стадії адміністративного провадження поділяють на:

- 1) порушення справи та її розслідування;
- 2) розгляд справи та винесення постанови;
- 3) перегляд справи у зв'язку з оскарженням постанови;
- 4) виконання винесеної постанови.

У нашій статті ми намагаємося проаналізувати повноваження прокурора на першій стадії провадження порушення справи за фактом порушення митних правил.

Органи прокуратури в системі конституційного поділу влади посідають особливе місце. З цього приводу в юридичній літературі висловлено різні точки зору. На думку М. Шалумова, "діяльність прокуратури взагалі не можна називати здійсненням влади, оскільки їй не властиві атрибути влади ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової..." [8, с. 16]. П. Шумський зауважує, що "правове становище прокуратури... слід визначити як щось середнє між виконавчою і судовою владою, підпорядковуючись безпосередньо Президентові і законодавчій владі" [9, с. 41]. На думку К. Яровикова, "прокуратура являє собою унікальний елемент у системі державного механізму, який, не втручаючись у практичну діяльність тих чи

інших органів, здійснює повсякденний нагляд за законністю їх дій" [10, с. 72]. Утім, різні підходи до розуміння місця органів прокуратури в державному механізмі в теоретичній площині не повинно позначатись на практичній їх діяльності під час реалізації наданих повноважень.

Будь-які завдання прокуратури при реалізації її функцій та окремих напрямів роботи в межах цих функцій впливають із мети і завдань її органів, визначених у Законі України "Про прокуратуру".

Фактично мета діяльності прокуратури визначена в ч. 1 ст. 4 Закону. Вона спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку. Звичайно, верховенство закону є важливим у демократичній державі. Воно означає, що "закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного, тобто державою встановленого ("позитивного") права" [7, с. 341]. Прокуратура своєю діяльністю сприяє забезпеченню верховенства закону, проте з урахуванням вимог чинної Конституції не менш важливим є забезпечення принципу верховенства права, під яким розуміють "визнання необхідності підпорядкування позитивного" (встановленого чи санкціонованого державою) права "непозитивному (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, мораль тощо)" [7, с. 31].

На нашу думку, урахуванням цього є сенс проголосити метою діяльності прокуратури при здійсненні її функцій, зокрема, функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, забезпечення верховенства не лише закону, а й права.

Завданнями прокуратури, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону "Про прокуратуру", є захист від неправомірних посягань:

- 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

- 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

- 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, а тому повноваження прокурора поширюється на цю групу неправомірних посягань. Проте чинний Митний кодекс окремо не закріплює повноваження прокурора під час провадження в справах про порушення митних правил, навіть не визначає його як учасника зазначеного провадження. Аналіз митного законодавства дає змогу стверджувати, що до осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил;

належать: особи, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил; власники товарів, транспортних засобів; представники осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, та заінтересованих осіб (законні представники, представники, які діють на підставі довіреності, допущення); захисники; представники органів доходів і зборів; свідки; експерти; перекладачі; поняті [5]. Таким чином, у переліку осіб, які беруть участь у провадженні у справах про порушення митних правил, прокурори та їх заступники, як і більшість інших лідируючих суб'єктів провадження, зокрема суддів, посадових осіб митниць тощо, відсутні. Однак, ст. 487 МКУ, що визначає правове забезпечення провадження у справах про порушення митних правил, закріплює, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до Митного кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення [5].

Згідно із ст. 250 КУпАП, прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право: **порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення**; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову й рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [3].

Виходячи з вищенаведеного, прокурорам, заступникам прокурора нині чинний КУпАП надає право порушувати справу про адміністративні правопорушення. Проте, чинний Митний кодекс визначає, що провадження у справі про порушення митних правил визнається розпочатим з моменту складення протоколу про порушення митних правил та надає вичерпний перелік підстав для порушення справи про порушення митних правил:

- 1) безпосереднє виявлення посадовими особами органу доходів і зборів порушення митних правил;

- 2) офіційні письмові повідомлення про вчинення особою порушення митних правил, отримані від правоохоронних органів, а також органів, що здійснюють види контролю, зазначені у ч. 1 ст. 319 Митного кодексу;

- 3) офіційні письмові повідомлення про вчинення порушення митних правил, отри-

мані від митних та правоохоронних органів іноземних держав, а також від міжнародних організацій [5].

Таким чином, справа про порушення митних правил визнається розпочатою (порушеною) з моменту складення протоколу за наявності відповідних юридичних підстав. Крім того, ст. 490 МКУ визначено вичерпний перелік посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил, а саме:

1) посадові особи, які відповідно до посадових інструкцій уповноважені здійснювати митний контроль, митне оформлення і пропуск товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України і які безпосередньо виявили порушення митних правил;

2) посадові особи органів доходів і зборів, які згідно з посадовими обов'язками мають таке право;

3) інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику, або керівником митниці [5].

Відповідно до положень ст. 494 МКУ, про кожний випадок виявлення порушення митних правил уповноважена посадова особа митниці, яка виявила таке порушення, невідкладно складає протокол за формою, установлену центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику.

Таким чином, у переліку осіб, що уповноважені на складання протоколу про порушення митних правил, а відтак, і на порушення справи про порушення митних правил, зазначених посадових осіб немає, як і немає цих осіб у переліку осіб, які, згідно із ст. 255 КУпАП, мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Тому, на наш погляд, слід звернутися до до Закону України "Про прокуратуру", де й визначено повноваження прокурора.

На думку Ф. М. Кобзарєва, під повноваженнями прокурора треба розуміти ті чи інші правові засоби, які використовуються прокурорами щодо забезпечення верховенства закону, утвердження єдності законності, охорони прав та свобод громадян та досягнення інших цілей [2; 3], тобто діяльність прокуратури повинна відбуватися у межах, встановлених Конституцією та законами України, і мати зовнішній прояв повноважень у відповідних процесуальних формах.

Згідно із ст. 20 Закону України "Про прокуратуру", що визначає повноваження прокурора, при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право:

1) вносити подання;

2) у встановленому законом порядку ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, складати

протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування;

3) звертатися до суду в передбачених законом випадках [6].

Виходячи із вищеведеного, ініціювати питання щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, зокрема й за порушення митних правил, прокурор має право шляхом видання актів прокурорського реагування, а саме: внесенням подання або винесенням постанови.

Правозастосовна практика свідчить про те, що порушення справи за фактом порушення митних правил частіше за все відбувається шляхом винесення постанови прокурора, оскільки ст. 24 Закону України "Про прокуратуру" визначає, що в разі виявлення в діянні посадової особи або громадянина ознак адміністративного правопорушення прокурор, його перший заступник, заступник виносить мотивовану постанову про ініціювання притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Висновки. Адміністративно-юрисдикційне провадження починається з виявлення факту вчинення адміністративного проступку, **його фіксації** у відповідному процесуальному документі. Щодо фізичних осіб таким документом протокол про адміністративне правопорушення [1, с. 519].

Під час провадження у справах про порушення митних правил прокурор, його заступник не мають повноважень порушувати справу про порушення митних правил самостійно шляхом складання протоколу про порушення митних правил. Прокурор зобов'язаний видати акт прокурорського реагування у разі виявлення ознак неправного посягання, викласти в цьому акті обґрунтовані аргументи та направити його до митниці для перевірки викладених доводів, і лише посадова особа митниці приймає рішення щодо складання протоколу про порушення митних правил, а відтак, і порушення справи про порушення митних правил.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. – Київ : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Кобзарєв Ф. М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития / Ф. М. Кобзарєв. – Москва : Моск. психол.-соц. ин-т, 2002. – 80 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнятий Верховною Радою Української РСР 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–№ 48. – Ст. 552.
6. Про прокуратуру : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Рабінович П. М. Верховенство закону / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія. – Київ, 1999. – Т. 1. – С. 341.
8. Шалумов М. Прокуратура в правовой системе государства / М. Шалумов // Законность. – 1993. – № 7. – С. 14–17.
9. Шумський П. Прокуратура – її місце та роль в державі / П. Шумський // Право України. – 1997. – № 8. – С. 40–43.
10. Яровиков К. Надзорная функция прокуратуры: история и проблемы развития / К. Яровиков // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 68–72.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Сирко Б. П. Особенности возбуждения административного дела по факту нарушения таможенных правил

В статье проанализированы проблемные вопросы возбуждения дела о нарушении таможенных правил органами прокуратуры. Значительное внимание уделено вопросам анализа нормативно-правовой базы, в том числе Таможенному кодексу, Кодексу Украины об административных правонарушениях, Закону Украины "О прокуратуре" в части полномочий прокурора во время производства по делам о нарушениях таможенных правил. Обращено внимание на то, что прокурор не является самостоятельным субъектом возбуждения дела о нарушении таможенных правил.

Ключевые слова: административное правонарушение, Таможенный кодекс, орган прокуратуры, нарушение таможенных правил, прокурор, производство, должностные лица таможни, возбуждение дела.

Sirko B. Features Breach of Proceedings by the Prosecution Charges of Violation of Customs Regulations

The prosecution authorities must respond to any violation of the law, however, inadequate legal framework often creates uncertainty in the exercise of powers by the prosecutor, and therefore also minimizes the prosecutor reasoned response to specific cases of wrongful conduct, including the commission of violations of customs rules. The purpose of the prosecutors in the exercise of its functions, including the functions of supervision over the observance and application of laws, providing not only the rule of law but the rule of law. Of the prosecution system of the constitutional separation of powers occupy a special place. At this point in the article the different points of view that are expressed in the legal literature. Proceedings in cases of violation of customs regulations is known to have a variety of administrative proceedings, as is common with the latter, but has some peculiarities. Traditionally, the administrative law theory under administrative proceedings are divided into: infringement case and its investigation; hearing and ruling; new trial due to appeal the decision; execution ordered. This article analyzes the problematic issues of institution of proceedings by the prosecution charges of violation of customs regulations. Much attention is paid to the analysis of the legal framework, including the Customs Code, the Code of Ukraine on Administrative Offences, the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" to authorize the prosecutor in the proceedings in cases of violation of customs regulations. Attention is drawn to the fact that the prosecutor is not an independent entity infringement case on violation of customs regulations, and authority for drawing up a report on violation of customs regulations are endowed only authorized persons of revenues and charges.

Key words: administrative infraction, Customs Code, prosecution, violation of customs rules, the prosecutor, proceedings, customs officials, the institution of proceedings.

ВПЛИВ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ УСТАНОВ НА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

У статті наголошено, що у сфері правового регулювання банківського нагляду найважливіше значення для розвитку права ЄС мають норми, принципи й рекомендації, розроблені міжнародними структурами, чия діяльність так чи інакше стосується функціонування фінансових ринків; досліджено поняття "м'якого права" у сфері правового регулювання банківського нагляду в ЄС; охарактеризовано особливості діяльності міжнародних структур, призначенням яких є розробка рекомендацій та здійснення нагляду за діяльністю фінансових установ.

Ключові слова: банківський надгляд, банківське регулювання, банківська діяльність, банківське законодавство, банківська ліцензія, штраф, ліквідація банку.

Право ЄС, будучи унікальним явищем, водночас невід'ємно пов'язано з міжнародно-правовими нормами й стандартами та формується на їх основі.

Мета статті – дослідити особливості та специфіку впливу діяльності міжнародних установ на правове регулювання банківського нагляду в ЄС.

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

У сфері правового регулювання банківського нагляду найважливіше значення для розвитку права ЄС мають норми, принципи й рекомендації, розроблені міжнародними структурами, чия діяльність так чи інакше стосується функціонування фінансових ринків. Слід зазначити, що у сфері нагляду за діяльністю фінансових установ функціонує ряд міжнародних організацій, чії розробки мають рекомендаційний характер, проте справляють найбільший вплив на формування законодавчої бази ЄС і, зрештою, на імплементацію міжнародних принципів у право ЄС та уніфікацію законодавства держав – членів Євросоюзу.

Це явище називають "м'яким правом" [2, с. 499; 3, с. 30]. Цей термін застосовують щодо правил, стандартів, рекомендацій, інструкцій і положень, прийнятих різними організаціями, вимоги яких хоч і не мають нормативного характеру, але впливають на формування як права Європейського Союзу, так і внутрішнього права держав – членів ЄС.

"М'яке право" є феноменом, властивим, насамперед, міжнародному праву. Воно діє на процеси уніфікації й гармонізації національного законодавства держав – членів ЄС.

"М'яке право" визначають як сукупність принципів і загальних правил поведінки, що не мають обов'язкової юридичної сили, але

мають юридичне значення і спрямовані на досягнення певного практичного результату.

Стосовно практики ЄС зарубіжні дослідники зазвичай виділяють три базові характеристики поняття "м'яке право":

1) "м'яке право" завжди пов'язано з визначеними правилами поведінки й взаєминими зобов'язаннями;

2) вищезгадані правила поведінки й зобов'язання лежать в основі інструментів, які хоч і не мають обов'язкової юридичної сили, проте не позбавлені певного правового значення;

3) метою вказаних правил і взаємних зобов'язань є досягнення певного практичного результату або регулювання певного роду діяльності (поведінка учасників процесу тощо) [4, с. 23].

Вплив "м'якого права" на формування загальних правових норм ЄС, а також на уніфікацію й гармонізацію законодавства держав – членів ЄС важко переоцінити.

Основні рекомендації перелічених далі організацій, насамперед Базельського комітету з банківського нагляду, мали виключно важливе значення для формування банківського права ЄС. Базельський комітет не виконує регуляторних функцій, його акти не мають нормативного характеру, але його роль у формуванні системи банківського нагляду в ЄС, зокрема прийнятих ним рекомендацій у сфері банківського нагляду, настільки великі, що його діяльності слід приділити особливу увагу.

Нині Базельський комітет включає представників 13 країн: Бельгії, Великобританії, Німеччини, Іспанії, Італії, Канади, Люксембурга, Нідерландів, США, Франції, Швейцарії, Швеції, Японії. Дослідники називають діяльність Базельського комітету ідеальним прикладом так званого "м'якого права", яке відповідно до його переконливості все ширше використовують як базу для вдосконалення внутрішнього законодавства [1, с. 282].

Створенню Базельського комітету передували дві події: банкрутство західноніме-

цького банку Херштадт (Herstatt Bankhaus) і банкрутство банку США "Національний банк імені Франкліна" (Franklin National Bank). Банкрутство цих банків, незважаючи на їх національний статус, вплинуло на фінансовий стан багатьох банків в інших країнах. На тлі цих подій так звана Група десяти у кінці 1974 р. заснувала Комітет з банківського нагляду при Банку міжнародних розрахунків у Базелі.

Основні напрями для розмежування повноважень між національними органами, відповідальними за банківський нагляд, були встановлені Базельськими конкордатами 1975 і 1983 рр. Перший Базельський конкордат був схвалений керівниками центральних банків Групи десяти в грудні 1975 р. і проголосив загальний принцип, згідно з яким іноземна філія національного банку повинна перебувати під контролем органів банківського нагляду своєї країни. Конкордат 1975 р. був переглянутий і доповнений у 1983 р. після чергової банківської кризи, викликаной банкрутством італійського банку "Банк де Амброзіано". Згідно з Конкордатом 1983 р., у разі, якщо нагляд, що здійснюється державою за місцезнаходженням філії, недостатній, орган банківського нагляду країни основного місцезнаходження банку повинен збільшити міру контролю або заборонити діяльність філії. Підкреслювалося, що жодна іноземна філія не може уникнути нагляду за його діяльністю, при цьому встановлено, що нагляд має бути адекватним.

Було сформульовано основний зміст принципу консолідованого банківського нагляду. Встановлено, що цей принцип полягає в тому, що центральні банки й органи нагляду країни походження стежать за схильністю до ризику (у тому числі за можливістю концентрації ризику і якістю активів) банків або банківських груп, за які вони відповідають, а також за достатністю їх капіталу, виходячи з незмінності характеру їх діяльності, де б вона не здійснювалася.

У 1992 р. Базельський комітет опублікував звіт, що мав назву "Мінімальні стандарти з нагляду за міжнародними банківськими групами та їх зарубіжними філіалами". Звіт оголошував такі основні стандарти нагляду:

1. Усі міжнародні банківські групи і міжнародні банки повинні перебувати під наглядом органів держави, в якій вони засновані.

2. При створенні зарубіжних підрозділів необхідно отримати попередню згоду органів банківського нагляду як країни, де заснований материнський банк, так і країни, де створюється підрозділ (філія).

3. Держави, на території яких засновані зарубіжні підрозділи, повинні мати право просити інформацію від материнських банків.

4. Якщо держава, на території якої заснована філія іноземного банку, знайде, що яка-небудь із цих мінімальних вимог не виконується, вона може заборонити створення цієї філії.

Україн важливим є опублікований Базельським комітетом у 1997 р. документ під

назвою "Засадничі принципи ефективного банківського нагляду" (далі також – Засадничі принципи), що є зведенням основних принципів, без дотримання яких банківський нагляд не можна визнати ефективним. Документ містив 25 засадничих принципів нагляду, з яких перший стосувався попередніх умов ефективного нагляду; принципи 2–5 – ліцензування й організаційної структури фінансових установ; принципи 6–15 – пруденціальних норм і вимог щодо мінімальних вимог до фінансових установ; принципи 16–20 – методів здійснення безперервного нагляду за діяльністю фінансових установ; принцип 21 – вимог до системи бухгалтерського обліку; принцип 22 – повноважень національних наглядових органів; принципи 23–25 – здійснення міжнародних міжбанківських операцій.

Документ у подальшому буде допрацьовано й видозмінено, унаслідок чого в квітні 2006 р. Базельським комітетом була запропонована для обговорення перероблена версія Засадничих принципів. Нині чинний варіант документа опублікований Комітетом у жовтні 2006 р.

Проте найважливішими документами, що вплинули на становлення сучасної системи правового регулювання банківського нагляду в ЄС, слід визнати так звані Базель I і Базель II, розроблені й опубліковані Комітетом.

У 1988 р. Базельським комітетом був підготовлений документ під назвою "Міжнародна конвергенція оцінювання капіталу і вимог до капіталу", який також відомий під назвою Базель I. Основним завданням цього документа Базельський комітет ставив розробити підходи й мінімальні вимоги до достатності капіталу фінансових установ. Достатній капітал розуміли як необхідну умову безпечної й надійної роботи фінансових установ. Базель I упродовж тривалого періоду часу був документом, що найбільше впливав на формування правових норм Євросоюзу у сфері вимог до достатнього капіталу фінансових установ, а також до методів оцінювання кредитних ризиків.

У червні 2004 р. Базельським комітетом був ухвалений документ "Міжнародна конвергенція виміру капіталу і стандартів капіталу: нові підходи" (Базель II).

Базель II не є обов'язковим до застосування, проте закладені в цьому нові підходи вже впроваджуються в державах – членах ЄС і в Україні.

З істотних нововведень Базеля II слід виокремити активніше використання внутрішньо-банківських оцінок ризиків як передумови розрахунку капіталу. Документ надає широкий спектр можливих способів визначення вимог до капіталу стосовно кредитних і операційних ризиків, що дає змогу банкам і органам нагляду обрати підходи, які найбільше відповідають характеру здійснюваних ними операцій і інфраструктурі фінансових ризиків.

Базельський комітет, що став за останні декілька десятиліть найбільш значущою у світовому масштабі організацією у сфері

розробки та уніфікації принципів банківського нагляду, зараз проходить стадію зближення з Міжнародною організацією комісій з цінних паперів (МОКЦБ). МОКЦБ є основною міжнародною організацією, що здійснює регулювання наглядової діяльності на ринку цінних паперів. До організації належать представники понад 100 країн, що здійснюють контроль за ринком цінних паперів і нагляд за виконанням чинного законодавства в цій сфері.

У частині нагляду за страховою діяльністю слід відзначити Міжнародну асоціацію наглядових органів у галузі страхування, яка створена в 1994 р. й об'єднує наглядові органи різних країн у сфері страхування.

Важливу роль відіграє Рада з міжнародних стандартів фінансової звітності (1973 р.), до повноважень якої належить розробка високоякісних стандартів фінансової звітності, які можуть застосовувати різні організації (включаючи фінансові).

Також серед міжнародних організацій, що впливають на формування принципів банківського нагляду, слід назвати Групу розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ 1989 р.) – міжурядову структуру, яка встановлює стандарти, розробляє та впроваджує заходи щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Нині вона включає 33 члени 31 країну і дві міжнародні організації, а також понад 20 спостерігачів: 5 регіональних структур за типом ФАТФ і більше ніж 15 інших міжнародних організацій і органів.

Важливим документом ФАТФ є "Сорок рекомендацій", які нині, за твердженням самих розробників, є новим усеосяжним комплексом заходів щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Перші "Сорок рекомендацій" ФАТФ було розроблено в 1990 р. як ініціативи з протидії використанню фінансових систем особами, які відмивають доходи, отримані від незаконного обігу наркотиків. У 1996 р. Рекомендації були переглянуті перший раз для відображення технологій відмивання грошей. "Сорок рекомендацій" 1996 р. було схвалено більше ніж 130 країнами світу і нині є міжнародним стандартом з протидії відмиванню грошових коштів, здобутих злочинним шляхом, імplementований у національне законодавство багатьма державами, включаючи ЄС.

У жовтні 2001 р. ФАТФ розширила свій мандат на питання, пов'язані з фінансуванням тероризму, і зробила важливий крок, уклавши Вісім спеціальних рекомендацій з питань фінансування тероризму. Ці Рекомендації містять набір заходів, спрямованих на боротьбу з фінансуванням терористичних актів і терористичних організацій, і доповнюють "Сорок рекомендацій".

Переглянуті "Сорок рекомендацій" тепер застосовують не лише до відмивання дохо-

дів, а й до фінансування тероризму та разом з Вісьмома спеціальними рекомендаціями з питань фінансування тероризму створюють усеосяжний і узгоджений комплекс заходів щодо боротьби з відмиванням доходів і фінансуванням тероризму.

ФАТФ визнає, що країни мають різні правові й фінансові системи, тому не можуть вживати ідентичних заходів для досягнення спільної мети, особливо в конкретних питаннях. Унаслідок цього Рекомендації встановлюють мінімальні загальні стандарти дій із застосуванням цих заходів кожною країною відповідно до своїх конкретних умов і конституціональних структур. Рекомендації охоплюють усі заходи боротьби щодо відмивання доходів і фінансування тероризму, які слід мати в національних системах кримінального правосуддя й регулювання; превентивні заходи, які слід прийняти фінансовим установам; міжнародну співпрацю у вказаній галузі.

Ключовим елементом у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму оголошено необхідність моніторингу й оцінювання вищезазначених національних систем з погляду їх відповідності цим міжнародним стандартам. Оцінювання, що проводяться ФАТФ і регіональними структурами за типом ФАТФ, а також оцінювання Міжнародного валютного фонду й Світового банку є життєво важливим механізмом, що покликаний забезпечити ефективне застосування Рекомендацій ФАТФ усіма країнами.

Висновки. У світі розглянуто систему міжнародних організацій, які справляють значний вплив на діяльність фінансових установ, з погляду регулювання фінансових операцій, регулювання та нагляду за діяльністю комерційних банків тощо, чий розробки мають рекомендаційний характер, проте впливають на формування законодавчої бази ЄС і, зрештою, на імplementацію міжнародних принципів у право ЄС та уніфікацію законодавства держав – членів ЄС.

Список використаної літератури

1. Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты / Front Cover Петер Нобель ; пер. с англ. – Wolters Kluwer Russia, 2007. – 1095 с.
2. Hilgenberg H. A Fresh Look at Soft Law / H. Hilgenberg // European Journal of International Law. – 1999. – № 10. – P. 499–500.
3. Lee L. C. The Basel Accords as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision / L. C. Lee // Virginia Journal of International Law. – 1998. – № 39. – P. 30–31.
4. Senden L. Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet? [Electronic resource] / L. Senden // Electronic Journal of Comparative Law. – 2005. – Vol. 9.1. – P. 23. – Mode of access: <http://www.ejcl.org>.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2014.

Шевченко А. Ю. Влияние деятельности международных учреждений на правовое регулирование банковского надзора в Европейском Союзе

В статье отмечается, что в сфере правового регулирования банковского надзора важнейшее значение для развития права ЕС имеют нормы, принципы и рекомендации, разработанные международными структурами, чья деятельность в той или иной степени касается функционирования финансовых рынков; исследуется понятие "мягкого" права в сфере правового регулирования банковского надзора в ЕС; характеризуются особенности деятельности международных структур, назначением которых является разработка рекомендаций и осуществление надзора за деятельностью финансовых учреждений.

Ключевые слова: банковский надзор, банковское регулирование, банковская деятельность, банковское законодательство, банковская лицензия, штраф, ликвидация банка.

Shevchenko A. The Influence of Activity of International Establishments on the Legal Regulation of Bank Supervision in European Union

The article is dedicated to the legal regulation of bank supervision norms, principles and recommendations worked out by international structures, have a major value for development of law for European Union, which activity in that or other degree touches functioning of financial markets, the concept of soft law has been considered in the field of the legal regulation of bank supervision in European Union, the features of activity of international structures setting of that are development of recommendations and realization of supervision after activity of financial institutions have been described. The activity and value of the Basel committee on a bank supervision have been considered for forming of bank law for European Union, International organizations of commissions on securities, Councils of international standards of the financial reporting, Financial Action Task Force (FATF).

The concept of soft law has been considered for activity of financial institutions for the countries-members of European Union, that has been used to the rules, standards, recommendations, instructions and positions, accepted different family by organizations, the requirements of that do not carry normative character though, but carry out considerable influence on forming of both right for European Union and internal law for the states-members of European Union.

Key words: bank supervision, bank regulation, bank activity, bank laws, bank license, fine, liquidation of bank.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.81

О. П. Доробалюк

здобувач
Класичний приватний університет

СТАВЛЕННЯ ЗАСУДЖЕНОГО, КОЛИШНЬОГО СПІВРОБІТНИКА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ, ДО ПРИЗНАЧЕНОГО ПОКАРАННЯ ТА ЙОГО ВІДБУВАННЯ

Кримінально-правова характеристика злочинів, вчинених персоналом Державної пенітенціарної служби України, включає визначення мотиву вчинення злочину, а також ставлення засудженого до призначеного покарання та його відбування. У статті з'ясовано ступінь дослідження су-дами мотивів злочинів, що вчинені персоналом виправних установ, та розкрито причини виникнення, вплив оцінки суду на ставлення засудженого до вироку, призначеного покарання та його відбування. Проаналізовано врахування мотивів вчинення злочину при проведенні індивідуальної роботи із засудженими, колишніми співробітниками кримінально-виконавчої системи.

Ключові слова: персонал, мотив, виконання покарання, особистість злочинця, засуджений, кримінально-виконавча система.

Інтеграція української держави до світового співтовариства зумовлює необхідність не лише проведення соціально-економічної та політичної реформи, а й здійснення правової реформи, невід'ємною частиною якої повинні стати значні реформаційні процеси кримінально-виконавчої системи. Аналіз міжнародно-правових документів, спеціальної літератури дає підстави констатувати, що світова спільнота останніми десятиліттями серйозно замислюється над вирішенням проблеми пошуку засобів, які дають змогу досягти цілей покарання з якомога меншим обмеженням прав і свобод людини. Пенітенціарна система останнім часом переживає складний період, бо виявилася заручницею змін, що відбуваються в державі.

Однією із центральних проблем при призначенні й виконанні покарання, що має теоретичне та практичне значення, є вивчення не тільки основних ознак і властивостей покарання, а і його впливу на засуджених.

Метою статті є висвітлення цих питань для особливої категорії засуджених, а саме персоналу кримінально-виконавчої системи (далі – КВС). Нас також цікавлять мотив та мотивація злочинної поведінки цих засуджених, а саме колишніх співробітників кримінально-виконавчих установ (далі – КВУ).

Не вдаючись до детального, поглибленого висвітлення загальних властивостей особи, її психології, ми лише наведемо загальновизнане її поняття та зосередимо

увагу на особистісних змінах, що відбуваються після засудження особи та призначення їй покарання.

І. М. Даньшин визначає особу злочинця як сукупність істотних і стійких соціальних властивостей та ознак, соціально значущих біопсихологічних особливостей індивіда, які, об'єктивно реалізуючись у конкретному вчиненому злочині, надають вчиненому діянню характеру суспільної небезпечності, а винній у ньому особі – властивості суспільної небезпечності, у зв'язку із чим вона і притягається до відповідальності, передбаченої кримінальним законом [2, с. 107].

Як відомо, поняття "особа засудженого" та "особа злочинця" близькі, але не тотожні за змістом. Ми будемо вживати ці поняття для характеристики особливої категорії засуджених, а саме персоналу КВС загалом та КВУ зокрема.

Загальновідомо, що мотив людської поведінки лише тоді стає мотивом злочину, коли він охоплює найбільш суттєві ознаки злочинного діяння. У юридичній літературі кримінально-правовим аспектам мотиву та мотивації злочинної поведінки приділяли певну увагу, а саме характеристиці поняття, форм, класифікації вчинення злочину тощо. Найбільш вагомий внесок зробили вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: Ю. М. Антонян, Л. В. Багрій-Шахматов, М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, М. О. Беляєв, Р. В. Вереша, П. А. Воробей, В. К. Грищук, В. К. Дуюнов, І. І. Карпець, В. О. Коновалова, М. Й. Коржанський, О. М. Костенко, В. А. Ломака,

П. С. Матишевський, П. П. Михайленко, В. О. Навроцький, О. І. Парог, А. В. Савченко, С. В. Скляр, М. С. Таганцев, С. А. Тарарухін, А. П. Тузов, В. І. Тютюгін та ін.

Кримінологічні аспекти мотиву та мотивації відображено в працях Б. С. Волкова, В. В. Голіни, І. М. Даньшина, А. П. Закалюка, В. С. Зеленецького, А. Ф. Зелінського, О. Г. Кальмана, А. В. Наумова, А. О. Пінаєва, М. С. Таганцева, В. Я. Тація, О. І. Чучаєва та ін.

Водночас досліджень, присвячених безпосередньо проблемам урахування мотивів злочинів при проведенні індивідуальної роботи із засудженими, їх ставленню до вироку суду в частині призначеного покарання та його відбування, небагато. Це праці Т. А. Денисової, В. М. Дрьоміна, О. Г. Колба, В. О. Меркулової, А. Х. Степанюка, В. М. Трубікова, в яких висвітлено загальні питання кримінально-виконавчих відносин та проведення виховної роботи. До того ж ціла низка питань залишаються до цього часу нерозкритими чи дискусійними.

Серед загальної кількості осіб, колишніх співробітників правоохоронних органів, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, співробітники Державної пенітенціарної служби України становлять 13%. Так, серед співробітників найбільш поширеною є категорія осіб молодшого начальницького складу, а саме 32%, які вчинили загальнокримінальні злочини – крадіжку, нанесення тілесних ушкоджень, хуліганство тощо.

За віком категорії, які були обстежені, розподіляються таким чином:

- 1) від 20 до 30 років – 32%;
- 2) від 30 до 40 років – 47%;
- 3) від 40 до 50 років – 12%;
- 4) від 50 років і старші – 9%.

Загальний рівень освіти засуджених, які відбувають покарання у виді позбавлення волі на певний строк, характеризується значним відсотком осіб, які не мають повної й навіть неповної освіти (більше ніж 60%). Однак особи керівного складу ДПтСУ – це переважно ті, що мають вищу або незакінчену вищу освіту (неповна вища – 29%, вища – 39%).

У кримінальному, кримінально-виконавчому праві, кримінології та юридичній психології існує твердження, що основою цілісної структури особистості є її направленість, яка складається з низки мотивів, які визначають конкретні форми людської поведінки. Разом з тим у кожної людини в процесі її життя формуються потреби, інтереси та волевільні особливості, що дають змогу обрати ту або іншу лінію поведінки (установку на конкретну поведінку або спосіб життя) [1, с. 114]. Якщо установка не збігається із загальноприйнятними моральними і правовими нормами життя, діяння особи підпадають під дію кримінального закону.

Механізм злочинної поведінки та роль мотивів у її формуванні детально описано багатьма авторами, зокрема Б. С. Волковим, І. М. Даньшином, А. І. Долговою, С. А. Та-

рарухіним, А. П. Тузовим, І. Г. Філановським. Мотив відображає свідомість і волю особи, які потім виявляються при вчиненні злочину у формах умислу або необережності (психічне ставлення до вчиненого діяння). Звісно, виявлення та врахування мотивів вчинення злочину потребує певного часу, відповідної кваліфікації й практичного досвіду. Однак з об'єктивних та суб'єктивних причин досить часто мотиви вчинення злочину досліджуються формально або не досліджуються зовсім. Так, через перевантаженість судів досить часто при винесенні вироку зазначається той мотив, який або вказаний у самій статті КК України, або лежить на поверхні дій винного.

Така сама ситуація із визначенням мотивів злочину й у системі виконання покарань: співробітники, як правило, виписують з вироку суду основні дані про особу, яка поступила для відбування покарання, в тому числі вказані мотиви. У подальшому вказаний мотив використовують для планування й проведення виховної роботи із засудженим. Так, при аналізі індивідуальних карток роботи із засудженими встановлено, що в період відбування покарання з особами, які вчинили умисне вбивство, більшість заходів спрямована на подолання таких негативних якостей, як жорстокість, агресивність, нелюдське поводження та невміння жити в колективі тощо, бо саме це, на думку слідчих органів та вихователів, спонукало засуджених до вчинення вбивств. З колишніми співробітниками КВС, які засуджені за крадіжки, шахрайство та інші злочини проти власності, проводять виховну роботу щодо збереження майна держави, громадян, дотримання конституційних норм щодо недоторканності всіх форм власності, формування вміння обмежувати свої потреби відповідно до наявних коштів тощо. З 276 вивчених нами справ щодо корупційних дій персоналу основним мотивом злочинної діяльності цієї категорії вважають корисливі, у 79 справах мотив не був прямо вказаний, але роботу проводили в тому самому напрямі, що із засудженими з корисливих мотивів. Проте самі засуджені у 52% випадках були не згодні з такою оцінкою їх дій, більше того, як колишні правоохоронці вони вважають, що судовий розгляд був упередженим, а винесений вирок несправедливим. Особливо психологічно враженими є особи, які займали керівні посади, мають значний професійний стаж, позитивну характеристику й неабиякий авторитет серед колег та підлеглих. Через це досить складно проводити виправний процес або примусове коригування, результатом якого має бути виправлення та ресоціалізація. Однак, як зазначає А. Х. Степанюк, примусове виправлення не здатне привести до очікуваних результатів, бо воно зустрічає якщо не опір, то щонайменше неприйняття його з боку засуджених [4]. Саме такої думки дотримується й Т. А. Де-

нисова, яка вказує, що можливе звикання до певного протоколу поведінки та можна вплинути на звички особи, однак абсолютно не доведено те, що вони пов'язані із зміною свідомості людини в позитивний бік. Найчастіше ці звички не позначаються на механізмах мотивації та прийнятті рішень у бік пріоритету соціальних норм, якщо, звичайно, особа добровільно не переосмислила своє життя й ціннісні орієнтації, а головне – не схиляється до виправдовування досягнення власних цілей через можливість знехтувати інтересами інших. Крім того, якщо мотив вчинення злочину вивчений недостатньо або неправильно, то засуджений буде всіляко протистояти виховному процесу, навіть якщо в цілому його поведінка є законослухняною [3, с. 76–77].

М. О. Стручков зазначав, що правильна наукова організація виконання покарання і здійснення заходів виховного впливу вимагає глибокого вивчення особливостей психології засудженого [5, с. 167]. У науці кримінально-виконавчого права останнім часом усе голосніше промовляється ідея психологічної корекції засуджених, яка прийшла на зміну терміну “виправлення” і в цілому є таким собі компромісним варіантом між концепціями морального та юридичного виправлення, яка, можливо, не змінює ціннісних переконань засуджених, однак, навчає їх миритися з протилежними поглядами, наприклад, офіційної спільноти, при цьому “новий” підхід апелює до авторитету психологічної науки. Пропонуються такі засоби психологічної корекції засуджених, як навчання їх способів саморегуляції, формування в них стресостійкості, для чого необхідне проведення бесід на відповідну тематику, застосування у виховній роботі методик, заснованих на навіюванні (аутогенне тренування, самонавіювання), а також різних тренінгів; навчання засуджених доцільного планування дій; при неможливості для засуджених реалізувати якусь потребу – навчання їх застосовувати прийоми, що дають змогу знизити цінність цієї потреби.

На жаль, до цього часу не запропоновано методики психологічної корекції ефекту нейтралізації вини засуджених, колишніх співробітників КВУ, адже вона має неабиякий сенс для виправлення й ресоціалізації засудженої особи. Результативно впливати на таку особу, яка відбуває покарання, неможливо без попереднього вивчення її особистості, часу походження служби, обставин, що спонукали вчинити злочини. На відміну від визначення мотивів при кримінально-правовій кваліфікації злочину, мотив як предмет індивідуальної роботи із засудженим повинен бути знайдений у кожному конкретному випадку. Допомогти в цьому покликана психологічна служба.

Як відомо, засуджені, колишні працівники КВУ у деяких випадках не погоджуються з формулюваннями та висновками суду, а також з остаточним вирок. Вони можуть

приховувати дійсні мотиви своїх вчинків або не проявляти їх зовні. На відміну від загальної категорії засуджених, колишній персонал КВС дуже важко переживає ізоляцію від суспільства, близьких, рідних, необхідність постійно підкорятися, тотальний контроль і перебування в оточенні соціуму 24 години на добу. Це характерно для всіх колишніх правоохоронців, але для колишнього персоналу є особливим. Неможливість і небажання усвідомлювати, що сьогодні вони є засудженими, внутрішньо підбурює засуджених, вони намагаються протистояти законним вимогам адміністрації, показати свою обізнаність у режимних, виправних вимогах тощо. Саме тому так важливо дотримувати рівноваги між тиском (обов'язковим виконанням усіх режимних розпоряджень) і підтримкою (запобіганням емоційно-афективній перенапрузі, стабілізацією внутрішнього стану, переключенням видів діяльності, залученням громадськості), щоби зрозуміти поведінку засудженого в процесі відбування покарання.

Аналізуючи отриману інформацію, співробітники УВП повинні виявити позицію, в яку усвідомлено або неусвідомлено ставить себе засуджений щодо вчиненого злочину, можливих співучасників і всіх інших осіб, так чи інакше причетних до скоєного. Загалом формування позитивної життєвої позиції в осіб, які вчинили злочин і відбувають кримінальне покарання, – кропітка й довгострокова праця. Особа засудженого, колишнього працівника КВУ, характеризується складною структурою, в основі якої, як правило, домінує протиправна поведінка, антисоціальні погляди, установки та звички, що підкріплені підвищеним емоційним проявом. Ефективний вплив на кожну таку особистість, зміна її мотиваційної сфери можливі лише за умови чіткої, науково обґрунтованої організації виправного процесу, вмілої взаємодії всіх підрозділів кримінально-виконавчої системи, всіх співробітників, які безпосередньо або опосередковано контактують із засудженим цієї специфічної категорії.

Висновки. Успішне запобігання правопорушенням, особливо індивідуальне, також можливо лише в тому випадку, якщо з достатньою повнотою будуть виявлені внутрішні механізми злочинної поведінки і, у першу чергу, її мотиви. При виявленні й вивченні мотивів вчинення злочину важливою є така вимога: мотив не можна приписувати особистості, виходячи лише із зовнішніх обставин і ситуації. Перше, що повинен з'ясувати співробітник кримінально-виконавчої системи, – яким чином засуджений опинився в ситуації, у якій вчинив протиправні дії. Уже сама постановка цього питання змушує співробітника й засудженого відійти від поширеного уявлення про ситуативність, випадковість вчиненого. Звідси випливає, що вихідною є установка не на випадковість поведінки, а на розкриття всієї картини походження його злочину.

Засуджений обов'язково має усвідомити те, заради чого він прагнув би змінитися, а

для цього йому потрібно оцінити вчинки, які привели його до вчинення злочину. У його психіці повинна розгорнутися предметна характеристика ситуації, в якій він опинився.

Застосовувати методики впливу на засуджених необхідно з урахуванням особистісних характеристик, спрямованості та соціально-ціннісних орієнтацій. При вивченні особи засудженого неможливо утримувати нейтральну позицію, оскільки кожен співробітник повинен нести певне виховне навантаження. Такий підхід дасть змогу виявити ті ситуації (навіть приховані), які формували основні якості особи злочинця, й одночасно вивчити особистісно-вольову сферу засудженого, його індивідуальні особливості, потреби, мотиви поведінки, життєво значущі плани та перспективи.

Список використаної літератури

1. Антонян Ю. М. Взаимодействие личности и конкретной жизненной ситуации перед совершением преступления. Механизм преступного поведения / Ю. М. Антонян. – Москва : Юрид. лит., 1981. – 119 с.
2. Даньшин И. Н. Общетеоретические проблемы криминологии : монография / И. Н. Даньшин. – Харьков : Прапор, 2005. – 215 с.
3. Денисова Т. А. Покарання: кримінально-правовий, криминологічний та кримінально-виконавчий аналіз : монографія / Т. А. Денисова. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2007. – 340 с.
4. Степанюк А. Х. Умови відбування покарання засудженими жінками / А. Х. Степанюк // Аспект : інформаційний бюлетень. – 2005. – № 1. – С. 12–18.
5. Стручков Н. А. Советская исправительно-трудовая политика и ее роль в борьбе с преступностью / Н. А. Стручков. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1970. – 272 с.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014.

