



ISSN 2524-0129

*Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного економічного
університету*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

**Випуск 3 (7)
2016**

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

**Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету**

Засноване у 2011 році
Виходить 4 рази на рік

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

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

**Випуск 3 (7)
2016**

Засновник та видавець Тернопільський національний економічний університет

Рекомендовано до друку

Вченою радою Тернопільського національного економічного університету
(протокол № 10 від 22.12.2016 р.)

Головний редактор

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

Заступник головного редактора

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

Редакційна колегія:

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

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

Литвак Олег Михайлович, радник ректора ТНЕУ, доктор юридичних наук, професор, Член-кореспондент НАПрН України

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

Рибалка Наталія Олегівна, проректор з навчальної роботи Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, доцент

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

Янчук Артем Олександрович, заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор

Пузирний В'ячеслав Феодосійович, професор кафедри трудового права, адміністративного права та процесу Чернігівського національного технологічного університету, доктор юридичних наук, доцент

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

Соболь Євген Юрійович, завідувач кафедри правознавства Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, доктор юридичних наук, доцент

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

Слома Валентина Миколаївна, заступник декана юридичного факультету ТНЕУ, кандидат юридичних наук, доцент (відповідальний секретар)

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

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

Іноземні члени редакційної колегії

Цоль Фредерік (Польща), dr. hab

Флогітіс Спілідон (Греція), dr. hab

Відповідальний за випуск Банах Сергій Володимирович

Адреса редакції:

46400 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а
E-mail: zbirnyktneu@ukr.net
www.tneu.ua
тел. (0352) 26-06-36

ЗМІСТ

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

<i>Грубінко Андрій</i> Роль Великої Британії у формуванні механізмів європейської політичної інтеграції у 40–80 х рр. XX ст.: історико-правові аспекти	5
<i>Кравчук Валентина, Кравчук Валерій</i> Громадський контроль судової влади як спосіб відновлення довіри суспільства до судів та суддів	11
<i>Розвадовський Володимир</i> Окремі аспекти судового контролю в конституційному провадженні: теорія та практика	17

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

<i>Галай Андрій, Галай Вікторія</i> Індикатори правозахисної паспортизації областей як інструмент громадської експертизи реалізації прав людини місцевою владою	21
<i>Гірський Богдан</i> Деякі теоретичні аспекти управлінської діяльності голови суду	26
<i>Мазурик Святослав</i> Поняття інформаційного забезпечення та класифікація інформації в прокурорській діяльності	30
<i>Зливко Станіслав</i> Особливості адміністративно-правового статусу державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах реформування	35

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

<i>Берега Надія</i> Виконавче провадження по-новому: новели, переваги та недоліки	41
<i>Вербіцька Мар'яна</i> Транскордонне банкрутство за законодавством України	46
<i>Вівчаренко Олег</i> Стан та прояви проблематики дослідження правової охорони земель в Україні	50
<i>Гнатів Оксана</i> Житлова політика в Україні: проблеми та шляхи їх подолання	55
<i>Длугопольська Тетяна</i> Історія розвитку законодавства про соціальний захист населення: міжнародний аспект	58
<i>Зигрій Ольга</i> Вплив мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення	64

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

Загиней Зоя, Кваша Оксана

Проблеми тлумачення поняття «викладацька діяльність» в антикорупційному законодавстві України 69

Банах Сергій, Немоскальов Анатолій

Шахрайство, вчинене способом фінансової піраміди (українські реалії) 74

Марків Сергій

Становлення та роль служби пробації в Україні 78

Олійничук Роман

Ідентифікація відмінностей між груповим порушенням громадського порядку та блокуванням транспортних комунікацій, а також захопленням транспортного підприємства 83

Орлеан Андрій

Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до європейських стандартів 87

Viktoria Ivaniuk, Sviatoslav Vyshnevskyi

Tactical operations used in investigating offinancial fraud 93

5. ГІСТЬ НОМЕРА.

Filip Czernicki, PhD

History and objectives of the Polish legal clinics 97

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА.