Доробалюк А. П. Отношение осужденного, бывшего сотрудника уголовно-исполнительной системы, к назначенному наказанию и его отбыванию

Уголовно-правовая характеристика преступлений, совершаемых персоналом Государственной пенитенциарной службы Украины, включает исследование мотивов преступлений, а также отношение осужденного к назначенному наказанию и его отбыванию. В статье выясняется степень исследования судами мотивов преступлений, совершенных персоналом исправительных учреждений, раскрываются причины их возникновения, устанавливается оценка суда, а также ее воздействие на отношение осужденного к приговору, назначенному наказанию и его отбыванию. Проанализировано, как и насколько персоналом уголовно-исполнительной системы учитываются мотивы совершения преступлений при проведении индивидуально-воспитательной работы с осужденными.

Ключевые слова: персонал, мотив, исполнение наказания, личность преступника, осужденный, уголовно-исполнительная система.

Dorobalyuk O. The Ratio of the Convict, a Former Employee Criminal-Executive System, to the Sentence and Confinement

Criminally-legal characteristic of crimes committed by personnel of the State Penitentiary Service of Ukraine, includes the study of motives for the crime, as well as the ratio of the convict to the sentence and confinement.

Motives that are envisaged in the norms of Special part of the Criminal code of Ukraine influence on qualification of crime and also determine the intentional actions of person. Motives define the degree of crime and characterize a person that committed crime. They are one of determining signs at setting of punishment and can be taken into account as aggravating or extenuating circumstance. The degree of judicial scrutiny of motives of committed crime and discovering of reasons of their origin, influence of evaluation of court on attitude of convicted criminal towards the sentence, appointed punishment and its serving turns out in work.

Among the total number of persons former law enforcement officers serving a sentence of imprisonment employees of the State Penitentiary Service of Ukraine is 13%. The most common is the category of persons juniors (32%) who have committed theft, bodily injury, disorderly conduct and more. Those executives of the crime of bribery and other crimes in the area of performance. The largest number of inmates age 30 to 40 years – 47% and 20 to 30 years – 32% of the lowest – 50 and older – 9%. The overall level of education of prisoners serving a sentence of imprisonment for a term average (over 60%). Those executives of DPtSU – it is mostly those with higher or incomplete higher education (undergraduate – 29% higher – 39%).

The account of reasons of committed crime is analyzed during conducting of individual work with convicted criminal.

The findings indicated that the successful prevention of crime, especially personal, it is also possible only if a sufficient fullness will be revealed internal mechanisms of criminal behavior and, especially, its motives.

Key words: personnel, motive, execution of punishment, convicted individual, convicted person, criminal-executive system.

УДК 343.43

Г. Г. Жуковська

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

У статті розглянуто сучасний стан нормативно-правового забезпечення протидії торгівлі людьми в Україні, де ключовим моментом у формуванні та реалізації державної політики в цій сфері визначено прийнятий у вересні 2011 р. Закон України "Про протидію торгівлі людьми". Окреслено основні напрями державної політики у сфері протидії торгівлі людьми: запобігання торгівлі людьми, боротьба зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми. Запропоновано зміни до українського законодавства у сфері протидії торгівлі людьми. Проаналізовано переваги та недоліки чинного законодавства у сфері протидії торгівлі людьми.

Ключові слова: протидія торгівлі людьми; запобігання торгівлі людьми; боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми; надання допомоги постраждалим особам та їх захист; національний координатор у сфері протидії торгівлі людьми.

Торгівля людьми порушує загальні принципи моралі та справедливості, посягає на природні права, законні інтереси людини, породжує соціальну напругу, підвищує конфліктність у суспільстві. Своєю істотністю це явище суттєво обмежує конституційні права та свободи людини, неправомерно шкодить моральним засадам нації, іміджу держави, її владним можливостям як у національному, так і міжнародному вимірі. Так, право закріплює зміст та особливості функціонування в цілому системи управління, в тому числі суб'єктів протидії торгівлі людьми. Водночас воно є найважливішим способом їх створення, оформлення й упорядкування, визначення завдань і функцій [1]. Відсутність системного й комплексного аналізу системи заходів у сфері протидії торгівлі людьми (ПТЛ), що були реалізовані останніми роками уповноваженими на це суб'єктами, зокрема належного законодавчого забезпечення такої протидії, зумовлює актуальність теми.

Перші експериментальні дослідження в цьому напрямі були проведені М. Буряком, Є. Євстіфеевою, С. Метелевою. Питанням удосконалення прав людини присвячені праці таких учених, як: О. Бандурка, А. Венгеров, О. Головістікова, К. Іскурова. Аналізу державної політики у цій сфері свої наукові праці присвячували С. Бородин, Л. Галенська, С. Гогель, О. Кушнір, К. Левченко, Д. Негодченко, В. Панов, Ю. Решетов, Л. Сергєєва.

Метою статті є аналіз сучасного стану нормативно-правового регулювання протидії торгівлі людьми в Україні та визначення переваг і недоліків.

Завдання:

- здійснити оцінювання реалізації на сучасному етапі державної політики у сфері ПТЛ;

- виявити динаміку позитивних зрушень;
- визначити проблеми й напрями вдосконалення законодавчої та виконавчої практики у сфері протидії торгівлі людьми.

Ухвалення Закону України "Про протидію торгівлі людьми" від 20.09.2011 р. № 3739-VI стало ключовим моментом у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми. Закон визначає організаційно-правові засади протидії торгівлі людьми, гарантуючи гендерну рівність, основні напрями державної політики та засади міжнародного співробітництва в цій сфері.

Основними принципами протидії торгівлі людьми відповідно до Закону є: забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на повагу до гідності, особисте життя, правову допомогу, відшкодування матеріальної та моральної шкоди; поваги й неупередженого ставлення до осіб, які постраждали від торгівлі людьми, конфіденційності інформації щодо таких осіб, добровільності отримання допомоги особами, які постраждали від торгівлі людьми та взаємодії органів виконавчої влади між собою, з відповідними органами досудового слідства та з громадськими й міжнародними організаціями.

Основними напрямками державної політики у сфері протидії торгівлі людьми є:

- 1) попередження торгівлі людьми;
- 2) боротьба зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми;
- 3) надання допомоги за захисту, особам, які постраждали від торгівлі людьми.

Відповідно до ст. 5 Закону, до суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, належать: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, закордонні дипломатичні установи України, заклади допомоги особам, які постраждали

від торгівлі людьми. Крім того, у здійсненні заходів, спрямованих на попередження протидії торгівлі людьми, беруть участь органи місцевого самоврядування й громадські організації, установи, підприємства та окремі громадяни.

Визначаючи загальні повноваження суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, Закон відносить до повноважень Кабінету Міністрів України визначення національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми, процедури встановлення статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, порядку утворення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми.

До загальних повноважень центральних органів виконавчої влади Закон відносить формування та реалізацію державної політики; розробку проектів державних цільових програм, Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми та забезпечують його реалізацію, здійснюють моніторинг діяльності суб'єктів та підготовку й оприлюднення щорічної доповіді про стан реалізації заходів у сфері протидії торгівлі людьми.

Значна роль відводиться наданню допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, та їх захисту. З метою ефективної допомоги постраждалим особам створюється Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми. Реалізація Національного механізму дає змогу своєчасно виявляти постраждалу особу, надавати необхідну допомогу та захист, враховуючи вік, стан здоров'я, стать і спеціальні потреби таких осіб.

Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, діє на засадах спільної розробки програм і заходів діяльності, спільної організації таких заходів та обмін передовим досвідом у цій сфері. Така діяльність дає змогу постраждалій особі одержувати на безоплатній основі інформаційні, медичні, психологічні, правові та інші види послуг, послуги з тимчасового розміщення в закладах допомоги, у разі потреби, а іноземці або особи без громадянства мають право на безоплатне отримання послуг перекладача.

Законом визначено процедуру встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Обов'язковою складовою процедури встановлення статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, є проведення місцевою державною адміністрацією співбесіди з особою, щодо якої розглядається питання про встановлення статусу, яка постраждала від торгівлі людьми. Відповідний статус встановлюється на строк до двох років.

Після набуття статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, особа має право на одержання одноразової матеріальної допомоги, допомоги у працевлаштуванні, реалі-

зації права на освіту та професійну підготовку. Іноземці та особи без громадянства, які набули статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, мають право на постійне проживання на території України в порядку, встановленому законодавством.

Надання допомоги постраждалій особі не залежить від бажання особи співпрацювати з правоохоронними органами або брати участь у кримінальному процесі, а також наявності в такої особи документа, що посвідчує особу.

Розділ VI Закону України "Про протидію торгівлі людьми" визначає основні засади державної політики у сфері протидії торгівлі дітьми. Протидія торгівлі дітьми базується на принципах дотримання прав дитини, поваги до думки дитини, забезпечення конфіденційності інформації про особу дитини. Особа, якій стало відомо про дитину, яка страждає або постраждала від торгівлі людьми, зобов'язана невідкладно повідомити про це місцеву державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування, органи внутрішніх справ або органи прокуратури.

Держава надає допомогу дитині з моменту, коли з'явилися підстави вважати, що вона постраждала від торгівлі людьми, до повного завершення реабілітації дитини.

З урахуванням викладеного є достатні підстави стверджувати, що ключовим моментом у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми став прийнятий у вересні 2011 р. Закон України "Про протидію торгівлі людьми". Основними напрямками державної політики у сфері протидії торгівлі людьми є: запобігання торгівлі людьми, боротьба зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, та їх захист. Законом було впроваджено важливі зміни до українського законодавства у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема визначено Національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми, яким є Міністерство соціальної політики України (Постанова Кабінету Міністрів України "Про Національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми" від 18.01.2012 р. № 29), введено статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, дає змогу особі на безоплатній основі одержувати медичну, психологічну, соціальну, правову та іншу допомогу, право на тимчасове розміщення в закладах допомоги для осіб, які постраждали від торгівлі людьми, відшкодування моральної та матеріальної шкоди за рахунок осіб, які її заподіяли, одноразової матеріальної допомоги в порядку, встановленому законодавством, допомоги у працевлаштуванні, реалізації права на освіту та професійну підготовку. Статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, надаватиметься на строк до двох років з можливістю продовження ще на рік за умови існу-

вання обґрунтованих підстав стверджувати, що життю, фізичному чи психічному здоров'ю або свободі й недоторканності особи загрожуватиме небезпека. Особа, яка безперервно проживає на території України протягом трьох років з дня надання їй статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, матиме право на отримання дозволу на імміграцію в порядку, встановленому законодавством.

До основних нормативно-правових актів, які визначають організаційно-правові, фінансові засади функціонування національної системи протидії торгівлі людьми слід віднести: Постанову Кабінету Міністрів України "Про Національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми" від 18.01.2012 р. № 29; Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року" від 21.03.2012 р. № 350; Постанову Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 р. № 1087 "Про консультативно-дорадчі органи з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми" від 03.05.2012 р. № 354; Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми" від 23.05.2012 р. № 417; Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми" від 25.07.2012 р. № 660; Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми" від 22.08.2012 р. № 783 (із змінами, внесеними згідно з постановою КМУ від 04.03.2013 р. № 71); Постанову Кабінету Міністрів України "Про виплату одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України "Мати-героїня", та одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми" від 28.02.2011 р. № 268 (із змінами, внесеними згідно з постановою КМУ від 04.03.2013 р. № 71).

Прийнятими документами розподілено повноваження органів виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми, визначено порядок встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та порядок взаємодії суб'єктів при наданні допомоги таким особам.

Однак ситуацію в Україні у сфері протидії торгівлі людьми не можна оцінити однозначно, оскільки зберігається високий ризик збереження формального підходу у напрямі підвищення міжнародних стандартів протидії торгівлі людьми.

Основною проблемою у сфері протидії торгівлі людьми в роботі місцевих органів виконавчої влади є неможливість встановлення ними статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Так, відповідно до ст. 14 Закону України "Про протидію торгівлі людьми", особа, яка уявляє себе пост-

раждалою від торгівлі людьми, має право звернутися до місцевої державної адміністрації із заявою про встановлення відповідного статусу. Пунктом 4 Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, передбачено, що голова місцевої державної адміністрації визначає структурний підрозділ, відповідальний за проведення процедури встановлення статусу, та відповідальну посадову особу згідно з розподілом функціональних обов'язків. У свою чергу, виконавчі органи місцевого самоврядування (відповідні структурні підрозділи виконкомів міст обласного значення, а також – районних у містах рад) позбавлені права вирішувати питання щодо встановлення статусу постраждалої особи, що суттєво ускладнює таку процедуру для осіб, які проживають у містах.

Згідно зі ст. 17 Закону України "Про протидію торгівлі людьми", встановлено, що з метою забезпечення реалізації прав, передбачених цим Законом, особи, які постраждали від торгівлі людьми, можуть бути направлені до одного з діючої мережі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Але, згідно з існуючими положеннями зазначених закладів, що були розроблені на підставі: Типового положення про центр соціально-психологічної допомоги (затвердженого Постановою КМУ від 12.05.2004 р. № 608) та Типового положення про територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) (затвердженого Постановою КМУ від 29.12.2009 р. № 1417), постраждалі від торгівлі людьми в переліку осіб, які мають право на отримання послуг (у зазначених закладах), не перелічені. Таким чином, відповідно до чинних положень таких закладів, постраждалим від торгівлі людьми має бути відмовлено в перебуванні в них та, відповідно, в наданні послуг з реабілітації.

Ще одним проблемним аспектом при наданні допомоги постраждалим від торгівлі людьми залишається вік осіб, які мають право на одержання соціальних послуг. Так, ст. 15 Закону України "Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю" визначає, що підставами для зміни або припинення надання соціальних послуг є досягнення 35-річного віку [6].

Складним питанням залишається надання допомоги іноземним громадянам та особам без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми на території України. Так, у ст. 14, ст. 16 Закону України "Про протидію торгівлі людьми" йдеться про реєстрацію в територіальних органах спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань міграції. Проте Державною міграційною службою здійснюється реєстрація місця проживання відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", а продовження стро-

ку перебування іноземців та осіб без громадянства здійснюється відповідно до Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства". Таким чином, процедура реєстрації іноземців та осіб без громадянства, які отримали довідку про звернення за встановленням статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та які отримали довідку про надання такого статусу, потребує врегулювання.

Пункт 5 ст. 16 Закону України "Про протидію торгівлі людьми" визначає, що особа, якій надано було право перебування в Україні як особі, постраждалій від торгівлі людьми та яка безперервно проживала на території України протягом трьох років з дня встановлення їй статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, має право на отримання дозволу на імміграцію в порядку, встановленому законодавством. У свою чергу, у Законі України "Про імміграцію" зазначені норми відсутні [12].

Висновки. Торгівля людьми залишається актуальною проблемою для України. За останні роки здійснено значні кроки в подоланні цього ганебного явища, що дало змогу розглядати державну політику протидії торгівлі людьми як цілісну систему заходів, спрямованих на запобігання, боротьбу та надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми. Разом з тим, для повноти аналізу Закону України "Про протидію торгівлі людьми", прийнятого у вересні 2011 р., слід зазначити, що деякі його норми й положення залишаються неузгодженими ще й досі, а саме:

1) неможливість встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, виконавчими органами місцевого самоврядування (відповідні структурні підрозділи виконкомів міст обласного значення, а також районних у містах рад);

2) відсутність у положеннях центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центрів соціального обслуговування в переліку осіб, які мають право на отримання послуг, осіб, які постраждали від торгівлі людьми;

3) надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, припиняється з досягненням 35-річного віку;

4) надання допомоги іноземним громадянам та особам без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми.

Отже відповідно до викладеного, ситуація, яка склалася, потребує консолідації зусиль центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закордонних дипломатичних установ, закладів допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, громадських та міжнародних організацій для здійснення заходів щодо функціонування національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми.

Перспективою подальших досліджень є дослідження міжнародного досвіду щодо розбудови системи протидії торгівлі людьми з метою його адаптації в Україні.

Список використаної літератури

1. Ароновиц А. Анализ торговли людьми как бизнес-модели: путь к более эффективному предотвращению преступлений / А. Ароновиц, Г. Тойерманн. – Москва : Академия, 2011. – 130 с.
2. Буряк М. Протокол ООН 2000 года против торговли людьми / М. Буряк // Торговля людьми / под ред. Л. Д. Ерохиной, Е. В. Тюрюкановой. – Москва : Академия, 2002. – С. 210–216.
3. Буряк М. Ю. Криминологический анализ жертв торговли женщинами / М. Ю. Буряк // Новые проблемы юридической науки. – Владивосток : ДВГУ, 2004. – С. 214–227.
4. Моніторинг державної політики у сфері протидії торгівлі людьми / заг. ред.: О. М. Бандурка. – Київ : Україна, 2013. – 32 с.
5. Права людини в Україні – 2013 : доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського. – Харків : Права людини, 2013. – 304 с.
6. Про виплату одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України "Мати-героїня", та одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 р. № 268 (із змінами, внесеними згідно з постановою КМУ від 04.03.2013 р. № 71) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-2013-%D0%BF/paran15#n15>.
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 1087 "Про консультативно-дорадчі органи з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми" : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.2012 р. № 354 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/354-2012-%D0%BF>.
8. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 р. № 350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>.
9. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2012 р. № 783 (із змінами, внесеними згідно з постановою КМУ від 04.03.2013 р. № 71) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.

10. Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 р. № 660 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/660-2012-%D0%BF>.
11. Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 417 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-%D0%BF>.
12. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
13. Про Національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 р. № 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/29-2012-%D0%BF>.
14. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 № 3739-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
15. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
16. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України від 15.06.2001 р. № 2558-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.

Стаття надійшла до редакції 06.10.2014.

Жуковская Г. Г. Современное состояние нормативно-правового регулирования противодействия торговле людьми в Украине: преимущества и недостатки

В статье рассмотрено современное состояние нормативно-правового обеспечения противодействия торговле людьми в Украине, где ключевым моментом в формировании и реализации государственной политики в этой сфере определен принятый в сентябре 2011 г. Закон Украины "О противодействии торговле людьми". Обозначены основные направления государственной политики в сфере противодействия торговле людьми: предупреждение торговли людьми, борьба с преступностью, связанной с торговлей людьми, оказание помощи и защиты личностям, пострадавшим от торговли людьми. Предложены изменения к украинскому законодательству в сфере противодействия торговле людьми. Проанализированы преимущества и недостатки действующего законодательства в сфере противодействия торговле людьми.

Ключевые слова: противодействие торговле людьми; предупреждение торговли людьми; борьба с преступностью, связанной с торговлей людьми; оказание помощи пострадавшим личностям и их защита; национальный координатор в сфере противодействия торговле людьми.

Zhukovskaja G. The Current State of Legal Regulation to Combat Human Trafficking in Ukraine: Advantages and Disadvantages

In this article the author reviews the current state of legal support for fighting human trafficking in Ukraine. In his opinion the Law of Ukraine "On combating human trafficking" adopted on September, 2011 was the turning point during the implementation of the state policy on combating human trafficking. The main guidelines of national policy on combating human trafficking are outlined in the article: human trafficking prevention, combating the crimes of human trafficking, protection and assistance of trafficked persons. Important changes in Ukrainian legislation on combating human trafficking, in particular, definition of the National Coordinator of human trafficking combating, provision of the affected persons status are presented in the article. The rights of affected persons are studied here. A person who has been trafficked is entitled to gratuitous medical, psychological, social and assistance, temporary accommodation facilities, compensation for moral and material damage due to people who committed the crimes, one-time financial assistance according to the procedure established by law, employment assistance, the realization of the rights to education and professional training. The status of persons affected by trafficking will be provided for up to two years with possibility of extension for another year when there is reasonable grounds to believe that the life, physical or mental health or liberty and security of person is in danger. A person who has continuously been living in Ukraine for three years from the date of granting him the status of a victim of trafficking in persons shall be entitled to receive an immigration permit in accordance with the laws. The author analyzed the advantages and disadvantages of current legislation on combating human trafficking.

Key words: prevention from trafficking in persons, fight against crime due to human trafficking, assistance and protection of trafficked person, National Coordinator in combating human trafficking.

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАОХОЧУВАЛЬНИХ НОРМ ЯК ВИДУ ПРАВОВИХ СТИМУЛІВ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОМУ ПРАВІ

У статті висвітлено існуючі заохочувальні норми в кримінально-виконавчому праві. Надано узагальнену класифікацію зазначених норм та окреслено основні їх функції. Зроблено висновки стосовно необхідності визнання заохочувальних норм як самостійного заходу стимулювання правомірної поведінки засуджених.

Ключові слова: заохочувальні норми, засуджений, кримінально-виконавче право, виконання покарань, виправна колонія, персонал.

Аналіз статистики й динаміки соціально-економічних показників з моменту набуття Україною незалежності свідчить про наявність і поглиблення диспропорцій у розвитку країни. Відбувається занепад економіки, соціальної інфраструктури, в тяжкому стані перебуває система охорони здоров'я, погіршилося харчування населення, для мільйонів сімей проблемою стало вирішення питання забезпечення житлом. Це зумовило падіння життєвого рівня більшості населення, бідність, що, в свою чергу, негативно вплинуло на демографічні процеси в Україні. Природним у такій ситуації є високий рівень злочинності, тяжких і особливо тяжких злочинів. Криміногенна ситуація в Україні за останні роки зазнала значних змін як щодо динаміки, так і структури злочинності. За умов соціально-економічної нестабільності, зниження правосвідомості населення та девальвації моральних цінностей, коли окремі форми протиправної поведінки стали розглядати в масовій свідомості як соціально допустимі й навіть повсякденні, злочинність набуває дедалі більш потворних відтінків. Поширюється кримінальний професіоналізм, жорстокість і зухвалість при вчиненні злочинів, їх корислива спрямованість. Зростає технічна забезпеченість злочинців. Поширилися такі види протиправної діяльності, як тероризм, шпигунство, усі види вбивств, у тому числі й вбивства на замовлення, торгівля людьми, зброєю, вибуховими речовинами, стратегічною сировиною тощо. Не випадковим є збільшення спецконтингенту в установах Державної пенітенціарної служби України. Зокрема, у 180 установах на 01.01.2014 р. трималося 192,3 тис. осіб. Найбільше були переповнені слідчі ізолятори (далі – СІЗО) та лікарні, де трималося на 14,9% та 36% відповідно понад норми місць. У місцях позбавлення волі кожен десятий засуджений хворий на туберкульоз. Захворюваність на цю хворобу в місцях позбавлення волі у

17 разів вища, а смертність у 10 разів вища, ніж на волі. Хронічне переповнення створює ненормальні умови утримання людей. Порушуються елементарні норми санітарії. На цьому ґрунті між ув'язненими виникають конфлікти, які супроводжуються тілесними ушкодженнями, фізичними розправами, насильством. Не забезпечується роздільне утримання різних категорій злочинців. Так, у СІЗО в одній камері поряд з убивцями, насильниками перебувають злодії чи особи, які не становлять значної суспільної небезпеки. Стрімко омолоджується спецконтингент, половина від усієї кількості засуджених – це молоді люди у віці до 30 років. Після 5–7 років безперервного перебування у переповнених установах настають незворотні зміни психіки. Понад 35% осіб, що звільняються, потребують спеціалізованої психологічної чи психіатричної допомоги. За таких умов можна з упевненістю констатувати, що в сучасних умовах реалізація принципу гуманізму, економії кримінальної репресії є конче потрібними.

Метою статті є висвітлення переліку заохочувальних норм у кримінально-виконавчому праві, надання їх класифікації та з'ясування основних вимог щодо їх застосування. Це дасть змогу сформулювати висновки стосовно заохочувальних норм як самостійного заходу стимулювання правомірної поведінки засуджених.

На сьогодні прагнення держави до дотримання верховенства права, тобто гуманізму, справедливості й законності, об'єктивно зумовлюють розширення дії заохочувальних норм у кримінально-виконавчому праві.

Радикальні зміни, які відбуваються в політичній, соціальній, духовній сферах життя українського суспільства, супроводжуються зростанням злочинності, в тому числі й організованої. Зростає кількість насильницьких, корисливо-насильницьких злочинів, причому спостерігається яскраво виражена тенденція до "омолодження" категорії тих, хто вчиняє такі злочини. Одночасно злочинні дії супроводжуються такими фоновими

ми явищами, як алкоголізм, наркоманія, токсикоманія, проституція, венеричні захворювання тощо.

Незважаючи на тяжкий криміногенний стан, на значну кількість осіб, які засуджуються до позбавлення волі, держава та суспільство постійно розраховують на те, що в процесі відбування покарання засуджені зможуть переосмислити власне життя і за певних умов відмовляться від вчинення в подальшому протиправних дій. Задля стимулювання правомірної поведінки засуджених законодавцем розроблена низка заохочувальних норм, що покликані стимулювати їх позитивну поведінку. Вони знайшли своє відображення у кримінальному та кримінально-виконавчому законодавстві, інших нормативно-правових актах.

Заохочення як стимул до правомірної поведінки постійно привертають увагу фахівців-правників, психологів, соціологів і педагогів. Останнім часом дослідження цього питання були проведені П. П. Андрушко, Ю. В. Бауліним, В. В. Голіною, О. О. Житним, В. Т. Маляренком, М. І. Мельником, В. М. Трубниковим, В. І. Тютюгіним, П. В. Хряпінським. Однак більшість проблем розглянуто під кутом зору кримінального чи кримінально-процесуального права, а саме стосовно поняття, сутності й механізму застосування добровільної відмови від доведення злочину до кінця, обставин, що виключають суспільну небезпечність діяння, поняття та характеристики звільнення від кримінальної відповідальності тощо. Стосовно кримінально-виконавчих питань, пов'язаних із заохочувальними нормами, такі дослідження практично відсутні. Можна зауважити лише на фрагментарному висвітленні окремих позицій В. А. Бадірою, І. Г. Богатирьовим, Т. А. Денисовою, А. Х. Степанюком, І. С. Яковець та ін.

Частковий внесок був здійснений П. В. Хряпінським, який у 2009 р. в окремій монографії розглянув питання виникнення, розвитку, юридичної природи заохочувальних кримінально-правових норм та їх різновиди у Загальній та Особливій частинах КК України [8]. У своїй праці науковець зазначав, що кримінально-правове заохочення позитивної пенітенціарної та постпенітенціарної поведінки осіб при призначенні, відбуванні, а також після відбуття покарання здійснюється шляхом звільнення чи пом'якшення покарання, звільнення від подальшого відбування чи заміни покарання більш м'яким, а також достроковим зняттям судимості. Зокрема, він зазначав: "Специфіка цього різновиду заохочувальних кримінально-правових норм полягає у тому, що вони: а) застосовуються в період призначення або відбування кримінального покарання, а також після його відбуття; б) спрямовані на досягнення цілей покарання, виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами; в) розповсюджуються на пра-

вотірну, соціально-корисну поведінку всіх засуджених і звільнених, починаючи з моменту призначення покарання та завершуються зняттям судимості; передбачають зміну правового статусу засудженого або звільненого, що безпосередньо відображається у вироку чи постанові (ухвалі) суду" [8, с. 217–218]. Як і більшість науковців, учений визначає чотири різновиди звільнення від кримінального покарання [2, с. 145–147; 3, с. 281–282; 4, с. 408–409].

Незважаючи на те, що за своєю юридичною природою заохочувальні кримінально-правові норми, безумовно, належать до Загальної частини кримінального права, механізм їх реалізації лежить у площині кримінально-виконавчих відносин. Так, порядок застосування ст. 80, 81, 83, 107 КК України та інших передбачених у Кримінально-виконавчому кодексі України (далі – КВК). Зокрема, у ч. 2 ст. 130 КВК зазначено: "2. Засуджені, які стали на шлях виправлення або сумлінною поведінкою довели своє виправлення, можуть бути у встановленому законом порядку представлені до заміни невідбутої частини покарання більш м'яким або до умовно-дострокового звільнення від відбування покарання" [5, с. 55–56].

Можна зауважити, що в класифікації заохочувальних кримінально-виконавчих норм перше місце посідають законодавчі норми. За сумлінну поведінку й ставлення до праці й навчання, активну участь у роботі самодіяльних організацій до засуджених можуть застосовуватися такі заохочення: подяка, нагородження похвальною грамотою, грошова премія, нагородження подарунком, надання дострокового короточасного або тривалого побачення, дострокове зняття раніше накладеного стягнення, дозвіл додатково витратити гроші для придбання харчування і предметів першої потреби в сумі до 50% мінімального розміру заробітної плати; збільшення тривалості прогулянки засудженим, які тримаються в дільницях посиленого контролю колоній і приміщеннях камерного типу виправних колоній максимального рівня безпеки до двох годин, УДО, заміна невідбутої частини покарання більш м'яким.

Заохочувальні норми також передбачені відомчими нормативними актами. Наприклад, ст. 52 розділу Х "Правил внутрішнього розпорядку" передбачає можливість проживання засуджених жінок за межами виправної колонії. Адміністрація виправних колоній направляє засуджених жінок з вагітністю понад чотири місяці або жінок, які мають при собі дітей віком до трьох років, для відбування покарання у виправну колонію, де є будинок дитини. При цьому на кожну засуджену, достатньо вивчену адміністрацією, складається детальна характеристика, у якій робиться висновок про можливість надання їй надалі права проживання за межами колонії. Дозвіл на проживання за ме-

жами колонії засудженим жінкам, звільненим від роботи у зв'язку з вагітністю й пологами, а також до досягнення дитиною трирічного віку оформляється мотивованою постановою начальника колонії, узгодженою із спостережною комісією [6, с. 36–37].

Науковцями виявлено низку суперечностей у застосуванні заохочувальних норм, про що нами буде зазначено в окремій статті. Більше того, в деяких випадках сумніву піддається сама можливість виправлення та ресоціалізації засуджених в умовах позбавлення волі. Так, А. Х. Степанюк із цього приводу зауважує, що свідомість засудженої особи підлягає примусовому коригуванню, результатом якого має бути виправлення та ресоціалізація. Водночас він зазначає, що примусове виправлення не здатне привести до очікуваних результатів, бо воно зустрічає якщо не опір, то щонайменше неприйняття з боку засуджених. Крім того, коли мотив злочину вивчений недостатньо або неправильно, засуджений буде всіяко протистояти виховному процесу, навіть якщо в цілому його поведінка є законослухняною [7, с. 36]. Існують й інші думки, які нами повністю сприймаються й підтримуються. Так, В. А. Бадира та Т. А. Денисова зазначають, що заохочення є не тільки своєрідною підтримкою, а й закріпленням правослукняної поведінки засудженої особи. Вони покликані корегувати антисупільну спрямованість особи, підвищувати її правосвідомість, що в подальшому може утримати особу від злочинної поведінки. Багатовікова практика свідчить, що виховний процес у місцях позбавлення волі не може бути ефективним, якщо сам засуджений не виявляє ініціативи й не бажає свого виправлення [1, с. 112]. Таким чином, у цілому заохочувальні норми дійсно є стимулюючими.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що заохочувальні кримінально-виконавчі норми класифікуються на законодавчі й відомчі. Вони тісно пов'язані з іншими галузевими нормами, зокрема, кримінально-правовими та кримінально-процесуальними.

Заохочення є потужним стимулом, прагненням засудженого набути позитивної поведінки. Однак їх застосування пов'язане із суб'єктивними ознаками, а саме бездоганною поведінкою. Під останньою законодавець розуміє виконання вимог режиму відбування покарання, сумлінну поведінку, ставлення до праці й навчання, активну участь у роботі самодіяльних організацій. Відтак, можна припустити, що механізм застосування заохочувальних норм у місцях відбування покарання не простий. По-пер-

ше, він залежить від самого засудженого, який повинен прийняти всі зазначені заходи (підкорятися режимним вимогам, у тому числі й висунутим персоналом, виконувати норму на виробництві, виявляти активність у культурно-спортивній роботі й у самодіяльних організаціях тощо). По-друге, надання характеристики засудженому залежить від суб'єктивного ставлення персоналу, який не завжди буде визнавати поведінку бездоганною. На нашу думку, кримінально-виконавчі відносини в цій частині повинні бути чітко регламентовані законодавством, відомчими інструкціями з тим, щоби виключити корупційні дії з боку персоналу й необґрунтовану відмову від надання заходів заохочення засудженому, якщо він дійсно заслужив передбачений стимул своєю позитивною поведінкою.

Список використаної літератури

1. Бадира В. А. Правові основи виправлення та ресоціалізації жінок, засуджених до позбавлення волі : монографія / В. А. Бадира, Т. А. Денисова. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2009. – 168 с.
2. Денисова Т. А. Покарання: кримінально-правовий, кримінологічний та кримінально-виконавчий аналіз : монографія / Т. А. Денисова. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2007. – 340 с.
3. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / Ю. В. Александров, В. І. Антипов, М. В. Володько та ін.; за ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Київ : Атіка, 2008. – 712 с.
4. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, Л. М. Кривоченкота ін.; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 3-тє вид., перероб. та доп. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – 496 с.
5. Кримінально-виконавчий кодекс України : наук.-практ. ком. (з подальшими змінами та доп.). – Київ : Ін Юре, 2004. – 208 с.
6. Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : затв. Наказом ДДУПВП від 25.12.2003 р. № 275 // ОВУ. – 2003. – № 52. – Ст. 28–98.
7. Степанюк А. Х. Режим відбування позбавлення волі в установах виконання покарань : конспект лекції / А. Х. Степанюк, В. М. Трубников. – Харків : Укр. юрид. акад., 1994. – 84 с.
8. Хряпінський П. В. Заохочувальні норми у кримінальному законодавстві України : монографія / П. В. Хряпінський. – Харків : Харків юридичний, 2009. – 448 с.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2014.

Павлов В. Г. Классификация поощрительных норм как вида правовых стимулов в уголовно-исполнительном праве

В статье исследованы существующие поощрительные нормы в уголовно-исполнительном праве. Дана обобщенная классификация указанных норм и определены их основные функции,

которые связываются с правомерным поведением осужденного. Сделаны общие выводы о том, что поощрительные нормы необходимо признать самостоятельной мерой, стимулирующей правомерное поведение осужденного.

Ключевые слова: поощрительные нормы, осужденный, уголовно-исполнительное право, исполнение наказаний, исправительная колония, персонал.

Pavlov V. Classification Incentive Norms as a Form of Legal Incentives in Criminal Law Enforcement

The article investigates the existing incentive norms in criminal law enforcement. A generalized classification of these rules and are defined by their main functions, which are associated with law full conduct of the convicted person.

Incentive regulations should recognize gratitude; awarding of a diploma; monetary award, awarding gift; provision of additional short-term or a long meeting; early withdrawal penalties imposed; the right to be spending additional money to buy food and other essentials in the amount of up to 50% of the minimum wage; increasing the duration of the walk convicted persons in offices increased control of colonies and cell-type room reformatories maximum level of security, up to two hours; parole; replacement of a more lenient punishment.

Indicated that some of the scientists skeptical of incentive regulations, not counting their stimulating factor lawful behavior of convicts. At the same time supported the direction in which the incentive norms are powerful incentives to promote reformation and re-socialization of prisoners.

Indicated that the use of incentive norms associated not only with the positive behavior of the convicted person. The order of application of incentives depends on the staff of penal colonies, their subjective attitude to convict.

Based on the above general conclusion that the incentive rules need to recognize an independent measure that encourages good behavior of the convicted person.

Key words: promotional standards, convicted, criminal law enforcement, the enforcement of sentences, penal colony, the staff.

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОКАРАННЯ В ПРОЦЕСІ ЙОГО ВИКОНАННЯ, ВІДБУВАННЯ ТА В ПОСТПЕНАЛЬНИЙ ПЕРІОД

Статтю присвячено теоретичним і практичним проблемам оцінювання ефективності покарання в процесі його виконання, відбування та в постпенальний період через ефективність роботи установ виконання покарань.

Ключові слова: ефективність покарання, оцінка ефективності, засуджений, цілі покарання, виправлення, виконання та відбування покарання.

Питання про те, як умови виконання та відбування різних видів покарань впливають на свідомість, поведінку засуджених та рівень рецидиву, є вельми складним і до кінця не розробленим у теорії кримінального та кримінально-виконавчого права. Це пов'язано, насамперед, з проблемами психологічного характеру, оскільки кожен вид покарання неоднаково впливає на психіку засудженого в період відбування покарання [3]. Немає чітких критеріїв і при оцінюванні поведінки засудженого в період відбування покарання, оскільки оціночні поняття "встав на шлях виправлення", "довів виправлення" тощо є дещо умовними. Хоча вони їх і використовують для виявлення того, чи є досягнутими цілі кримінального покарання, а також при застосуванні умовно-дострокового звільнення, заміні покарання більш м'яким, зміні умов тримання засуджених, у своїй більшості характеристики на засуджених надаються з урахуванням суб'єктивного ставлення персоналу установи до особи, яка відбуває покарання. Крім того, складність полягає в тому, що науковці-пенітенціаристи по-різному оцінюють ефективність діяльності установ виконання покарань, що пов'язані чи не пов'язані з позбавленням волі.

Мета статті – для оцінювання ефективності покарання в процесі його виконання, відбування та у постпенальний період визначити умовну ефективність роботи установ виконання покарань; пояснити ставлення засуджених до покарання в період його відбування; зауважити на позитивних та негативних результатах, які очікуються після відбування покарань; а також висунути питання щодо необхідності врахування рецидиву в період адаптації звільнених після відбування покарання або його частини.

Науковці зауважують, що застосування каральних засобів належить до найдавніших соціальних практик, які використовувалися на всіх історичних етапах розвитку цивілізації, а інтенсивність самих покарань залежить від рівня цивілізованості суспіль-

ства [2, с. 527; 10, с. 11]. З радянських часів до сьогодні кримінально-правова політика та шляхи її реалізації зазнали значних змін. Трансформація законодавства в бік гуманного ставлення до засуджених поступово змінює й кримінально-виконавчу політику, зміст якої становить ефективність, або, за визначенням О. Г. Колба, "загальний коефіцієнт "корисної дії" закону, ступінь досягнення мети покарання, визначеної у кримінальному законі; практика реалізації судових рішень, що набули законної сили, ефективність боротьби з рецидивною злочинністю" [20, с. 14–15].

Відповідно до аналізу кримінально-правової боротьби зі злочинністю (зокрема, реалізації системи покарань), практика призначення покарань зорієнтована на збереження більш жорсткого підходу до осіб, які вчинили злочин, оскільки при винесенні вироку суди внутрішньо орієнтовані на застосування покарання у вигляді позбавлення волі та збільшення строків покарання за вчинення окремих злочинів, майже не враховуючи їх тяжкості. Якість виконання цих покарань є недостатньо ефективною, про що свідчить високий рівень рецидивної злочинності (за офіційними даними ДСА України, рецидив коливається в межах 21–24%). У свою чергу, дієвість покарання залежить від того, наскільки правильно і справедливо воно призначене та відповідає тяжкості вчиненого злочину. Ще менш ефективною виявляється діяльність державних органів, спеціальних установ і окремих осіб, які, згідно із законом, за вироком суду виконують певні види кримінального покарання. Однак покарання залишається найбільш традиційним важелем стримування злочинності [7, с. 176; 11, с. 23], а на органи виконання покарань держава покладає особливі завдання – досягнути цілей, поставлених кримінальним законом: покарати злочинця, спонукати його до виправлення, запобігти злочинам. Питання щодо ефективності спрацювання певного виду покарання тісно пов'язане з діяльністю органів і установ виконання покарань. Науковці постій-

но намагаються висвітлювати критерії оцінювання ефективності діяльності пенітенціарної служби (далі – ДПтС) або кримінально-виконавчої служби (далі – КВС), адже саме на них покладається завдання сприяти виправленню, перевихованню засуджених осіб та запобігати вчиненню ними нових злочинів.

А. Х. Степанюк надає власне визначення оцінюванню ефективності діяльності КВС і зауважує, що це “здійснена у встановленому порядку діяльність спеціально законодавчо визначених органів зі встановлення міри ефективності діяльності державної КВС з метою стимулювання її подальшого розвитку” [19, с. 28]. Він зазначає, що системи й набір ключових показників ефективності діяльності органів і установ КВС мають складатися з тих, що відображають параметри системи виміру й управління. Чинною Концепцією державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України виокремлено пріоритетні напрями, за якими має бути оцінено ефективність діяльності КВС: 1) поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту; 2) удосконалення системи охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості надання медичної допомоги; 3) підвищення рівня організації соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими; 4) модернізація підприємств установ виконання покарань, удосконалення системи професійної підготовки засуджених до обмеження та позбавлення волі; 5) підвищення ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі та особами, узятими під варту; 6) підвищення ефективності діяльності персоналу органів, установ виконання покарань і слідчих ізоляторів [13].

Зауважимо, що в міжнародних актах також зазначено, на яких критеріях має базуватися оцінювання ефективності органів і установ виконання покарань. Зокрема, в Мінімальних стандартних правилах вказано, що основними критеріями оцінювання ефективності діяльності тюрми визнається показник виправлення та ресоціалізації засуджених, а саме якщо після відбування призначеного строку ув'язнення та після повернення до нормального життя у суспільстві правопорушник є не тільки готовим, а й здатним підкорюватись законодавству та забезпечувати своє існування [16]. Виправні цілі відзначають і Європейські правила [18].