УДК 94(420):327.061«194/198»

Андрій Грубінко,
кандидат історичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави
і права Тернопільського національного
економічного університету

РОЛЬ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ У ФОРМУВАННІ МЕХАНІЗМІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У 40-80-х рр. ХХ ст.: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

*«Ми маємо свою власну мрію та своє власне завдання.
Ми з Європою, але не належимо до неї. ...
Ми зацікавлені й асоційовані, але не поглинуті*

Уінстон Черчилль («SaturdayEveningPost», 1930 р.)

Розглядається роль Великої Британії в процесах європейської політичної інтеграції у період 1940–1980-х років. Представлено витоки «особливої позиції» країни в системі європейської інтеграції, зокрема щодо участі в її політичній складовій (зовнішня політика і політика безпеки). Закцентовано увагу на становленні концептуальних засад новітньої політики Великої Британії щодо участі в європейській інтеграції.

Ключові слова: Велика Британія, Західна Європа, ЄЕС, Європейське Співтовариство, європейська політична інтеграція.

Грубінко А. В.

Роль Великобритании в формировании механизмов европейской политической интеграции в 40–80 х гг. XX века: историко-правовые аспекты

Рассматривается роль Великобритании в процессах европейской политической интеграции в течение периода 1940–1980 х годов. Представлены истоки «особой позиции» страны в системе европейской интеграции, в частности относительно участия в ее политической составляющей (внешняя политика и политика безопасности). Акцентировано внимание на становлении концептуальных основ новейшей политики Великобритании касательно участия в европейской интеграции.

Ключевые слова: Великобритания, Западная Европа, ЕЕС, Европейское Сообщество, европейская политическая интеграция.

Hrubinko A.

The UK's role in the formation of mechanisms of the European political integration in 40th–80th years of XXth century: historical and legal aspects

The article discusses the role of Great Britain in the European political integration in the period of 40th–80th years of XXth century. Origins of the «special position» of the country in the system of European integration, in particular regarding participation in its political dimension (foreign and security policy) are presented. Attention on the development of conceptual basis of the UK's modern policy regarding the participation in European integration.

The author came to the conclusion that in the postwar years in London, setting the tone of political and military integration processes in Western Europe, under the weight of historical prejudice, political traditions and non-European foreign targets deliberately abandoned as their leader. This was one of the main reasons for stopping

© Андрій Грубінко, 2016

the establishment of independent European political actors who objectively couldn't fully develop without substantial diplomatic and military resources of Great Britain. The subsequent course of history has shown that the neglect of regional integration opportunities in new international realities forced the British leadership in late to react to new trends in European policy, which is clearly not consistent with his leadership ambitions. Participation in the European Political Cooperation (EPC) as a first real project the current Union of States-parties to the European integration in the sphere of foreign policy used by governments countries as a mechanism to enhance its international influence. British ruling circles have developed a specific strategy of participation in European integration, were both stimulating and deterrent system of political cooperation of the States of the European community. The UK government supported the development of the ENP inter-state cooperative societies with limited institutional influence, attempted periodically to take the lead to reform it in accordance with their own vision of the development of the EEC and its international interests. London did not admit the possibility of entering the EPC beyond the functioning of the Atlantic security system, therefore, consistently opposed the provision of a mechanism of defense competencies. Developed a common strategy and the existing experience of participation of the UK in the European political integration in 1940 – 1980-x years has laid the necessary basis for the country's participation in the development of a successor mechanism to the European Political Cooperation and the Common Foreign and Security Policy of the European Union.

Keywords: Great Britain, West Europe, EEC, European Community, European political integration.

Актуальність статті. Сучасний безпрецедентний перегляд умов членства Великої Британії в Європейському Союзі, кульмінацією якого стане загальнонаціональний референдум 23 червня 2016 р. щодо подальшого перебування країни в об'єднанні, загалом є логічним продовженням історичних традицій її європейської політики. При цьому важливо прослідкувати процес формування «особливої позиції» британських урядів країни в системі європейської інтеграції, зокрема щодо розвитку її політичної складової (зовнішня політика і політика безпеки), який проходив упродовж 40–80-х років ХХ століття. Саме у вказаний період (від завершення Другої світової війни до створення Європейського Союзу), відбувалося становлення концептуальних засад новітньої європейської політики Великої Британії, її участі в європейській інтеграції.

Постановка проблеми. Специфічний історичний шлях Великої Британії як невід'ємного суб'єкта європейської політики є ключем для розуміння стратегії її урядів ХХ–ХХІ століть щодо участі в континентальних інтеграційних процесах, джерелом особливої позиції країни в європейському об'єднанні. Історичні особливості суспільно-політичного, економічного і культурного розвитку острівної Британії, форма держави, що в сукупності з найдавніших часів породили конкретний тип психологічного світосприйняття і національної ментальності, чинять прямий вплив на систему зовнішніх контактів громадян держави на офіційному та неофіційному рівнях, визначають характер і підходи до здійснення зовнішньої політики, невід'ємним сегментом якої віддавна став європейський напрям.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Участь Великої Британії в регіональних інтеграційних процесах як предмет вивчення здобув популярність серед зарубіжних дослідників, отримав певне висвітлення в публікаціях українських вчених. Однак проблеми впливу країни на процеси політичної інтеграції на різних етапах її розвитку, які були затьмарені успіхами економічного виміру регіонального єднання, менш детально висвітлені. У вітчизняній історіографії вони окремо практично не досліджувалися. В контексті проблематики цієї статті відзначимо публікації західних дослідників: А. Гембла, М. Геффернена, С. Джорджа, В. Кімбела, К. Ларреса, Дж. Янга; російських вчених: Ал. Громико, В. Журкіна, М. Ліпкіна, С. Очканова, В. Стрежньової; українських дослідників-європеїстів: В. Копійки; британістів В. Крушинського, І. Храбана, Н. Яковенко, А. Грубінки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виходячи з аналізу історичних джерел, напрацювань зарубіжної та вітчизняної історіографії, історію участі Великої Британії у процесах європейської інтеграції до створення ЄС можна поділити на такі періоди: 1) 1945–1956 рр. – пошуки місця країни у світовій і європейській політиці у повоєнних умовах; 2) 1957–1961 рр. – часткова переорієнтація на Європу; 3) 1961–1973 рр. – вступ в Європейські Співтовариства; 4) 1973–1990 рр. – адаптація і пошуки місця країни в структурі Європейського об'єднання.

Упродовж усього повоєнного періоду від середини ХХ ст. відбувалися пошуки оптимальних напрямів об'єднання західноєвропейських держав насамперед у сфері економіки, що не виключало дискусій про можливість формування політичного союзу і навіть створення спільних збройних сил. Після війни головним завданням британської дипломатії було збереження позицій країни як світової держави і лідерство в Західній Європі. Участь країни в Другій світовій війні у складі трійки провідних антифашистських союзників поряд з США і СРСР надавала керівництву країни додаткових аргументів для обґрунтування

глобальної ролі Британії, унеможлилювала приєднання до організації регіонального рівня [1, с. 57]. Разом з тим британська політична еліта все більше усвідомлювала військову слабкість і залежність Великої Британії від підтримки США, тому відбувся дрейф зовнішньополітичних інтересів до тіснішого британо-американського співробітництва. Як зазначає М. Геффернен, У. Черчілль пропагував англо-американський альянс з часу вступу США у війну, зберігаючи віру в європейську інтеграцію [2, с. 316]. Стратегічним завданням Лондона залишалося збереження імперії як запоруки світового статусу держави.