Ми не ставили за мету дати власну оцінку ефективності діяльності пенітенціарних установ в Україні, оскільки така робота повинна бути окремим дослідженням. Однак, аналіз звітів діяльності ДПтС України свідчить про те, що пенітенціарна служба перебуває лише на початку власного реформування. Зокрема, йдеться про неналежне утримання засуджених, про те, що протягом останніх років фінансування Державної КВС здійснювалося на рівні 40% потреби. Системне фінансування не в повному обсязі зумовило необхідність залу-

чення фінансових і матеріальних ресурсів підприємств установ виконання покарань для забезпечення харчування, підтримання мінімального рівня матеріально-побутового та медичного забезпечення засуджених, що, у свою чергу, унеможливило оновлення матеріально-технічної бази підприємств та установ виконання покарань. Ці та інші показники свідчать про низький рівень ефективності діяльності ДПтС України.

Як ми зазначали, торкаючись проблем ефективності, необхідно розглянути окремо ставлення засуджених до покарання в період його відбування, відзначити позитивні й негативні результати, які очікуються після відбування покарань, а також висунути питання щодо необхідності врахування рецидиву в період адаптації звільнених після відбування покарання або його частини.

Нами встановлено, що попри усталену думку про байдужість злочинців до покарання, його призначення та відбування тягне для засудженого моральні страждання, втрати, ганьбу й сором. Навіть неодноразово засуджені в період призначення покарання зазнають найбільших моральних, а нерідко й фізичних страждань. Це підтверджено відповідями на запитання анкети, присвяченій цій темі [5]. Так, на запитання: “Які почуття викликає у вас призначення покарання?” відповіді розподілились так: 1) судимі вперше, які після винесення вироку перебували у СІЗО: відчував страх, сором і біль – 61% (з них відчував страх – 47%); був морально розчавлений – 19%; відчував відчай, схожий на божевілля – 5%; відчував спустошеність – 11%; не відчував нічого – 2%; не визначились з відповіддю – 2%; 2) судимі вперше, які перебувають в УВП протягом року: відчуваю страх, сором і біль – 34% (з них відчуваю страх – 21%); морально розчавлений – 16%; відчуваю відчай, схожий на божевілля, – 0%; відчуваю спустошеність – 27%; не відчуваю нічого – 18%; не визначились з відповіддю – 5%; 3) судимі неодноразово (тричі і більше): відчуваю страх, сором і біль – 6% (з них відчуваю страх – 1%); морально розчавлений – 12%; відчуваю відчай, схожий на божевілля, – 0%; відчуваю спустошеність – 17%; не відчуваю нічого – 13%; не визначились з відповіддю – 52%.

Хоча страх перед покаранням поступово зникає, у частини засуджених залишаються інші почуття, які вказують на небайдужість до своєї долі. Підтвердженням тому є відповіді засуджених про почуття страху перед покаранням і інші. Судимі вперше (відбули покарання 2 роки) відповіли: відчував страх на початку відбування покарання, а зараз звикся з перебуванням у несвободі – 88%; відчуваю страх постійно – 6%; не відчував і не відчуваю страху – 5%; не визначився – 1%. Судимі неодноразово (відбули перші 2 роки): відчував страх на початку відбування покарання – 14%; відчуваю страх постійно – 0,7%; не відчував і не відчуваю страху – 49%, решта засуджених не визначилася з відповіддю.

Засуджені зазначають, що почуття страху може існувати в процесі відбування покарання не завжди, а виникати раптово, оскільки зараз збільшилася кількість випадків жорстокого поводження та застосування тортур. Як свідчить практика та підсумки проведених нами опитувань в установах Запорізької, Кіровоградської, Чернігівської областей, засуджені визнають, що покарання сьогодні – це плата державі й частково потерпілому за злочин. Особливе ставлення засуджених до покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк. Вони зазначають, що перебування за ґратами навчає жорстокості, провокує агресію і, переважно, не сприяє відновленню особи з правослужняною поведінкою. Це саме підтверджують науковці та практичні працівники. Зокрема, О. Г. Колб наголошує на тому, що в системі виконання покарань виховна робота перебуває на досить низькому рівні, індивідуальна профілактика практично відсутня, а несприятливе оточення суспільно небезпечних осіб нерідко породжує грубощі, жорстокість, насильство та детермінує злочинність. Водночас з боку персоналу спостерігається байдужість, необґрунтоване застосування спеціальних засобів покарання тощо [12, с. 6, 14–15, 57–59, 224–229]. Результати опитування персоналу УВП та засуджених показують, що засуджені (близько 40%) і співробітники КВС (до 60%) пропонують застосовувати покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк до осіб, судимих уперше, якомога рідше. Оскільки запобігання, а також виправлення засудженого є самостійною метою покарання, можна зробити висновок, що мета спеціальної превенції існує лише доти, доки не буде досягнуто мети виправлення засуджених. У ч. 2 ст. 50 КК України ця мета сформульована, але її характеристики і поняття не подано, хоча сьогодні ставлення до виправної мети покарання є найбільш суперечливим.

Не так давно роздуми щодо виправлення засудженого зводились до того, що останній мав через страх перед покаранням або внаслідок зміни поглядів і переконань у подальшому не вчинювати злочинів. Зокрема, на думку А. Е. Жалінського, така мета досягається, коли засуджений не вчиняє нових злочинів [8]. Й. С. Ной відзначав більшу перспективність визначення завдань пристосування засудженого до умов трудового співжиття, під яким розуміли відсутність проявів злочинної девіантності в майбутньому незалежно від внутрішніх мотивів особи [17, с. 117]. У 1960–1970 рр. подібні думки висловлювали І. О. Бушуєв, М. Д. Шаргородський та ін. [4, с. 43, 62–63]. З іншого боку, на думку І. В. Шмарова, практично важко, якщо взагалі можливо, провести розмежування, коли один звільнений не поновлює злочинну поведінку через страх перед покаранням, а інший – внаслідок зміни поглядів і переконань [23].

Сьогодні думки науковців щодо ефективності застосування покарання і досягнення виправлення засуджених діаметрально про-

тилежні: від повного несприйняття до підтримки й намагання реалізації виправної мети. Так, як наголошують А. Х. Степанюк та В. М. Трубников, добитися від засудженого стати законослухняним, високоморальним громадянином – завдання нереальне. Більше того, ідеї виправлення та перевиховання не належать змістовно до діяльності з виконання покарань, їхній зміст не збігається зі змістом кари, а саме вона має бути головною метою покарання. Автор робить висновок, що здійснення процесу виправлення є нерациональним, а спроби досягти виправлення засуджених у багатьох випадках нереальні. Виправлення було й залишається складовою комуністичної ідеології [19, с. 43–64; 22, с. 110–112].

Скептично ставиться до виправної мети покарання і О. Г. Колб, у зв'язку із невідзначеним ставленням до мети покарання. Одночасно він наголошує, що "головним завданням сьогодення є накопичення міжнародного та вітчизняного досвіду правового регулювання виправного впливу на засуджених" [12, с. 30–34]. Протилежна думка Т. А. Денисової, яка вважає, що виправлення засуджених як мета покарання відіграє інтегруючу роль у системі всіх цілей покарання, оскільки виправлення засуджених є запорукою їхньої ресоціалізації, а відтак, найбільшої ефективності покарання. А отже, виправлення необхідно визначати не як результат застосування покарання, а як процес переорієнтації засудженого та спонукання його до правослужняної поведінки [6, с. 30].

Ми підтримуємо останню позицію, оскільки виправлення як процес передбачає певну переорієнтацію засуджених. Навіть якщо мета такого впливу могла бути й не досягнута, через те, що сам процес виправного впливу щодо особи відбувався, можна було б говорити про специфічне кримінально-виконавче поняття "виправлення засудженого", яке в основній ідеї відтворене у ст. 6 КВК України [14]. Такий підхід може встановити компроміс з кримінально-правовим розумінням виправлення. Однак для цього щонайменше потрібно подати дефініцію поняття "виправлення" в КК України, причому обов'язково, щоб вона відрізнялась від його кримінально-виконавчого тлумачення.

Зауважимо, що при виконанні покарань, пов'язаних чи не пов'язаних з ізоляцією, сьогодні діє прогресивна система відбування покарання. Зокрема, згідно зі ст. 60 КК України, що передбачає призначення арешту (короткострокове позбавлення особистої свободи в умовах ізоляції від суспільства), та ст. 61 КК України, покарання у виді обмеження волі (утримання особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу (виправних центрах) без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням засудженого до праці) за засудженими здійснюється постійний нагляд і контроль з боку персоналу. При сумлінному ставленні до

праці, виконанні вимог режиму та виправних заходів засуджені мають права на застосування заохочувальних норм.

Розподіл, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі на певний строк та довічного позбавлення волі, здійснюється Регіональними та Апеляційними комісіями з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі, що утворюються в територіальних органах управління ДПТС України. Регіональні комісії вивчають за вироком суду склад учиненого злочину, встановлюють наявність у засудженої особи попередніх судимостей, проводять співбесіди з нею, ураховують висновки працівників соціально-психологічної служби й лікаря та інші обставини справи, після чого їх класифікують і визначають вид установи виконання покарань. Особливу увагу слід приділити тому, що всі новоприбулі засуджені УВП поміщаються в дільницю карантину, діагностики й розподілу, де протягом 14 діб піддаються повному медичному, психолого-педагогічному та іншому виду обстеження, за результатами якого на кожного засудженого складається індивідуальна програма соціально-виховної роботи (ст. 95 КВК). У подальшому засуджені розподіляються в дільниці: ресоціалізації, посиленого контролю, соціальної реабілітації та соціальної адаптації, згідно з їх поведінкою в дільниці карантину, діагностики й розподілу, кримінально-правової характеристики, форми вини, тяжкості злочину тощо. Ці дільниці ізолюються одна від одної та мають різний рівень правообмежень щодо засуджених (ст. 94–99 КВК). Засуджений до позбавлення волі відбуває весь строк покарання в одній виправній чи виховній установі, зазвичай у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його місця проживання до засудження, однак виконання встановлених в установі вимог дає можливість переведення засудженого у відповідні дільниці. Так, у дільниці соціальної реабілітації, порівняно з іншими дільницями виправних колоній, правообмеження є істотно м'якшими та наближеними до умов життя за межами колонії. Такий порядок створює можливість для послідовного, всебічного й повного вивчення його особистості, визначення програми його виправлення, дає змогу не зруйнувати позитивні соціальні зв'язки засуджених з сім'єю, родиною, друзями.

Таким чином, зміна умов утримання засуджених до позбавлення волі в межах однієї колонії або шляхом переведення до колонії іншого виду втілює в собі прогресивну систему виконання покарань. Зауважимо, що під нині існуючою системою відбування покарань ми розуміємо такий порядок їх виконання, за яким повна сукупність обмежень, передбачених КВК України, діє лише на початковому етапі відбування покарання. У подальшому через певний час і поступове виправлення засудженого правообмеження

послаблюються до повного звільнення засудженого від покарання (наприклад, умовно-дострокового чи при заміні покарання більш м'яким). Однак підкреслимо, що для кожного виду покарань повинна бути розроблена власна система виконання та відбування саме цього виду покарання.

Нами зазначено, що на оцінювання ефективності обов'язково впливає рівень рецидиву злочинів. Останніми роками до цього питання прикуто неабияку увагу. Науковці висвітлюють як загальні проблеми, пов'язані з рецидивом, так і аналізують діяльність установ виконання покарань через показник кількості осіб, що в період перших 3 років вчинили повторно злочин і знов засуджені до покарання [9; 15; 1]. Зокрема, О. Г. Кулик надає розгорнутий аналіз розподілу засуджених осіб за видом призначених покарань (як основних, так і додаткових), а також приділяє увагу питанням урахування попередньої судимості при призначенні нового покарання [15, с. 169–202]. В. С. Батиргареева вважає за потрібне висвітлювати не тільки загальні показники рецидиву, а й коефіцієнти щодо ураженості населення рецидивними злочинами й зараженості рецидивістами. Вона також зазначає, що характеристика рецидивної злочинності не буде повною без аналізу даних щодо судимості саме рецидивістів [1, с. 165–166]. Все це дає змогу стверджувати, що для оцінювання ефективності покарань потрібне не тільки відбуття певного виду покарання, а й позитивна постпенальна поведінка особи, яка за своїми переконаннями відмовиться від вчинення злочинів у подальшому житті.

Висновки. У контексті проблеми доцільно зауважити, що суспільству важливо не тільки зцілення особи від антисоціальних переконань, а формування в засуджених поваги до існуючих норм поведінки. Разом з цим, держава повинна створити такий утримувальний механізм, щоби вчинення певного злочину стало не вигідним для особи в моральному, економічному чи фізичному вимірі.

Таким чином, ми можемо констатувати, що оцінювання ефективності покарання в процесі його виконання, відбування та в постпенальний період складається з ефективності роботи установ виконання покарань, показником якої є виправлення та ресоціалізація засуджених, а саме якщо після відбування призначеного строку покарання й після повернення до нормального життя, завдяки зміні поглядів і переконань, у подальшому особа відмовиться вчинювати злочин.

Список використаної літератури

1. Батиргареева В. С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми : монографія / В. С. Батиргареева. – Харків : Право, 2009. – 576 с.
2. Бачинин В. А. Философия права и преступления / В. А. Бачинин. – Харьков : Фолио, 1999. – 607 с.
3. Бочелюк В. Й. Кримінально-виконавча психологія : підручник / В. Й. Бочелюк,

- Т. А. Денисова. – Київ : Істина, 2008. – 396 с.
4. Бушуев И. А. Исправительные работы / И. А. Бушуев. – Москва : Юрид. лит., 1968. – 199 с.
 5. Групи негативної спрямованості в місцях позбавлення волі: проблеми протидії : монографія / за заг. ред. Т. А. Денисової. – Запоріжжя : Просвіта, 2012. – 292 с.
 6. Денисова Т. А. Функции уголовного наказания : монография / Т. А. Денисова. – Харьков : Нац. ун-та внутр. дел, 2004. – 324 с.
 7. Дуюнов В. К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике / В. К. Дуюнов. – Курск : РОСИ, 2000. – 504 с.
 8. Жалинский А. Э. Организация уголовно-правовой борьбы органов внутренних дел с нетрудовыми доходами / А. Э. Жалинский, П. Е. Кондратов. – Москва : Академия МВД СССР, 1989. – С. 6–9.
 9. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А. П. Закалюк. – Київ : Ін Юре, 2007. – Кн. 2: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. – 712 с.
 10. Игошев К. Е. Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля) / К. Е. Игошев, И. В. Шмаров. – Москва, 1980. – 176 с.
 11. Кирилук А. В. Пенітенціарна кримінологія та спеціально-попереджувальна діяльність. Загальна частина : навч. посіб. / А. В. Кирилук, О. М. Джужа. – Київ : Правник : НАВСУ, 1997. – 115 с.
 12. Колб О. Г. Запобігання злочинності у місцях позбавлення волі : навч. посіб. / О. Г. Колб. – Луцьк : Вежа : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2005. – 494 с.
 13. Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 08.11.2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.President.gov.ua/documents/15127.html>.
 14. Кримінально-виконавчий кодекс України. – Київ : Атіка, 2003. – 96 с.
 15. Кулик О. Г. Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання : монографія / О. Г. Кулик. – Київ : Юрінком Інтер, 2011. – 288 с.
 16. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными // Права человека : сборник международных документов. – Варшава, 2002. – 342 с.
 17. Ной И. С. Сущность и функции уголовного наказания в советском государстве (Политико-юридическое исследование) / И. С. Ной. – Саратов : Саратов. ун-т, 1973. – 193 с.
 18. Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Київ, 1996. – 34 с.
 19. Степанюк А. Ф. Сущность исполнения наказания : монография / А. Ф. Степанюк. – Харьков Фолио, 1999. – 428 с.
 20. Сучасна кримінально-виконавча політика України : монографія / О. Г. Колб, В. П. Захаров, В. В. Кондратішина, Л. І. Міліщук, З. В. Журавська ; за заг. ред. О. Г. Колба. – 2-ге вид., випр. і переробл. – Луцьк : ПП В. П. Іванюк, 2008. – 210 с.
 21. Трубников В. М. Система мер уголовно-правового воздействия вместо системы наказания / В. М. Трубников // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія "ПРАВО". – 2009. – Вип. 9 (945). – С. 193–201.
 22. Трубников В. М. О формировании целей наказания и задач уголовно-исполнительного законодательства / В. М. Трубников, А. Ф. Степанюк // Сб. кратких тезисов докл. и науч. сообщений науч.-практ. конф. по итогам науч.-исслед. работ, выполненных проф.-препод. составом Украинской юр. академии в 1992 г. – Харьков : Укр. юрид. акад., 1993. – С. 110–112.
 23. Шинкарьов Ю. В. Щодо визначення кола осіб, до яких не може бути застосоване кримінальне покарання у виді арешту / Ю. В. Шинкарьов // Право і безпека. – 2006. – № 5'2. – С. 78–81.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014.

Рябчинская Е. П. Оценка эффективности наказания в процессе его исполнения, отбывания и в постпенальный период

В статье проанализированы теоретические и практические проблемы оценки эффективности наказания в процессе его исполнения, отбывания и в постпенальный период посредством эффективности работы учреждений исполнения наказаний.

Ключевые слова: эффективность наказания, оценка эффективности, осужденный, цели наказания, исправление, исполнение и отбывание наказаний.

Ryabchinskaya E. Evaluating the Effectiveness of Punishment in the Course of its Execution, and Serving in the Period Postpenal

The importance of the problem raised in the article conditioned in particular by the fact that questions about how the conditions of the execution and enduring of different punishment types affecting the convicted persons' consciousness, behavior and recidivism level are very complex and

not fully developed in the theory of criminal and criminal-executive law. Not least of all reasons is the fact that scholars-penitentiaries evaluate in a different ways effectiveness of punishment-execution institutions' activity, which are connected or not with a freedom deprivation.

In order to evaluate the punishment effectiveness in the process of its execution, of enduring and in the postpenal period, we consider as rational to define the conditional effectiveness of punishment-execution institutions' work, to explain the attitude of the convicted persons to the punishment within its enduring, to point at the positive and negative results, which are expected after the punishments enduring, and rise a question about the necessity to consider the recidivism in the adaptation period of releases after the enduring the punishment or its part.

Analysis of law struggle against crime and practice of punishment imposition is oriented to keep harder approach to persons committed a crime, because at the sentence imposition courts are internal oriented to the punishment application as a freedom deprivation and increase of punishment terms for the committing of some crimes. At that the quality of these punishments execution is not effective enough, and a high level of recidivism (according to official 3a figures of State Judicial Administration of Ukraine, recidivism is between 21–24%) speaks for that. In its turn the punishment effectiveness is depending first at how correctly and fairly it is imposed and corresponds to committed crime gravity. Even less effective turns to be the activity of state bodies, special institutions and particular persons which are according to the law execute some types of criminal punishment under court's sentence. However, the punishment is still the most common tool in a crime control, and a state assigns to punishment execution bodies special tasks – to accomplish goals, set by a criminal law: to punish a criminal, to induce the person to the reformation, to prevent crimes. The question, how effective is some punishment's type, is closely connected to the activity of punishment-execution bodies and institutions. Scientists always try to illuminate evaluation's criteria of penitentiary service's activity effectiveness, because they have to contribute to reformation, rehabilitation of convicted persons and to prevent them to commit new crimes.

The article is paying attention to the fact that in international acts it's also specified on which criteria the evaluation of effectiveness of punishment-execution bodies and institutions' activity should be based. The article determined that in the execution-punishment system the educational (morale building) work is the rather low level, individual prophylaxy is nearly absent, and unfavorable environment of socially dangerous persons, is often causes rudeness, cruelty, violence and determinates criminality. At the same time from the staff side we can see indifference, unproven use of special means of punishment and so on.

In the context of the problem it is emphasized that for a society it's important not only to cure a person from antisocial beliefs, but to form with convicted persons respect for existing norms of behavior. Along with that a state has to create the restrictive mechanism with which committing of some crime would be unprofitable for a person: in moral, economic or physical plane.

The conclusion is made that evaluation of the punishment effectiveness in the process of its execution, enduring and in the postpenal period consists of effectiveness of punishment-execution institutions' work, which indicator is reformation and resocialization of convicted persons, namely if the convicted persons after the duration of given punishment's period and after the return to the normal life, due to change of opinions and beliefs refuse to commit a crime in future.

Key words: the effectiveness of punishment, performance evaluation, convicted, purpose of punishment, correction, execution and imprisonment.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИРОДИ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проаналізовано кримінально-правову базу забезпечення радіаційної безпеки; охарактеризовано радіаційну злочинність; наведено статистичні дані судової практики злочинів цієї сфери та на базі цього здійснено порівняльний аналіз протиправних проявів з відповідними висновками щодо вдосконалення Кримінального кодексу України.

Ключові слова: радіаційне законодавство, злочинність у сфері радіаційної безпеки, радіаційний захист.

Створення законодавчої бази у сфері радіаційної безпеки стало логічним результатом після того, як у сучасній кримінально-правовій практичній площині явно утворився правозастосовний вакуум щодо правоохоронного реагування на злочинні наслідки від радіаційних злочинів. Це питання актуалізувалося після катастрофи на Чорнобильській АЕС. Відсутність законодавства в цій сфері призвела до неможливості на досудовому слідстві та в судовому порядку встановити винних осіб аварії з правовими наслідками для них у вигляді міри відповідальності, розміру заподіяної шкоди та її відповідної компенсації. У цей час починається системне створення законодавчої бази з питань радіаційної безпеки. Однак суттєвою перешкодою цьому стали глобальні геополітичні процеси розпаду СРСР, і фактично молода країна зі значним ядерним потенціалом залишилася з неапробованою новоствореною правовою базою забезпечення радіаційної безпеки та захисту населення.

Метою статті є аналіз стану нормативно-правової бази забезпечення радіаційної безпеки та характеристики радіаційної злочинності; висвітлення результату порівняння скоєних злочинів в аспекті дослідження поширених їх форм, а також концентрація спостереження, аналізу в єдиний висновок удосконалення Кримінального кодексу України.

За своїм змістом та суттю першою спеціальною нормою, що була присвячена цілком радіаційним злочинам та пов'язаним із цим проблемам, був Указ Президії Верховної Ради СРСР "Про кримінальну відповідальність за незаконні дії з радіоактивними матеріалами" від 03.03.1988 р. [4]. Цей законодавчий акт став фундаментом, навколо якого почався нормативний розвиток радіаційного законодавства з подальшим практичним застосуванням.

Сучасне ядерне законодавство України являє собою систему нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері за-

безпечення ядерної та радіаційної безпеки, правила поведінки з джерелами іонізуючого випромінювання, питання, пов'язані з функціонуванням ядерних об'єктів, а також кримінально-правової відповідальності за суспільно небезпечні діяння щодо обігу радіоактивних матеріалів. Воно включає в себе: 1) нормативно-правові акти, прийняті національними державними органами; 2) ратифіковані міжнародно-правові акти та договори; 3) чинні досі нормативні акти колишнього Радянського Союзу [6].

Беручи до уваги ступінь завдання шкоди як наслідок неправильної, шкідливої дії/бездіяльності, на законодавчому рівні було сформовано кримінальні норми, що регламентують правила поведінки, й одночасно із цим закріплено юридичні санкції за їх порушення як стримувальну міру. Загальним визначенням такого правила є поняття "злочин" – передбачене Кримінальним кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину.

У межах цього дослідження правове застосування контролю за непорушністю радіаційної безпеки в Україні здійснюється чітко визначеними нормами Кримінального кодексу України.

Аналіз таких норм у сфері радіаційної безпеки, їх соціально-правової природи дає можливість визначити поняття "злочинність у сфері радіаційної безпеки/радіаційна злочинність", яке доцільно здійснювати за формулою вивчення комплексної системи суспільних відносин у сфері радіаційної безпеки як об'єкта правової охорони і, відповідно, протиправних діянь проти нього.

Система злочинів проти радіаційної безпеки являє собою, перш за все, цілісну систему кримінально-правових норм, що покликані на радіаційний захист держави, населення від проявів протиправної поведінки, що може ґрунтуватись на відмінних ознаках, таких як об'єкт, форма вини, спосіб, знаряддя, засіб, місце, час вчинення злочину, і відповідно діянь проти радіаційної безпеки України.

Згідно із чинним Кримінальним кодексом, злочини у сфері радіаційної безпеки не виділено в один відокремлений розділ чи підрозділ Особливої його частини. Диференціація цих діянь базується на залежності від конкретних відносин, на які здійснюється протиправний вплив. Тобто КК України містить у собі класифікацію злочинів у сфері радіаційної безпеки за характером правовідносин, а не за ознакою їх спільного видового об'єкта, об'єднавши їх у розділі чи відповідній главі розділу "Злочини проти радіаційної небезпеки".

Окремі склади злочинів, пов'язаних з радіаційними загрозами, визначено розділами, що вже за своєю моделлю утворює певну, однак не уніфіковану систему в Особливій частині КК України, а саме:

1) злочини, що посягають на встановлений порядок переміщення відповідних предметів через митний кордон України: Розділ VII "Злочини у сфері господарської діяльності" – контрабанда радіоактивних матеріалів (ст. 201);

2) злочини, що посягають на суспільні відносини у сфері довкілля: Розділ VIII "Злочини проти довкілля" – приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про екологічний, в тому числі радіаційний, стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосферного повітря, харчових продуктів і продовольчої сировини і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ (ст. 238);

3) злочини, що посягають на суспільні відносини у сфері безпеки виробництва: Розділ X "Злочини проти безпеки виробництва" – порушення на виробництві правил ядерної або радіаційної безпеки особою, яка зобов'язана їх дотримувати, якщо воно створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого (ст. 274);

4) злочини, що посягають на суспільні відносини у сфері встановленого порядку несення військової служби: Розділ XIX "Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)" – порушення правил поведження зі зброєю, а також із речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 414).

Найбільше складів злочинів, що посягають на радіаційну безпеку країни, містить Розділ IX "Злочини проти громадської безпеки". Саме він охоплює зміст порушень, що відображає світові загрози в масштабі країни. Конституцією України передбачено, що безпека людини визнається в Україні однією з найвищих соціальних цінностей. Безпеці людей завдають шкоди насамперед злочини проти громадської безпеки, чим і зумовлено їх велику суспільну небезпечність [5, с. 3].

Актуалізація необхідності переходу до світових соціально-правових стандартів в

умовах зміни геополітичного клімату у світі, прискорюваної динаміки розвитку людства стала чинником прийняття нового Кримінального кодексу, у структурі якого було виділено окремий розділ, частково присвячений цій тематиці. У новому кодексі законодавець приділив підвищену увагу кримінально-правовому захисту відносин у сфері радіаційної безпеки, порівняно з КК Української РСР 1960 р. Новий КК України доповнився двома новими статтями: 261 і 274, які містять склади злочинів, відсутні в КК Української РСР (1960 р.) [3].

Розділ IX Особливої частини КК України умовно вмістив найбільшу кількість окремих складів злочинів, що посягають на радіаційну безпеку. Загальна кількість злочинів цієї сфери – 11, причому в цьому розділі їх 7.

Утім, перелік правопорушень, передбачених цим розділом, не вичерпується лише вищенаведеною групою посягань. Для зрозумілості доречним буде розглянути всі групи злочинів, розміщених у ньому.

Перша група – злочини, пов'язані зі створенням організованих злочинних угруповань або участю в них. Це "Створення злочинної організації" (ст. 255), "Сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності" (ст. 256), "Бандитизм" (ст. 257). Також до цієї групи належать "Створення терористичної групи чи терористичної організації" (ст. 258–3) та "Створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань" (ст. 260).

До другої групи належать терористичні злочини. Це "Терористичний акт" (ст. 258), "Втягнення у вчинення терористичного акту" (ст. 258-1), "Публічні заклики до вчинення терористичного акту" (ст. 258-2), "Сприяння вчиненню терористичного акту" (ст. 258-4), "Фінансування тероризму" (ст. 258-5).

Третя група – злочини, пов'язані з незаконним поводженням зі зброєю, боєприпасами, вибуховими чи радіоактивними матеріалами. Це "Напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення" (ст. 261), "Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем" (ст. 262), "Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами" (ст. 263), "Недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів" (ст. 264), "Незаконне поводження з радіоактивними матеріалами" (ст. 265), "Незаконне виготовлення ядерного вибухового пристрою чи пристрою, що розсіює радіоактивний матеріал або випромінює радіацію" (ст. 265-1), "Погроза вчинити викрадення або використати радіоактивні матеріали" (ст. 266).

Четверта група – злочини, що порушують правила, які забезпечують громадську безпеку. Це "Порушення правил поведження з вибуховими, легкозаймистими та їд-

кими речовинами або радіоактивними матеріалами” (ст. 267), “Порушення вимог режиму радіаційної безпеки” (ст. 267-1), “Незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини” (ст. 268), “Незаконне перевезення на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин” (ст. 269), “Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки” (ст. 270), “Умисне знищення або пошкодження об’єктів житлово-комунального господарства” (ст. 270-1). Також до цієї групи логічно віднести “Завідомо неправдиве повідомлення про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об’єктів власності” (ст. 259) [1, с. 9–10].

Родовим об’єктом злочинів цього розділу є громадська (загальна) безпека – стан захищеності життєдіяльності людей від джерел підвищених небезпек (злочинних об’єднань, терористів, зброї ті інших смертоносних предметів), за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння ними шкоди [2, с. 286].

Як бачимо, законодавством не виділено злочини у сфері радіаційної безпеки в один окремий розділ чи підрозділ. Однак доречно навести ще й класифікації за суб’єктом посягання, характером злочину (спосіб вчинення та направленість умислу), територіальною ознакою. За критерієм суб’єктності посягання на радіаційну безпеку в нашій державі класифікація виглядає так: 1) будь-які фізичні особи; 2) державні службовці; 3) окремі фізичні особи, на яких покладено обов’язок дотримуватися правил поводження з радіоактивними матеріалами; 4) військовослужбовці. Тобто суб’єкт злочину може бути як загальний, так і спеціальний. Суб’єктами першої групи можуть бути особи, передбачені ст. 261, 262, 265, 265-1, 266, 267, 267-1 КК України, другої – ст. 238, 262 КК України. До третьої групи слід віднести суб’єктів, передбачених ст. 274 КК України. До четвертої групи належать військовослужбовці, що вчинили злочин, передбачений ст. 414 КК України.

За характером вчинення злочини цієї групи можуть поділятися на ті, що вчинені за критерієм способу:

1) поєднані з насильством – ст. 261, 262 та погроза вчинення протиправних дій – ст. 266;

2) шляхом таємного заволодіння, в тому числі привласнення, – ст. 262;

3) незаконне виготовлення та поводження – ст. 265, 265-1, 267, 414;

4) пов’язані зі зловживанням службовим становищем – ст. 238, 262;

5) пов’язані із вчиненням шахрайських дій – ст. 262.

За направленістю умислу злочини цієї групи можна поділяти на ті, що вчинені з метою заволодіння будь-яким способом, та на ті, що не передбачають мету володіння радіоактивними матеріалами та пристроями:

1) протиправна мета, якою є спрямування дії злочинців на заволодіння в будь-який

спосіб (у тому числі шляхом виготовлення), передбачена ст. 261, 262, 265;

2) вчинення кримінально караних дій, пов’язаних з радіаційною небезпекою без мети заволодіння, визначено ст. 265, 266, 267, 267-1, 274, 414 КК України.

Окремо необхідно слід зазначити, що внутрішнє ставлення особи до самого факту порушення радіаційної безпеки (ст. 261, 262; ч. 1 ст. 265; ст. 266) може не мати на меті саме такий наслідок, що, у свою чергу, підлягає критерію характеристики непрямого умислу. Крім того, психічне ставлення суб’єкта злочину до діяння, що пов’язано з радіаційними загрозами, може бути умисним до самого діяння й необережним до можливих не запланованих ним наслідків – подвійна форма вини (ст. 267, 274).

За територіальною ознакою, тобто місцем вчинення злочину, їх можна класифікувати за принципом обов’язкової умови наявності спеціального місця та без такого. До першої групи належать діяння, передбачені ст. 261, 267, 267-1, 274, 414; друга група злочинів передбачена ст. 262, 265, 265-1, 266.

Досліджуючи виділені нами злочини цього розділу, що посягають на радіаційну безпеку, можна визначити їх суспільну небезпеку, яка полягає в неконтрольованому обігу радіоактивних матеріалів, що може призвести до завдання шкоди як окремому громадянину, так і суспільству загалом. Виходячи із цього, їх безпосереднім об’єктом є громадська безпека як стан суспільних відносин, які виникають з приводу запобігання виникненню неконтрольованих загроз з боку радіоактивних матеріалів та пристроїв, обіг, а більш конкретизовано, то й контроль за доступом до них.

Проведене кримінологічне дослідження, офіційна статистика щодо подій злочинів проти радіаційної безпеки за останні 7 років, відповідно до даних Державної судової адміністрації України, згідно з виробками, що набули законної сили, свідчать, що в Україні наявна ситуація, коли злочинні діяння, безпосередньо пов’язані з радіаційним матеріалом, не набули значного масштабу. Однак, такі протиправні діяння, як переміщення за межі зони відчуження чи зони безумовного (обов’язкового) відселення без надання передбаченого законом дозволу або проведення дозиметричного контролю продуктів харчування рослинного і тваринного походження, промислової або іншої продукції, тварин, риби, рослин або будь-яких інших об’єктів (ст. 267-1 КК України), беруть свій стрімкий початок з 2008 р. Статистичні відомості вказують на відсутність вироків за 2005, 2006 та 2007 рр. проти 2008 р. (32 вироків), 2009 р. (22 вироків), 2010 р. (34 вироків), 2011 р. (31 вирок), 2012 р. (30 вироків). Більшість кримінально караних порушень охоплена фактами звірного та рибного промислу й протиправного переміщення його здобутків за межі спеціальної

зони, хоча трапляються й поодинокі випадки переміщення інших об'єктів. За вказаний період доведено в суді факти погрози вчинити викрадення або використання радіоактивних матеріалів (ст. 266 КК України) – 2009 р. (2 вироки), 2011 р. (1 вирок). Крім того, починаючи з 2008 р., знаходили свої підтвердження і факти незаконного поводження з радіоактивними матеріалами. Так, у 2008 р. – 2 вироки, 2009 р. – 5 вироків, 2010 р. – 2 вироки, 2011 р. – 3 вироки, 2012 р. – 1 вирок суду. Крім того, незважаючи на те, що досі історія не знала інцидентів злочинного використання радіаційних пристроїв проти людуства на теренах нашої держави, у 2012 р. було встановлено та доведено в судовому порядку факт виготовлення такого пристрою, один вирок у вказаному році набув законної сили. Як позитивний факт потребує обов'язкового зазначення відсутність подій нападу на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (в межах дослідження – радіоактивні матеріали, речовини, предмети).

Окремим видом злочинного прояву, пов'язаного з радіаційним предметом, є контрабанда радіоактивних матеріалів (ст. 201 КК України). Саме за рахунок цієї статті поповнюється статистика злочинів радіаційної сфери, однак не пов'язаної з громадською безпекою в розумінні чинного Кримінального кодексу України. Хоча переміщення таких матеріалів через митний кордон приховує в собі значущу загрозу громадській безпеці в міжнародному масштабі, що об'єктивно привертає особливу увагу до значущості радіаційної безпеки в розрізі міжнародної громадської безпеки. Дія радіації не розуміється на поняттях державних кордонів і протиправне поводження з радіоактивними матеріалами стає прямою загрозою проти громадської безпеки геополітичного значення. Основним об'єктом контрабанди радіоактивних матеріалів є радіоактивна безпека як вид громадської безпе-

ки, тому статтю про відповідальність за контрабанду радіоактивних матеріалів доцільно винести в розділі IX "Злочини проти громадської безпеки" КК України.

Висновки. Зважаючи на те, що суспільні відносини у сфері радіаційної безпеки є фактично однорідними з єдиним видовим об'єктом злочинів – радіаційна безпека, доцільним є висновок про необхідність внесення змін до чинного КК України, а саме доповнення Кодексу розділом "Злочини проти радіаційної безпеки" з виділенням та переміщенням до нього відповідних статей. Крім того, проведений аналіз дає всі підстави говорити про обов'язкову уніфікацію понять "радіаційне – ядерне – радіоактивне" в аспекті нормативно-правового поля. До цього часу в різних джерелах ми спостерігаємо одночасне застосування таких понять в одному єдиному розумінні.

Список використаної літератури

1. Кримінальне право (Особлива частина) : підручник / за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського. – Луганськ : Елтон-2, 2012. – Т. 2. – 780 с.
2. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін. ; за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 4-те вид., перероб. і допов. – Харків : Право, 2010. – 608 с.
3. Кримінальний кодекс України : Затверджений Законом від 28.12.1960 р. // Вісник Верховного Суду УРСР. – 1961. – № 2.
4. Про внесення доповнень і змін до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 14.04.1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1988. – № 17. – С. 427.
5. Тихий В. П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности / В. П. Тихий. – Харьков, 1981. – 172 с.
6. Шемшученко Ю. С. Ядерне законодавство : зб. норм.-прав. актів / Ю. С. Шемшученко. – Київ : Ін Юре, 1999. – Т. 2. – 648 с.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2014.

Торбеев Н. А. Отдельные вопросы исследования природы преступлений в сфере радиационной защиты

В статье анализируется уголовно-правовая база обеспечения радиационной безопасности; характеризуется радиационная преступность; проводятся статистические данные судебной практики, преступлений этой сферы и на основе этого осуществлен сравнительный анализ противоправных проявлений с соответствующими выводами по совершенствованию Уголовного кодекса Украины.

Ключевые слова: радиационное законодательство, преступность в сфере радиационной безопасности, радиационная защита.

Torbeyev M. Separate questions of research of nature of crimes are in the field of radiation safety

The article is sanctified to the actual theme – independent empiric and theoretical research of features of legislative evolution of concept of radiation crime with further adaptation of this maintenance to understanding of public safety in part of specific of legal relationships of radiation safety. On the basis of analysis of these statistical incidents related to radiation material for 20 last the there was it is watched of direct copulas with geopolitical events in the world, including with a technogenic catastrophe, that became the powerful push of scientific research and legislative embodiment of the special norms that regulate mutual relations in the field of radiation safety actu-

*ally. Investigational statistical data of the criminal cases considered courts after the facts of fea-
sance radiation crimes for period 2005-2012 exposes a situation about the presence of certain con-
ditionality of origin of separate crimes of this group in 2008, and also that a basic fate of these
crimes is on a century 201 KK of Ukraine (contraband goods of radiationmaterials). The system of
crimes against radiation safety shows a soba foremost integral system of criminally legal norms,
that the states called on radiation defence, population from the displays of illegal behavior that can
be base on excellent signs, such as to the object, forms of guilt, method, instruments, facilities,
place, time of commission of crime and accordingly acts against radiation safety of Ukraine. In
obedience to an operating criminal code crimes in the field of radiation safety are not distinguished
in one separated division or subdivision of his Special part. The conducted analysis gives all
grounds to consider about the obligatory unitization of concepts "radiation – nuclear – radioactive"
in the aspect of the normatively-legal field. To this time, in different sources we look after simulta-
neous application of such concepts in one only understanding. The conducted analysis demon-
strates, that to the operating Criminal code of Ukraine must be complemented by the special divi-
sion, especially sanctified to the crimes in the field of radiation safety that will allow maximally to
define the signs of criminal behaviour tying up with a radiation security breach.*

Key words: radiation legislation, criminality in the field of radiation safety, radiation defence.

**ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ СПІВРОБІТНИКАМИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНИ
ЗДОРОВ'Я Й ВІДДІЛУ ПО ФІЗИЧНІЙ КУЛЬТУРІ ТА СПОРТУ МІСЬКОЇ РАДИ**

У статті розглянуто основні напрями профілактичної діяльності, яку проводять органи місцевого самоврядування. Констатовано, що запобігання злочинам є актуальною соціально-правовою проблемою сучасності. Проаналізовано проведені останніми роками дослідження, які показали, що вжиті заходи та профілактичні дії не повною мірою відповідають кримінальній ситуації, яка склалась у країні, тому не можуть привести до докорінного підриву основ таких кримінальних проявів. Наголошено, що діяльність органів місцевого самоврядування щодо запобігання злочинам викликає впевненість у тому, що місцевій громаді необхідно посилювати свою владу, застосовувати авторитет у протистоянні злочинності. Визначено коло суб'єктів органів місцевого самоврядування, що здійснюють профілактичну діяльність, і зосереджено увагу на діяльності управління охорони здоров'я й відділу по фізичній культурі та спорту міської ради у сфері запобігання злочинності.

Ключові слова: запобігання злочинам, міське самоврядування, органи виконавчої влади.

Для періоду становлення України як незалежної та самостійної держави характерні явища деструктивного характеру, а саме підвищений рівень злочинності, яка на сучасному етапі становить реальну загрозу національним інтересам. Кризовість суспільства в економічній, політичній, ідеологічній підсистемах життєдіяльності продовжують викликати до життя кількісні та якісні зміни в показниках цього феномена й подальше ускладнення криміногенної ситуації. Існуюча ситуація, безперечно, потребує реалізації добре продуманої стратегії протидії злочинності, на перший план у якій повинні виходити заходи не стільки карального кримінально-правового, скільки запобіжного впливу, які є більш дієвими, раціональними й гуманними та принесуть, як видається, максимально можливий позитивний результат.