Дистанціювання від прямої участі в європейському об'єднанні давало можливість Британії виконувати роль комунікативного «моста» між Європою і США і було частиною стратегії «третьої сили» у світовій політиці. Однак без підтримки США вона виявилася невиправданою. У промові в Фултоні 5 березня 1946 р. У. Черчілль виголосив необхідність створення « нової, єдиної Європи » як запоруки післявоєнного миру і безпеки під патронатом американо-британського військового союзу. У наступній історичній промові в Цюриху 19 вересня 1946 р. британський діяч окреслив проект «Європейського об'єднання», що мало відбутися за сприяння Британії, але без її прямої участі [3]. У змісті цих промов, як і всієї повоєнної європейської політики країни можна побачити відголоски британської історичної політики «блискучої ізоляції» XIX століття. Роль гаранта забезпечення балансу сил в Європі і наявність «особливих відносин» з США мали стати міцною запорукою збереження статусу країни як світової потуги [4].

Для британського керівництва післявоєнного періоду пріоритетною сферою європейської політики була військова співпраця з державами континенту, яка могла гарантувати першість в регіональній системі міжнародних відносин. Однак вже у перші повоєнні роки почали проявлятися істотні розходження у поглядах політичних кіл Великої Британії і держав континенту, насамперед Франції, на модель післявоєнної Європи. Як наслідок – невдача англо-французького Дюнкерського договору від 4 березня 1947 р., який можна вважати першою спробою європейських держав розпочати регіональну військово-політичну інтеграцію. Політичні і фінансові кола Британії виступили проти економічної інтеграції з континентальними країнами, остерігаючись втрати економічної незалежності і ліквідації торгових преференцій з країнами Британської Співдружності. Зрештою неможливість держав Західної Європи самостійно гарантувати власну безпеку на передовій лінії «холодної війни» зумовили зведення нанівець зусиль зі створення у 1948 році за ініціативою Лондона незалежного регіонального політичного об'єднання Західного союзу.

Після створення НАТО у квітні 1949 року європейська стратегія зовнішньої політики Лондона будувалася на приматі інтересів зміцнення атлантичного союзу. Свідченням цьому стало блокування британською делегацією розширення функцій Ради Європи до рівня політичної організації [5, с. 423]. За таких умов логічно стало визначення У. Черчіллем базових напрямів повоєнної зовнішньої політики Сполученого Королівства – відносини з країнами Британської Співдружності, США і Об'єднаною Європою [6]. Невдачі унікальних як для того часу проектів Європейського оборонного союзу і Європейського політичного союзу початку 1950-х років у значній мірі стали наслідком небажання офіційного Лондона брати безпосередню участь у розвитку незалежних європейських інтеграційних структур. Натомість у 1954 р. засновано військово-політичну організацію Західноєвропейський союз (ЗЄС). Створення об'єднання, в якому Велика Британія як найбільша військова держава регіону посідала провідні позиції, відповідало інтересам США, які отримали можливість контролювати процеси євроінтеграції. Ідея Європейського політичного союзу була відкладена до більш сприятливого часу. За оцінками М. Ліпкіна, таке ставлення британських урядів до євроінтеграції можна пояснити відсутністю віри в успіх побудови амбіційного об'єднання, задоволення від створення ЗЄС на британських умовах та намаганням саботувати рух до створення європейської федерації [7, с. 23–24]. Британський уряд переоцінив свій міжнародний вплив, що засвідчили Суецька криза 1956 р. і наступний складний процес вступу до ЄЕС.

Хоча Лондон все ще не бачив свого місця в системі європейської інтеграції, у наступний період (1957–1961 рр.) Європа поступово ставала «зоною зосередження» зовнішньої політики Великої Британії. Переоцінка міжнародних реалій поступово прийшла до британського керівництва під впливом ряду зовнішніх факторів: фіаско Суецької кампанії 1956 р.; американська прихильність до євроінтеграції; активізація антиколоніального руху; невдача британських ініціатив щодо політики «розрядки» внаслідок зниження впливу країни на міжнародній арені. Британський уряд Г. Макміллана почав шукати шляхи налагодження співпраці та зближення з ЄЕС.

Період 1961–1973 рр. став важливим для історії європейської політичної інтеграції не лише завершенням складного процесу вступу Сполученого Королівства до Європейського Співтовариства, але й виходом на новий рівень політичного співробітництва його держав-членів. Політична еліта країни поступово усвідомлювала обмеження можливостей її зовнішньої політики. Участь в європейській інтеграції поступо-

во утверджувалася як невід’ємна складова стратегії британського керівництва, спрямованої на збереження статусу і впливу країни на міжнародній арені. Рішення про вступ до ЄЕС було елементом політики «взаємозалежності» уряду Г. Макміллана, зміст якої полягав у необхідності об’єднання Заходу перед наростанням комуністичної загрози. Однак воно не означало створення федерації в Європі або повне об’єднання військових сил Заходу, а розумілося як прагматичне зближення в економічній політиці західних держав в інтересах британської економіки [7, с. 44]. Лондон розраховував на особливі умови членства в ЄЕС, що стало головним аргументом подвійного вето Франції на вступ Великої Британії в ЄЕС у 1963 і 1967 рр. У вступі Сполученого Королівства до «Спільного ринку» континентальні держави розглядали можливість створення противаги Франції, керівництво якої своїми діями загрожувало цілісності системи євроатлантичної безпеки і єдності держав Заходу. Прем’єр-міністр Г. Вільсон зазначав, що «...Європа стоїть перед можливістю великого просування вперед до здобуття політичної єдності, і ми ... повинні взяти у ньому повноцінну участь» [8, с. 314]. Державам «шістки» було зрозуміло, що без Британії як впливового суб’єкта міжнародних відносин ЄЕС буде важко досягнути високого статусу на світовій арені як політичного актора.

Незважаючи на складність переговорів про вступ Великої Британії до Європейського Співтовариства, які успішно завершилися у 1973 р., приєднання країни до ЄПС в силу його зародкового стану і вираженого міждержавного характеру не викликав значних ускладнень. Проєвропейський уряд Е. Хіта ще до набуття юридичного статусу члена Співтовариства активно включився у процеси формування механізму політичного співробітництва, який розглядався як важливий майданчик для реалізації британських міжнародних інтересів. Однак участь в ЄПС, поряд із складним процесом формування умов вступу до «Спільного ринку», визначили характеристику Великої Британії як «незручного партнера» [9, с. 19]. Не маючи можливості диктувати об’єднанню умови економічного розвитку, британське керівництво намагалося використати дипломатичний вплив і військово-політичні можливості як основний аргумент впливу на розвиток Співтовариства. Країні довелося завойовувати місце в когорті провідних держав спільноти, що з перемінним успіхом намагалися робити наступні уряди. Тому період участі Великої Британії в євроінтеграції 1973–1990 рр. можна вважати адаптаційним. В його рамках виділяються два етапи: 1) 1973–1979 рр. – експериментальний; 2) 1979–1990 рр. – тетчеризм [1, с. 76].

Другий уряд Г. Вільсона (1974–1976 рр.) не підтримував включення проблем зовнішньої політики і безпеки до комунітарного права, але виступав за тісніше співробітництво держав ЄЕС у зовнішньополітичній сфері. До основних здобутків політичного співробітництва держав об’єднання, до яких активно долучилася Велика Британія, можна віднести: підписання договорів про співпрацю ЄЕС з Індією у 1973–1974 рр.; підтримка мирного врегулювання міжнародної кризи на Кіпрі у 1974–1975 рр.; підписання Заключного акту Гельсінської наради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЕ) 30 липня 1975 р., напередодні якого держави ЄЕС досягли спільної позиції про активізацію контактів з країнами Східної Європи; встановлення офіційних зв’язків з Китаєм (1975 р.); засудження режиму апартеїду в Південній Африці, визнання незалежності Мозамбіку і Анголи (1976 р.); встановлення офіційних відносин ЄЕС з Канадою; початок переговорів про співпрацю між ЄЕС і Радою Економічної Взаємодопомоги (1978 р.). Певного значення набули лондонська заява Європейської Ради щодо Близького Сходу (29 червня 1977 р.) і венеційська Декларація про принципи врегулювання арабо-ізраїльського конфлікту (13 червня 1980 р.), які визнали права палестинського народу на власну державність. Однак самостійна політика ЄЕС щодо Близького Сходу викликала опір США. Частиною європейської стратегії Лондона стала політика розширення Співтовариства, зокрема щодо вступу Греції, Іспанії і Португалії. Міждержавний характер і відсутність інституційного центру політичного співробітництва ЄЕС зумовили залежність його відносин з США від інтересів впливових європейських держав.