Можна констатувати той факт, що загальна теорія запобігання злочинності в нашій державі не набуває належного їй розвитку та уваги, використовуючи при цьому здобутки ще радянських науковців, найбільш значущі праці яких припадають на 70–80-ті рр. минулого століття. Ситуація змінюється з виходом у світ кримінологічних праць, присвячених окремим проблемам запобігання делінквентній поведінці громадян, економічній та організованій злочинності, корупції, злочинності у сфері використання високих технологій тощо. Поки що не доводиться говорити про істотні успіхи. Проведені останніми роками дослідження показали, що вжиті заходи та профілактичні дії не повною мірою відповідають кримінальній ситуації, що склалась у країні, тому не можуть привести до докорінного підриву основ таких кримінальних проявів. Саме тому діяльність органів місце-

вого самоврядування щодо запобігання злочинам викликає зацікавленість і впевненість у тому, що місцевій громаді необхідно посилювати свою владу, застосовувати авторитет у протистоянні злочинності.

Мета статті – дослідити особливості діяльності органів місцевого самоврядування із запобігання злочинам через окремих суб'єктів. Зазначена мета зумовила потребу визначити коло таких суб'єктів і зосередити увагу на діяльності управління охорони здоров'я й відділу по фізичній культурі та спорту міської ради у сфері запобігання злочинності.

Суб'єктами діяльності щодо запобігання злочинності та злочинним проявам можуть бути визнані органи, організації, окремі особи, які в цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій щодо заходів запобігання: організація, координація, здійснення або безпосередня причетність до здійснення. До них належать органи виконавчої влади, адміністрація державних колективних та приватних підприємств, установ, організацій, громадські організації й утворення, приватні особи, приватні розшукові та охоронні установи тощо. За основу класифікації суб'єктів профілактичної діяльності беруть, передусім, функціональну ознаку, тобто місце запобігання злочинності серед їх функціональних обов'язків, реальний вплив виконуваних ними функцій діяльності на усунення (нейтралізацію) детермінантів злочинності та злочинних проявів.

Питання правового стану, тенденцій розвитку системи координації профілактики злочинів на відповідному територіальному рівні постійно привертають до себе увагу, адже, як відомо, міське самоврядування здійснюється міською громадою безпосередньо або через органи місцевого самоврядування міста. Таким чином, органи місцевого самоврядування виконують різномані-

тні функції щодо життєдіяльності громади, а запобігання злочинам є одним з пріоритетних напрямів такої роботи.

Нами розглянуто низку заходів, вжитих Чернігівською міською радою за напрямками діяльності управління охорони здоров'я й відділу по фізичній культурі та спорту. Зокрема, на виконання рішення Чернігівської міської ради "Про Міську комплексну програму профілактики злочинності на 2011–2015 роки" від 31.01.2011 р. управління охорони здоров'я міської ради виконує завдання в межах поставлених програмою заходів.

Як відомо, головну увагу приділяють протидії корупції в Україні в усіх гілках влади. Відповідно до ст. 19 Конституції України [3], органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі й у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Службова діяльність, насамперед, може бути охарактеризована як управлінська діяльність у суспільстві, організованому як держава [4, с. 127]. Державний апарат як головний атрибут держави виникає у зв'язку з потребою суспільства в забезпеченні його керованості в найширшому значенні цього слова з метою впорядкування зв'язків між людьми. Звідси випливає основне соціальне призначення державної служби, яке полягає в здійсненні управління суспільством, спираючись на державні владні інструменти. Служба – це, передусім, служіння народу, державі, суспільству, обслуговування не своїх індивідуальних потреб та інтересів, а потреб суспільства загалом [2, с. 633; 1, с. 1345]. Специфіка діяльності службовців зумовлена обслуговуванням суспільних інтересів, передбачає особливості вимог морально-етичного характеру до особистих якостей працівника й потребує, насамперед, належного виконання службових обов'язків та сумлінного ста-

влення до служби. Виходячи з інтересів служби, працівники управління та керівники міських закладів охорони здоров'я були ознайомлені із Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" [8] та методичними рекомендаціями "Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування". З метою виконання вимог чинного законодавства України та реалізації заходів з профілактики й боротьби з корупцією проводиться профілактична антикорупційна робота з наступним звітуванням перед структурними підрозділами міської ради, забезпечується організація правового інформування, застосування засобів впливу до осіб, які допустили корупційні діяння.

У подальшому працівники управління та керівники міських закладів охорони здоров'я й відділу по фізичній культурі та спорту міської ради постійно проводили багатоаспектну профілактичну роботу із запобігання злочинності та окремим видам злочинів.

Так, для сприяння боротьби з наркоманією та наркобізнесом відділення медико-соціальної допомоги підліткам та молоді "Клініка дружня до молоді" (далі – КДМ), організоване при дитячій поліклініці № 2 Чернігівської міської ради, співпрацює з громадськими організаціями, а саме: обласною молодіжною організацією "Нове покоління"; громадськими організаціями "Жменя" та "Перемога"; центром пропаганди здорового способу життя "Ведіс", Чернігівським обласним осередком "Демократичний альянс"; центром по роботі з молоддю "МАРТ"; Всеукраїнською мережею "ЛЖБ"; центром прогресивної молоді "Апельсин". Зокрема, з метою пропаганди здорового способу життя молоді та запобігання її антисоціальній поведінці в загальноосвітніх школах, ПТУ, технікумах за 2011–2013 рр. медичними працівниками лікувально-профілактичних закладів міста було проведено ряд заходів (див. табл.).

Таблиця

Заходи, проведені лікувально-профілактичними закладами міста

Заходи	Роки		
	2011	2012	2013
Лекції	2224	1559	2792
Бесіди	21915	14889	22432
Тематичні вечори	30	17	36
Надруковано санбюлетені	393	305	308
Виступи по телебаченню	4	3	3
Публікації в пресі	6	5	2
Кінодемонстрації	41	28	57
Радіопередачі	2	1	5
Акції	2	1	10

Одночасно в школах та інших навчальних закладах регулярно проводять бесіди з батьками на батьківських зборах щодо профілактики наркоманії, алкоголізму серед дітей і молоді.

Протягом 2012 р. зареєстровано 1392 відвідування неповнолітніх до КДМ з питань їх особистого здоров'я, у тому числі до психолога – 389; протягом 2013 р. зареєстровано 2035 відвідувань неповнолітніх до КДМ з питань їх особистого здоров'я, у то-

му числі до психолога – 382, протягом 2014 р. зареєстровано 1063 відвідування неповнолітніх до КДМ з питань їх особистого здоров'я, у тому числі до психолога – 248. Такі відвідування, безумовно, є дуже корисними для молоді. Варто лише вказати, що за період з 2011 р. до кінця 2014 р. кількість правопорушень серед молоді скоротилася в 1,4 разу. Психологи зазначають, що юнаки та дівчата стають менш агресивни-

ми, намагаються уникати вирішення проблем лише із застосуванням насильства. За останній рік зменшилась кількість осіб, що вживають алкогольні напої та наркотичні речовини, їх аналого й прекурсори.

Одночасно разом зі службою у справах неповнолітніх, сім'ї та молоді педіатрична служба веде контроль і спостереження за соціально неблагонадійними сім'ями. Так, на обліку з 2011 р. до 2014 р. перебувало 59 соціально неспроможних сімей, у них нараховується 113 дітей.

Було створено банк даних соціально неблагонадійних сімей для швидкого реагування та скоординовані дії із службою у справах неповнолітніх, прокуратури м. Чернігова при порушенні умов життя дитини. За 2013 р. на їх адресу підготовлено 18 звернень та 3 листи на адресу кримінальної міліції, 1 лист до прокуратури м. Чернігова з метою прийняття відповідного рішення.

При дитячій поліклініці № 2 Чернігівської міської ради створена та працює комісія по доцільності призначення психотропних препаратів, транквілізаторів та їх аналогів. Органи місцевого самоврядування проводять постійні перевірки спільно з ОВС на предмет збереження речовин. Необхідно вказати, що за останні чотири роки порушень у виписуванні рецептів на психотропні препарати, транквілізатори не виявлено, призначення здійснювалися відповідно до методичних показань та у вікових дозах.

Протягом 2011–2014 рр. відділ по фізичній культурі та спорту спільно з міськими спортивними громадськими організаціями проводив роботу, спрямовану на виконання заходів міської Програми в частині підготовки і проведення змагань з видів спорту, у тому числі єдиноборств і силових видів та залучення молоді до участі в цих заходах, пропаганди здорового способу життя [5; 6; 7].

На виконання календарного плану загальноміських спортивно-масових заходів протягом 2011 р. проведено 25 змагань з єдиноборств і силових видів та 5 навчально-тренувальних зборів для підготовки до змагань вищих рівнів, участь у яких взяли понад 2 тис. молодих і юних спортсменів [5]. Протягом 2012 р. проведено 23 змагання з єдиноборств, боксу та силових видів та 5 навчально-тренувальних зборів для підготовки до обласних, всеукраїнських та міжнародних змагань [6]. У 2013 р. було проведено 14 змагань з єдиноборств, боксу, боротьби, до участі в яких було залучено 1206 осіб молоді та 14 навчально-тренувальних зборів для підготовки до обласних, всеукраїнських та міжнародних змагань [7]. За друге півріччя 2014 р. проведено 7 змагань єдиноборств, силових видів спорту та кульової стрільби і 4 навчально-тренувальні збори для підготовки до обласних, всеукраїнських та міжнародних змагань збірної команди міста з кікбоксингу.

Роботу з розвитку видів спорту продовжують проводити клуби за місцем проживання

населення та федерації, які культивують контактні види спорту. Так, у 2013 р. подовжені угоди про співпрацю з Чернігівським обласним осередком Всеукраїнської громадської організації "Українська федерація ушу" (договір від 18.12.2008 р.), Чернігівською міською федерацією "Кік-джицу" (договір від 21.11.2008 р.), Чернігівською міською Федерацією боксу, кікбоксингу та тайського боксу (договір від 02.01.2004 р.).

Як відомо, особа злочинця являє собою цілісне утворення, що складається з декількох ознак (елементів), сукупність яких формує її структуру і, за визначенням В. В. Голіни, І. М. Даньшина, О. М. Джужи, А. П. Закалюка та ін., особа злочинця – це сукупність істотних і стійких соціальних властивостей і ознак, соціально значущих біопсихологічних особливостей індивіда, які, об'єктивно реалізуючись у конкретному вчиненому злочині, надають вчиненому діянню характеру суспільної небезпечності, а винній його особі – властивість суспільної небезпечності, в зв'язку з чим вона й притягується до відповідальності, передбаченої кримінальним законом. На кожному етапі життєвого шляху людина набуває певних навичок, умінь, можливостей. У подальшому вона може використовувати свій попередній досвід як у позитивному, так і в негативному проявах. Отже, заходи, які проводяться планово й постійно, сприяють не тільки зміцненню людини духовно й фізично, а і є дієвим засобом запобігання злочинності.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що сьогодні як ніколи держава покладає на органи місцевого самоврядування особливі завдання. Дійсно, громада може суттєво впливати на розвиток політичних, економічних і соціальних перетворень. Одним з головних завдань є запобігання злочинам. Зараз сучасну, далеко не оптимальну систему правоохоронних органів не можна вважати задовільною, оскільки вона недостатньо ефективно виконує покладені на неї обов'язки щодо запобігання службовим злочинам в умовах формування нового типу економічних відносин. У правоохоронних органах утворені різноманітні підрозділи, діяльність яких спрямована на протидію окремим видам злочинів, але вони не спроможні зупинити неухильне їх зростання. Це зумовлено не лише політичними й організаційно-управлінськими факторами, а й недостатнім рівнем координації в діяльності підрозділів з боротьби з окремими видами злочинів, недостатньою матеріальною базою, відсутністю чіткого нормативного регулювання діяльності, конкуренцією між різноманітними підрозділами, службами, які належать до різних відомств. Саме тому на органи місцевого самоврядування повинно бути покладено завдання об'єднати зусилля різних підрозділів та управлінь щодо запобігання злочинності.

Робота з людьми завжди є важкою справою, особливо складно працювати із таким контингентом, як особи, від яких з високою

ймовірністю можна очікувати вчинення злочинів. І тому ефективність їх профілактики багато в чому залежатиме від усвідомлення суб'єктами профілактичної діяльності важливості та корисності цієї соціальної функції, а також від їх уміння встановити з особами, які схильні до злочинів, тісний психологічний зв'язок та переконати у неправомірності їх поведінки.

Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
2. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова. – 2-е изд., стер. – Москва : Рус. яз., 2001. – Т. 2: П–Я. – 1088 с.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
5. Про виконання Міської комплексної програми профілактики злочинності на 2011–2015 роки : звіт відділу по фізичній культурі та спорту Чернігівської міської ради від 21.12.2011 р. – С. 1–2.
6. Про виконання Міської комплексної програми профілактики злочинності на 2011–2015 роки : звіт відділу по фізичній культурі та спорту Чернігівської міської ради від 26.12.2012 р. – С. 1–2.
7. Про виконання Міської комплексної програми профілактики злочинності на 2011–2015 роки : звіт відділу по фізичній культурі та спорту Чернігівської міської ради від 20.12.2013 р. – С. 1–2.
8. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 05.10.2014.

Шеремет О. С. Предупреждение преступлений сотрудниками управления охраны здоровья и отделом физической культуры и спорта городского совета

В статье рассмотрены основные профилактические мероприятия, проводимые органами местного самоуправления. Констатируется, что предупреждение преступлений является актуальной социально-правовой проблемой современности. Проанализированы проведенные в последние годы исследования, которые показали, что принятые меры и профилактические действия не полностью соответствуют криминогенной ситуации, сложившейся в стране, поэтому не могут привести к подрыву основ и базы таких уголовных проявлений. Отмечается, что деятельность органов местного самоуправления вызывает уверенность в том, что местной общине необходимо усиливать свою власть, применять авторитет в противостоянии преступности. Определяется круг субъектов местного самоуправления, которые осуществляют профилактическую деятельность, и сосредоточено внимание на деятельности управления охраны здоровья и отдела по физической культуре и спорта городского совета в сфере предупреждения преступности.

Ключевые слова: предупреждение преступлений, местное самоуправление, органы исполнительной власти.

Sheremet O. Crime Prevention Officers of the Department of Health and the Department of Physical Culture and Sports of the City Council

The article describes the main preventive activities carried out by local governments. It was stated that crime prevention is an urgent social and legal problems of modernity. Reviewed scientific studies on the prevention of crime. Specifies that events are not fully meet the created the crime situation in the country. Notes that they cannot resist crime, undermine its foundations and to ensure order in the state. Stated that the activities of local authorities, as the subject of crime prevention, should now be activated.

Indicated the role of the subjects of prevention activities. Key activities shall be coordinated between all agencies. Such coordination should be focused on the local level.

On the example of health management and the Department for Physical Culture and Sports of the Chernihiv City Council shows the most effective ways of preventive character. Among them, the prevention of drug and alcohol abuse among children and young people, working with parents and adolescents. Particular attention is paid to work with vulnerable families.

Noted that the identity of the offender is determined by individual features (elements), the totality of which forms its structure. Subsequently, the acquired skills, abilities, motivation, experience, ability to send a person in a positive or negative direction. Reorientation of behavior is possible through the promotion of healthy lifestyle, active position, spiritual development.

Focused on the fact that the effectiveness of crime prevention depends on understanding the subjects of prevention importance and usefulness of its social function. It is also necessary to establish contact with persons likely to commit crimes, to persuade them of the necessity of lawful behavior.

Key words: crime prevention, local government, the executive authorities.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352/354

Д. Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГІОНУ

Статтю присвячено визначенню показників, які характеризують адміністративно-територіальну одиницю – область з погляду впливу на потужність та ефективність механізмів державного управління. Ключовими обставинами в цьому контексті є політичні критерії, такі як: потужність місцевих органів управління, наявність ресурсів управління, насамперед бюджетних коштів та джерел їх відновлення. Встановлено сторони, елементи громади, які зацікавлені в тому чи іншому розвитку подій.

Ключові слова: регіон, соціально-економічний стан, бюджет, політика, економіка, підприємство, вплив, місцеве самоврядування, адміністрація, орган влади.

Політична ситуація в країні та її економічні показники перебувають у постійному зв'язку. Чим більша територія, тим сильніший вплив окремих її елементів (регіонів, міст) на загальну ситуацію. Події останнього десятиріччя, що викликали політичні кризи, які завершувались якісною зміною в системі державного управління, вирішувались у столиці – Києві та здебільшого залежали від загальної думки населення цього регіону, особливо – громадянського суспільства, тобто соціально активної частини населення, яка сама спроможна вирішувати власні та загальні проблеми, відповідно до цілей держави або всупереч їм.

Інший розвиток подій складався в другому за обсягами регіоні – Донецькій та Луганській областях, які разом досягають показників м. Києва за чисельністю населення, обсягами місцевого бюджету тощо, а за кількістю промислових підприємств навіть переважали його. Трагічні події 2014 р. визначили силу впливу двох промислових областей на країну загалом, який не змінив системи державного управління, проте послабив країну в економічному відношенні.

Охарактеризуємо стан та показники регіону м. Київ. Чисельність населення на 2013 р. становила близько 3,1 млн осіб [2].

Київ є лідером за рівнем ВВП, кількістю суб'єктів підприємницької діяльності, місцем реєстрації та сплатою податків юридичними особами. За сумою видатків місцевого бюджету Київ на першому місці, однак така сума видатків пов'язана, передусім, з виконанням функцій столиці, що передбачає додаткові видатки на державне управління, підтримку суспільної інфраструктури тощо.

Структура підприємств у Києві така (за внеском у ВВП): 39% за кількістю – виробничі підприємства та їх офіси, 13% – банки, 4% – страхові компанії, 44% – торговельні мережі. У Києві немає виробничих підрозділів великих промислових підприємств, проте розташовані та зареєстровані їх офіси.

Найбільшу питому вагу в надходженнях до місцевого бюджету становлять податкові надходження – близько 80%, причому в структурі податкових надходжень найбільша питома вага – близько 70% – припадає на податок на прибуток фізичних осіб. Решта – плата за землю, єдиний податок, сільськогосподарський податок.

Найбільше джерело доходів місцевих бюджетів – податок на доходи фізичних осіб – поступово зменшується за абсолютними показниками та за питомою вагою, а решта надходжень збільшують питому вагу та значення. Особливо це стосується таких надходжень, як єдиний податок з підприємців і сільськогосподарський податок. Екологічний податок зростає як за питомою вагою, так і в абсолютних показниках, але навіть найбільший показник – 1,8% є надзвичайно низьким.

Плата за землю, розробку концесій не перевищує 1% за кожною з позицій, тобто можна констатувати той факт, що потенційна нова величина доходів місцевих бюджетів складається зі збільшення рентних надходжень – використання природних благ, які належать місцевій громаді на первинній основі за місцем проживання.

Єдиний податок, його абсолютна величина та відносна динаміка відображають

ділову активність громади загалом і в межах певної території.

Другий за соціально-економічними показниками регіон України – Донецька область. Соціально-економічні показники включають у себе чисельність населення, ВВП, обсяг місцевого бюджету, кількість підприємств та чисельність робітників.

Донецька область до 2014 р. була лідером в Україні за чисельністю населення (не враховуючи Київ), її населення становило 4,43 млн осіб. Найближчим конкурентом за цими показниками є Дніпропетровська область, в якій кількість населення становить 3,3 млн осіб. За період з початку військових дій з області мігрували близько 1,4 млн осіб, причому більшість з них – особи працездатного віку та спеціалісти, які мали можливість працевлаштування поза межами області.

Донецька область забезпечує близько 25% українського експорту, в тому числі більше ніж 60% чорних металів, що є найвищим показником серед усіх областей України. Однак за внеском у валовий національний продукт Донецька область виробляє менше, ніж Київ, – 12% проти 18,2%. За показником ВВП на душу населення Донецька область є четвертою з показником 29 тис. грн, при тому, що середній показник дорівнює 23,5 тис. грн, показник ВВП Києва – 70,5 тис. грн, Дніпропетровської області – 34,7 тис. грн, а Полтавської області – 30 тис. грн.

На думку І. Піонтковської, найбільш значний внесок у ВВП України забезпечують території з найбільш розвинутою обробною та видобувною промисловістю й великою кількістю зареєстрованих підприємств. Оскільки в Києві розташовані центральні офіси більшості з великих інтегрованих корпорацій, то й статистичні показники щодо обсягів виробництва та більша частина податкових надходжень формуються саме там.

За даними О. Жолудь, показники щодо перерахування податків до зведеного бюджету за півріччя 2013 р. становили: Київ – 42,77 млрд грн, Дніпропетровська область – 14,94 млрд грн, Донецька область – 13,65 млрд грн. Якщо порівнювати показники оплати податків із сумою дотацій та субвенцій, які надходять з державного бюджету до місцевих бюджетів, то єдиним донором буде Київ, решта регіонів отримують з державного бюджету більше, ніж перераховують до нього [4].

Найбільші обсяги трансфертів, що мають соціальне призначення, тобто спрямовані на допомогу населенню, отримують регіони Західної України. На думку М. Заблоцького, за перші десять років ХХІ ст. реальна заробітна платня в Україні зросла в 3,5 разу, а на сході – в 2,5 разу. До показників реальної заробітної платні належать ті доходи, які отримують домогосподарства в реальному вимірі.

Однак другу найбільшу частку коштів державного бюджету отримують у межах

державних галузевих програм: вугільна галузь – 13 млрд грн, сільське господарство – 7,5 млрд грн, дорожнє господарство – 14 млрд грн, багатоцільові проекти розвитку – 7 млрд грн, дослідження та розробки – 1,4 млрд грн [4].

За твердженням Д. Чернікова, 50% усіх поточних та капітальних трансфертів спрямовують на три регіони – Донецьку, Луганську області та м. Київ. При цьому частка Донецької та Луганської областей удвічі більша, ніж їх внесок у ВВП України. Це пояснюється високою концентрацією підприємств – отримувачів державної допомоги. Це стосується підприємств вугільної галузі. Зазначимо, що дані про фінансову допомогу держави не включають до себе суми ПДВ, яка повертається підприємствам-експортерам.

Зокрема, Донецька область отримує близько 27% так званих галузевих трансфертів (тобто спрямованих на підприємства), а Київ – 18%, Луганська область – 11%. Основна частина коштів спрямовується на фінансування вугільної галузі: на реструктуризацію галузі – від 1,14 до 2 млрд грн, на компенсацію собівартості – від 7,8 до 13 млрд грн, на технічне переобладнання шахт – від 1,58 до 2 млрд грн [3].

Виходячи з показників бюджетів, найбільші обсяги дотацій вирівнювання отримує також Донецька область – від 4,19 до 4,9 млрд грн. Дніпропетровська область отримує 3,4 млрд грн, Крим – 1,4 млрд грн. Найменші обсяги дотацій отримують Чернівецька область – 184 млн грн, Тернопільська область – 228 млн грн, Волинська область – 232 млн грн.

На підставі вищенаведеного сформулюємо політико-економічну характеристику регіону:

1. Чисельність населення. Кількість зайнятих та кількість соціально незабезпечених осіб (пенсіонерів, безробітних, інвалідів).

2. Кількість підприємств та сума надходжень до бюджетної системи. Структура надходжень.

3. Місцевий бюджет. Загальна сума за видатками та надходженнями, сума трансфертів з державного бюджету.

4. Активність громадянського суспільства – наявність протестних дій (участь у незаконних збройних формуваннях, збройне захоплення будівель не вважаються протестами громадянського суспільства, а є кримінальним вчинком).

5. Залежність місцевих громад від центральних органів державної влади (визначаються фактори залежності).

6. Питома вага та абсолютна кількість соціально незадоволених громадян (до них входять громадяни, які отримують доходи, недостатні для задоволення власних потреб, тобто безробітні, малозабезпечені громадян можна віднести до соціально незадоволених).

Відповідно до політико-економічної характеристики регіону формуються бюджетні

потоки до місцевих бюджетів, приймаються кадрові рішення, що мають підсилювати адміністративну структуру державної влади та якість взаємодії з місцевою громадою.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Головне управління статистики у м. Києві [Електронний ресурс]. – Режим доступу: gorstat.kiev.ua/Docs/1548.doc.
3. Дем'янчук О. І. Аналіз фінансового потенціалу місцевих бюджетів України у контексті прийняття Податкового кодексу / О. І. Дем'янчук // Вісник Національний університет державної податкової служби України. – 2011. – № 4. – С. 45–51.
4. Корреспондент: Годувальники наші. Рейтинг найбільших активних платників податків України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/journal/1393450-korrespondent-goduvalniki-nashi-rejting-najbilshih-aktivnih-platnikov-podatkov-ukrayini>.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2014.

Бикулов Д. Т. Политико-экономическая характеристика региона

Данная статья посвящена определению показателей, характеризующих административно-территориальную единицу – область с точки зрения влияния на силу и эффективность механизмов государственного управления. Ключевыми обстоятельствами в этом контексте считаются политические критерии, такие как: сила местных органов управления, наличие ресурсов управления, в первую очередь бюджетных средств и источников их восполнения. Устанавливаются стороны, элементы общества, которые заинтересованы в том или ином развитии событий.

Ключевые слова: регион, местное самоуправление, социально-экономическая характеристика, бюджет, предприятие, влияние, орган власти, политика, администрация.

Bikulov D. Political-Economic Characteristic of the Region

This article is devoted to the definition of indicators that characterize the administrative and territorial unit – the area in terms of impact on the strength and effectiveness of governance arrangements. The key circumstances in this context are considered political criteria, such as: the power of local governments, the presence of management resources – primarily the budget and sources of its replenishment. Government effectiveness also depends on the quality of relations between local authorities, local administrations and the territorial offices of the central institutions of the state. The basis of effective management of the administrative territory in the long run is the presence of economic power and its instruments. We consider it as possible to influence the processes of production, distribution and consumption of various kinds of social benefits. We determine elements of society who are interested in a particular scenario. For effective management and self-management, it is necessary to establish clear guidelines for all parties – participants of the socio-economic processes in society: the representatives of governments, employers, employees, members of civil society and indifferent citizens, who under certain circumstances change opinion and change the political and economic situation in general. Politico-economic characteristics of the region is important for the initial assessment of the situation and decision-making managerial or financial nature: on the strength and nature of managerial influence, accommodation or divestment.

Politico-economic characteristics of the region (region or city) will include a number of factors that determine the control of territory and its ability to self-sufficiency. As the largest base defined regions of Ukraine, which determine the socio-economic situation in general: Kiev and Donetsk region. These territories are the most problematic in terms of budget flows objects. On the one hand there is formed the largest number of gross domestic product, the largest population is located. On the other hand, at these sites there is the greatest number of problems of socio-economic nature. These problems reflect the problems of society as a whole, but it is in these regions, their presence affects all Ukrainian society.

Key words: region, local government, budget, social-economic characteristic, administration, authority unit, policy.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ НА ОСНОВІ СХЕМ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

У статті визначено роль і місце схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць у державному управлінні земельними ресурсами. Обґрунтовано необхідність розробки схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць як основного документа, який встановлює територіальний міжгалузевий розподіл земель та передбачає організацію території регіону загалом.

Ключові слова: державне управління земельними ресурсами, адміністративно-територіальні одиниці, земельна реформа, схеми землеустрою, земельні відносини, раціональне використання та охорона земельних ресурсів.

Реалізація основних завдань реформування земельних відносин в Україні породила чимало проблем у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Це надмірне вилучення земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення для містобудівних потреб, безсистемна зміна цільового призначення земельних ділянок, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб (особливо у приміських районах), використання земель сільськогосподарського призначення без науково обґрунтованого розвитку форм та методів організації території, приватизація земельних ділянок у прибережних захисних смугах та інших охоронних зонах.

Безсистемність у перерозподілі земельних ресурсів пов'язана, по суті, із недосконалістю такої складової системи управління земельними ресурсами, як прогнозування та планування використання й охорони земель, що, у свою чергу, повинно бути відображено в схемах землеустрою адміністративно-територіальних утворень.

Метою статті є визначення ролі й місця схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць у державному управлінні земельними ресурсами, а також обґрунтування необхідності розробки схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць як основного документа, який встановлює територіальний міжгалузевий розподіл земель та передбачає організацію території регіону загалом.

Питанням формування науково-теоретичної бази щодо планування використання та охорони земель на рівні адміністративного району присвятили свої праці такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: І. К. Битраков, С. М. Волков, Д. С. Добряк, О. С. Дорош, А. М. Мерзляк, В. І. Нудельман, В. І. Семчик, А. М. Третьак, М. А. Хвесик та ін. Однак питання місця й ролі схем землеустрою в

системі прогнозування та планування використання й охорони земель є маловивченими.

Оскільки кожна територія має свої особливості щодо прийняття конкретних і взаємоузгоджених рішень з її розвитку, найважливішим заходом має стати комплексний сучасний державний науково обґрунтований землеустрій як єдиний і основний інструмент балансування всіх інтересів, особливо національного та місцевих громад. Він включатиме формування реальних і прозорих механізмів перспективного розвитку конкретних територій та держави загалом, де б одночасно вирішувалися не лише економікогосподарські, але й екологічно-орієнтовані та соціально вмотивовані завдання [2].

Одним з основних заходів, спрямованих на раціональне використання земельних ресурсів, що передбачено земельним законодавством, але на сьогодні не поширене в системі державного управління земельними ресурсами, є схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, не розроблено механізму їх запровадження як основного документа, що передбачає перспективне планове використання земель адміністративного району як основної територіальної одиниці, на якій проводиться перерозподіл земель та плануються заходи з їх раціонального використання.

Планування використання та охорони земель є первісною з-поміж решти функцій державного управління земельними ресурсами, оскільки прийняті в процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших функцій управління та являють собою діяльність уповноважених органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та впровадженні перспективних програм (схем) використання й охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також у прийнятті на їх основі відповідних рішень. До основних функцій планування

належать: прогнозування, визначення цілей, моделювання, програмування [4].

У ряді розвинутих країн світу, зокрема, США, Німеччині, Франції, Швейцарії, Швеції, Китаї, система планування землекористування, використання та охорони земель регулюється спеціальним законодавством. Особлива увага приділяється комплексним документам, які визначають стратегію землекористування, перспективи організації та облаштування території в межах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Причому компетенція (права та обов'язки) центральних і місцевих органів влади та їх функції управління земельними ресурсами чітко диференційовані. На останні, як правило, покладаються обов'язкова розробка, узгодження, у тому числі з громадськістю, затвердження, актуалізація документів планування землекористування, а також забезпечення їх дотримання при прийнятті поточних управлінських рішень [5].

Зарубіжний досвід показує, що особлива необхідність у прогнозуванні та плануванні землекористування виникає в період економічних і земельних перетворень, пов'язаних із перерозподілом земельних ресурсів, поліпшенням та охороною земель, розміщенням об'єктів виробничого, житлового, дорожнього й іншого будівництва, формуванням нових землекористувань. Адже всі зміни, які відбуваються, закріплюються державною реєстрацією новостворених земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, прав на них і угод з ними. Також реєструються зміни цільового призначення існуючих земельних ділянок. Скасування або виправлення в подальшому необґрунтованих управлінських рішень будуть пов'язані з великими матеріальними й моральними витратами.

Наукові підходи щодо прогнозування використання та охорони земель у нашій державі були започатковані ще за часів Радянського Союзу. Основним документом із землеустрою прогнозного характеру щодо перерозподілу й використання земель на перспективу була схема землеустрою. Одним із основоположників та ініціаторів розроблення схем землеустрою адміністративних районів на території України став професор О. Л. Шулейкін. Він зазначав, що головними завданнями схем землеустрою мають стати прогнозування раціонального використання земель у всіх галузях місцевого господарства, створення умов щодо підвищення ефективності й продуктивності земель у сільському та лісовому господарствах, удосконалення організації території. Зокрема, він пропонував розробляти: рекомендації щодо раціонального використання й охорони земель у сільському й лісовому господарствах, підвищення їх продуктивності; заходи щодо виявлення та освоєння земель, придатних до залучення в сільськогосподарський обіг; пропозиції щодо найбільш доцільного економічного виділення земель для несільськогосподарських потреб; пропозиції щодо використання земель, порушених під час видобування корисних копалин і торфу; пропозиції щодо вдосконалення організації те-

риторії; показники економічної ефективності запропонованих заходів.

З урахуванням цього було визначено зміст Перспективної схеми землевпорядкування, яка б передбачала:

- аналіз сучасного стану й рівня використання земель;
- визначення потреби земельних ресурсів для різних галузей господарств;
- удосконалення організації території;
- розробку пропозицій з підвищення продуктивності сільськогосподарських земель;
- прогноз освоєння нових і поліпшення (рекультивованих) порушених земель;
- складання перспективного балансу використання земельних ресурсів з розробкою пропозицій щодо охорони земель і поліпшення ландшафтів;
- визначення економічної ефективності реалізації запропонованих заходів.

Розробниками схем землеустрою адміністративних районів в Українській РСР був республіканський проектний інститут землевпорядкування (Укрземпроект) та його філіали в кожній області. Основні роботи з розроблення схем землеустрою були виконані у 70-ті – на початку 80-х рр. минулого століття. На нинішньому етапі розвитку земельних відносин в Україні, за існування різних форм власності на землю та визнання землі як об'єкта ринкових відносин, виникають особливості щодо розробки планувальних та прогнозних документів у галузі використання й охорони земель [2].

Основною парадигмою прогнозних документів із землеустрою повинні стати вдосконалення земельних відносин щодо створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високо-ефективного конкурентноспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів, урахування потреб у земельних ресурсах для розвитку інших галузей економіки (промисловості, транспорту, зв'язку тощо).

Правовою основою для прогнозування, планування використання та охорони земель є: Конституція України, Земельний кодекс України, Закони України "Про землеустрій", "Про охорону земель", "Про державний земельний кадастр", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про Генеральну схему планування території України", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" тощо. Заходи щодо планування використання земельних ресурсів повинні бути запроваджені на території всього земельного фонду країни з урахуванням особливостей використання землі на території кожного регіону. Це означає, що дослідженню підлягають продуктивність земель, розподіл земель за категоріями, розміри форми землеволодінь і землекористувань, склад земельних угідь тощо.

Планування використання й охорони земель повинно здійснюватися поступово і

взаємопов'язано на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. У системі землепорядної документації генеральні й регіональні схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць, а також галузеві схеми землеустрою з передплановими та передпроектними документами є сполучною ланкою між плануванням і організацією використання та охорони земель на відповідному рівні й слугують подальшою основою для розроблення проектів землеустрою.

Схеми землеустрою мають бути основою для обґрунтування територіального міжгалузевого перерозподілу земель, удосконалення системи землекористування, формування пропозицій щодо організації території регіону в цілому й окремих районів, заходів меліорації та охорони земель, створення умов розвитку регіональної шляхової мережі та інших елементів інженерної, соціальної й виробничої інфраструктури, охорони водних ресурсів, розміщення територій природно-заповідного фонду регіонального значення, територій рекреаційного та оздоровчого призначення регіонального значення. Крім того, необхідною умовою при складанні схем землеустрою повинно стати врахування норм щодо оптимального співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісгосподарського призначення й водного фонду для адміністративних сільських районів; норми оптимального співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ і земель під польозахисними лісосмугами в агроландшафтах [6].

Основним завданням схеми землеустрою адміністративно-територіального утворення як передпроектного й передпланового документа є обґрунтування вдосконалення розподілу земель з урахуванням розвитку земельних відносин у регіоні та відповідно до потреб різних галузей економіки в земельних ділянках, а також забезпечення комплексного й взаємопов'язаного виконання всіх запроєктованих на території заходів регіонального та міжгалузевого рівнів.

Враховуючи вищезазначене, ми вважаємо, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин інструментом, який би став науковою базою з використання земельних ресурсів, управління ними на перспективу, повинна стати схема землеустрою адміністративно-територіальних утворень. Такий документ буде підставою для обґрунтування потреби в перерозподілі земель між різними галузями економіки країни, забезпечення потреб міста, промисловості, використання земель як територіального базису для розміщення інфраструктури, житлових, виробничих, господарських об'єктів, товарного та іншого сільськогосподарського виробництва, доцільності тих чи інших обмежень (обтяжень) охоронних зон, зон з особливим режимом використання тощо.

Законодавством України, зокрема ст. 45 Закону України "Про землеустрій", визначено, що схеми землеустрою адміністративно-

територіальних одиниць розробляються з метою визначення перспектив щодо використання та охорони земель, для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального використання й охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення тощо.

При розробленні схеми землеустрою необхідно використовувати достовірну вихідну інформацію, зокрема, наявну документацію із землеустрою, дані з Державного земельного кадастру, матеріали ґрунтових обстежень, галузеві програми щодо використання та охорони земель, а також нормативно-правові акти та стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища, містобудування, санітарії тощо. Збір інформації, розробка схеми й реалізація її заходів повинні базуватися на загальнонауковому принципі: від конкретного до загального та від загального до конкретного. Тобто, якщо вихідна інформація для аналізу ситуації збирається на місцях у межах ведення Державного земельного кадастру від конкретної земельної ділянки до рівня всіх земель адміністративно-територіальної одиниці, то управлінські рішення в галузі державного регулювання землекористування будуються від формування концепції та стратегії підвищення ефективності використання й охорони земельних ресурсів (сталого землекористування) до планування (проектування, обґрунтування тощо) конкретних заходів на місцях (на конкретних земельних ділянках і контурах), які здійснюються (реалізуються, освоюються, втілюються в життя) вже пізніше у процесі розроблення проектно-ї технічної документації із землеустрою.

Сьогодні земельні відносини базуються в межах моделі ринкового напряму соціально-економічного устрою нашої держави, адже господарське освоєння території передбачає в ринкових умовах динамічний її розподіл між землевласниками та землекористувачами з урахуванням історичних, соціальних, економічних і екологічних умов. Кожне із землеволодінь і землекористувань буде знаходити певних змін унаслідок дроблення або розширення, але ці зміни обов'язково повинні бути оптимальними (прийнятними) щодо сусіда й навколишнього середовища. Крім того, і сам землевласник або землекористувач, згідно з вимогами ефективного використання землі, збільшує найінтенсивніші угіддя, скорочує пасовища й сінокоси, чагарники та ліси, трансформуючи їх у ріллю, тим самим змінюючи довкілля, зачіпає інтереси своїх сусідів [1].

Враховуючи наявний у кожному регіоні природно-економічний потенціал, його історичні та географічні особливості, стратегічна мета перспективного розвитку землекористування полягає в тому, щоб на основі оптимального використання земельних, трудо-

вих та інших ресурсів створити ефективну систему земельних відносин ринкового типу, яка забезпечить матеріальний добробут населення й екологічну безпеку країни.

Висновки. Вважаємо, що схеми землеустрою в системі державного планування використання та охорони земель повинні стати основним передпроектним землепорядним документом, який має дати відповідь на питання довгострокового розвитку землекористування територіальних одиниць з урахуванням інтересів держави, територіальних громад, громадян та бізнесу. Отже, на державному рівні необхідне прийняття законодавчого акта, спрямованого на обов'язковість розробки та запровадження такого планового документа, як схема землеустрою адміністративного району, який буде основним документом щодо подальшого використання та перерозподілу земель на території адміністративного району.

Список використаної літератури

1. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д. юрид. наук, проф. В. Б. Аверянова. – Київ : Юрінком інтер, 1998. – 423 с.
2. Дорош О. С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування : монографія / О. С. Дорош. – Херсон : Грін Д. С., 2012. – 434 с.
3. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. – 2-ге вид. перероб. і доп. – Київ : Істина, 2009. – 600 с.
4. Ковтун О. М. Планування використання і охорони земель як функція державного управління у сфері земельних відносин / О. М. Ковтун // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – С. 1–5.
5. Помелов А. С. Структурирование земельных ресурсов и регулирование землепользования в Беларуси / А. С. Помелов. – Минск : РУП Бел НИЦзем, 2013. – 528 с.
6. Третьяк А. М. Землеустрої в Україні: теорія, методологія : монографія / А. М. Третьяк. – Херсон : Грін Д.С., 2013. – 650 с.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2014.

Боклаг В. А. Государственное управление земельными ресурсами административно-территориальных единиц на основе схемы землеустройства

В статье определены роль и место схем землеустройства административно-территориальных единиц в государственном управлении земельными ресурсами. Обоснована необходимость разработки схем землеустройства административно-территориальных единиц как основного документа, который устанавливает территориальное межотраслевое распределение земель и предусматривает организацию территории региона в целом.

Ключевые слова: государственное управление земельными ресурсами, административно-территориальные единицы, земельная реформа, схемы землеустройства, земельные отношения, рациональное использование и охрана земельных ресурсов.

Boklag V. State Land Resource Management Administrative Units Based Land Management Schemes

In the article the role and place of land management schemes administrative units in public land management. The necessity of developing land management schemes administrative units as the main document that establishes the territorial distribution of land interdisciplinary and involves the organization of the region as a whole.

Implementation of the main objectives of land reform in Ukraine has generated a lot of problems in the field of sustainable use and protection of land resources. This excessive removal of agricultural and forestry purposes for town planner needs, systematic change in the purpose of land plots owned by individuals and legal entities (especially in suburban areas), the use of agricultural land without scientifically grounded development of forms and methods of area of land privatization plots in coastal protection strips and other protected areas. Lack of system in the redistribution of land resources related essentially to the imperfection of this component of the land management as forecasting and planning of land use and protection, which in turn should be reflected in land management schemes political subdivisions.

When developing land management schemes must use reliable background information, including the documentation of land management, data from the State Land Cadastre, materials soil surveys, sectoral programs to using and protection of land, as well as regulations and standards in the field of protection, urban planning, sanitation, etc. Collection of information, development and implementation of the scheme measures should be based on general scientific principle, from the concrete to and from general to specific.

We believe that the scheme land in public use planning and land protection should be the main pre-project land use planning documents that should answer the question of long-term land use units taking into account the interests of the state, local communities, citizens and businesses. So, at the state level need a piece of legislation aimed at developing and implementing binding planning documents such as land management scheme Administrative Region, which will meet the basic document for further use and land redistribution in the administrative district.

Key words: public land management, administrative units, land reform, land management schemes; land issues, rational use and protection of land resources.

УДК 353.005:65.007.001.895

О. В. Ігнатова

кандидат економічних наук, доцент
Головне управління Міндоходів у Харківській області

А. О. Дегтяр

доктор наук з державного управління, професор
Національна академія державного управління при Президентові України

ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто актуальні питання управління інноваційною діяльністю в органах державної служби. Запропоновано функціонально-проектний підхід до формування та реалізації державної інноваційної політики України для органів державної служби. Визначено послідовно-паралельні дії для здійснення процесів управління інноваційною діяльністю, які інтегровані в єдину модель. Модель управління інноваційною діяльністю апробовано в Головному управлінні Міндоходів у Харківській області та запропоновано для реалізації в територіальних органах державної фіскальної служби України.

Ключові слова: державне управління, діяльність організацій, органи державної служби, інновації, модель.

Удосконалення системи державної служби відповідно до Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та адаптація її до стандартів ЄС – це необхідність продовження формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби відповідно до викликів сьогодення.

Державна політика стосовно управління діяльністю в органах державної служби України останнім часом зазнає кардинальних змін. Тому інноваційна складова діяльності в органах державної служби є актуальним питанням сучасності.

Директор Інституту економіки промисловості НАН України О. Амоша визнав стан інноваційного розвитку регіонів незадовільним, відзначивши на необхідність поглиблення процесів регіоналізації в Україні [1].

О. О. Чикаренко зауважує, що відповідно до завдань реформування загальної системи державної служби в контексті євроінтеграції України з урахуванням принципів розвитку податкових служб передових країн виконується реформування органів податкової служби України [10].

Проблематику реформування податкової системи та її розвитку досліджували такі українські вчені та практики: О. Амоша, О. Довгальова, Т. Єфименко, О. Музиченко, В. Ревун, О. Чикаренко та ін.

Упродовж більш ніж десятиріччя, згідно зі Стратегічним планом розвитку державної податкової служби України до 2013 р., відбувалась реалізація довгострокового проекту модернізації ДПС України. У 2013 р. сформова-

но стратегічне бачення розвитку податкової служби спільно з митною службою, яке відображено у Стратегічному плані розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 рр. [8] (далі – Стратегічний план). Стратегічний план розроблений за участю міжнародних консультантів компанії “PricewaterhouseCoopers”, схвалений Всесвітньою митною організацією (WCO) та затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. Змістова частина Стратегічного плану складається з окремих стратегічних ініціатив, які згруповані для реалізації визначених стратегічних цілей.

Утім, з березня 2014 р. знову змінюються важелі державного управління податковою та митною службами: постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 передбачено утворення Державної фіскальної служби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів України шляхом перетворення [9]. Утворена Державна фіскальна служба об’єднує податкову, митницю і фінансову міліцію [6].

У 2013 р. здійснено відомчу нормативну регламентацію інноваційної діяльності в органах Міністерства доходів і зборів України, зокрема передбачено інноваційні та проектні функції як на центральному, так і на регіональному рівнях. Однак методологічно вирішене питання стратегічного планування Міністерства доходів і зборів України не було забезпечено організаційно-методичним інструментарієм управління інноваційною діяльністю на регіональному

рівні, тому проблемним залишається і для утвореної Державної фіскальної служби.

З урахуванням зазначених проблем розробка моделі управління інноваційною діяльністю в органах державної служби України, зокрема регіонального рівня, яка базується на функціонально-проектному підході, є актуальним завданням.

У межах реалізації Стратегічного плану передбачено розробку системи управління інноваційною діяльністю органів доходів і зборів протягом липня 2013 р. – грудня 2014 р. У Паспорті стратегічних ініціатив Міністерства доходів і зборів України регламентовано дії структурних підрозділів центрального апарату. Однак відомча регламентація інноваційної діяльності територіальних органів Міндоходів є недосконалою.

Мета статті – визначення та структурування послідовно-паралельних дій для забезпечення процесів управління інноваційною діяльністю в територіальних органах податкової служби, а також інтеграція їх у єдину модель.

Експерт з управління та інновацій, запрошений професор London Business School і директор Management Innovation eXchange Гері Хемел стверджує, що за останні 100 років саме інновації у сфері управління (більше, ніж в інших сферах) дали змогу компаніям здійснити перехід до нових принципів організації діяльності. При цьому тільки деякі компанії мають добре налагоджений механізм здійснення інновацій. На запитання: "Чому інновації у сфері управління мають велике значення?" Гері Хемел наводить приклади організації управлінської діяльності в компаніях "General Electric", "DuPont", "Procter & Gamble", "Visa", "Linux". "Що вирізняє ці компанії? Великий обсяг продукції, що випускається? Так. Розумні, здібні й досвідчені співробітники? Безсумнівно. Видатні лідери? Звичайно. Але він відзначає, що можна знайти і більш суттєві причини успіху: інновації в управлінні" [2].

Позитивний приклад інновації в управлінні для функціонально-організованих установ наведений одним із авторів статті (О. Ігнатовою) в роботі [3]. Необхідною умовою для вдосконалення діяльності організацій з жорсткими структурно-функціональними обмеженнями було визначення підходу, який враховує особливості процесної реалізації завдань в умовах функціонально-організованої установи. Автором у роботі [8] запропоновано структурно-логічну модель, на якій відображені взаємозв'язки основних процесів діяльності у вигляді послідовно-паралельних блоків. В основу моделі покладено сукупність процесів і "триланцюжкову концепцію реінжинірингу" Л. Оголевої [7, с. 37]. На основі цієї концепції розглянуто: по-перше, майбутній стан організації, її місії, процесів тощо; по-друге, сучасний стан, заснований на аналізі існуючих систем ділових процесів; по-третє, перехідний стан від сього-

дення до наближеного до "ідеального" об'єкту.

Аналіз використання моделі в органах податкової служби виявив основний недолік моделі, який полягає у відсутності проектного (горизонтального) елемента як складової системи управління ієрархічно створеної (вертикальної) організації. Проектна реалізація вимагає тимчасових подвійних дій (у старому й новому режимах), що провокує опір функціональних менеджерів.

Вважаємо за доцільне у межах статті зупинитися на питанні функціонального визначення інноваційної діяльності в органах доходів і зборів.

У складі функцій центрального та регіонального рівнів є такі функції, як управління інноваційними процесами в Головному управлінні та управління проектами.

До функції "Управління інноваційними процесами в Головному управлінні" входять процедури організації та координації роботи з підготовки пропозицій щодо інноваційних процесів Головного управління; підготовка заходів щодо впровадження інноваційних процесів Головного управління; координація та здійснення контролю щодо впровадження інноваційних процесів Головного управління.

До функції "Управління проектами" входять процедури методологічного та організаційного забезпечення реалізації визначених напрямів діяльності Головного управління (далі – проекти), спрямованих на виконання доручень керівництва Міндоходів; участь у розробці, погодженні та поданні на затвердження керівництву Головного управління проектів (у тому числі внесення змін і поправок до проектів); внесення пропозицій керівництву Головного управління щодо управління проектами та підготовка відповідних проектів організаційно-розпорядчих документів; координація реалізації проектів структурними підрозділами Головного управління; забезпечення своєчасного збору, накопичення, розповсюдження, збереження і використання інформації за проектами; оцінювання ефективності виконання визначених контрольних заходів у межах проектів.

У 2013 р. здійснено відомчу нормативну регламентацію інноваційної діяльності в органах Міністерства доходів і зборів України, зокрема, наприкінці року введено в дію накази Міністерства доходів і зборів України за № 888 "Про функціональні повноваження структурних підрозділів територіальних органів Міндоходів", яким функціональна діяльність територіальних органів Міндоходів доповнена функціями розвитку, зокрема передбачено здійснення інноваційної та проектної діяльності як на центральному, так і на регіональному рівнях.

Але з введенням до діяльності територіальних органів доходів і зборів України "проектно-інноваційних" функцій постала необхідність її організаційно-методичного забезпечення.

З огляду на це можна визнати, що потребує розробки механізму управління інноваційною діяльністю, який повинен мати у своєму розпорядженні інструментарій оцінювання, аналізу, регуляторної та діагностичної дії, що дасть змогу забезпечити реалізацію найефективнішого варіанта досягнення стратегічної мети. Інакше кажучи, побудувати структурно-логічну модель управління інноваційною діяльністю регіональних органів податкової служби України, яка б урахувала умови проектної реалізації інноваційних процесів.

Необхідною умовою побудови моделі управління інноваційною діяльністю регіональних органів податкової служби України є визначення функціонально-проектного підходу (ФП-підходу), який ураховує особливості функціональної організації діяльності органів доходів і зборів та проектної реалізації інноваційних процесів.

ФП-підхід реалізовано у вигляді структурно-логічної моделі, яка встановлює поетапні взаємозв'язки організації інноваційних процесів діяльності у вигляді послідовно-паралельних блоків, що відображають

окремі етапи робіт. Детальне висвітлення кожного етапу визначає покрокова методика, яка фіксує черговість, зміст, а також цільову орієнтацію всіх дій у вигляді окремих структурних елементів.

Пропозиції О. Ігнатової та В. Кизими щодо послідовно-паралельних дій, які визначені для реалізації ділових ідей у територіальних органах Міндоходів, пройшли успішну апробацію на III Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених "Стан та перспективи розвитку соціально-економічних систем в епоху економіки знань" [5].

Аналіз нормативно-правових обмежень інноваційної діяльності територіальних органів Міндоходів на прикладі реалізації інноваційних ідей та створення Державної фіскальної служби України дав змогу принципово змінити авторську структурно-логічну модель О. Ігнатової [2] та запропонувати для використання в територіальних органах фіскальної служби модель управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної служби України (регіональний рівень) (див. рис.).



Рис. Модель управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної служби України (регіональний рівень)

Накладання структурно-логічної моделі на проектний цикл виявило основні відмінності організації інноваційної діяльності в регіональних органах податкової служби:

- блоку "Модельне подання та детальний опис процесу" передують блок "Подання ділової ідеї концепції проекту", тобто опис ділової ідеї здійснюється лише за умови прийняття управлінського рішення щодо доцільності його проектної реалізації;
- блок "Аналіз результатів пілотного проекту" має намір підготовки інформації для прийняття управлінського рішення. Згідно з отриманими результатами приймається одне з трьох рішень: доцільність упровадження у функціональну діяльність в іс-

нующому вигляді, потреба в додаткових дослідженнях або недоцільність упровадження.

Використання розробленої моделі управління інноваційною діяльністю в регіональних органах податкової служби України дає змогу усунути проблеми неузгодженостей, як виникають при спільній реалізації функціонального та проектного підходів, ще до початку впровадження інноваційних процесів у функціональну діяльність організації. Під функціональною діяльністю розуміємо процеси, які відбуваються в системі для стабільної реалізації фіксованого завдання.

Висновки. Побудова моделі управління інноваційною діяльністю регіональних органів податкової служби України, яка базу-

ється на функціонально-проектному підході, дала змогу:

- визначити взаємозв'язки процесів діяльності у вигляді послідовно-паралельних блоків, у яких зафіксовано черговість, зміст і цільову орієнтацію виконуваних дій, – модель управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної фінансової служби України (регіональний рівень);
- урахувати обмеження органів державної служби (функціональна складова) та переваги проектної реалізації інноваційних процесів (проектна складова) – функціонально-проектний підхід.

Поєднання запропонованої моделі управління інноваційною діяльністю в територіальних органах державної служби регіонального рівня та існуючої моделі управління інноваційною діяльністю в органах державної служби центрального рівня дасть змогу сформувати збалансований механізм управління інноваційною діяльністю в органах державної служби України з урахуванням поглиблення процесів регіоналізації в Україні та вдосконалити процеси державного управління інноваційною діяльністю в органах фінансової служби.

Список використаної літератури

1. Амоша О. Доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.econom.zp.ua:81/ua/seminar-2011/402-vystuplenie-ai-amosha>.
2. Инновации в управлении : реферат статьи Гэри Хэмела (Gary Hamel, The Why, What and How of Management Innovation) [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://vkurse.obs.ru/node/29>.
3. Ігнатова О. В. Організація основних процесів діяльності в установах з жорсткими обмеженнями : дис. ... канд. екон. наук : 08.06.01 / Олена Віталіївна Ігнатова. – Луганськ, 2006. – 192 с.
4. Ігнатова О. В. Організація основних процесів діяльності в установах з жорсткими обмеженнями : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.01 / О. В. Ігнатова ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2006. – 18 с.
5. Ігнатова О. В. Структурно-логічна модель інноваційної діяльності територіальних органів Міндоходів / О. В. Ігнатова, В. В. Кизима // Стан та перспективи розвитку соціально-економічних систем в епоху економіки знань : матеріал. III Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, м. Луганськ, 24–26 квітня 2014 р. / за заг. ред. В. А. Рач. – Луганськ : Вид-во СЛУ ім. В. Даля, 2014. – С. 205–209.
6. Кабмін створив Державну фінансову службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tvi.ua/new/2014/06/06/kabmin_stvoryv_derzhavnu_fiskalnusluzhu.
7. Оголева Л. Н. Реинжиниринг производства : учеб. пособ. / Л. Н. Оголева. – Москва : КНОРУС, 2005. – 304 с.
8. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 869-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-%D1%80>.
9. Про утворення Державної фінансової служби : Постанова КМУ від 21.05.2014 р. № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=61.
10. Чикаренко О. О. Орієнтири стратегічних змін державної податкової служби України в контексті реформування інституту державної служби [Електронний ресурс] / О. О. Чикаренко. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12cooids.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12cooids.pdf).

Стаття надійшла до редакції 30.09.2014.

Ігнатова Е. В., Дегтярь А. О., Функціонально-проектный подход к управлению инновационной деятельностью в органах государственной службы Украины

В статье рассмотрены актуальные вопросы управления инновационной деятельностью в органах государственной службы. Предложено функционально-проектный подход к формированию и реализации государственной инновационной политики Украины для органов государственной службы. Определены последовательно-параллельные действия для осуществления процессов управления инновационной деятельностью, которые интегрированы в единую модель. Модель управления инновационной деятельностью апробирована в Главном управлении Миндоходов Харьковской области и предлагается для реализации в территориальных органах государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: государственное управление, деятельность организаций, органы государственной службы, инновации, модель.

Ignatova O., Degtyar A. Functionally Designed Approach Management Innovative Activity in Government Service of Ukraine

The article deals with current issues of innovation management in government service.

Since March 2014 the political situation of the country again change the levers of tax and customs services. Resolution of the Cabinet council of Ukraine provides for the Ministry of revenue and duties of Ukraine reorganization by establishing the State Fiscal Service like a central executive body whose activities are directed and coordinated by the Cabinet council of Ukraine. Formed the

State Fiscal Service combines tax, customs and financial polices. This updated issues of state regulation of innovation in the newly created state authority.

However, methodological issues resolved Strategic Planning, Ministry of revenue and duties of Ukraine has been provided organizational and methodological tools of innovation management at the regional level, so is problematic and formed the State Fiscal Service. As part of the functional activities of local income and charges Ukraine by functions of the innovation processes in the Department Mindohodiv and Project Management. In other words, innovation activities in the Department of Ministry of revenue included the use of design implementation of innovative actions.

Therefore, the article proposes a combination of functional and design approaches to innovation management, ie using of functional-design approach to the development and implementation of the state innovation policy of Ukraine in government service.

Scientific and practical study was conducted on the example of territorial Ministry of revenue of regional level.

Identified sequences parallel action to implement the process of innovation management that are integrated into a single structural and logical model.

Innovation management model tested in the Department of Ministry of revenue in Kharkiv region and proposed adaptation for using in local government fiscal Service of Ukraine.

Key words: *state administration, activity of organizations, government service, innovation, model.*

УДК 351:614.2

Є. А. Кульгінський

кандидат медичних наук, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ЗДОРОВ'Я: ДОСВІД КРАЇН
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

У статті розглянуто досвід країн Європейського Союзу з публічного управління для здоров'я як нової філософії прийняття управлінських рішень у сфері охорони здоров'я. Виокремлено низку принципів такого управління, які можуть бути покладені в основу українських реформ.

Ключові слова: публічне управління, сфера охорони здоров'я, управління для здоров'я, реформи.

Запровадження реформ в українській системі охорони здоров'я зіткнулося з низкою проблем, які пов'язані, насамперед, з неефективністю системи державного управління галуззю, нездатністю системи швидко реагувати на виклики та запровадження змін. Практикою реформ у розвинутих європейських країнах доведено, що тільки прозора й гнучка система публічного управління, що спирається на засади децентралізації, партнерської відповідальності, здатна знайти ефективні відповіді на питання, пов'язані зі здоров'ям громадян.

Упродовж усіх етапів розгортання реформ в охороні здоров'я України вітчизняні вчені аналізували міжнародний досвід управління в цій галузі. Такі дослідження здійснили М. Білинська [3], Л. Жаліло [1, с. 392–411], С. Мокрецов, Н. Рингач, Я. Радиш [1, с. 221–229], І. Рожкова [1, с. 382–392] та ін., однак практична реалізація цих наукових доробків перебуває на незадовільному рівні. Доречно зазначити, що такі праці були присвячені в основному заходам, спрямованим на подолання високої захворюваності й смертності, концепція “управління для здоров'я” не набула особливої важливості.

Саме це й спонукало нас до вивчення досвіду публічного управління для здоров'я як нової філософії прийняття управлінських рішень у сфері охорони здоров'я, що і стало **метою статті**.

Україна остаточно визначилась з напрямом інтеграційних процесів, підписавши Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом. Тому досвід саме європейських країн у цьому напрямі є неоціненним для України. Як відомо, у вересні 2010 р. на 60-й сесії Регіонального комітету ВООЗ було прийнято рішення про розроблення нової європейської політики у сфері охорони здоров'я – “Здоров'я – 2020”.

Аналізуючи вжиті заходи у сфері профілактики та надання допомоги при неінфекційних захворюваннях за останні роки, починаючи з 2005 р., експерти дійшли висно-

вку про недостатній рівень реальних практичних дій, що здійснювалися, та фрагментарність економічно ефективних втручань у цій сфері. Зазнала критики політика третини з усіх країн – учасниць ВООЗ через відсутність комплексних стратегій з вирішення проблеми неінфекційних захворювань. Однак наявність розроблених стратегій у деяких країнах не означає їх практичного втілення, що свідчить про формальний підхід до вирішення справи. Лише четверта частина з усіх країн-членів можуть показати бюджетні асигнування на профілактичні програми, тоді як інші країни реалізують ці програми за рахунок благодійних коштів.

За висновками ВООЗ, від 20 до 40% видатків на охорону здоров'я є марнотратними через неефективне їх використання. Під час браку коштів на фінансування систем охорони здоров'я скорочення марнотратних видатків і виключення неефективності їх використання є одним із якісних варіантів удосконалення діяльності медичної галузі.

Важливими подіями в напрямі вдосконалення систем охорони здоров'я, особливо профілактичного спрямування з акцентом на протидію неінфекційним захворюванням, ознаменувався 2011 р. У квітні 2011 р. протягом двох днів у Москві було проведено Першу Глобальну міністерську конференцію щодо здорового способу життя та профілактики неінфекційних захворювань, результатом якої стало прийняття Московської декларації.

Задекларувавши свою відданість активній взаємодії з усіма іншими відповідними секторами управлінь на основі Московської декларації, члени конференції зобов'язалися розвивати міжсекторальну державну політику, яка забезпечить створення сприятливого середовища для покращення здоров'я громадян. Московська декларація у травні 2011 р. була затверджена Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я, після чого у вересні того ж року Європейський регіональний комітет ВООЗ затвердив план дій у контексті профілактики неінфекційних захворювань [4].

Базуючись на закладених у Московській декларації рішеннях, подальший розгляд питання профілактики неінфекційних захворювань та боротьби з ними в усьому світі з акцентом на соціально-економічні наслідки від поширення цих захворювань відбувся на Засіданні Генеральної Асамблеї з профілактики неінфекційних захворювань та боротьби з ними. Ці питання розглядали у взаємозв'язку з Програмою розвитку тисячоліття.

У прийнятій за результатами Засідання Політичній декларації зазначено, що неінфекційні захворювання розглядаються як серйозний виклик суспільству у XXI ст., можуть бути причиною погіршення економічного стану країн і ставити під загрозу досягнення узгоджених на міжнародному рівні цілей тисячоліття у сфері розвитку. Голови і представники держав – учасниць цього Засідання підтримали існуючі резолюції та рішення, прийняті Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я щодо профілактики неінфекційних захворювань та боротьби з ними, і підкреслили важливість реалізації Плану дій ВООЗ на 2008–2013 рр. щодо реалізації Глобальної стратегії профілактики неінфекційних захворювань.

Прийняття вищеназваних рішень стало передумовою перегляду підходів щодо розробки стратегічних дій урядів країн – учасниць ВООЗ у Європейському регіоні в напрямі профілактичного розвитку систем охорони здоров'я.

Так, на четвертому засіданні Постійного комітету Регіонального комітету 19-го скликання, що відбулося в Женеві 19–20 травня 2012 р., обговорювали позиції, покладені в основу документа “Здоров'я – 2020: основи Європейської політики на підтримку дій усієї держави і суспільства в інтересах здоров'я та благополуччя”, було прийнято рішення про створення нових загальних основ політики у вигляді стратегічного документа – “Здоров'я – 2020”, ухваленого всіма країнами – членами Європейського регіону ВООЗ.

Політика “Здоров'я – 2020” базується на двох основних стратегічних завданнях:

- покращення здоров'я для всіх і скорочення нерівності щодо здоров'я;
- удосконалення лідерства та колективного стратегічного управління в інтересах здоров'я.

Стратегічні дії за рекомендаціями, що викладені в документі “Здоров'я – 2020”, можуть реалізуватися у чотирьох пріоритетних напрямках:

- інвестування в здоров'я на всіх етапах життя людини й розширення прав та можливостей громадян;
- вирішення найактуальніших проблем регіону, що стосуються неінфекційних та інфекційних захворювань;
- закріплення орієнтованих на людину систем охорони здоров'я, потенціалу охорони громадського здоров'я, а також

готовності до надзвичайних ситуацій, епідемії та реагування;

- забезпечення стійкості місцевих організацій і створення підтримувального середовища.

Ключовими рішеннями Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я в цьому плані є:

- затвердження глобальної мети зниження передчасної смертності від неінфекційних хвороб у 2025 р. на 25%;
- підтримка діяльності, що спрямована на подолання основних факторів ризику розвитку неінфекційних захворювань, а саме: вживання тютюну, алкоголю, неправильного харчування та відсутності фізичної активності;
- підтримка держав-членів та інших зацікавлених сторін для розв'язання проблеми підвищеного кров'яного тиску, вживання тютюну, солі та фізичної інертності;
- розробка цілей, пов'язаних з боротьбою з ожирінням, вживанням жирів, алкоголю, холестерину, а також для розв'язання проблем системи охорони здоров'я, таких як недоступність основних лікарських засобів для лікування неінфекційних хвороб.

В умовах сьогодення старіння населення та значний тягар хвороб, зумовлених неінфекційними захворюваннями, спричинюють ризик вагомих витрат суспільства. Значна частка потреб у послугах медичної сфери і витрат на медичну допомогу припадає саме на старший вік, оскільки неінфекційні захворювання є провідними причинами захворюваності, інвалідності та смертності в людей похилого віку. Тендерний аналіз у цьому контексті також має неабияке значення. Незважаючи на більшу тривалість життя у жінок у Європі (у середньому на вісім років), вони частіше відчувають порушення здоров'я.

Розвиток захворювань, на яких акцентує увагу ВООЗ, має серйозні економічні наслідки. Наприклад, на лікування серцево-судинних захворювань економіка Європейського Союзу витрачає 192 млрд євро на рік. Однак наслідки від поширення серцево-судинних, онкологічних та інших неінфекційних захворювань зачіпають не лише систему охорони здоров'я, а й дотично інші галузі, збільшуючи витрати на подолання цих недуг, наприклад роботодавці зазнають збитків від частих невиходів на роботу працівників, що спричиняє зниження виробництва й високий рівень плинності кадрів.

З іншого боку, працівники та їхні сім'ї потерпають від зниження рівня доходів і необхідності дострокового виходу на пенсію. Часто така ситуація породжує підвищену залежність населення від соціальних пільг, тягне за собою прямі та дотичні витрати на медико-санітарну допомогу.

“Зачароване коло” замикається проблемами, що виникають у держави на основі

вищевикладеного у вигляді недоотримання податків у величезних розмірах внаслідок як зниження рівня зайнятості, так і скорочення споживчих витрат на товари, що оподатковуються (таким податком, як ПДВ).

Новітня стратегія з охорони здоров'я базується на Європейській стратегії профілактики і боротьби з неінфекційними захворюваннями, визначенні чітких напрямів дій і результатів, яких країни-члени зобов'язуються досягнути за 2012–2016 рр.

На основі узгодження з новою європейською політикою "Здоров'я – 2020" розроблено план дій з реалізації Європейської стратегії профілактики і боротьби з неінфекційними захворюваннями. Основні положення цього документа полягають у такому:

- профілактика на всіх етапах життя – це ефективний підхід, який необхідно розглядати як важливу інвестицію в здоров'я та розвиток;
- суспільство має створювати сприятливе середовище для здорових людей, що полегшує вибір на користь здорового способу життя;
- профілактичні та лікувально-діагностичні послуги повинні відповідати своєму призначенню, враховуючи існуючий тягар хвороб і зростання можливостей для сприяння зміцненню здоров'я;
- громадяни повинні мати вільний доступ та можливості для зміцнення свого здоров'я, ефективно взаємодіяти зі службами охорони здоров'я і брати активну участь у лікувально-діагностичному процесі, що є важливою умовою для досягнення соціальної справедливості стосовно здоров'я;
- урядовці на всіх рівнях несуть відповідальність за вироблення державної політики, враховуючи інтереси охорони здоров'я, і за вжиття належних заходів у відповідних секторах.

Ключове значення для зміцнення здоров'я населення та профілактики захворювань, діагностики їх на ранньому етапі й надання інтегрованих медичних послуг має розвиток послуг первинної медико-санітарної допомоги.

Прийнятий план дій на 2012–2016 рр. передбачає комплексний підхід з урахуванням усіх етапів життя. Розглядається також поняття "здорове старіння", що включає такі аспекти, як зміцнення здоров'я впродовж усього життя, оскільки ризик неінфекційних захворювань зростає від внутрішньоутробного до зрілого періоду розвитку людини.

ВООЗ рекомендує розробку інтегрованих програм протидії неінфекційним захворюванням. Незважаючи на наявність конкретних особливостей розвитку кожної з груп неінфекційних захворювань, потребу в спеціальних знаннях та навичках для успішного вирішення пов'язаних з ними проблем, фахівці схилиються до думки, що комплексна стратегія, створена з різнопла-

нових заходів, дає відчутніше покращення показників здоров'я населення, ніж окремі спеціалізовані заходи, і є економічно ефективнішою.

На реалізацію Європейського плану дій як основи реалізації політики "Здоров'я – 2020" виділено кошти ВООЗ.

Досягнення основної кінцевої мети неможливе без спільних продуманих дій держави і суспільства. Така взаємодія повинна бути спрямована на покращення зв'язку між профілактичними й лікувально-діагностичними службами, підвищення рівня співпраці державного сектору та неурядових структур.

План дій включає чотири пріоритетних напрями, що відповідають аналогічним розділам Європейської регіональної стратегії з профілактики і боротьби з неінфекційними захворюваннями, п'ять пріоритетних і два допоміжних втручання. Пріоритетні втручання є науково обґрунтованими й відповідають існуючим зобов'язанням країн-членів. До пріоритетних напрямів належать:

1. Стратегічне управління боротьбою з неінфекційними захворюваннями, включаючи розвиток альянсів і мереж.
 2. Удосконалення епідагляду, моніторингу та оцінювання, а також збільшення кількості наукових досліджень.
 3. Зміцнення здоров'я та профілактика захворювань.
 4. Подальша орієнтація послуг охорони здоров'я на профілактику та надання допомоги при хронічних захворюваннях.
- Пріоритетні втручання базуються на:
- 1) сприянні споживчому вибору в інтересах здоров'я шляхом застосування механізмів маркетингу;
 - 2) заміні трансжирів у харчових продуктах поліненасиченими жирами;
 - 3) зниженні споживання солі;
 - 4) оцінюванні та управлінні кардіометаболічним ризиком;
 - 5) ранній діагностиці онкологічних захворювань.

Два додаткових втручання розглядаються як засоби розвитку внутрішньосекторальних зв'язків з діями, спрямованими на екологічні детермінанти здоров'я: сприяння фізично активним видам пересування й покращення умов зовнішнього середовища.

На 65-й сесії Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я було прийнято 17 резолюцій та 9 рішень. На особливу увагу заслуговує рішення WHA65(9) щодо реформи охорони здоров'я та рішення WHA65(8) "Профілактика неінфекційних захворювань і боротьба з ними: виконання рішень засідання Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй щодо профілактики неінфекційних захворювань та боротьби з ними". На виконання рішення WHA65(8) розроблено глобальну мету щодо відносного скорочення передчасної смертності від неінфекційних захворювань, якою передбачено зниження цього показника на 25% до 2025 р. [5].

Значну увагу приділили також зниженню поширення інфекційних захворювань. Прийнята резолюція щодо затвердження Глобального плану дій щодо вакцинації (WHA65.17), яка закликає країни-члени взяти на себе зобов'язання з досягнення цілей імунізації та реалізації концепції й стратегії Плану, виділяючи на це адекватні кадрові та фінансові ресурси. Крім того, ця резолюція зобов'язує країни-члени щорічно звітувати регіональним комітетам про набутий практичний досвід і досягнуті результати. ВООЗ також закликає сприяти узгодженості дій зацікавлених сторін, приділяючи належну увагу посиленню планової імунізації, залученню й виділенню необхідних фінансових ресурсів, особливо це стосується країн з низьким та середнім рівнем доходів.

За останні роки в країнах Європейського регіону відзначаються масштабні та спорадичні спалахи кору. Хоча рівень охоплення вакцинацією в Європейському регіоні ВООЗ порівняно високий, майже 650 тис. дітей не отримують першу дозу вакцини проти кору відповідно до базових вимог з імунізації, а хвороби, яким можна запобігти за допомогою вакцинації, продовжують бути причиною порушень здоров'я, інвалідності й навіть смерті.

У відповідь на загострення проблеми туберкульозу з множинною стійкістю до лікарських препаратів був затверджений Комплексний план дій щодо профілактики та боротьби з туберкульозом у Європейському регіоні на 2011–2015 рр., а пізніше – Дорожня карта для його реалізації, що передбачає шість стратегічних напрямів і сім сфер діяльності [2].

Стратегічними цілями Комплексного плану до 2015 р. є:

- знизити на 20% частку стійкого до лікарських засобів туберкульозу серед хворих, що вже перебували на лікуванні;
- успішно вилікувати як мінімум 75% зареєстрованих хворих;
- діагностувати як мінімум 85% від загальної кількості хворих на стійкі форми туберкульозу.

Забезпечення загального доступу до профілактики, лікування та догляду при ВІЛ-інфекції вимагає вироблення необхідних підходів, які інколи суперечать політиці та практиці, що склалася в окремих країнах Європейського регіону. Для врегулювання цієї ситуації потрібна, передусім, політична воля в частині забезпечення належних заходів профілактики цієї недуги. Вагомий внесок у цьому напрямі зробила ВООЗ у Європейському регіоні. З метою продовження та вдосконалення управлінських заходів нею затверджена Глобальна стратегія протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2011–2015 рр.

У процесі здійснення політики "Здоров'я – 2020" країни можуть зіткнутися з різними контекстами та вихідними позиціями, також їм знадобляться знання та можливість адаптуватися до передбачуваних і непередбачуваних умов, в яких повинні реалізовува-

тися їх стратегії, оскільки умови сьогодення значно відрізняються від умов тридцятирічної давності, коли здійснювалася політика "Здоров'я для всіх".

Для підтримки процесів формування політики в таких непростих умовах було запропоновано сім принципів:

1. *Комплексний прогностичний аналіз.* Виявивши ключові фактори, що можуть впливати на результати політики, і визначивши сценарії, якими можуть еволюціонувати ці фактори в майбутньому, можна сформулювати політику, що буде стійкою до впливу цілої низки очікуваних перешкод, і виробити показники, за допомогою яких при необхідності можна буде вносити корективи.

2. *Обговорення за участю широкого кола зацікавлених осіб.* Це колективні, спільні дії суспільства з вивчення будь-якого питання з різних поглядів з метою прийняття правильного рішення. Проведення спільних засідань зміцнює загальну схему розроблення політики, оскільки сприяє формулюванню загальних цінностей, розвиває колективну підтримку, виявляє проблеми, що можуть виникати, а також забезпечує всебічний аналіз і зв'язок між причинами й наслідками.

3. *Автоматичне коригування політики.* Завжди можна передбачити певні зміни соціально-економічних та екологічних умов, а моніторинг основних показників може допомогти у виробленні й внесенні в політику важливих коригувань для реалізації відповідних функцій та досягнення поставлених цілей.

4. *Створення сприятливих умов для самоорганізації та об'єднання в соціальні мережі.* Дії, спрямовані на створення форумів, які дають змогу об'єднуватися в соціальні мережі з метою полегшення обміну передовою практикою та усунення перешкод на шляху до самоорганізації, дають змогу підвищити можливість зацікавлених сторін реагувати на виникнення непередбачуваних умов різноманітними інноваційними способами.

5. *Децентралізація прийняття рішення.* Передача прав і обов'язків приймати рішення існуючому (діючому або спеціально створеному підрозділу на найнижчому рівні в системі стратегічного управління, на якому ще зберігається ефективність та підзвітність) може сприяти підвищенню здатності політики досягати необхідних результатів.

6. *Заохочення різноманітності.* Враховуючи складність більшості ситуацій, в яких реалізується політика, здійснення різноманітних заходів для досягнення однієї й тієї самої мети підвищує ймовірність досягнення бажаного результату. Різнорічність заходів у відповідь на проблему також являє собою один з найпоширеніших підходів до управління ризиками і сприяє ефективному функціонуванню при виникненні непередбачуваних умов.

7. *Систематичний перегляд політики й безперервне навчання.* Регулярний перегляд, навіть у тих випадках, коли реалізація полі-

тики дає очікувані результати, і проведення ретельно спланованих пілотних проектів упродовж усього терміну реалізації політики для апробації різних варіантів може допомогти у вирішенні проблем, що виникають.

Висновки. Необхідність узгодження глобальної політики у сфері охорони здоров'я особливо зростає на фоні різноманітних і складних медико-соціальних завдань, що стоять перед суспільством. Особливого пріоритету це набуває в умовах суспільних трансформацій, що відбуваються в Україні.

У світі, що сьогодні характеризується високою взаємозалежністю і взаємопов'язаною, ризики для здоров'я, які вкорінилися в життя суспільства впродовж багатьох років, значно зросли та набрали руйнівного масштабу не лише в Європейському регіоні, а й у всьому світі. Одним з важливих пріоритетів на майбутнє є збільшення внеску Європи у глобальну охорону здоров'я, зокрема, за допомогою зовнішньої політики.

Державне управління охороною здоров'я в Україні при запровадженні реформ має орієнтуватись на принципи управління для здоров'я, які виокремлені ВООЗ.

Список використаної літератури

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. монографія : у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш, передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинсь-

кої, проф. Я. Ф. Радиша]. – Київ : НАДУ, 2013. – Ч. 2. – 484 с.

2. Action plan for implementation of the European Strategy for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2012-2016. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2011 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/147729/wdl2E_NCDs_l11360_rcvision.pdf.
3. Bilynska M. Concept of assessing impact of political decisions on community environmental health // Вісник НАДУ при Президентові України. – Київ : Вид-во НАДУ, 2013. – № 4. – С. 5–8.
4. Moscow Declaration on Healthy Lifestyles and Noncommunicable Disease Control. Geneva, World Health Organization, 2011 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.un.org/en/ga/president/65/issues/moscow_declaration_en.pdf.
5. World Health Assembly resolution WHA64.11 Preparations for the High-level Meeting of the United Nations General Assembly on the prevention and control of noncommunicable diseases, following on the Moscow Conference. Geneva, World Health Organization, 2011 [Electronic resource]. – Mode of access: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA64-REC1/A64_REC1-en.pdf#page=21.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014.

Кульгинский Е. А. Публичное управление для здоровья: опыт стран Европейского Союза

В статье рассматривается опыт стран Европейского Союза по публичному управлению для здоровья как новой философии принятия управленческих решений в сфере здравоохранения. Выделен ряд принципов такого управления, которые могут быть положены в основу украинских реформ.

Ключевые слова: публичное управление, сфера здравоохранения, управление для здоровья, реформы.

Kulginskiy E. Public Health Management: the Experience of the European Union

The article is devoted to the study of the experience of the European Union public health management as a new philosophy of management decision-making in health care. Author determined a set of principles such control that can be the basis for Ukrainian reforms. Based on the agreement with the new European policy "Health –2020" developed an action plan to implement the European strategy for prevention and control of non-communicable diseases. Key to promoting health and disease prevention, diagnosis of early and providing integrated health services is the development of primary health care.

Adopted an action plan for 2012–2016. Provides a comprehensive approach including all stages of life. We also consider the concept of "healthy aging", which includes aspects such as health promotion throughout life because the risk of non-communicable diseases increases ranging from pre-natal to the mature period of human development. On the implementation of the European Action Plan as the basis of policy implementation "Health 2020" allocated by WHO.

The Action Plan includes four priority areas that correspond to those sections of the European regional strategy for prevention and control of non-communicable diseases, five priority interventions and two auxiliary. The selected priority interventions are scientifically based and consistent with current obligations of Member States.

In implementing the policy of "Health 2020" countries may encounter various contexts and the starting point as they need the knowledge and the ability to adapt to predictable and unpredictable environment in which their strategy should be implemented as provided today is much different from the Thirty Years ago when carried out the policy of "Health for All".

To support the policy in such difficult conditions was proposed following principles: a comprehensive analysis of prognostic; discussion with a wide range of stakeholders; automatic adjustment policies; creating favorable conditions for self-organization and association in social networks; decentralization of decision-making; encourage diversity and systematic review of policies and lifelong learning.

Key words: public administration, healthcare, health management, reform.

ГЕНЕЗИС СУТНОСТІ ТА ОСНОВНИХ ТЕОРІЙ МОДЕРНІЗАЦІЇ В НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

У статті проаналізовано основні теорії модернізації, досліджено генезис категорії "модернізація" від XVIII ст. до сьогодення. Це дало змогу стверджувати про те, що модернізація є творчо-трансформаційною функцією розвитку та специфічним засобом оновлення суспільств, що нескінченне у глобальному вимірі.

Ключові слова: глобалізація, модернізація, модернізаційний процес, теорії модернізації, традиційні суспільства, сучасні суспільства.

Україна – як держава, українці – як спільнота мають досить значуще геополітичне розташування в світовому просторі та власну культурну автентичність. Відповідно до цього визначилася ціла низка проблем, що вже існують і продовжують накопичуватися через глобалізаційні процеси. Наслідки світової фінансово-економічної кризи стали наочною демонстрацією загроз для України, що виникли через відсталість економіки та нездатність політичного класу до належного управління. Останнє спостерігалось протягом усього періоду української незалежності, що власне й призвело до відомих подій 2004 та 2014 р. Очевидно, що без кардинальних модернізаційних змін Україна ризикує опинитися на глибокій безперспективній периферії. Тож, модернізація на основі системних реформ українського суспільства, зокрема соціально-економічна, означає вирішення трьох взаємопов'язаних проблем, а саме: модернізації державної економічної політики, модернізації виробничо-технологічної бази економіки, модернізації системи соціального захисту населення.

У цьому контексті особливо актуалізується проблема формування моделі соціальної політики України й визначення тенденцій її перетворень в умовах демократизації суспільства. Дослідженню проблеми модернізації присвячено чимало праць зарубіжних і вітчизняних учених, таких як: С. Айзеншт, Р. Бендікес, М. Вебер, Р. Вільямс, В. Горбатенко, Е. Дюркгейм, А. Інкелс, Е. Кінг, О. Михайловська, Дж. Ритцер, У. Ростоу, Л. Саламон та ін.

Однак, вплив глобалізаційних процесів та динамічний розвиток сучасного українського суспільства потребують постійного аналізу модернізації, зокрема визначення нових граней її сутності, інструментарію, а це здійснення цілої низки реформ, спрямованих на запровадження найбільш ефективних принципів, механізмів, форматів управління соціальними процесами в країні.

Метою статті є вивчення генезису сутності та основних теорій модернізації в науковому дискурсі.

Термін "модернізація" розуміють як оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробку відповідно до сучасних вимог [11].