Незважаючи на неодноразові спроби юридично включити ЄПС до сфери діяльності Співтовариства, цього так і не відбулося. Держави-партнери досягли певних результатів у погодженні зовнішньої політики, але їх не можна вважати значними. Більшість політичних заяв мали декларативний характер. Ускладнення міжнародних відносин наприкінці 1970-х років перешкоджало включенню проблем безпеки та оборони до компетенції ЄПС. Водночас ускладнення міжнародних відносин стимулювало пошуки шляхів розвитку політичної кооперації в рамках Європейського Співтовариства.

Прихід до влади консерваторів на чолі з М. Тетчер привніс нові тенденції у зовнішню політику Великої Британії, уряд якої підтримував більш тісну взаємодію учасників «Спільно ринку» в рамках ЄПС на міждержавній основі. Така позиція дозволяла йому зберегти необхідну незалежність, компенсувати негативні враження від конфронтаційної політики у бюджетній і сільськогосподарській сферах, укріпити позиції в трикутнику «Париж-Бонн-Лондон». Керівництво Сполученого Королівства, прагнучи зада-

ти тон міжнародній дискусії в рамках Співтовариства і нав'язати партнерам свою позицію, на початку 1980-х років ініціювало посилення ЄПС, зокрема, розширення тематичної сфери консультацій учасників на проблеми безпеки, створення постійного секретаріату з представників міністерств закордонних справ, які були закріплені в тексті Єдиного Європейського акта 1986 р. Водночас поміркована позиція Форін офісу щодо поглиблення європейської політичної інтеграції часто суперечила позиції континентальних партнерів, які в умовах ускладнення міжнародних відносин і загальної стагнації розвитку ЄЕС розглядали можливості пришвидшити процеси створення Європейського Союзу. Механізм ЄПС в часи уряду М. Тетчер розглядався британським керівництвом як важливий засіб для відстоювання національних інтересів на різних рівнях. За оцінками А. Громико, саме у зазначений період чимало неєвропейських країн почали сприймати Британію як представника Європи [10, с. 340]. Від активізації участі Великої Британії в ЄПС виграло і саме Співтовариство, адже значні ресурси Лондона у сфері зовнішньої політики значно розширили географію контактів і співробітництва об'єднання по всьому світу, збільшували можливості Західної Європи як нового центру сили у міжнародних відносинах.

Досягнутий на середину 1980-х років рівень розвитку євроінтеграції і механізму ЄПС розглядався офіційним Лондоном як кінцева стадія формування Європейського об'єднання. Однак історичні реалії виявилися іншими. Недооцінка пріоритетів європейської політики керівництва США і можливостей континентальних партнерів зі створення Європейського Союзу призвели до того, що Велика Британія так і не зуміла закріпитися на чолі регіональної інтеграції. Чергова загроза ізоляції в Європі і часткова втрата позицій у відносинах з США засвідчили невідповідність політики британського уряду реаліям міжнародних відносин. Протистояння Лондона автономізації ЗЄС заклало суперечність у подальшу взаємодію держав регіону у сфері безпеки та оборони, їх відносини з США і НАТО, яка, в свою чергу, стимулювала активні дискусії учасників інтеграції щодо регіональних оборонних можливостей, ролі ЗЄС в системі європейської безпеки, його відносин зі створюваним Європейським Союзом в нових геополітичних умовах. Відставка М. Тетчер 28 листопада 1990 р. стала логічним і очікуваним в Європі підсумком непростого і неоднозначного адаптаційного періоду участі Великої Британії в процесах європейської інтеграції.