В енциклопедичному словнику з державного управління поняття "модернізація" трактується як процес переходу від стабільного "традиційного" до безперервно змінного, динамічного сучасного індустріального або постіндустріального суспільства. Наголошено також на тому, що модернізація – це збірне поняття, яке стосується різномірних соціальних, політичних, економічних, психологічних, культурних тощо процесів, що історично супроводжували індустріалізацію в сучасних розвинутих країнах.

Поняття політичної модернізації (від франц. modern – новітній, сучасний) визначають як закономірну тенденцію функціонування й розвитку політичної системи відповідно до реалій та вимог часу; процес трансформації суспільства, що супроводжується формуванням політичних інститутів, соціальною мобілізацією та поглибленням політичної участі, поширенням демократичних цінностей і норм, властивих розвинутих країнам, у країнах, менш розвинутих [3].

Зокрема, у соціальному контексті головним у модернізації є розширення індивідуальної автономії, особистої свободи, а в політичному – перехід до відкритого громадянського, демократичного суспільства [3, с. 452–453].

Вочевидь, у наведених визначеннях спостерігається залежність між соціальним і політичним аспектами модернізації, оскільки самодіяльне, вільне громадянське суспільство є фундаментом для політичної модернізації, метою якої є створення представницької демократичної системи й правової держави.

Така постановка проблеми вимагає звернення до теорії державної модернізації М. Вебера, яка обґрунтована розвитком бюрократії і, на думку вченого, є одним із основних гравців політичного процесу.

Зокрема, функціонування бюрократії є умовою виживання технологічного суспільства в революційній ситуації, оскільки готовність бюрократії виконувати чи, навпаки, саботувати рішення нової, революційної влади зумовлює успішність чи неуспішність дій останньої [1].

Поняття "модернізація" є однокореневим з англійським "modernity" – "модерність", що означає процес суспільного розвитку та суспільних перетворень, які започатковані Великою французькою революцією 1789 р. Відповідно поняття "модернізація" позначає процес перетворення на модерне. Іншими словами, приведення у відповідність із модерними ідеями. У державному управлінні модернізаційний розвиток здійснюється завдяки вияву державно-політичної волі до змін.

Слово "модернізація" входить до вжитку з XVIII ст., зокрема Ентоні Д. Кінг зазначає 1770 р., хоча існують відомості про те, що вже з середини XVIII ст. згадувалися аристократи, які "модернізували" свої старі садиби. Однак Р. Вільямс доводить, що під час перших використань слово "модернізувати" мало негативне забарвлення, оскільки перебудову або зміну, про яку йшлося, потрібно було виправдати. І лише з XIX ст. це поняття пов'язують з таким як "покращений" або "ефективний" [5, с. 159].

У працях, присвячених проблемі модернізації, зустрічаються різні, часом протилежні погляди щодо її сутності та особливостей перебігу. Так, одні дослідники вважають, що модернізація – це єдиний процес, що наразі є незавершеним. Інші розуміють її як перехід від традиційного суспільства до сучасного, а треті наголошують на існуванні альтернативних версій модернізації, пропонуючи розглядати модернізаційний процес нарізно в кожній окремій країні [9, с. 28].

Як відомо, наприкінці XIX ст. у дослідженнях соціологів Г. Спенсера та Ф. Тенніса було окреслено два типи суспільств, визначення яких обґрунтовано французьким соціологом Е. Дюркгеймом у його творі "Про поділ суспільної праці" (1893 р.). Критерієм, що визначає тип соціального зв'язку, він називає "солідарність". Для традиційних суспільств характерна "механічна" солідарність, яка передбачає побудову суспільства шляхом простого об'єднання однорідних осередків – кланів. Модерне суспільство вибудовується інакше, оскільки йому притаманна "органічна солідарність", яка перетворює його на системну цілісність, де кожний елемент виконує особистісну неповторну функцію. Поділ суспільної праці дає змогу побачити сучасному суспільству внутрішню динаміку, якої принципово позбавлене традиційне суспільство. Припущення Е. Дюркгейма про те, що лише західні суспільства досягли епохи "сучасності", набуло розвитку в дослідженнях німецького соціолога М. Вебера. У праці "Протестантська

етика і дух капіталізму" (1905) вчений показав зумовленість становлення західного типу суспільства, у якому всі види життєдіяльності – від музики до політики, від архітектури до бухгалтерського обліку – тяжіють до максимальної раціоналізації, появою специфічної "господарської етики" протестантизму. При цьому М. Вебер не ототожнював сучасність як соціальний тип із Заходом, але його дослідження господарської етики основних світових релігій не давали підстав вважати, що для незахідних традиційних товариств відкрита така сама перспектива модернізації.

Активізація наукового інтересу в дослідженні модернізації спостерігається в середині XX ст., зокрема в суспільній і політичній думці склалося декілька визначень, що пояснюють цей феномен. Так, на думку Д. Блек, модернізація – це динамічна форма, якої набув віковичний процес новації внаслідок вибухоподібного зростання знання впродовж останніх століть, це процес адаптації історично сформованих інституцій до стрімких змін у функціях, які відображають безпрецедентне зростання людських знань, що уможливають контроль над середовищем, у ході наукової революції. Цей процес адаптації зародився та позначився спершу на суспільствах Західної Європи, однак у XIX і XX ст. ці зміни поширилися на всі інші суспільства й вилилися в загальносвітову трансформацію, що торкнулася всіх людських відносин. Учений зауважує, що політологи нерідко зводять термін "модернізація" до політичних і соціальних змін, які супроводжують індустріалізацію, але цілісне визначення більш придатне для опису складності й взаємопов'язаності всіх аспектів цього процесу [13, с. 7].

На думку М. Лев, зміст поняття "модернізація" тісно пов'язаний з використанням неживих джерел корисної роботи та застосуванням знарядь для примноження ефективності докладених зусиль. Суспільство вважають більш-менш модернізованим залежно від того, якою мірою його члени використовують неживі джерела корисної роботи та/або знаряддя для примноження ефективності докладених зусиль. Однак, учений наголошує на тому, що рівні модернізації від місця до місця помітно різняться. Англія, Франція, Західна Німеччина є прикладами високого рівня модернізації. Жодна інша країна Азії не зрівняється за модернізованістю з Японією. Так само й жодна африканська країна, крім Південно-Африканської Республіки й окремих частин Алжиру, не потрапить до категорії відносно модернізованих суспільств [11, с. 37]. Водночас Вайнер зауважує, що кожна з наук про суспільство вивчала різні елементи модернізації. Економісти розглядали модернізацію в термінах застосування людиною технологій для контролю за природними ресурсами із метою помітного зростання продукції на душу населення. Соціологи й

соціальні антропологи переймалися переважно характерним для модерних суспільств процесом диференціації. Вони досліджували, як виникають нові структури, щоб перебрати нові функції. Також вони приділяли увагу диференціаціям, які встановлювалися в надрах соціальних структур із появою нових видів діяльності. Ще вони вивчали деякі руйнівні особливості процесу модернізації: зростання суперечностей, психічні захворювання, розлучення, расові, релігійні та класові конфлікти. Політологи особливу увагу приділили проблемі нації та формуванню виконавчої влади в умовах модернізації. Вчені, яким цікавилися розвитком, розглядали не тільки, хто і як здійснює владу, а і як уряди збільшують свою здатність запроваджувати зміни й давати раду соціальним конфліктам [15, с. 3].

У науковому дискурсі XX ст. існували інші визначення процесів модернізації, зокрема: технологічного (К. Леві-Строс), функціонального (Н. Смерз), глобального (П. Вінер). Різноманітність інтерпретацій щодо проблеми модернізації пов'язують з дослідженнями С. Айзеншта, Р. Бендікеса, А. Інселеса, У. Росту, Л. Саламона. Так, Л. Саламон зазначав, що залежно від перспективи усіх підходів, модернізація є таким процесом, що бере свій початок у технологічному, політологічному, економічному, психологічному або в соціологічному річизі чи в усіх одразу, подібно слонові в старих казках, що має змінювати свою подоби [10].

Таким чином, модернізація – це своєрідний комплекс сукупних суспільно-історичних, державно-правових, морально-психологічних зрушень, який пов'язаний із ціннісно-культурним механізмом її збагачення, зокрема демократією, політичною стабільністю, соціальним достатком, добробутом та природним розвитком особистості. Однак, необхідно констатувати той факт, що панівні визначення "модерності" спиралися на набір матеріальних цінностей, які були переважно західними.

Невдачі модернізаційної стратегії 1950–1970-х рр. щодо країн, які поступово звільнялися від колоніальної залежності, на деякий час скомпрометували й вивели термін "модернізація" з наукового обігу. Подолання цієї кризи й друге народження ідеї модернізації пов'язане з концепцією постмодернізації, котра є не лише альтернативою старій теорії, а й своєрідним наслідком і продовженням її інноваційної орієнтації.

Новий поштовх до розвитку теорія модернізації отримала після розпаду Радянського Союзу та всієї соціалістичної системи, коли постсоціалістичні країни потребували рекомендацій щодо здійснення транзиту до демократії й ринкових перетворень. Вчені визначили стадії проходження модернізації, зокрема: усвідомлення мети; консолідація зорієнтовані на модернізацію еліти; трансформації; інтеграція суспільства на новій основі [2, с. 17].

На початок XXI ст. окреслились три найбільш науково розроблені підходи до оцінювання онтологічних процесів модернізації, а саме: так звані "культурні" й "акультурні" теорії модернізації, а також "проектна" стратегія модернізації. Дослідники, які підтримують "культурні" теорії модернізації, висувують ідею стосовно різноманіття процесів модернізації в історичному часі й географічному просторі. Йдеться про ендегенний адаптаційний процес, що в окремо взятому суспільстві розгортається за ситуативним сценарієм. Тому така модернізація не має встановленого вектора розвитку, а отже, відсутні нормативні та інституційні характеристики, що забезпечують рух за цим вектором. У "акультурних" теоріях модернізація – це історично зумовлена еволюція суспільства в напрямі універсалізації її економічних і політичних підсистем, що супроводжується ускладненням їх структури та функцій суспільства загалом як складної системи. В економічних "акультурних" теоріях сучасності постулюється економічне цілепокладання. В науці державного управління обґрунтовано, що нині логіка модернізаційних процесів детермінована завданням забезпечення стійкого зростання державотворення і конкурентоспроможності в умовах міжнародної інтеграції. Зауважено, що розв'язання цього завдання здійснюється завдяки модернізаційним перетворенням ендегенного й ендегенно-екзогенного типів за власними соціокультурними підставами. У межах цієї наукової концепції набула своє теоретичного обґрунтування ідея постмодернізаційного розвитку, за якою в межах еволюційного розвитку й переходу в стадію постмодерну відбувається глобальний процес "зростання можливостей людського вибору".

Засади "проектної" стратегії ґрунтуються на системному підході, за яким локальна соціальна система постійно відчуває "виклики" зовнішнього середовища й має на них відповідним чином реагувати. Тобто будь-яке сучасне суспільство має перебувати в перманентному процесі модернізації для забезпечення свого стійкого відтворення. Тому, за проектною методологією, під модернізацією розуміють комплекс модернізаційних відповідей на виклики зовнішнього світу. При цьому органічні й властиві тому чи іншому суспільству культура, традиції, особливості й рівень історичного розвитку, безпосередньо впливають на цілі, характер і темпи модернізації, прискорюючи або стримуючи їх.

Окреслимо низку моделей реалізації проектної стратегії модернізації. Так, етатистська модель обґрунтовує необхідність активного втручання держави в соціально-економічне й політичне життя суспільства та властива процесам соціальної модернізації в країнах, що перебувають на ранніх стадіях соціальної модернізації й переходу до ринку. Неоліберальна модель органічно поєднує класичні ліберальні підходи та положення

стосовно необхідності державного втручання в соціально-економічне життя суспільства. Її засади добре розроблені, національно адаптовані щодо ряду європейських суспільств при вирішенні завдань соціальної модернізації й передбачають наявність у суспільстві, що піддається змінам, розвинених передумов для "творчої" демократії на основі ліберальних цінностей. Наукові засади кластерної моделі розробляються в економічній теорії й широко використовуються в політичних системах різного типу як модернізаційна стратегія державної політики економічного зростання. За трактуванням М. Портера, кластер є групою географічно сусідських взаємопов'язаних компаній та пов'язаних з ними організацій, які діють у певній сфері, характеризуються спільністю діяльності й взаємодоповнюваністю [8, с. 207].

На думку П. Штомпки, сучасне уявлення поняття "модернізація" є занадто широким, що заважає коректному використанню цього терміна. Учений зазначає, що в першому найширшому розумінні, модернізація – це синонім практично всіх прогресивних соціальних змін, у результаті яких суспільство просувалося вперед у своєму розвитку. Вчений включає сюди процеси індустріалізації, урбанізації, раціоналізації, бюрократизації, демократизації, домінування впливу капіталізму, розповсюдження індивідуалізму та мотивації успіху, утвердження розуму в науці тощо. У такому розумінні модернізація означає перетворення традиційного (чи доіндустріального) суспільства на суспільство, для якого характерні індустріальні технології, раціональні та секуляризовані відносини, а також високодиференційовані соціально-політичні інститути. Термін "модернізація" означає також реформи, які проводять у відсталих чи слаборозвинутих суспільствах з метою наздогнати передові, розвинуті країни, що існують з ними в одному історичному часі, в межах єдиного глобального суспільства. Крім того, П. Штомпка зауважує, що для позначення саме цих процесів є й більш вдалі терміни: "розвиток", "соціальна зміна", "прогрес" тощо [12].

В. Горбатенко наголошує на тому, що при модернізації йдеться про "набуття менш розвинутими суспільствами низки ознак, характерних для більш розвинутих суспільств, що, у свою чергу, передбачає масштабні, цілеспрямовані перетворення в усіх основних сегментах соціальної системи (в соціально-економічній, правовій, політичній сферах, соціальних відносинах, культурі, системі освіти)" [2, с. 7].

На думку деяких українських учених, модернізацією є будь-яке динамічне, свідомо регульоване і якісне покращення в соціальній, економічній, політичній сферах [7, с. 94–99]. Нині теорія модернізації трансформується в інструмент пізнання й пояснення нових шляхів розвитку на основі на-

громадження досвіду технологічно та соціально передових країн світу, що має універсальний, загальний характер і гармонійно сполучається з історичними традиціями й іншими цінностями певних суспільств. Отже, здійснюється перехід від стихійно-свідомих процесів модернізації, де свідомий елемент перебуває на другому місці, до свідомих стратегій модернізації, коли практичні дії здійснюються на основі теорії. Це дуже суттєва зміна в парадигмах соціального пізнання. Модернізаційний підхід висувається на передній план при проведенні різних реформ.

О. Михайловська визначає типи модернізації, зокрема, історичний, що складається з первинної, вторинної та третинної модернізації. Головна ідея первинної модернізації полягає в тому, що передумовою та основою її здійснення є індивідуальна свобода й автономія людини, поширення сфери її прав. Вона знаходить своє відображення в більшості концепцій громадянського суспільства й відповідає сучасним устремлінням України. Вторинна модернізація охоплює зміни, які відбуваються в державах, що розвиваються в оточенні вже високорозвинутих держав-сусідів та копіюють їх позитивний досвід. Причинами вторинної модернізації є вплив розвинутих держав, конкуренція, що загострилася, або навіть загроза втрати економічної й політичної незалежності. У кожному разі такий вплив виявляється для модернізацій цього типу вирішальним, їх розглядають як зразки для копіювання. У цих випадках процеси змін, що відбуваються в основних сферах громадського життя, різко дисонують один з одним. Вторинна модернізація характеризується й тим, що одні сфери громадського життя вириваються далеко вперед (у напрямі до найбільш розвинутих держав), а інші – перебувають у занепаді. Тому вторинна модернізація має одну перевагу порівняно з первинною: можна врахувати досвід розвинутих держав-першопрохідців та уникнути багатьох типових помилок. Тим не менше, найбільший інтерес у науковій літературі викликають концепції та погляди на модернізацію колишніх соціалістичних країн або тих, які позбулися диктатури. Для "третинної модернізації" характерний перехід до сучасних індустріально розвинутих або середньорозвинутих країн. Але їм властиве збереження багатьох ознак колишньої політичної та ідеологічної систем, що гальмує сам процес суспільних перетворень [6, с. 82].

Слід погодитися з думкою авторів стосовно того, що поняття "модернізація" поширюється не тільки на процеси переходу від традиційних суспільств до сучасних, а й на процеси вдосконалення сучасних суспільств. Оскільки будь-який механізм і технологію, зокрема й соціальну, можна вдосконалювати, роблячи їхні функції більш ефективними.

На думку автора, поглибити й розширити розуміння феномена модернізації може застосування циклічного підходу, що дає можливість його аналізу не тільки як виду соціальної динаміки, а і як однієї з фаз соціального циклу: революція – інволюція – коеволюція – еволюція – нова революція. Ці процеси є результатом свідомого й підсвідомого, стихійного відбору суспільством певного соціального досвіду та його засвоєння або відторгнення. Тож процес модернізації може мати як революційний, так і еволюційний характер. І саме цей свідомий компонент відрізняє модернізацію від інших видів трансформації суспільства. Вдала модернізація спирається на чітко сформовану стратегію її здійснення, яка, в свою чергу, ґрунтується на свідомому виборі зразків культури для наслідування.

Висновки. Узагальнення наведеного вище дало змогу зробити такі висновки. Модернізація є соціальним проектом, що спрямований на засвоєння певних соціально-технологічних новацій, введення їх у "тіло" суспільної свідомості, відносин та господарську практику, забезпечення їх домінування та ефективного використання, тобто прогрес суспільства.

Модернізація в кожній окремій країні – це не простий додаток абстрактно-універсальної схеми, а конкретна теоретична й практична модель у певних історичних умовах, яку реалізують через діяльність соціальних суб'єктів. Із цих конкретних модернізаційних проєктів викристалізуються загальні характеристики процесу модернізації, що також слугують засобом їх пізнання та регулювання в різних сферах суспільного життя. Тож модернізація – це творчо-трансформаційна функція розвитку та специфічний засіб оновлення суспільств, що ніколи не завершиться в глобальному вимірі.

Список використаної літератури

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – Москва : Прогресс, 1990. – С. 644–706.
2. Горбатенко В. П. Модернізація українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / В. П. Горбатенко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 1999. – 36 с.

3. Гриценко З. І. Історія світової та вітчизняної культури, соціологія, політологія : короткий словник термінів і понять / З. І. Гриценко та ін. ; Харків. держ. агр. ун-т ім. В. В. Докучаєва. – Харків, 1998. – 122 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / укл.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; [за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна]. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Кінг Е. Д. Часи і простори модерності (або кому потрібен постмодернізм) / Е. Д. Кінг ; [за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона] ; пер. з англ. Т. Цимбала // Глобальні Модерності. – Київ : Ніка-Центр, 2008. – 400 с.
6. Михайловська О. Специфіка здійснення інституалізації громадянського суспільства в умовах політичної модернізації в сучасній Україні / О. Михайловська // Освіта регіону. – 2010. – № 4. – С. 82–89.
7. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / за заг. ред. д. і. н., проф. А. І. Кудряченка. – Київ : НІСД, 2007. – 396 с.
8. Портер М. Конкуренция / М. Портер. – Санкт-Петербург ; Москва ; Киев : Вильямс, 2002. – 495 с.
9. Ритцер Дж. Современные социологические теории / Дж. Ритцер. – 5-е изд. – Санкт-Петербург : Питер, 2002. – 668 с.
10. Саламон Л. Всеобщая история прессы / Л. Саламон. – Санкт-Петербург : Улей, 1909. – 175 с.
11. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – 2-ге вид., випр. і доп. – Київ : Українська радянська енциклопедія, 1985. – 966 с.
12. Штомпка П. Соціологія социальных изменений / П. Штомпка. – Москва, 1996. – С. 170–171.
13. Bleck D. The Dynamics of Modernization / D. Bleck. – New York : Harper Row. – 34 p.
14. Levy M. Modernization and the structure of societies: A setting for inter national affairs / M. Levy. – Princeton, 1966 – Vol. 1–2.
15. Weiner M. Modernization: The Dynamics of Growth. Voice of Amerika Forum Lectures. – Princeton, 1966– 373 p.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2014.

Ларина Н. Б. Генезис сущности и основных теорий модернизации в научном дискурсе

В статье проанализированы основные теории модернизации, исследован генезис категории "модернизация" от XVIII в. до современности. Это позволило утверждать о том, что модернизация является творчески-трансформационной функцией развития и специфическим средством обновления общества, которое бесконечно в глобальном измерении.

Ключевые слова: глобализация, модернизация, модернизационный процесс, теории модернизации, традиционные общества, современные общества.

Larina N. The Genesis of the Essence and Fundamental Theories of Modernization in Scientific Discourse

This article examines the formation and development of the essence of the category of "modernization" and its basic theory. In the references analysis of the concept allowed affirm that the political and social aspects of modernization are interrelated, and the concept of "modernization" and "modernity" are interrelated. Sometimes opposing views on nature of modernization and peculiarities are different in studies devoted to its problem.

It is noted that in the XIX century sociologists G. Spencer and F. Tannisom defined two types of societies, foundations were founded by French sociologist Emile Durkheim, who defines solidarity as a type of social communication. So modern society characterized by "organic solidarity".

Determined that in the XX century variety of interpretations regarding the problems of modernization associated with research of S. Ayzensht, R. Bendikes, A. Inkeles, U. Rostow, L. Salamon. At the beginning of the XXI century the three most developed scientific approaches to evaluating ontological processes of modernization are outlined, namely the "cultural", "acultural" and "project" modernisation strategy. Ukrainian scientists V. Horbatenko, O. Myhaylovska, A. Kudryachenko and others believe that modernization is some dynamic, consciously controlled and qualitative improvement in the social, economic and political spheres.

Therefore, the analysis led to the conclusion that modernization is a creative feature of transitional and specific way to update societies in infinite global dimension.

Key words: globalization, modernization, modernization process, the theory of modernization, traditional society, modern society.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.758 (477)

Ю. В. Захарченко

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

СВІТОГЛЯДНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕРКВИ ТА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ МЕДИЦИНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості світоглядних позицій Української православної церкви щодо таких понять, як медицина і здоров'я. Визначено складові духовного та фізичного здоров'я з позицій Церкви та відомих священників-лікарів, богословів. Висвітлено основні напрями діяльності Церкви та спільної діяльності Церкви й медичної галузі в контексті соціального служіння та соціального партнерства. Обґрунтовано, що зв'язок тілесного й духовного здоров'я є нерозривним, а також визначено концептуальні засади, які об'єднують діяльність медицини (державних установ), Церкви та її установ.

Ключові слова: Українська православна церква, медицина, державні установи, соціальне партнерство, світоглядні позиції.

Для виявлення світоглядних і соціальних основ взаємодії медицини й православ'я доцільно проаналізувати православне ставлення до питань здоров'я та охорони здоров'я, а також ставлення медицини до питань духовного життя. Це дасть змогу визначити те спільне, що об'єднує соціальні інститути в світоглядному вимірі, і виявити принципи, на яких тримаються й набувають подальшого розвитку зовнішні та внутрішні аспекти взаємодії двох соціальних інститутів.

Основний матеріал для аналізу належить російським дослідникам, зазвичай там, які живуть реальним церковним життям і розуміють проблеми як охорони здоров'я, так і Церкви. Це пов'язано, перш за все, з тим, що в Росії через відсутність усередині церковних, міжконфесійних проблем умови для співпраці Церкви й держави у сфері медицини були значно кращими, ніж в Україні. Крім того, швидше й ширше формувалася правова база, працювали спільноти православних лікарів, сестринств милосердя, різні добродійні й освітні суспільні інститути. Зазначену сферу досліджували такі вчені, як К. Зорін, І. Силуянова, А. Решетников, А. Черкасова, а також священники-лікарі С. Жохов, М. Обухов, С. Філімонова та ін. Водночас за останні роки у зв'язку зі стабілізацією міжконфесійних відносин в Україні та посиленням соціальної активності Церкви в суспільстві з'явилися матеріали й повідомлення в засобах масової інформації духовництва та представників медичної громадськості з проблем соціального парт-

нерства церкви й медицини. Проте ці роботи мають несистематичний характер і є швидше описовими, ніж дослідницькими.

Мета статті – розкрити особливості світоглядних підходів у сфері державно-церковних відносин у сфері медицини.

Після тривалого періоду відокремлення двох потужних соціальних інститутів – медицини й релігії, до яких мають стосунок десятки мільйонів громадян нашої держави, настав час партнерства й взаємодоповнювальної конструктивної співпраці. Початок такої співпраці за часом збігся зі святкуванням 1000-річчя з дня хрещення Русі в 1988 р. На той час наше суспільство вступало в епоху змін, які торкнулися не лише геополітичних і економічних змін, а й виразилися в реформуванні всіх без винятку соціальних інститутів, у тому числі охорони здоров'я і Церкви. Ця подія послужила приводом для нової хвилі філософсько-полемічних обговорень і публікацій. Від посилення на євангельські максими лише як на позабіологічний соціальний код, який з погляду марксизму необхідний для збереження людського суспільства як такого, до світоглядного обґрунтування принципів етичної культури лікаря на основі християнських норм [1].

Співпраця медицини й релігії, зокрема православ'я, не є чимось новим у соціальній практиці. У нашій країні багато монастирів містили лікарні, які приймали й надавали безкоштовну медичну допомогу мандрівникам, чого не могла забезпечити держава (Цей ранній період в історії медицини так і називається монастирським).

Значущим явищем у суспільному житті в XIX ст., у передреволюційний час, був рух сестер милосердя, який зароджувався в храмах і монастирях та охоплював найрізноманітніші верстви населення – від знаті до простих людей. Поняття “медичина” і “охорона здоров’я”, так само як і “релігія” і “церква”, не синонімічні. Часто згадуваний соціальний інститут медицини розуміють як охорону здоров’я. Говорячи про релігію, аналогічно використовують поняття “церква”. Проте і в тому, і в іншому випадку ми розуміємо, що це не одне й те саме [2].

Згідно з православним віровченням, людина є єдністю трьох складових – духу, душі й тіла, і такі поняття, як “здоров’я” і “хвороба”, застосовні щодо кожного із цих компонентів. Дух визнається вищим початком у природі людини, до сфери духу належать стосунки між людиною і Богом та всі ті категорії, які пов’язані із цими стосунками (наприклад, совість, любов, обов’язок). Коли говорять про душу, то мають на увазі емоційну сферу особи. З духом і душею тісно пов’язана фізична, тілесна складова людини. (Детальний богословський виклад цієї теми дав професор-хірург, архієпископ, прославлений у лику святих, В. Ф. Войно-Ясенецький). І хоча духу відводиться чільне місце у складі людини, плоть також має своє важливе значення. “Ти влаштував нутроці мої і виткав мене в чреві матері моєї. Славу Тебе, тому що я дивно влаштований” – так звертався до Бога Псалмоспівець Давид. “Здоров’я і добробут тіла дорожчі за всяке золото, і міцне тіло краще за незчисленне багатство”. І подібних за значенням цитат зі Священного Писання можна було б навести немало [3].

Церква визнає необхідною турботу про здоров’я, і не лише тілесного, а й душевного та духовного. У Біблії (а саме в книзі Ісуса сина Сирахова, гл. 18, вірш 19) вказано: “Раніше хвороби піклуйся про себе” [4].

Чіткий погляд на це питання виражений в “Основах соціальної концепції Руської Православної Церкви”, прийнятої на Архієрейському Соборі 2000 р.: “Проблема здоров’я особи і народу не може для Церкви бути зовнішньою, суто соціальною, оскільки безпосередньо співвідноситься з її посланництвом у світі, пошкоджені гріхом і недугами. Церква покликана в співпраці з державними структурами і зацікавленими суспільними колами брати участь у виробленні такого розуміння охорони здоров’я нації, при якому кожна людина могла б здійснити своє право на духовне, фізичне, психічне здоров’я і соціальне благополуччя при максимальній тривалості життя” [5].

Здоров’я, згідно з православним вченням, – дар Божий. Тому і ставитись до нього православне віровчення закликає як до цінності. Невідповідне ставлення до здоров’я призводить до його втрати – хвороби. У деяких випадках зв’язок між гріхом (не-

належною поведінкою, думками) і хворобою яскравий та очевидний (наприклад, при зловживанні алкоголем) [6].

Хвороба не завжди буває викликана гріхами самої людини. Так, слабе дитя, що народилося в матері, яка палить і п’є, страждає саме через неї.

В інших випадках причинно-наслідкові зв’язки при втраті здоров’я не настільки помітні. У православному богослів’ї немає однозначного твердження, що будь-яка хвороба пов’язана безпосередньо з гріхом. Але якщо у волі Божій дати здоров’я, то в Його ж волі здоров’я й обмежити [7].

Хвороба не розглядається як виключно негативне явище. Навпаки, православ’я закликає розглядати вищий, духовний сенс людського страждання й завдяки цьому примиряє людину з її хворобою (Детальний богословський вміст цього питання викладено священиком С. Жоховим).

Християнство регламентує життя людини, дає йому певні рекомендації в усьому, що стосується його праці, побуту, соціальної активності тощо. Регламентація дає вірянину уявлення про те, що є нормою, а що – відхиленням від неї (не лише у сфері здоров’я, більшою мірою це стосується духовного життя). Гріхам – таким як ненажерність, гнів, смуток, пихатість, гордість – протиставляються чесноти – відповідно, стриманість, лагідність, радість, упокорювання, любов [8].

“Гріх можна розглядати як ґрунт для аномальних особових реакцій, стресів, особових конфліктів і етично негативних емоцій, а отже, тих соматичних і психічних захворювань, які з ними пов’язані” [6]. Пристрасті, тобто гріховні стани душі – наприклад, озлобленість, заздрість, гордість, – ведуть до хвороб. Досвід Церкви, що свідчить про це, узагальнений, проаналізований і викладений Н. Д. Гур’євим.

Християнин контролює емоційну, вольову сферу своєї особи й тим самим, фактично, слідує принципам, які в медицині об’єднуються поняттям саногенного (від слова “саногенез”) мислення.

Особливо слід розглянути питання православного ставлення до деяких хвороб і шкідливих звичок. На першому місці тут – зловживання алкоголем. Саме по собі вживання вина (і взагалі алкогольних напоїв) не є негожим. “Вино корисне для життя людини, якщо питимеш його помірно. Що за життя без вина? Воно створене на радість людям. Відрада серцю і вітіха душі – вино, що помірно вживається вчасно; жаль для душі – вино, коли п’ють його багато...”. Пияцтво недвозначно засуджується Церквою [9].

Дуже важливим є питання соціального служіння, яке підтверджено словами Христа: “Не благаю, щоб Ти узяв їх від світу, але щоб зберіг їх від зла... Як Ти послав мене в світ, так і Я послав їх в світ”.

Тому і практика служіння хворим вітається Церквою. "Церква благословляє православним братерством і сестринством милосердя нести послух в клініках та інших установах охорони здоров'я, а також сприяє створенню лікарняних храмів, церковних і монастирських лікарень, щоб медична допомога на всіх етапах лікування і реабілітації поєднувалася з пастирським піклуванням. Церква закликає мирян надавати посильну допомогу хворим, яка покриває людські страждання милуючою любов'ю і турботою".

Ми не торкаємось теми посту і його впливу на здоров'я. У православній літературі є чимало свідчень про позитивний вплив посту не лише на духовне, а й тілесне здоров'я. Існує значна кількість джерел з висловами авторитетних богословів за вказаною темою. Наукового соціально-медичного дослідження з цього питання в Україні доки не проводилося. Тому доцільно вважати, що тема посту як чинника впливу на здоров'я вірян вимагає окремого розгляду й наукового осмислення, враховуючи, що православний пост як релігійна практика – це не лише і не тільки "дієта", скільки комплекс духовно-тілесних вправ.

Аналіз показує, що в ставленні Церкви до питань охорони здоров'я можна виділити такі принципи:

- 1) визнання здоров'я як істотного блага, збереження якого є обов'язком християнина;
- 2) підтримка основ саногенного мислення;
- 3) неприйняття таких форм поведінки, які завдають шкоди здоров'ю особи й суспільства;
- 4) затвердження необхідності лікування та формування прихильності до нього в разі хвороби;
- 5) етична оцінка методів лікування й неприйняття тих методів, які не проходять перевірку за критерієм моральності;
- 6) невтручання в суто медичні питання (визнання кордонів своєї компетенції в пізнанні людини та в способах дії на її здоров'я);
- 7) пошана до праці медичних працівників;
- 8) визнання важливого місця соціального служіння, зокрема догляду за хворими, у житті православного християнина.

Здоров'я та хвороба – це ключові поняття в медицині. Згідно з визначенням ВООЗ, здоров'я – це стан фізичного, духовного й соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб і фізичних дефектів. Надзвичайно важливо зазначити, що духовне благополуччя, яке впливає із цього визначення, є необхідним компонентом здоров'я. Крім того, поняття здоров'я враховує й соціальну сторону людського буття. Іншими словами, людина лише тоді здорова, коли в неї немає соматичних розладів, і

коли вона живе повноцінним духовним та соціальним життям.

Виходячи з результатів проведеного аналізу, ставлення медицини до питань духовного життя може бути виражене таким чином:

1. Медицина визнає наявність духовної складової людського буття й визначає духовне благополуччя необхідним компонентом здоров'я.

2. Духовна складова людської особи виходить за межі компетенції медицини.

Висновки. Отже, можна дійти висновку, що світоглядні основи взаємодії медицини й релігії полягають у такому:

а) медицина й релігія мають спільний об'єкт інтересів – це людина і її життя. Важливими є наявність фізичної й нефізичної (у тому числі духовної) складових людської особи. Вони належать до здоров'я людини як до комплексного поняття, що враховує фізичне й не лише фізичне благополуччя;

б) медицина й релігія мають межі компетенції в своїй турботі про людину. Компетенція медицини – це, переважно, лікування патології, що виникає у сфері фізичного буття людини, а також душевних (не духовних) розладів. Компетенція релігії – лікування духовної складової особи, меншою мірою – душевних розладів [10].

Взаємодія медицини і релігії полягає у взаємному доповненні у зв'язку з тим, що їх сфери компетенції доповнюють одна одну. Разом релігія і медицина, об'єднуючи сили, здатні впливати на трискладове буття людини – на її дух, душу й тіло. Взаємне доповнення медицини та релігії дає простір для збагачувального впливу на мікрооточення пацієнта, а також для реалізації зовнішніх аспектів взаємодії соціальних інститутів.

Список використаної літератури

1. Антоний, митрополит Сурожский. Жизнь, хболезнь, смерть. – Москва : Издание Зачатиивського монастыря, 1997. – 120 с.
2. Беседа святого Василия Великого о посте // Журнал Московской Патриархии. – 1968. – № 3. – С. 17–20.
3. Библия: Книги Священного Писания Старого и Нового Завета. – Москва : Российское библейское общество, 2001. – 1374 с.
4. Войно-Ясенецкий В. Ф. (архиепископ Лука). Дух, душа, тело / В. Ф. Войно-Ясенецкий (архиепископ Лука). – Симферополь, 2002. – 412 с.
5. Горянов Д. (епископ Тихвинский). Библейская антропология и медицина / Д. Горянов (епископ Тихвинский) // Православие и проблемы биоэтики. – Москва : Жизнь, 2001. – Вып. 1. – 128 с.
6. Гурьев Н. Д. Страсти и их воплощение в соматических и нервно-психических заболеваниях / Н. Д. Гурьев. – Изд-во

- Макариев-Решемської обители, 1998. – 160 с.
7. Днепропетровская епархия: информ.-справоч. изд. – Днепропетровск, 2008. – 200 с.
 8. Жаркив Н. М. Психиатрия : учебник / Н. М. Жаркив, Ю. Г. Тюльпин. – Москва : Медицина, 2000 р.
 9. Жохов С. (священник). Христианское отношение к болезням и лечения / С. Жохов (священник). – Москва : Даниловский благовестника, 1996. – 64 с.
 10. Зорин К. В. Встань и ходи: Шаги к выздоровлению / К. В. Зорин. – 2-е вид. – Москва : Российский Хронограф, 2000. – 192 с.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2014.

Захарченко Ю. В. Мировоззренческие основы взаимодействия Церкви и государства в области медицины на современном этапе государственно-церковных отношений Украины

В статье исследованы особенности мировоззренческих позиций Украинской православной церкви относительно таких понятий, как медицина и здоровье. Определены составляющие духовного и физического здоровья с позиций церкви и известных священников-врачей, богословов. Освещены основные направления деятельности Церкви и совместной деятельности Церкви и медицинской отрасли в контексте социального служения и социального партнерства. Обоснованно, что связь телесного и духовного здоровья является неразрывной, а также определены концептуальные принципы, объединяющие деятельность медицины (государственных учреждений), Церкви и ее учреждений.

Ключевые слова: Украинская православная церковь, медицина, государственные учреждения, социальное партнерство, мировоззренческие позиции.

Zaharchenko Y. World View Bases of Cooperation of Church and State in Area of Medicine on the Modern Stage State Church Relations of Ukraine

In the article the features of world view positions of Ukrainian Orthodox Church are investigational in relation to such concepts as: medicine, health. Certainly constituents of spiritual and physical health from positions of Church and known priest-doctors, theologians. The presented position of basic directions of activity of Church and joint activity of Church and medical industry is in the context of social service and social partnership.

Grounded, that connection corporal and spiritual health is indissoluble, and also certainly conceptual principles, which to link activity of medicine (public institutions), Church and its establishments. Transformations which are today experienced by Ukrainian society require activations both state and institutes of civil society to active activity, and concrete steps, in the different spheres of public life.

To the institutes of civil society, which for today carry the ball in Ukraine we take religious organizations, in particular, Ukrainian Orthodox Church. The active collaboration of these instituciy needs, foremost, in activity in a social and humanitarian sphere, where and Church and state have general points for co-operation. Service of Church is directed on the internal, spiritual world of man, but Church never despised questions corporal and aspects which are needed man for its physical development and vital functions.

And in these questions Ukrainian Orthodox Church carries out the spiritual and missionary activity. A church does not lie up public questions and transformations of the state. In the article attention is accented on that Church and state co-operated in all times. Although Church anymore takes care the questions of the soul and spiritual development of man, for it it is also important health man, about what speech goes in Gospel and labours of otciv of Church, theologians, priest.

It is analysed, that Church and medical establishments co-operated in different times and epoches jointly helped man in a fight against illness. In fact a man consists of spirit, soul and body, and that is why indissolubly with the physiology problems of to lie problem spiritual and vice versa.

Partly exactly a spiritual dissonance results in confusions with physical health and that is why very often in treatment a man needs treatment not only standard medications which influence on the physiology state but also treatment of the soul, what Church is engaged in and can help a man in a fight against illness, and its correct perception.

Key words: Ukrainian Orthodox Church, medicine, public institutions, social partnership, world view positions.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОСИЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПОДАЛЬШОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

У статті уточнено аспекти механізмів подальшого фінансового контролю в аграрному секторі економіки України. Розглянуто напрями державної підтримки аграрного сектору економіки України. Визначено основні напрями вдосконалення подальшого фінансового контролю на підприємствах аграрного сектору економіки. Запропоновано схему контролю за цільовим використанням коштів бюджетних програм сільськогосподарськими підприємствами.

Ключові слова: аграрний сектор економіки, цільове використання, бюджетні кошти, подальший фінансовий контроль, критерії, ефективність.

Зростання аграрного сектору економіки необхідно розглядати як діалектичний результат взаємодії двох чинників: функціонування ринкового механізму в сільському господарстві та державного регулювання галузі. Практика свідчить, що на різних етапах розвитку ринкових відносин співвідношення ролей держави й ринку закономірно змінюється. Досягнення найвищих рівнів ефективності сільського господарства залежить від оптимальності впливу держави стосовно конкретних сфер і напрямів регулювання, а також "глибини" втручання в ринковий механізм. У цій статті розглянуто перспективи посилення механізмів фінансового контролю в аграрному секторі. Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю вдосконалення механізмів подальшого фінансового контролю в аграрному секторі України.

Метою статті є розробка рекомендацій щодо розвитку подальшого фінансового контролю в аграрному секторі економіки України.

Теоретичною й методичною основою дослідження стали наукові праці провідних вітчизняних і зарубіжних учених у сфері фінансового контролю: С. В. Бардаш, О. О. Дорошенко, Є. В. Мних, В. К. Симоненко, О. О. Чечуліна, І. М. Чумакова та ін.

Наукова обґрунтованість тези про те, що управлінський фактор у всіх галузях і сферах економіки є визначальним, не викликає сумнівів і підтверджується на практиці. Достатньо послатися на те, що в умовах глибокої кризи сільського господарства близько 15% аграрних господарств отримували прибуток і працювали та працюють рентабельно. Це, насамперед, зумовлено ефективним менеджментом, який уособлюють компетентні керівники цих господарств. І таких керівників уже чимало.

Розглянемо детальніше механізм контролю за бюджетними асигнуваннями. Головним розпорядником більшості бюджетних програм є Міністерство аграрної політики та продовольства України й нижчого рівня –

головні управління агропромислового розвитку обласних і районних державних адміністрацій. За цими програмами чітко не визначено умови витрачання одержувачами отриманих коштів та контролю за ними з боку головного розпорядника.

Процес здійснення подальшого державного контролю можна умовно поділити на чотири етапи: підготовчий, організаційний, робочий, реалізаційний.

Розглянувши проблеми, що виникають при здійсненні подальшого державного фінансового контролю, автором встановлено основні чотири чинники, що впливають на його результативність [8]:

1. Ступінь систематизації процесу подальшого державного фінансового контролю.
2. Рівень взаємодії контролюючих органів.
3. Рівень кваліфікації кадрів.
4. Рівень автоматизації процесу подальшого державного фінансового контролю.

За допомогою детермінованого факторного аналізу автором розроблено дворівневу детерміновану факторну систему.

Комплексним показником цієї системи є рівень результативності подальшого державного фінансового контролю. Формою залежності між результативним показником і чинниками першого рівня є мультиплікативна модель.

При цьому кожен чинник виражений у вигляді коефіцієнта, що має кількісний вираз, а результативний показник визначається як добуток чинників першого рівня.

Урахування аспектів теоретико-методологічних основ державного фінансового контролю й організаційно-економічних передумов його вдосконалення повинен привести до забезпечення результативності організації подальшого державного фінансового контролю під час ревізій підприємств аграрного сектору економіки.

Організація системи державного фінансового контролю підприємств аграрного сектору економіки, що ефективно діє, є нагальною вимогою сучасної суспільно-політичної й соціально-економічної ситуації в Україні.

Цільові бюджетні кошти з Міністерства аграрної політики та продовольства України надходять у розпорядження управління агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій, які розподіляють їх між управліннями агропромислового розвитку районних державних адміністрацій. Створені конкурсні комісії при управліннях агропромислового розвитку обласних та районних державних адміністрацій здійснюють попе-

редній документальний контроль за об'єктивністю наданих документів і фактичними перевітками (з виїздом на об'єкти, що підпадають під бюджетні цільові програми), що дають право на отримання державних дотацій та субсидій [85]. Механізм контролю за наданням сільськогосподарським підприємствам бюджетної підтримки та її цільовим використанням наведено на рис. 1.



Рис. 1. Модель механізму контролю за наданням сільськогосподарським товаровиробникам бюджетної підтримки та її цільовим використанням (розроблено автором)

Вважаємо за доцільне навести структурно-логічну схему контролю за поверненням бюджетних коштів у разі їх нецільового ви-

користання, яка дасть можливість простежити всі етапи та послідовність відображення таких господарських фактів (рис. 2).

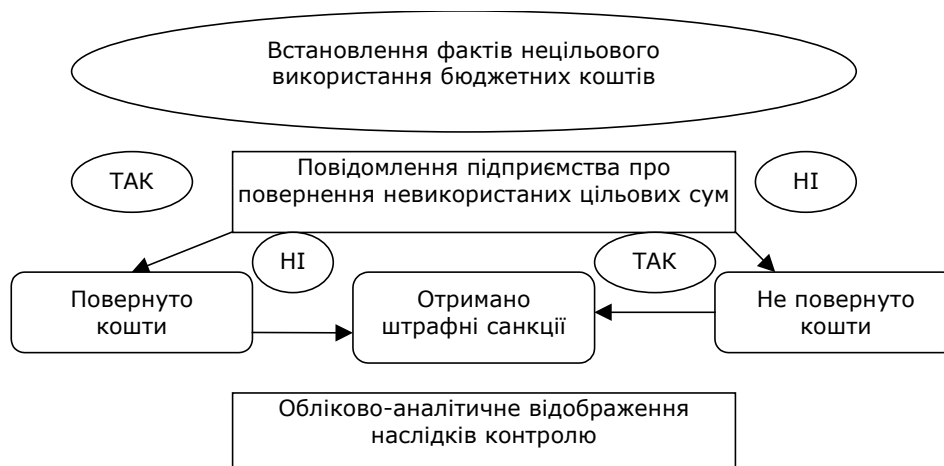


Рис. 2. Структурно-логічна схема контролю за поверненням бюджетних коштів у разі їх нецільового використання

У зв'язку з процесами інтеграції України до СОТ внутрішня фінансова політика потребує змін та адаптації до прийнятих нею стандартів і вимог країн-членів. Особлива роль відводиться бюджетній підтримці аграрного сектору економіки, оскільки саме від ефективності діяльності сільськогосподарських підприємств та виробництва ними достатньої кількості сільськогосподарської продукції залежить життєбезпека країни. Саме держава повинна створити умови для можливого розвитку та ефективного господарювання аграрників, застосовуючи механізм ринкових важелів (регулювання цін,

субсидії, пільгове оподаткування, дотації) і здійснюючи цільове програмне фінансування. З метою посилення контрольної функції обліку доцільно внести зміни до чинного нормативно-правового поля та фінансової звітності для сільськогосподарських підприємств.

Узагальнені показники видатків зведеного бюджету, податкових та митних пільг, які за своєю суттю можна вважати державною підтримкою, а отже, підлягають контролю, подано в табл. 1. Вони свідчать про суттєві фінансові ресурси, спрямовані на такі цілі в бюджеті країни.

Таблиця 1

Напрями державної підтримки, млн грн

Напрями	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2012 р. у % до 2010 р.
Податкові пільги	37 127	58 764	48 659	131,6
Митні пільги	21 950	43 900	42 943	195,6
Видатки і кредитування зведеного бюджету на економічну діяльність	43 832	57 124	62 377	142,3
Всього	102 909	159 788	153 979	149,6
Державна підтримка у % до доходів зведеного бюджету	32,7	47,7	34,6	-
Державна підтримка у % до ВВП	9,5	12,3	10,9	-

До державної підтримки слід зарахувати також державні гарантії в складі показників, оскільки вони безпосередньо не впливають на відповідні втрати або видатки бюджету. За даними Міністерства фінансів України, ці обсяги за всіма галузями національної економіки в 2009 р. становили 32,9 млрд грн, у 2010 р. – 10,1 млрд грн, у 2012 р. – 75,3 млрд грн [11].

Підприємства сільського господарства одержували третину всієї підтримки у вигляді податкових пільг, 11–12% прямої бюджетної підтримки, а в 2012 р. – 32% усіх державних гарантій підприємствам.

Під час формування методики контролю за ефективністю державної допомоги сільськогосподарським товаровиробникам слід оцінювати результативність такої допомоги з урахуванням норм та цільових орієнтирів

міжнародної практики й норм європейського законодавства.

Розвиток законодавства ЄС у сфері державної допомоги аграрному сектору та відповідних управлінських процедур дав змогу виробити принципи її надання, які спрямовують витрачання бюджетних коштів, по-перше, на зростання ролі економічних критеріїв у прийнятті рішень щодо сумісності допомоги зі спільним ринком; по-друге, на поєднання політичних та економічних інтересів у прийнятті цих рішень [11].

У методиці контролю за державною допомогою сільськогосподарським товаровиробникам доцільно спрямувати контрольні дії на оцінювання реалізації принципів законодавства ЄС у сфері державної допомоги, викладені в Лісабонському договорі ЄС (табл. 2).

Таблиця 2

Оцінка державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників під час контролю за використанням бюджетних коштів

№	Критерії оцінювання	Сутність
1	Цільовий характер підтримки	Державна допомога повинна бути спрямована на виконання чітко визначених завдань, проблем соціально-економічного розвитку, які обґрунтовано неможливо вирішити без одержання державної допомоги. Державна допомога повинна бути спрямована на створення нових виробничих потужностей, нових робочих місць, технологій
2	Адекватність підтримки	Обсяг, форма та механізм надання підтримки повинні бути адекватними проблемі, на вирішення якої ця підтримка спрямована
3	Зміна поведінки одержувача	Завдяки державній допомозі одержувач повинен розпочати, здійснити діяльність, яка була б неможливою без державної допомоги, або можливості розпочати цю діяльність є обмеженими. Державна допомога повинна бути спрямована на здійснюватиме в будь-якому разі та в такому самому обсязі, як і без допомоги, не є прийнятною
4	Спрямованість на допомогу розвитку, а не збитки	Державна допомога, як правило, не повинна компенсувати поточні витрати суб'єктів господарювання, особливо тих, що працюють збитково, перебувають у стадії банкрутства. Водночас державна допомога повинна бути спрямована на часткове відшкодування вартості проекту, що реалізовує її одержувач
5	Результативність	Виробничі потужності, робочі місця тощо, досягнуті завдяки державній допомозі, повинні зберігати своє призначення впродовж наступних декількох років
6	Відсутність спотворення конкуренції	Позитивні наслідки державної допомоги для розвитку економіки повинні бути збалансованими з можливими негативними наслідками для стану економічної конкуренції

Приклад реалізації під час контролю за першим критерієм "Цільовий характер підтримки" можливий, коли державні аудитори оцінюватимуть досягнення використання бюджетних коштів з урахуванням усіх напрямів її надання:

- підтримка товарного виробництва та підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарства;
- підтримка дрібних товаровиробників, підприємців-початківців, сімейних ферм та кооперативних об'єднань;
- охорона земель і раціональне використання сільськогосподарських угідь;
- встановлення цін підтримки на окремі види сільськогосподарської продукції;
- розвиток ринкової інфраструктури;
- підтримка місцевих ініціатив розвитку сільських територій та якості життя на селі;
- розвиток аграрної науки та впровадження у виробництво новітніх технологій виробництва сільськогосподарської продукції, догляду за тваринами, систем обробітку ґрунту тощо [3].

Критерій оцінювання "Адекватність проблеми", відображений у табл. 2, як складова методики контролю за використанням бюджетних коштів передбачає оцінювання їх обсягів у часі та динаміці. Так, відповідно до Закону України "Про державний бюджет України на 2012 рік", на пряму підтримку сільськогосподарства було передбачено спрямування 2,82 млрд грн, що на 31% менше, ніж у 2011 р. Зрозуміти, чи відповідає така тенденція завданням державної підтримки, можна, проаналізувавши стан асигнування в цій сфері. За наслідками контролю Рахункової палати України було встановлено, що обсяги виділених асигнувань у сфері підтримки АПК не було використано повністю, а в результаті неефективного внутрішнього контролю за використанням коштів загального фонду держбюджету та надходження коштів у кінці року до державного бюджету поверталися як невикористані сотні мільйонів гривень [2; 5].

Оцінюючи витрати бюджету за критеріями, сформованими відповідно до принципів надання допомоги в європейському законодавстві, процедури контролю уникають зайвої ускладненості, стають більш передбачуваними та ефективними.

Результатом контролю за державною підтримкою сільськогосподарських товаровиробників мають бути висновки щодо дієвості нормативної бази, фінансування та реалізації заходів підтримки за такими параметрами:

- наявність втрат держави (використання державних ресурсів);
- наявність вибіркового підходу при виділенні допомоги;
- наявність вигоди для одержувача;
- наявність впливу на конкуренцію та торгівлю.

Це, насамперед, створить можливість переглянути обсяги підтримки й вивільнити, таким чином, фінансовий ресурс, на основі якого можуть бути створені нові, сучасні інструменти підтримки, які відповідають потребам структурних реформ в Україні та міжнародним стандартам.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що необхідність використання нових форм і механізмів контролю пов'язана, зокрема, з тим, що контрольним органам необхідно контролювати не тільки правомірність витрачання та цільове призначення використовуваних бюджетних коштів, а й основну діяльність установи (організації) з погляду ефективності витрат на її здійснення. Для вирішення цього завдання в кожній установі або організації повинен функціонувати налагоджений механізм внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту.

Будь-яке вдосконалення створеної системи державного контролю повинно стосуватись не перебудови такої системи, а лише вдосконалення організаційно-методологічних засад функціонування такої системи. З урахуванням зазначеного запропоновано такі напрями вдосконалення організаційних і методологічних засад державного фінансового контролю:

- удосконалення діяльності підконтрольних органів шляхом чіткого визначення їх функцій і повноважень;
- законодавче врегулювання питань формування системи державного внутрішнього фінансового контролю;
- створення спеціальних підрозділів, основною метою яких є уточнення й узгодження понятійного апарату державного внутрішнього фінансового контролю та видавництво робочих глосаріїв з цієї тематики;
- встановлення механізму запровадження внутрішнього аудиту в підконтрольних органах;
- забезпечення тісного зв'язку системи державного внутрішнього фінансового контролю з міжнародними контролюючими організаціями;
- формування дієвої системи аналізу стану системи державного внутрішнього фінансового контролю з метою виявлення відхилень від бажаного стану та знаходження резервів підвищення ефективності функціонування;
- підвищення уваги до процесу гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі державного внутрішнього фінансового контролю.

Список використаної літератури

1. Бородіна О. На яку модель аграрного сектора має орієнтуватися Україна у стратегічній перспективі? [Електронний ресурс] / О. Бородіна, І. Покопа. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/promyshliennost/na-yaku-model-agrarnogo>

- sektora-maye-orientuvatisya-ukrayina-u-strategichniy-perspektivi-_.html.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page3>.
 3. Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Че-чуліна, Ян ван Тайнен, І. К. Дрозд та ін. – Київ : Кафедра, 2011. – 120 с.
 4. Гетманець О. П. Контрольні повноваження Міністерства фінансів України в бюджетному процесі [Електронний ресурс] / О. П. Гетманець // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 75–80. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09gopfbp.pdf>.
 5. Гомаз І. О. Контроль якості аудиторських послуг в Україні / І. О. Гомаз // Управління розвитком. – 2012. – № 17 (128). – С. 83–84.
 6. Дашковська І. Розчарування високим урожаєм / І. Дашковська // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – № 26. – 32 с.
 7. Державна казначейська служба України : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?curDir=185635>.
 8. Дрозд І. К. Державний фінансовий контроль / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. – Київ : Імекс ЛТД., 2007. – 213 с.
 9. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>.
 10. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/uk/publish/article?art_id=39878&cat_id=32565.
 11. Рахункова палата України. Офіційний сайт. Про результати аналізу використання коштів Державного бюджету України, виділених на державну підтримку АПК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16720005>.
 12. Рахункова палата України. Офіційний сайт. Про результати аудиту виконання заходів державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf.
 13. Тулуш Л. Податкові пільги для АПК: скасувати не можна модернізувати [Електронний ресурс] / Л. Тулуш. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/promyshliennost/podatkovii-pilgi-dlya-apk-skasuvati-ne-mozhna-modernizuvati-_.html.
 14. Черніков О. Д. Національний інститут стратегічних досліджень. Модернізація системи державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні : аналітична доповідь / за ред. к. е. н., с. н. с., Засл. економіста України Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2013. – 28 с.
 15. Чумакова І. Система внутрішнього контролю в аудиторській компанії / І. Чумакова // Незалежний аудитор. – 2013. – № 7 (18). – С. 46.
 16. Щодо розбудови механізмів державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] / О. В. Собкевич, В. М. Русан, А. Д. Юрченко. – Київ : НІСД, 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/910>.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014.

Куренная Т. А. Перспективы усиления механизмов последующего финансового контроля в аграрном секторе

В статье уточнены аспекты механизмов последующего финансового контроля в аграрном секторе экономики Украины. Рассмотрены направления государственной поддержки аграрного сектора экономики Украины. Определены основные направления совершенствования последующего финансового контроля на предприятиях аграрного сектора экономики. Предложена схема контроля над целевым использованием средств бюджетных программ сельскохозяйственными предприятиями.

Ключевые слова: аграрный сектор экономики, целевое использование, бюджетные средства, последующий финансовый контроль, критерии, эффективность.

Kurenaya T. Prospects for Further Strengthening the Mechanisms of Financial Control in the Agricultural Sector

The article deals with the prospects for strengthening mechanisms of subsequent financial control in the agrarian sector. Background research is caused by necessity for further improvement of the mechanisms subsequent financial control in the agrarian sector of Ukraine.

Refined aspects of the mechanisms of subsequent financial control in the agrarian sector of Ukraine. Considered directions of state support for the agrarian sector of Ukraine. Determined the

main directions of improvement subsequent financial control in enterprises of the agrarian sector. Offered the scheme of control of target using funds of budget programs by farms.

The agrarian sector growth should be seen as the result of dialectical interaction of two factors: the functioning of the market mechanism in agriculture and state regulation of industry. Practice shows that at different stages of development of market relations correlation of roles of state and market changes regularly. Achievement of the highest level of efficiency of agriculture depends on the optimality of the state influence on specific areas and direction of regulation and "depth" interference in the market mechanism. Using a deterministic factor analysis, the author developed a two-tier deterministic factor system.

The complex indicator of the system is level of effectiveness of subsequent financial control. The form of dependence between the effective indicator and the factors of the first level is the multiplicative model.

The need to using new forms and control mechanisms connected with the fact that the control authorities must control not only the legality of expenditure and the purpose of the using of budgetary funds, but the basic of activities of the institution (organization) in view of effectiveness of expenditures for its implementation. For solving this problem in each institution or organization should function organized mechanism of internal control and internal audit.

Any improvement of state control system should not apply to the restructuring of the system, but only improve organizational-methodological principles of functioning of such a system. That is why offered following directions of improvement of organizational-methodological principles of state financial control:

- improvement of activities controlled authorities by a clear definition of their functions and powers;
- legal regulation of the formation of public internal financial control system;
- creation of special units, the primary purpose of which is refinement and coordination of conceptual device of state internal financial control and publishing business glossaries on the subject;
- establishing the mechanism of implementation of internal audit in controlled authorities;
- ensuring the close connection of state internal financial control system with international control organizations;
- forming efficient analysis system of state internal financial control to detect deviations from the desired condition and finding the reserves for improving the effectiveness of functioning;
- increasing attention to the process of harmonization of internal control and internal audit in the system of state internal financial control.

Key words: agrarian sector of housekeeper, having a special purpose use, budgetary facilities, subsequent financial control, criteria, efficiency.

РЕЗЕРВ ВИЩИХ КЕРІВНИХ КАДРІВ – ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено сутність та основні характеристики механізмів формування позитивного іміджу органів державного управління; проаналізовано один із його пріоритетів – резерв вищих керівних кадрів (далі – РВКК), який характеризується відбором, оцінюванням та спеціальною управлінською підготовкою групи перспективних фахівців, здатних до професійної керівної діяльності.

Ключові слова: резерв вищих керівних кадрів, позитивний імідж державного управління, механізми формування позитивного іміджу державного управління.

Важливою для України на сучасному етапі її розвитку є робота з РВКК, адже програма реформ "Стратегія-2020" [8] передбачає розробку та реалізацію близько 60 реформ і спеціальних програм, які мають якісно покращити рівень життя в державі. Для цього українське суспільство справедливо ставить вимогу перед органами державного управління про необхідність очищення влади [11] на засадах: законності; комплексного здійснення правових, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів із перевірки; невідворотності відповідальності суб'єктів перевірки за вчинення корупційних та інших правопорушень; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації заходів із перевірки; участі громадськості у заходах із перевірки, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів (ст. 2).

Очікується, що така перевірка суб'єктів, які підлягають перевірці, здійснить "очищення" влади та сприятиме поверненню довіри до неї громадян як однієї з базових характеристик іміджу державного управління.

Удосконаленню механізмів оновлення вітчизняної кадрової політики приділено достатньо уваги вітчизняними науковцями. Зокрема, Ю. Сурмін у своїй статті "Сучасна кадрова політика в Україні: контур проблем реалізації" стверджує, що "становлення нової кадрової політики містить у собі декілька складових: постійне вдосконалення її інтелектуального змісту; створення її нормативно-правової бази; розробку програм кадрового розвитку України; вдосконалення загальнонаціональної кадрової системи; проектування і впровадження у суспільстві сучасних кадрових технологій" [15, с. 16–19].

Найважливішими функціями нової кадрової політики в Україні визнається: накопичення та реалізація кадрового потенціалу; регулювання кадрової системи; управління відбором, підготовкою, розміщенням і просуванням

кадрів; діагностування ситуації в кадровій роботі, виявлення проблем і потреб у кадрах; запровадження кардинальних змін у роботі з кадрами, удосконалення всіх її складових.

Успіх перспективних реформ залежить від рівня професійної компетентності вищих керівних кадрів системи державного управління, їх здатності до креативного мислення, прийняття ефективних рішень у нестандартних ситуаціях, застосування інноваційних підходів у роботі тощо. Тому особливого значення набуває відбір, оцінювання та спеціальна управлінська підготовка РВКК й приділення уваги цьому питанню в новому Законі України "Про державну службу".

Мета статті – визначити сутнісні характеристики механізмів формування позитивного іміджу державного управління та актуалізувати увагу на спеціальній управлінській підготовці РВКК в Україні.

Імідж – це "емоційно забарвлений образ чогось або когось, що склався в масовій свідомості і має характер стереотипу, володіє значними регуляторними властивостями, який викликає відповідні враження і здійснює сильний вплив на внутрішній світ людини" [1]. Уточнюючи це поняття для державних службовців як представників органів державного управління, зазначимо, що імідж державних службовців – це відображення не лише їхніх особливостей, а й професії, поведінки та особистісно-ділових якостей. Формування іміджу державних службовців відбувається в процесі їх діяльності, тісно пов'язане з етичною культурою та системою зв'язків із громадськістю, забезпечується відповідними організаційними, історичними, ресурсними й професійними чинниками.

З'ясовано, що до організаційних чинників формування іміджу державних службовців науковці зараховують наявність структур і спеціалістів з питань сучасних комунікативних заходів; до історичних – традиції та інформаційну культуру; до ресурсних – фінансування цього виду діяльності; до професійних – спеціальну попередню підготовку фахівців у сфері комунікацій [2, с. 169].

У зв'язку із цим важливими є відбір та спеціальна управлінська підготовка РВКК для формування позитивного іміджу державного управління України.

Аналізуючи такий механізм формування позитивного іміджу державного управління, як підготовка РВКК, зазначимо, що імідж складається з *базису, зовнішнього, внутрішнього та психологічного чинників* [4, с. 95].

Зокрема, *базисний (чи фундаментальний)* чинник позитивного іміджу характеризується системою відповідних принципів і стандартів, якими керуються всі працівники. Такі стандарти та принципи мають бути чітко сформульовані, викладені письмово й доведені до кожного співробітника.

Для системи державного управління України *фундаментом* формування її позитивного іміджу є відповідність принципів державного управління, визначених Конституцією України [3, чинному законодавству та нормативно-правовим актам, що характеризують поведінку керівних і відповідальних працівників в органах державної влади (ОДВ) та органах місцевого самоврядування (ОМС). Це, зокрема, Закони України "Про правила етичної поведінки" [12], "Про державну службу" [9], "Про засади запобігання і протидії корупції" [10], Загальні правила поведінки державних службовців [6] тощо.

У ході аналізу цих законодавчих та нормативно-правових актів нами з'ясовано, що Загальні правила поведінки державних службовців [6] не є достатньо чіткими, прозорими та зрозумілими. Тому ми вважаємо, що вони потребують уточнення й доповнення, зокрема, такими принципами, як: формування довіри до влади; повага до інших громадян; пріоритетність верховенства права; сумлінне виконання своїх посадових обов'язків.

Удосконалення сучасного вітчизняного законодавства та нормативно-правової бази діяльності державних службовців як представників органів державного управління є одним із механізмів формування їх позитивного іміджу. А відбір талановитої, патріотично налаштованої, професійно підготовленої молоді до виконання завдань у галузі державного управління, на наш погляд, сприятиме формуванню позитивного іміджу державного управління країни загалом.

Зовнішнім чинником формування позитивного іміджу державного управління є якість управлінських послуг, які отримують громадяни і які є найважливішим елементом його ділової репутації. Аналіз, відповідно, праць науковців із загальної теорії іміджології та управління репутацією свідчить, що зовнішній імідж формується такими інструментами, як висвітлення суспільної діяльності представників ОДВ та ОМС і їх керівництва в засобах масової інформації, спонсорськими акціями.

Враховуючи результати проведеного нами в Національній академії державного управління при Президенті України у 2011–2013 рр. аналізу вітчизняної практики

роботи державних службовців – учасників програми Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" [13], наголошуємо на:

- недосконалості системи зворотних зв'язків на рівні відносин суспільства та органів державного управління;
- недостатньому досвіді роботи в громадських організаціях;
- низькому рівні морально-етичних якостей, що спричиняє низький рівень довіри до органів державного управління.

Внутрішнім чинником формування позитивного іміджу державного управління є сформовані відносини персоналу й керівництва, загальне спрямування, атмосфера. У ширшому розумінні – це і фінансове планування, і кадрова політика всередині системи державного управління, ОДВ та ОМС, орієнтація та тренінги співробітників тощо. Для формування позитивного внутрішнього іміджу державного управління важливими, на наш погляд, є такі цілеспрямовані програми, як підвищення кваліфікації, спеціалізоване навчання персоналу, програми заохочення співробітників. Реалізація цих програм створює у співробітників сталі уявлення про систему державного управління, її діяльність і стандарти; озброює персонал знаннями та мотивацією, необхідними для представлення системи перед громадянами країни, орієнтує на професійне й компетентне виконання своїх обов'язків, підвищує значущість персоналу у формуванні іміджу.

Одним із таких механізмів формування позитивного внутрішнього іміджу державного управління є робота з РВКК. На прикладі діючого у 2011–2013 рр. в Україні Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" [13] нами з'ясовано, що більшість із відібраних претендентів – це особи, які мають спеціальну вищу освіту у галузі державного управління (41%); вільно володіють однією з іноземних мов країн – учасниць ЄС (100%); мають досвід роботи на державній службі (66,6%); мають досвід роботи в бізнесі (25,4%); мають досвід роботи у громадських організаціях (8%) [14].

У ході проведеного нами опитування учасників ПКР "Нова еліта нації" з'ясовано, що основними цілями їхньої участі в конкурсному доборі стали:

- мотивація для вдосконалення власного рівня компетентності (25%);
- визначення індивідуальних переваг та усунення недоліків (32%);
- вибір напрямів самовдосконалення та самореалізації (43%) [14].

Важливими чинниками формування позитивного іміджу державного управління є також *психологічні (невідчутні)* інструменти. Вони характеризуються ставленням персоналу до роботи, його емоційним настроєм, який впливає на репутацію органів державного управління, на ставлення до них громадян, адже саме вони формують певну атмосферу прихильності, уваги та позитивного сприйняття. Невідчутний імідж ґрунтується

на відчуттях, емоційному сприйнятті діяльності органів державного управління та його продуктів громадянами країни.

Підтвердженням цього є результати дослідження Р. Ж. Бурке та Е. Десч, що зробили спробу проаналізувати, яким організаціям віддають перевагу особи, котрим властиві висока амбіційність, чітко виражена потреба в досягненнях, постійний брак часу, активна робота в кількох напрямках одночасно [17]. Виявилось, що такі особи віддають перевагу роботі в організаціях, в яких встановлені високі стандарти виконання службових обов'язків, співробітникам надається самостійна і важлива робота, враховується вплив емоційної самоорганізації на задоволення від умов праці та емоційне вигорання під час різних видів занять на державній службі [16].

Саме такими мають бути органи державного управління, а їх керівники і співробітники мають відповідати вищим рівням Національної рамки кваліфікацій, які зможуть вирішувати не лише "складні задачі і проблеми, які передбачають проведення різноманітних досліджень та здійснення інновацій", а й "комплексні проблеми, які передбачають глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та професійної практики" та "соціально значущі системні проблеми, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають створення нових системоутворюючих знань і прогресивних технологій" [7].

Ми вважаємо, що спеціальна управлінська підготовка РВКК до виконання таких завдань є одним із завдань сучасної кадрової політики держави і одним із соціальних механізмів формування іміджу державного управління [5]. Вона повинна враховувати Закон України "Про очищення влади" та може бути представлена новою моделлю, запропонованою нами, яка складається з:

- концепції намірів органів державного управління щодо очищення влади та підготовки професіональних фахівців для державного управління (виокремлення пріоритетних принципів і підходів до державного управління, сучасних вимог до претендентів РВКК);
- розроблення нових організаційних, змістовних та технологічних характеристик відбору, оцінювання й навчання в закладах післядипломної освіти претендентів до РВКК;
- виявлення таких рефлексивних можливостей претендентів на посаду вищих керівних кадрів у системі державного управління, як здатність до самовдосконалення, самореалізації, самооцінювання.

Формування позитивного іміджу державного управління в Україні означає, в нашому розумінні, досягнення високого рівня компетенції вищих керівних кадрів та їх ефективної праці з громадянами країни; надання високоякісних управлінських по-

слуг і встановлення позитивного емоційного зв'язку між органами державного управління та суспільством.

Цього можна досягти при обґрунтуванні, розробці й запровадженні цілеспрямованої системи відбору, оцінювання та навчання РВКК, спроможного ефективно запроваджувати інституційні зміни в Україні, розробляти та забезпечувати реалізацію державної політики в умовах інтенсивних глобалізаційних процесів, поглиблювати засади демократичного врядування.

Висновки. Вважаємо, що РВКК є одним із перспективних механізмів формування позитивного іміджу державного управління в Україні, який потребує додаткової уваги з боку вітчизняного законодавства й нормативно-правового регулювання. Особливо це стосується питань індивідуального відбору, комплексної оцінки та навчання групи молодих і перспективних фахівців, здатних до професійної керівної діяльності, які мають необхідні професійно-ділові, морально-етичні й особистісні якості, пройшли з цією метою спеціальну управлінську підготовку.

На наш погляд, під час створення привабливого іміджу державного управління України необхідно враховувати особистісні якості представників РВКК, які цінуються людьми, а його структура має відповідати домінуючим соціальним очікуванням, визначеним чинним законодавством.

Для формування позитивного іміджу державного управління України в державі має діяти ефективна система відбору, оцінювання та спеціальної управлінської підготовки РВКК в закладах післядипломної освіти. Має бути врахований досвід роботи з Президентським кадровим резервом "Нова еліта нації", який діяв в Україні протягом 2011–2013 рр. Це, на наш погляд, сприятиме формуванню соціальних цінностей та соціальній консолідації українського суспільства. Старі цінності, такі як утвердження соціальної однорідності, соціальної рівності, колективізму, мають припинити існування, а нові, такі як свобода, рівність можливостей, диференціація доходів, мають бути сформовані у свідомості українських громадян шляхом підвищення іміджу органів державного управління.

Список використаної літератури

1. Блэк С. "Паблик рилейшнз": что это такое? / С. Блэк. – Москва, 1996. – 145 с.
2. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / С. В. Колосок. – Одеса, 2003. – С. 169.
3. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua-laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

4. Королька В. Г. Паблік рілейшнз. Наукові основи, методика, практика / В. Г. Королька. – Київ : Скарби, 2001. – 400 с.
5. Кулеба О. В. Основні механізми розробки іміджу держави / О. В. Кулеба // Управління міжнародною конкурентоспроможністю регіонів: механізми, принципи, стратегії: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 22–24 вересня 2011 р. – Сімферополь : Кримський ін-т бізнесу, 2011. – С. 58–61.
6. Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>].
7. Національна рамка кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
8. Порошенко представив програму реформ "Стратегія-2020" – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news-liga.net/news/politics/3429632-poroshenko-predstavil-programmu-reform-strategiya_2020.htm.
9. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI (вступає в дію з 01.01.2013 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – С. 1731. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-vi>.
11. Про очищення влади : Закон України від 14.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk-ukrainian/politics/2014/09/140916_rada_lustration_or.shtml.
12. Про правила етичної поведінки : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 14. – С. 94.
13. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" : Указ Президента України від 05.04.2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – С. 328. – Режим доступу: <http://www-president.gov.ua>.
14. Сторожев Р. І. Практичні рекомендації з формування позитивного іміджу державної служби України / Р. І. Сторожев // Матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 6–7 листопада, 2014 р.) / [за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білінської, В. М. Сороко]. – Київ : НАДУ, 2014. – С. 267–269.
15. Сурмін Ю. П. Сучасна кадрова політика в Україні: контур проблем реалізації / Ю. П. Сурмін // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 31 травня 2012 р.); до 13-річчя галузі науки "Державне управління". – Київ : НАДУ, 2012. – 572 с.
16. Чи-Вей Ши. Наслідки емоцій, пов'язаних з роботою: аналіз різномірних секцій, де працюють державні службовці / Ши Чи-Вей, М'юнг Х. Джин, Мері Е. Гі // Американський огляд державного управління. – 2012. – С. 39–53.
17. Burke R. J. Preferred organizational climates of Type A individuals / R. J. Burke. E. Deszca // Journal of Vocational Behavior. – 1982. – jfe 21. – P. 54–58.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014.

Сторожев Р. И. Резерв высших управленческих кадров – один из механизмов формирования позитивного имиджа государственного управления

В статье определяется сущность и основные характеристики механизмов формирования позитивного имиджа органов государственного управления; анализируется один из его приоритетов – резерв высших управленческих кадров, который характеризуется отбором, оценкой и специальной управленческой подготовкой группы перспективных специалистов, способных к управленческой деятельности.

Ключевые слова: резерв высших руководящих кадров, положительный имидж государственного управления, механизмы формирования положительного имиджа государственного управления.

Storozhev R. Reserve of Top Management Personnel – it's One of the Mechanisms of Positive Image's Formation of State Management

The article defines the essence and main features of mechanisms of positive image's formation of state management bodies, and one of them was analyzed – it's a reserve of top management personnel (hereafter – the reserve), which is characterized by the selection, evaluation and a special managerial training of perspective specialists' group, who are able to perform the professional managerial activity.

The "state employee image" concept is clarified, the essence of its organizational, historical, resource and professional features is disclosed; basic (fundamental), external, internal and psychological mechanisms of formation of state management bodies' positive image were analyzed on the

example of the "Новая элита нации" (New nation elite) program of President personnel reserve operating in Ukraine during 2011–2013.

The author's model of the positive image's formation of state management was offered, it is based on: the conception of state management bodies' intentions to clear the authorities and to prepare the professional top management personnel; new organizational, conceptual and technological features of selection and training for the reserve's applicants in the system of postgraduate education; disclosed reflective abilities of applicants to the top management positions in the state management system, such as ability to self-perfecting, self-actualization, and self-rating.

Key words: *reserve of top management personnel, positive image of state management, mechanisms of formation of state management bodies' positive image.*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.334:63

Л. П. Заставська

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті розглянуто місце земель сільськогосподарського призначення серед категорій земель України. Проаналізовано використання земель сільськогосподарського призначення як основного засобу виробництва, враховуючи природну властивість цих земель та їх роль для забезпечення продовольчої безпеки країни. Охарактеризовано законодавче забезпечення державного управління в галузі використання земельних ресурсів.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, суб'єкти сільськогосподарського землевикористання, особливості використання земель, охорона земель.

На сучасному етапі зростають вимоги до наукової обґрунтованості державного управління в галузі використання земель сільськогосподарського призначення. Застосування землі як засобу виробництва в усіх галузях потребує організації ефективної системи управління з боку державних органів влади.

В аграрному секторі економіки України виникла принципово нова система відносин земельної власності, основу якої становлять відносини приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Землі сільськогосподарського призначення є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України. Використання земель сільськогосподарського призначення потребує правового регулювання суспільних земельних відносин на основі врахування особливостей цих земель, що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин. Земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло тощо), стала об'єктом правовідносин.

Багато вчених підкреслює, що на сучасному етапі розвитку аграрного виробництва виникає потреба розробки заходів ефективного використання сільськогосподарських угідь при збереженні якості природного середовища.

Вивчення суті земель сільськогосподарського призначення та розуміння принципів їх використання допоможе забезпечити реалізацію ефективних заходів, спрямованих на охорону цих земель, у тому числі за допомогою правових засобів.

Проблеми державного управління земельними ресурсами досліджували багато вче-

них, а саме: Д. І. Бабміндра, В. М. Кривов, О. С. Дорош, О. Г. Мордвінов, М. Г. Ступень, А. М. Третяк та ін. [2; 4; 13]. Порядок та умови використання земель сільськогосподарського призначення розглядали такі вчені, як: В. І. Курило, О. О. Погрібний, І. І. Каракаш, В. М. Гайворонський, В. П. Жушман, В. М. Корнієнко [3; 10; 15].

Особливості земель сільськогосподарського призначення через їх ґрунтову характеристику відзначають такі вчені, як: В. І. Андрейцев, Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман, М. В. Шульга [1; 11].

Поглиблене вивчення принципів використання земель сільськогосподарського призначення забезпечить максимальне врахування всіх особливостей цієї категорії для раціонального використання та охорони земель.

Мета статті – розглянути місце земель сільськогосподарського призначення серед категорій земель України; проаналізувати принципи використання земель сільськогосподарського призначення як основного засобу виробництва, враховуючи природну властивість цих земель та їх роль для забезпечення продовольчої безпеки країни; з'ясувати суб'єктів права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення; простежити розвиток земельного законодавства та забезпечення державного управління в галузі використання земельних ресурсів.

На сучасному етапі розвитку земельного законодавства, згідно з новим Земельним кодексом України, функції управління землями набули нового змісту. Вони передбачають необхідність всілякої підтримки розвитку ринкових відносин в агропромисловому комплексі України, побудови приватно-правових засад використання земель країни

з безумовним та обов'язковим здійсненням державного публічно-правового впливу на процес експлуатації земель і їх охорони.

Чим досконаліше законодавство, тим швидше й повніше будуть досягатися цілі, визначені при виданні конкретних юридичних норм. У законодавчому забезпеченні здійснення земельної та аграрної реформи й регулювання земельних відносин в Україні прийняті законодавчі акти, які внесли суттєві зміни в реформування земельних відносин та спрямовані на вдосконалення нового земельного законодавства відповідно до сучасних умов реформування земельних відносин, забезпечення зміни сутності та характеру відносин власності на землю як об'єкта права власності народу України, реформування суспільних відносин у сфері використання й охорони земель, створення гарантій захисту прав на землю громадян і юридичних осіб, визначення основних функцій державного управління земельним фондом України тощо [2].

Під правовим режимом земель розуміють встановлений правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій і форм власності на землю, забезпечення прав власників землі та землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі з дотриманням земельного законодавства, ведення земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі, справляння плати за землю й застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства [10]. Класифікація земель здійснюється за їх основним цільовим призначенням, залежно від того, для якої мети відведені землі. За основним цільовим призначенням землі України поділяють на дев'ять категорій: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

У структурі земельного фонду України особливе місце посідають землі сільськогосподарського призначення. З 60,3 млн га усіх земель землі сільськогосподарського призначення становлять майже 70% (41,8 млн га). Ці землі пов'язані зі сферою сільськогосподарського виробництва й на сьогодні є основною категорією земель, на яких проводиться земельна реформа і які підпорядковані принципу раціональності їх використання та охорони. Таким чином, землі сільськогосподарського призначення є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України.

Відповідно до Земельного кодексу, землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури [9]. Виходячи із цього, можна визначити основні правові ознаки земель сільськогосподарського призначення – надання для потреб сільського господарства, а також використання у сфері сільськогосподарського виробництва. З економічного погляду землі сільськогосподарського призначення відрізняються від інших земель тим, що вони самі є засобом виробництва, виробничим потенціалом. Землі сільськогосподарського призначення розподіляються на сільськогосподарські угіддя: рілля, сіножаті, пасовища, перелоги, землі, зайняті багаторічними насадженнями, а також на землі, які до них не належать, а саме: господарські шляхи і прогони, пожезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями і дворами.

Землі сільськогосподарського призначення можуть надаватися у власність і користування, при цьому правомочність щодо визначення та зміни цільового призначення земельної ділянки не може належати ні власникові, ні користувачеві, а зберігається за органами державної влади. Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності.

У сільськогосподарському виробництві земля є незамінним чинником завдяки особливостям, серед яких найчастіше вирізняються: обмеженість (незмінність кількості), неперемищуваність, невідтворюваність, практична невичерпність її продуктивної сили. Відповідно до Земельного кодексу, у власності й користуванні сільськогосподарських підприємств і громадян можуть перебувати тільки індивідуально визначені, виділені в натурі на місцевості земельні ділянки, що мають точні межі [9].

Землям сільськогосподарського призначення не випадково відводиться перше місце серед закріплених у законодавстві дев'яти категорій земельного фонду нашої держави. На відміну від інших категорій земель, які використовуються головним чином як просторово-операційний базис, ці землі є основним засобом виробництва продуктів харчування, кормів для тварин і сировини для різних галузей промисловості. Це головна особливість зазначеної категорії земель, для якої встановлено особливий правовий режим, що характеризується таким використанням цих земель, за якого забезпечується підвищення родючості ґрунтів, охорона цих земель, недопущення їх вилучення із сільськогосподарського обігу.

Особливістю земель сільськогосподарського призначення є їх ґрунтова характеристика [15]. Саме ґрунт є визначальною умовою використання землі в сільському гос-

подарстві і пов'язаний із конкретним уявленням про якість землі. Підвищення родючості ґрунтів є обов'язком землевласників та землекористувачів, що використовують землю в сільськогосподарських цілях. Як зазначає М. В. Шульга, "при визначенні поняття земель сільськогосподарського призначення законодавець повинен акцентувати увагу, в першу чергу, на природних властивостях і якості земель як елемента екосистеми", що перебуває в органічному взаємозв'язку з іншими його елементами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [11]. За словами В. В. Андрейцева, сутність цих земель об'єктивно зумовлена їх природною здатністю родючості та необхідністю забезпечувати суспільство екологічно чистою продукцією сільського господарства [1].

Встановлений законодавством порядок, способи та межі використання земель сільськогосподарського призначення забезпечуються відповідними заходами впливу (заохочення та відповідальності) з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Виходячи з особливостей використання земель сільськогосподарського призначення як об'єкта земельних відносин, встановлюються такі види правового режиму: загальний, спеціальний та особливий. Загальний правовий режим охоплює всі землі, придатні для потреб сільського господарства. Основне цільове призначення цих земель – бути засобом виробництва продуктів харчування й кормів для тварин, а також сировини для промисловості. Особливий правовий режим поширюється на сільськогосподарські угіддя з кадастровою оцінкою вище від середньорайонного рівня й полягає в їх пріоритетному використанні для сільськогосподарських цілей. Спеціальний правовий режим встановлюється для особливо цінних сільськогосподарських угідь.

Важливу роль у збереженні земель та підвищенні їх родючості відіграє державне управління земельними ресурсами. Крім того, важливе значення має виконання обов'язків власниками земельних ділянок та землекористувачами в процесі виробничої діяльності, яка пов'язана з господарським використанням земель сільськогосподарського призначення, щодо необхідності використання цих земель за їх цільовим призначенням, підвищення родючості ґрунтів та збереження інших корисних властивостей землі. Для цього власники земельних ділянок і землекористувачі мають вживати всіх заходів для захисту земель від водної та вітрової ерозії, селів, підтоплення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними й радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів.

Враховуючи особливості земель сільськогосподарського призначення, передбачається, щоб громадяни-власники, землекористувачі та інші особи під час їх використання забезпечували: оптимальний водний

режим ґрунтів; належний сольовий режим ґрунтів, шляхом захисту земель від вторинного засолення; збільшення родючості ґрунтів, незважаючи на винесення поживних речовин із врожаєм; належний культуртехнічний стан ґрунтів; належну екологічну ситуацію на земельній ділянці, не допускаючи її погіршення.

Проблема збереження й підвищення родючості земель вирішується значною мірою на рівні управління використанням і охороною земель. Це управління здійснюється спеціально уповноваженими державними органами (Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством аграрної політики України, Державним комітетом України по земельних ресурсах тощо), основними функціями яких є: облік; планування; розподіл і перерозподіл земель; регулювання порядку експлуатації земель; контроль й правове забезпечення використання земель; охорона земель.

Усі землі, придатні для сільськогосподарського виробництва, мають пріоритетний режим використання. Земельним законодавством встановлені види земель сільськогосподарського призначення, які повністю виключаються з цивільного обігу, котрі не можуть бути об'єктами права приватної власності. До таких земель, відповідно до ст. 170 та 172 Земельного кодексу, належать техногенно-забруднені землі сільськогосподарського призначення, на яких не забезпечується одержання продукції, що відповідає установленим вимогам, а також деградовані і малопродуктивні землі, які вилучаються з цивільного обігу. Отже, аналізуючи таку категорію земель, як землі сільськогосподарського призначення, необхідно враховувати їх особливості та проводити спеціальний порядок використання цих земель, встановлений законодавством для найбільш цінної категорії земельного фонду України.

Провідне місце серед суб'єктів сільськогосподарського землекористування посідають громадяни України. Вони можуть використовувати свою землю як індивідуально, так і за допомогою певних групових (колективних) організаційно-правових форм.

Основну площу земель сільськогосподарського призначення займають підприємства та організації, які безпосередньо ведуть сільськогосподарське виробництво, – сільськогосподарські товаровиробники. У сільському господарстві найбільшого поширення набули такі сільськогосподарські товаровиробники: сільськогосподарські кооперативи, господарські товариства, приватні (приватно-орендні) підприємства, державні сільськогосподарські підприємства. Порядок створення, діяльності, реорганізації та ліквідації окремих організаційно-правових форм суб'єктів сільськогосподарського виробництва визначається законодавством України.

Не можуть бути суб'єктами права власності на землі сільськогосподарського при-

значення іноземні громадяни, особи без громадянства, іноземні юридичні особи та іноземні держави. Законодавством закріплені права і обов'язки суб'єктів права власності на землі сільськогосподарського призначення.

Земельний кодекс України 2001 р. закріпив загальні права власників земельних ділянок (ст. 90) та їх загальні обов'язки (ст. 91) [9]. Зокрема, всі власники земельних ділянок мають право: продавати або іншим чином відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину; самостійно господарювати на землі; власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену сільськогосподарську продукцію; використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди.

Як бачимо, ці права власники земельних ділянок враховують можливість вільно володіти, користуватися й розпоряджатися своїми земельними ділянками, а також посівами та насадженнями на них, виробленою продукцією. Крім того, вони можуть, за певних умов, використовувати й певні інші природні ресурси, які є на їх ділянках. Третя група прав цих власників зосереджена у сфері організації господарської діяльності на власних земельних ділянках. Нарешті, усім земельним власникам належить право відшкодування завданих збитків. Відповідно до ст. 156 Земельного кодексу України, збитки відшкодовуються внаслідок вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, тимчасового їх зайняття для інших видів використання, встановлення обмежень щодо них, погіршення якості ґрунтового покриву цих угідь, приведення їх у непридатний для використання стан та недержання доходів за час тимчасового їх невикористання. Встановлено порядок відшкодування цих збитків.

Права і обов'язки користувачів земельних ділянок регулюються ст. 95 та 96 Земельного кодексу України та є аналогічними до прав та обов'язків власників земельних ділянок. Правомірний виняток становить лише право власників продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину.

Якісний стан земельного фонду, у тому числі сільськогосподарських угідь, постійно погіршується. Землі сільськогосподарського призначення, від яких залежить продовольче забезпечення країни, мають низьку віддачу. Основними причинами цього є безгосподарне ставлення до землі, тривала відсутність реального власника, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка й технологія обробітку землі та виробництва сіль-

ськогосподарської продукції, невиважена цінова політика, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства, зокрема, повсюдне недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконала система використання й внесення мінеральних добрив та невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів. Погіршення якісного стану землі викликає необхідність раціонального використання й особливої охорони.

Цілеспрямоване управління земельними ресурсами повинно бути обов'язковим, якщо суспільство хоче забезпечити раціональне використання та всебічну охорону земель [11]. Проблема управління земельним фондом останніми роками приділяють усе більше уваги. Управління земельними ресурсами – комплексна справа держави в регульованні розвитку та існування земельних відносин.

Система управління земельними ресурсами передбачає науково-методичне обґрунтування основних напрямів поєднання державного управління земельними ресурсами, ринкового управління земельними ресурсами, тобто система менеджменту, зарубіжного досвіду виконання цих робіт і створення на території України необхідної законодавчої бази. Отже, Конституція України [12] є стратегічною основою подальшого розвитку та вдосконалення законодавчого забезпечення раціонального використання й охорони земель.

Закон України "Про землеустрій" основною метою визначає забезпечення раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів. Одним з основних положень, закріплених у Законі, є порядок здійснення землеустрою через політику держави в галузі регулювання земельних відносин [5]. На використання земель в ринкових умовах впливає також Закон України "Про оцінку земель" [6]. Він визначає правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності та спрямований на регулювання відносин, пов'язаних з процесом оцінки земель, з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель. Закон дає змогу вдосконалити державну політику щодо плати за використання земель, сприятиме розвитку цивілізованого ринку земель, зокрема запровадженню системи іпотечного кредитування. Правові результати Закону полягають, насамперед, у правовому врегулюванні питань професійної оцінки земель, що різко звужить можливість некваліфікованої або недобросовісної оцінки земель.

Закон України "Про охорону земель" визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворен-

ня та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля [7]. Охорона земель – це, передусім, система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів. Передбачено системність та комплексність заходів у сфері охорони земель. До такої системи заходів належать державна комплексна система спостережень, розробка загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель, розробка документації із землеустрою, створення екологічної мережі, здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель, економічне стимулювання землеохоронної діяльності суб'єктів господарювання, стандартизація та нормування використання земель з метою їх захисту.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь [8]. До прийняття Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" [16] така важлива функція держави, як контроль за використанням та охороною основного національного багатства, здійснювалася у порядку, передбаченому Тимчасовим положенням про порядок здійснення органами Держкомзему державного контролю за використанням та охороною земель і, звичайно це не давало можливості ефективно протидіяти тим численним порушенням, що мають місце при використанні земельних ділянок їхніми власниками та користувачами. Більше того, у процесі поглиблення земельної реформи, із збільшенням кількості власників землі та землекористувачів намітилася тенденція стрімкого зростання кількості правопорушень у сфері земельних питань.

Мета Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", який був розроблений і прийнятий згідно з вимогами ст. 188 Земельного кодексу України, полягає в удосконаленні порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, запобігання правопорушенням у галузі земельних відносин, а також правове забезпечення вжитих заходів щодо вдосконалення виявлених порушень земельного законодавства. Завдання Закону полягає в забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, а також в ефективній і високоякісній реалізації державної

політики у сфері охорони та раціонального використання земель.

Висновки. Землі сільськогосподарського призначення посідають центральне місце в складі земель України. Це положення впливає з конституційного закріплення цих земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення закріплений у Земельному кодексі: "Землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватись насамперед для сільськогосподарського використання". Йдеться про природну властивість цих земель виконувати функцію основного засобу виробництва. Ці землі, визначені на підставі даних державного земельного кадастру придатними для потреб сільського господарства, не можуть бути використані для інших потреб. Отже, принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення – це загальна вимога законодавства у вигляді спеціальних правил, спрямованих на збереження цих земель як найбільш цінної категорії.

Значення земель сільськогосподарського призначення, їх незамінна роль для забезпечення продовольчої безпеки країни ставить принцип раціонального використання цих земель однією з основних вимог для всіх суб'єктів земельних відносин. Тому і приватний власник, і орендар сільськогосподарських земель не можуть керуватися лише особистою потребою одержання найбільшого доходу від цих земель, а мають дотримуватися правил їх охорони, яка є складовою поняття раціональності сільськогосподарського землекористування. У зв'язку з особливою цінністю й водночас посиленою можливістю погіршення стану земель сільськогосподарського призначення висувається вимога правової охорони цих земель, зокрема їх ґрунтів як "об'єкта особливої охорони". Раціональне використання, у тому числі охорона земель, як його складова, забезпечується відшкодуванням втрат сільськогосподарського виробництва. Перш за все, воно стосується сільськогосподарських угідь, зокрема ріллі, як найціннішої складової земель сільськогосподарського призначення, а також багаторічних насаджень, перелогів, сіножатей, пасовищ. За загальним правилом, площі земель сільськогосподарського призначення не повинні знищуватися і переводитися в інші категорії земель. Якщо ж таке трапляється або має місце обмеження прав власників земель і землекористувачів чи погіршення якості сільськогосподарських угідь (ґрунтів), то одержані внаслідок цього втрати мають бути відшкодовані.

Список використаної літератури

1. Андрейцев В. Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право / В. Андрейцев. – Киев : УЗАН, 1997. – С. 82.
2. Бабміндра Д. І. Земельні ресурси України та їх використання / Д. І. Бабміндра, А. М. Третяк. – Київ : ТОВ ЦЗРУ, 2003. – 143 с.

3. Гайворонський В. М. Аграрне право України / В. М. Гайворонський, В. П. Жушман, В. М. Корнієнко. – Харків : Право, 2003. – 240 с.
4. Дорош О. С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні : монографія / О. С. Дорош. – Київ : ТОВ ЦЗРУ, 2004. – 142 с.
5. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Інфодиск. "Законодавство України".
6. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV із змінами, внесеними 17.06.2004 р. // Інфодиск. "Законодавство України".
7. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Інфодиск. "Законодавство України".
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264XII із змінами, внесеними 09.02.2006 р. // Інфодиск. "Законодавство України".
9. Земельний кодекс України. – Харків : Одиссей, 2002.
10. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша – Київ : Істина, 2003. – 448 с.
11. Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.) ; Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – С. 247–275.
12. Конституція України. – Харків : Одиссей, 2002. – 600 с.
13. Кривов В. М. Актуальні питання управління земельними ресурсами та їх охорони / В. М. Кривов // Землевпорядний вісник. – 2006. – № 1. – С. 70–72.
14. Кулініч В. В. Еколого-економічні заходи в управлінні земельними ресурсами та визначення пріоритетності напрямів у земельній політиці України / В. В. Кулініч // Землеустрій і кадастр. – 2007. – № 3. – С. 37–40.
15. Курило В. І. Охорона навколишнього середовища та раціональне використання земельних ресурсів : метод. посіб. / В. І. Курило. – Київ : Магістр – XXI ст., 2007. – 384 с.
16. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України // Новітнє земельне законодавство України : зб. нормативно-правових актів. – Харків, 2004. – С. 281–292.

Стаття надійшла до редакції 16.09.2014.

Заставская Л. П. Законодательное обеспечение государственного управления землями сельскохозяйственного назначения

В статье рассматривается место земель сельскохозяйственного назначения среди категорий земель Украины. Анализируется использование земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства, учитывая природные свойства этих земель и их роль для обеспечения продовольственной безопасности страны. Характеризуется законодательное обеспечение государственного управления в области использования земельных ресурсов.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, субъекты сельскохозяйственного землепользования, особенности использования земель.

Zastavska L. Legislative Support of Government Land Agricultural

The article analyzes the location of agricultural land among the categories of land in Ukraine. The analysis of agricultural land as people helpful basic means of production taking into account the natural property of these lands and their role for pro stuffs security. The characteristic of legal provisions for administration of land resources.

Agricultural lands occupy a central place in the lands of Ukraine. This situation stems from the constitutional recognition of the land as the main national wealth that is under special state protection. The principle of priority of agricultural land is enshrined in the Land Code – "land suitable for agriculture, to be provided primarily for agricultural use." This is a natural feature of these lands serve as primary means of production. These lands determined on the basis of state land cadastre suitable for agriculture, can not be used for other purposes. Thus, the principle of priority land agricultural purposes – the general requirement of legislation in the form of special rules aimed at preserving this land as the most valuable category.

The value of land agricultural purpose, it is indispensable to ensure an food security puts the principle of sustainable use of the land a major requirement for all actors of land relations. Therefore, the private owner and the tenant of agricultural land can not be guided by personal request to obtain the most revenue from these lands, and have them follow the rules of which are part of the concept of rationality agricultural land use. Due to the special value while enhanced ability stanu deterioration of agricultural land is pushing demand legal protection of these lands, including their soils as "the object of special protection." Rational use, including land protection as its component, provided compensation for loss of agricultural production. First of all it concerns agricultural land, including arable land, as the most valuable component agricultural land use as well as long-term planting, fallow, hayfields, pastures. As a general rule, land area agricultural purpose must not be destroyed and transferred to other categories of land. If this happens or has mistse limiting the rights of land owners and land users or deterioration in the quality of agricultural land (soil) is obtained as a result of the loss must be reimbursed.

Key words: agricultural land, agricultural land use subjects, especially land use.

УДК 34/4(9)

В. О. Криволапчук

доктор юридичних наук, доцент
заступник начальника ДНДІ МВС України**ЗАГАЛЬНІ НАПРЯМИ ЗМІНИ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ ПОЛІЦІЇ
XXI СТОЛІТТЯ (ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД)**

Стаття присвячена розгляду загальних напрямів зміни парадигми розвитку поліції XXI ст. на підставі європейського досвіду. Обґрунтовано, що стосовно поліції покращення системи оцінювання в руслі рецептів "нового державного управління" означає такі зміни: розвиток інформаційних баз про факти використання сили, жорстокості, некоректної поведінки та корупції; показники ефективності повинні бути більш тісно прив'язані до дій поліції в межах спільнот; значного поширення повинні набути показники безпосереднього результату, що фіксують якість взаємодії поліції місцевих спільнот; рівень відчуття незахищеності як один з показників кінцевого ефекту діяльності поліції; рівень віктимізації, а не рівень злочинності як один з показників кінцевого ефекту діяльності поліції тощо.

Ключові слова: поліція, розвиток поліції, сучасна поліція, європейський досвід роботи поліції.

Сучасний стан безпеки суспільства вимагає застосування новітніх підходів до організації діяльності поліції. Ця проблема актуальна як для всього світового співтовариства, так і для кожної конкретної країни. Тим більше сьогодні в багатьох державах здійснюється реформування правоохоронної системи, розробляються концепції відповідно до політичних і соціокультурних реалій.

Позитивні та негативні аспекти застосування європейського досвіду з реформування системи правоохоронних органів України, покликаних забезпечувати громадський порядок і безпеку, потребують належного висвітлення й осмислення. Різні питання вивчення та використання світового досвіду організації поліції тією чи іншою мірою висвітлено в працях таких українських та зарубіжних учених, як О. М. Бандурка, В. В. Доненко, В. О. Заросило, Д. П. Калаянов, І. Б. Коліушко, Б. С. Крилов, В. С. Куйбіда, О. І. Остапенко, Ю. І. Осіпов, А. В. Сергєєв та ін.

Зрушення парадигм державного управління щодо поліції виявилось у формуванні нового способу охорони громадського порядку й зниженні рівня злочинності – community policing (общинна, квартальна або комунальна поліція, комунальне поліціювання або суспільна поліція) [2]. У межах парадигми community policing громадяни розглядаються як співучасники процесу підтримання правопорядку. Тим самим реалізація нової парадигми призвела до наповнення новим змістом ключових завдань цього органу влади: новий спосіб підтримання правопорядку перевизначив цілі й завдання роботи поліції, зокрема, замість завдання щодо зниження рівня злочинності

поліція націлилася на вирішення проблем спільноти. Традиційна схема діяльності поліції виходить із концепції інциденту. Саме він є одиницею і оцінювання, і планування діяльності поліції. У community policing одиницею аналізу є проблема громадянина.

Сучасна парадигма поліції передбачає врахування того, що демократична правова держава покликана гарантувати високий рівень безпеки своїм громадянам, дотримання прав і свобод людини й тим самим сталий і стабільний розвиток. Унаслідок цього службовці поліції, будучи представниками державної влади, повинні мати високий рівень культури, моральності, професіоналізму, повагу й довіру населення. Іншими словами, вони повинні гідно виконувати свою соціальну місію й свій професійний обов'язок.

На думку одного з провідних фахівців у галузі поліцейської науки Великої Британії П. Віллерса, в еру зростання попиту на відповідальність повинна змінитися й доктрина поліції, яка передбачатиме зобов'язання з боку людини, що виражає її. Відзначаючи деонтологічний аспект професії поліцейського, учений позначив необхідність зміни ставлення до цієї професії й до характеру обслуговування населення. Поліцейська служба виконує роботу високої соціальної значущості, має унікальну базу знань, саморегульовальну організацію, тому вона повинна виконувати свою роботу професійно. Для досягнення відповідного професії становища й для належного виконання своєї ролі в суспільстві поліцейська служба XXI ст. повинна визначити та оприлюднити свою доктрину як визнаний і авторитетний набір принципів [10].

Інший англійський учений Дж. Клейніг розглядає поліцію як соціальний інститут, покликаний забезпечувати фундаментальні

права людини й охороняти соціальний спокій. Підкреслюючи значущість місії сучасної поліції, він вважає, що діяльність цього соціального інституту має бути спрямована на моральну за своїм характером мету – досягнення згоди в суспільстві. Підтримання злагоди й спокою – це соціально значуща функція та вища мета сучасної поліції, яка повинна відображатися в цінностях, стандартах і нормах, які регулюють діяльність поліції. При цьому високі цілі, спрямовані на підтримку соціальної злагоди, повинні бути сумісні із цінностями й характером відносин, в які вступає поліція [8].

Прагнення до соціальної злагоди має супроводжуватися розумінням того, що вміння її підтримувати є найкращою якістю працівника поліції. Це передбачає відповідні зміни в особистому світогляді поліцейських службовців.

Нова філософія згоди передбачає розуміння працівниками поліції того, що вони повинні прагнути відповідати неупереджено, незалежно й спокійно на соціальні розбіжності та суперечності. Поліцейські, виконуючи свій обов'язок і реалізуючи свою соціальну роль, повинні демонструвати неупереджену в інтересах будь-якої зі сторін особисту поведінку. Це один зі шляхів забезпечення соціальної злагоди й гарантія її досягнення, що приведе до зміни характеру відносин працівників поліції з населенням і сприятиме формуванню позитивного образу поліції в очах громадськості, підвищенню її ролі в суспільстві.

Високі цілі повинні перебувати в центрі уваги при організації навчання професіоналів і істотно переважати в мотивації майбутнього працівника при прийнятті ним рішення стати поліцейським. Той, хто входить у поліцію з правильними базовими переконаннями й відносинами, буде, відповідно, готовий і до моральних вимог поліцейської роботи. Поліцейська етика повинна бути спрямована на формування етично орієнтованого професіоналізму, що забезпечить культурну основу ефективної діяльності поліції. Під час навчання важливо прагнути передати тим, хто обрав кар'єру поліцейського, думку про те, що вони обрали не просто роботу, але обов'язок, не просто зобов'язання перед організацією, але морально значуще соціальне завдання, систему стандартів і цінностей служби. За допомогою цієї системи цінностей вони можуть виявити себе не тільки як громадяни, якими вони є, але і як поліцейські, якими прагнуть бути.

Особливо підкреслено важливість розуміння поліцейськими службовцями своєї соціально значущої функції як вищої, моральної за своїм характером мети, оскільки вони можуть просуватися до досягнення цієї мети, тільки орієнтуючись на неї.

Однією з головних у філософії поліції є ідея служіння професійної поліцейської ор-

ганізації громаді, цивільному населенню. Ще в 1979 р. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною асамблеєю ООН, зафіксував вимогу постійного виконання посадовими особами, які здійснюють правоохоронну діяльність, покладених на них законом обов'язків, "служачи громаді і захищаючи всіх осіб від протиправних актів відповідно до високого ступеня відповідальності, що вимагається професією" [7]. Тобто поліцейські зобов'язані розуміти й постійно пам'ятати те, заради чого вони працюють, і тому повинні прагнути до покращання обслуговування населення. Це стосується не лише традиційних професійних дій поліції.

Зміцнення соціальної злагоди та спокою може бути досягнуто й шляхом спільних із громадськістю зусиль. Поліція насправді має бути готова та здатна вступати в партнерські відносини з іншими соціальними силами, які обслуговують суспільство. У цих відносинах головним має бути бажання зрозуміти основні соціальні цінності та інтереси.

Поліція Великої Британії однією з перших почала здійснювати перегляд філософської доктрини, місії та ролі в суспільстві. На початку 1990-х рр. у країні розгорнулися дебати про мету й характер сучасної поліції [6]. Головна увага зверталася на підвищення якості служби. Із цією метою було опубліковано Заяву спільної мети й цінностей поліцейської служби. У ній було проголошено: "Мета поліцейської служби полягає в тому, щоб підтримувати закон справедливо і твердо, запобігати злочинам; переслідувати й віддавати під суд тих, хто порушує закон; забезпечувати спокій Королеви; захищати, допомагати й направляти суспільство; бути чесним, мати здоровий глузд і позитивні судження" [9].

Поліцейські брали на себе такі зобов'язання: бути співчутливими, чемними і терплячими, діяти без страху й вигоди для себе, без заподіяння шкоди правам інших людей; бути професійними та незворушними перед обличчям насильства, застосувати необхідну силу для досягнення законних обов'язків; прагнути до зменшення небезпек загроз населенню й, наскільки можливо, відображати пріоритети населення у своїх діях; гідно відповідати на обґрунтовану критику, з готовністю виправитися.

На основі заяви спільної мети та цінностей поліцейської служби було розроблено й доведено до співробітників стратегічний документ, що встановлює стандарти роботи поліції, відповідні очікуванням громадськості. У ньому, зокрема, стверджувалася думка про те, що здатність поліцейської служби до прийняття згаданої заяви залежатиме від прояву бажання населення до співпраці й узагалі від його допомоги. У документі наголошено, що відповідальність за забезпечення громадського порядку несе не тільки виключно поліція, а й безпосередньо громадськість. Також зазна-

чено, що населення має право на найвищі очікування послідовних і професійних стандартів служби, які будуть здійснюватися поліцією за будь-яких обставин ввічливо та без дискримінації.

Стандарти розглядали як важливий документ, тому що досягнення суспільної довіри й покращання відносин з населенням, яких повинен прагнути кожен член організації, можливі тільки шляхом удосконалення вимог до поведінки поліцейських, а також щоденної демонстрації ними справедливості, ввічливості й чуйності в ділових відносинах із громадськістю. Освоєння поліцейською організацією нової філософії служби й зміни в поведінці співробітників можуть бути досягнуті тільки в результаті прийняття зобов'язань і демонстрації прикладу поліцейськими всіх рівнів, починаючи з вищого. У свою чергу, у службі на всіх рівнях позначатиметься культура організації та стиль управління нею. Заява спільної мети визначила місію поліції Великої Британії, проголосивши цінності поліцейської служби. Це сприяло встановленню загальної корпоративної філософії поліцейської служби й підвищенню її ролі в суспільстві. У Заяві було показано, як поліція повинна виконувати свої обов'язки. Цей документ до сьогодні є орієнтиром для поліції, що відображає ідеальну модель соціально значущого інституту. У ньому було запропоновано структуру пріоритетів, на які повинні орієнтуватися працівники поліції й особливо її керівники для підтримки своєї діяльності, для формування зрозумілої політики та прийняття відповідних рішень. Заява справила великий вплив на поліцію, що сприяло організації її діяльності відповідно до основної мети й суспільних цінностей. Орієнтуючись на вищу мету й загальні професійні принципи, підрозділи поліції Великої Британії встановлювали власні пріоритетні цілі, заявляючи цінності своєї діяльності та політики.

Авторитет поліції XXI ст. будується на самостійності, повсюдно визнаній репутації незалежної, неупередженої, точної та своєчасної служби, здатної якісно аналізувати ситуацію, що склалася, і гарантувати соціальну безпеку. Сучасна поліція публікана забезпечувати й повинна мати можливість здійснювати переслідування та порушення кримінальних справ, приймати конфіденційні рішення на основі експертизи фахівців, давати оцінку загрози небезпеки для її зниження, бути готовою до надзвичайної ситуації, мати можливості для відновлення правопорядку. Поліцейські повинні розумітися в спонукальних мотивах протиправної діяльності, мати можливість використовувати відповідні методи при виникненні потенційної загрози, вміти дати спеціалізовану, всебічну й розумну відповідь громадськості про те, як мають намір послабити небезпеку. Поліція повинна володіти інформацією про загрозу небезпеки,

володіти засобами протистояння їй за різних умов і в конкретних соціальних об'єктах, включаючи школи, лікарні, інфраструктуру, комерційні організації, промислові підприємства тощо.

Необхідність толерантного ставлення до культурного розмаїття соціуму й важливість широкого культурного розуміння – одна з важливих ознак сучасної доктрини поліції. Поліція повинна знати культурну своєрідність соціальних спільнот і використовувати розсуд при визначенні своєї поведінки так, щоб вона відповідала цій культурній своєрідності.

Поліцейський зобов'язаний виявляти таку соціальну поведінку, яка не порушувала б жодних прав і відповідала загальноприйнятим соціальним нормам культури, визаним у конкретному місці. Працівника поліції повинна відрізняти велика здатність до терпимості стосовно культурних відмінностей людей. Він повинен визнавати, що є альтернативні способи життя й поліція не має права нав'язувати власні судження з приводу того, яким чином жити.

На основі покладеної відповідальності, розсуду й влади, які має поліцейський у спільноті, виникає потреба в належному використанні розсуду та розумінні того, що будь-який працівник поліції покликаний займати в суспільстві лідерські позиції. Це не характеристика, яка є атрибутом вищих чиновників як керівників, лідерство не обхідне всім категоріям поліцейських службовців. Кожен поліцейський за своєю соціальною роллю – лідер, хоча фактично поліцейське лідерство слабо розвинене [1].

Ще одним керівним положенням нової філософії поліції є розуміння необхідності просувати досягнутий позитивний результат у вигляді політики позитивної дії. Працівник поліції власною поведінкою й сумлінно виконуваною діяльністю має стверджувати в суспільстві правові та моральні норми. При цьому особливу увагу слід приділяти обов'язку. Працівник поліції, обираючи свою професію, привносить у роботу відповідний набір моральних цінностей, що становлять його світогляд, тому так важливо звертати увагу на рівень розвитку світогляду поліцейського службовця, ступінь моральної зрілості новобранця. Для роботи поліцейського характерне постійне вирішення етичних проблем, що перебувають у сфері дихотомії "добро-зло". Їх вирішення вимагає справедливої й неупередженої участі. Повсякденна служба працівника поліції наповнена специфічними й сильними спокусами, вимагає, з одного боку, прояву владних повноважень і твердого характеру, а з іншого – милосердя, терпимості, уміння знаходити рішення за нестандартних обставин, новизни, екстремальності, ризику й небезпеки. За таких умов важливо завжди зберігати гідність, честь і чесність. Тільки тоді можна заслужити високу суспільну

довіру, необхідну для встановлення злагоди й порядку в суспільстві.

Отже, зміна парадигм здійснення поліцейської діяльності стала одним із чинників усвідомлення необхідності широкої участі громадян в оцінці та плануванні діяльності поліції. Вона поставила перед поліцією такі завдання, виконувати які можна лише за допомогою вивчення громадської думки й за участю громадян.

Щодо поліції, покращення системи оцінювання в руслі рецептів "нового державного управління" означає такі зміни. По-перше, розвиток інформаційних баз про факти використання сили, жорстокості, некоректної поведінки та корупції [4]. По-друге, показники ефективності повинні більш тісно прив'язуватися до дій поліції в межах спільнот. По-третє, значного поширення повинні набути такі показники:

- безпосередній результат, що фіксує якість взаємодії поліції й місцевих спільнот (частка громадян, які відзначили ввічливість поліцейського, серед загальної кількості громадян, які мали контакт із поліцейськими);
- рівень відчуття незахищеності як один з показників кінцевого ефекту діяльності поліції;
- рівень віктимізації, а не рівень злочинності як один з показників кінцевого ефекту діяльності поліції;
- безпосередній результат і кінцевий ефект, що орієнтують поліцію на проактивну, проблемно-орієнтовану діяльність.

Висновки. Отже, сучасна поліцейська служба повинна мати чітко сформульовану й узгоджену філософську концепцію своєї діяльності, а надалі виробити та скоординувати відповідний стиль керівництва для досягнення повноцінного професійного здійснення своїх функцій. Нова доктрина розвитку поліції повинна стверджувати ідею соціальної злагоди, служіння поліції населенню, її лідерства при вирішенні соціальних проблем.

Список використаної літератури

1. Басс В. О. Особливості управління у діяльності поліції зарубіжних країн при охороні громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки та міліції України на шляху до демократичних

перетворень / В.О. Басс // Митна справа. – 2011. – № 2 (74). – Ч. 2. – С. 210–218.

2. Гаврилюк Т. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичні передумови та сучасні тенденції / Т. Гаврилюк // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 3 (15). – С. 56–63.
3. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. О. Заросило. – Київ, 2002. – 19 с.
4. Іващенко О. Ю. Робота зі скаргами на поліцейську службу як гарантія довіри суспільства щодо діяльності поліції (на прикладі Великої Британії) / О. Ю. Іващенко // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – Ч. 2. – С. 148–184.
5. Крылов Б. С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности : учеб. пособ. / Б. С. Крылов. – Москва : ВШ МВД СССР, 1974. – 48 с.
6. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Н. П. Матюхіна. – Харків : Харків. ун-т МВС України : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 131 с.
7. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтримці правопорядку : документально-джерелознавчий довідник / упоряд.: Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – Київ, 2002. – 126 с.
8. Kieinig J. The Ethics of Policing / J. Kieinig. – Cambridge : Cambridge University Press, 1996.
9. The standards for policing meeting community expectation A.C.P.O. strategic policy document // Printed by the Receiver for the Metropolitan Police District New Scotland Yard. – London, 1990. – P. 1.
10. Villiers P. Philosophy, Doctrine and Leadership: Some Core Beliefs / P. Villiers // Police Leadership in the Twenty-First Century. Philosophy, Doctrine and Developments / ed. by R. Adlam, P. Villiers. – London : Waterside Press, 2003. – P. 21.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2014.

Криволапчук В. О. Общие направления изменения парадигмы развития полиции XXI века (европейский опыт)

Статья посвящена рассмотрению общих направлений изменения парадигмы развития полиции XXI в. на основании европейского опыта. Обосновывается, что в отношении полиции улучшение системы оценки в русле рецептов "нового государственного управления" означает следующие изменения: развитие информационных баз о фактах использования силы, жестокости, некорректного поведения и коррупции; показатели эффективности должны более тесно привязаны к действиям полиции в рамках сообществ; широкое распространение должны получить показатели непосредственного результата, фиксирующие качество взаимодействия полиции и местных сообществ; уровень ощущения незащищенности как один из показателей

конечного эффекта деятельности полиции; уровень виктимизации, а не уровень преступности как один из показателей конечного эффекта деятельности полиции и др.

Ключевые слова: полиция, развитие полиции, современная полиция, европейский опыт работы полиции.

Kryvolapchuk V. General Directions Paradigm Shift of Police XXI Century (European Experience)

The article examines the general directions of police paradigm shift in the XXI century. Based on the European experience. The author notes that the current paradigm involves police consider that a democratic constitutional state guarantees a high level of security to its citizens rights and freedoms and the same – sustainable and stable development. As a result, police officers, as representatives of the government, should have a high level of culture, ethics, professionalism, respect and trust of the population. In other words, they need to adequately carry out its social mission and their professional duty. Highlights the importance of understanding their police officers socially important function as the highest, moral purpose in nature, since they can move towards this goal, only focusing on it. Strengthening social cohesion and peace can be achieved through joint efforts with the public. The police must be ready and able to enter into partnerships with other social forces that serve society. In these respects, the principal should be the desire to understand the basic social values and interests.

The author concludes that the police regarding improving assessment in line with the prescriptions of the "new public management" means the following changes: development of databases on the facts of the use of force, brutality, misconduct and corruption; Performance indicators should be more closely tied to the police within communities; significant distribution should acquire a direct result indicators that capture the quality of police cooperation of local communities; level of insecurity as one of the indicators of the final effect of the police; the level of victimization, not the crime as one of the indicators of the final effect of the police; direct result and the final effect, guiding police in a proactive, problem-oriented activities. It is noted that the modern police service should be clearly defined and coherent philosophy of their activities and continue to develop and coordinate the appropriate leadership style to achieve the full exercise of their professional functions, and the new doctrine of Police shall affirm the idea of social harmony, the police service to the public, its leadership in solving social problems.

Key words: police, development of the police, modern police, European experience of police work.

НАУКОВІ ЗАХОДИ

V МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА"

У Класичному приватному університеті (м. Запоріжжя) 17 жовтня 2014 р. відбулася **V Міжнародна науково-практична конференція "Актуальні проблеми публічного та приватного права"**.

Проведення науково-практичної конференції мало на меті зробити доступною для вчених, здобувачів та практичних працівників-юристів інформацію про реалізацію правової реформи у світі та в Україні, вдосконалення юридичної науки, зв'язок теорії і практики; гармонізувати національне законодавство з міжнародним правом; обговорити практичні проблеми публічного права; сприяти становленню наукових, ділових та особистих контактів між юристами України та інших держав; розширити уявлення про колег, що займаються спорідненою правовою проблематикою.

Під час конференції обговорювали такі питання:

- історичні, теоретико-методологічні та філософські проблеми публічного й приватного права;
- розвиток конституційного та муніципального права в Україні: досвід, проблеми, перспективи;
- правове регулювання діяльності органів публічної влади;
- адміністративно-правова реформа: напрями подальшого вдосконалення законодавства;
- фінансово-правове регулювання публічних відносин;
- нормативне забезпечення охорони громадського порядку;
- застосування норм кримінального та кримінально-процесуального законодавства і їх ефективність;
- проблеми цивільно-правового забезпечення механізму захисту прав та свобод людини і громадянина;
- проблеми правового регулювання земельних та екологічних відносин;
- сучасні проблеми й тенденції розвитку господарського права та процесу;
- реформування соціального законодавства в умовах ринкових відносин.

Модератором конференції виступила директор Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, професор **Денисова Тетяна Андріївна**.



З доповідями на пленарному засіданні виступили:

Бостан С. К., д. ю. н., професор, Класичний приватний університет, "Децентралізація публічної влади".

Армаш Н. О., д. ю. н., доцент, Класичний приватний університет, "Закон України "Про люстрацію": наслідки прийняття".

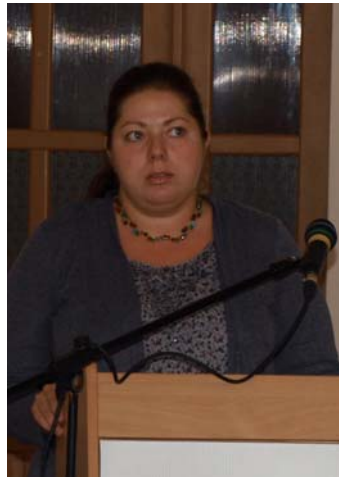
Шалагінова А. В., аспірант, Авдієвський міський суд Донецької області, *"Необхідність реформування системи адміністративних судів в умовах сьогодення"*.

Кунєв Ю. Д., д. ю. н., професор, Академія митної служби України, *"Сутність і зміст публічно-правового поняття "формальності"»*.

Гороховська О. В., к. ю. н., доцент, Класичний приватний університет, *"Основні принципи й інститути міжнародного права Нового часу"*.

Кременовська І. В., к. ю. н., с. н. с., Національна академія наук України, *"Проблема стягнення виконавчого збору за рішенням господарських судів"*.

Леоненко М. І., к. ю. н., доцент, Класичний приватний університет, *"Деякі проблемні питання правозастосування чинного законодавства в сучасних умовах реформування системи кримінального судочинства України"*.



КРУГЛИЙ СТІЛ НА ТЕМУ: "ОСТАННІ ТЕНДЕНЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ПРАКТИКИ У ВИРІШЕННІ КРЕДИТНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ"

У Класичному приватному університеті за підтримки Апеляційного суду Запорізької області, Адвокатського об'єднання "Цезар" та Асоціації правників України 7 листопада 2014 р. відбувся **круглий стіл на тему: "Останні тенденції юридичної практики у вирішенні кредитних спорів в Україні"**.



Обмінялись досвідом у питаннях вирішення кредитних спорів зібралися провідні вчені-правники, судді, адвокати, представники банків.

За словами організаторів, метою круглого столу стало прагнення забезпечити доступність для вчених та юристів-практиків інформації про особливості вирішення кредитних спорів, останні тенденції судової практики вирішення спорів між кредитором і позичальником, обговорення практичних проблем роботи адвоката з банківськими установами, а також сприяння становленню наукових, ділових та особистих контактів між юристами України, розширення уявлення про колег, що займаються спорідненою правовою проблематикою.

Модератор круглого столу – проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України **Антон Олексійович Монаєнко**.



На круглому столі обговорювалися такі питання:

- практика застосування судами законодавства при вирішенні спорів, що виникають із кредитних правовідносин;
- останні тенденції судової практики вирішення спорів у справах про визнання кредитних договорів недійсними;
- проблеми застосування Цивільного кодексу України при укладенні кредитних договорів;
- новації стягнення боргу за кредитним договором;
- практичні особливості врегулювання спорів між кредитором та позичальником;

- особливості захисту прав позичальника в кредитних зобов'язаннях;
- вирішення заставних спорів, а також справ про банкрутство;
- роль адвоката у вирішенні спорів, що виникають із кредитних правовідносин;
- процесуальні проблеми розгляду справ, що виникають із кредитних правовідносин;
- особливості оскарження дій органів державної виконавчої служби України при вирішенні кредитних спорів;
- аналіз тенденцій юридичної практики при виконанні договорів іпотеки та застави.

Під час дискусії обговорювалися такі питання:

"Захист прав позичальника та останні тенденції судової практики у кредитних правовідносинах" (доповідач – **Горобець Олександр Володимирович**, Адвокатське об'єднання "Цезар", партнер, адвокат).

"Особливості розгляду кредитних спорів в Апеляційному суді" (доповідач – **Гончар Марина Сергіївна**, Апеляційний суд Запорізької області, суддя судової палати з розгляду цивільних справ).

"Актуальні питання звернення стягнення на предмет іпотеки на підставі іпотечного договору, який має застереження про позасудовий порядок звернення стягнення на іпотечне майно. Особливості державної реєстрації іпотеки (виникнення, припинення державної реєстрації прав на нерухоме майно)" (доповідач – **Нікітенко Сергій Володимирович**, начальник відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно Головного управління юстиції в Запорізькій області).

"Мораторій на примусову реалізацію заставного (іпотечного) майна" (доповідач – **Кузьмін Дмитро Валерійович**, провідний юрисконсульт відділу правового забезпечення Запорізького РУ ПАО КБ "ПриватБанк").

"Основні проблеми застосування норм Цивільного кодексу України при укладенні кредитних договорів" (доповідач – **Писаренко Сергій Юрійович**, головний юрисконсульт юридичного відділу Запорізького РУ ПАО КБ "Надра").

"Проблемні питання обмеження виїзду за кордон України у процесі виконання судових рішень" (доповідач – **Касас-Коньон Олена Родригівна**, головний державний виконавець Орджонікідзевського відділу Державної виконавчої служби Запорізького міського управління юстиції).



У дискусії також активно взяли участь:



Кухар Сергій Вікторович, Апеляційний суд Запорізької області, суддя судової палати з розгляду цивільних справ.

Носівець Вікторія Вікторівна, суддя господарського суду Запорізької області.



Юлдашев Андрій Алішерович, головний державний виконавець відділу примусового виконання рішень управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції в Запорізькій області.

Ковалишкін В'ячеслав Валерійович, провідний юрисконсульт відділу правового забезпечення Запорізького РУ ПАО КБ "ПриватБанк".



Світличний Олександр Юрійович, Адвокатське об'єднання "Цезар", партнер, адвокат.

Гесня Наталія Томашевна, юрисконсульт відділу Дніпропетровського регіону управління по роботі з проблемною заборгованістю ТОВ "ОТП Факторинг Україна".

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".