Висновки. У післявоєнні роки Лондон, задавши тон політичним і військовим інтеграційним процесам в Західній Європі, під вагою історичних упереджень, політичних традицій і позаєвропейських зовнішньополітичних орієнтирів свідомо відмовився від ролі їх лідера. Це стало однією з головних причин зупинки створення незалежних європейських політичних структур, які об'єктивно не могли повноцінно розвиватися без значних дипломатичних і військових ресурсів Великої Британії. Наступний хід історії показав, що нехтування регіональними інтеграційними можливостями в нових міжнародних реаліях змушувало британське керівництво із запізненням реагувати на нові тенденції європейської політики, що явно не відповідало його лідерським амбіціям. Участь в ЄПС як першому реально діючому проєкті об'єднання держав-учасниць європейської інтеграції у сфері зовнішньої політики використовувалася урядами країни як механізм посилення свого міжнародного впливу. Британські правлячі кола виробили специфічну стратегію участі в євроінтеграції, виступали водночас стимулюючим і стримуючим фактором системи політичної кооперації держав Євроспільноти. Уряди Великої Британії підтримували розвиток ЄПС на рівні міждержавної кооперації з обмеженим інституційним впливом, намагалися періодично виступати ініціаторами його реформування у відповідності з власним баченням розвитку ЄЕС і своїми міжнародними інтересами. Лондон не допускав можливості виходу ЄПС за рамки функціонування атлантичної системи безпеки, тому послідовно виступав проти надання механізму оборонних компетенцій. Відсутність спільної і належно скоординованої зовнішньої та оборонної політики позбавляла ЄЕС можливості стати центром сили в міжнародних відносинах на рівні з США і СРСР. У цьому значна доля відповідальності лежала на керівництві Великої Британії. Незмінність його підходів до розвитку політичного співробітництва в рамках Європейського об'єднання перманентно входила в суперечність з необхідністю розвитку Співтовариства як впливового учасника світової політики. Це стало особливо помітним у другій половині 1980-х років у зв'язку з початком кардинальних змін в системі міжнародних відносин і формуванням Європейського Союзу. Водночас вироблена загальна стратегія і наявний досвід участі Великої Британії у процесах європейської політичної інтеграції 1940 – 1980-х років заклали необхідну базу для участі країни у становленні наступника механізму Європейського політичного співробітництва – Спільної зовнішньої політики і політики безпеки Європейського Союзу.

Список використаної літератури

1. Яковенко Н. Л. Велика Британія в міжнародних організаціях : навч. посіб. / Н. Л. Яковенко. – К. : Київський університет, 2011. – 400 с.
2. Геффернен М. Значення Європи. Географія та геополітика / М. Геффернен; пер. з англ. – К. : Дух і Літера, 2011. – 464 с.
3. Winston Churchill, speech delivered at the University of Zurich, 19 September 1946 / Council of Europe. Available: https://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/Archives/selection/Churchill/ZurichSpeech_en.asp
4. Kimball W. F. Churchill Proceedings – Sheriffs and Constables: Churchill's and Roosevelt's Postwar World / W.F.Kimball // *Finest Hour* 141, Winter 2008-09. – Page 36. Available: <http://www.winstonchurchill.org/publications/finest-hour/37-finest-hour-141/2103-churchill-proceedings-sheriffs-and-constables-churchills-and-roosevelts-postwar-world>
5. Дюрозель Ж.-Б. Історія дипломатії від 1919 року до наших днів / Ж.-Б. Дюрозель; пер. з франц. Є. Марічева, Л. Погорєлової, В. Чайковського. – К. : Основи, 2005. – 903 с.
6. *British Political Speech. Speech Archive. Leader's speech, 1948. Winston Churchill.* Available : <http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=99>
7. Липкин М. А. Британія в пошуках Європи : довгий путь в ЕЭС (1957–1974 гг.) / М. А. Липкин. – СПб. : Алтейя, 2009. – 240 с.
8. *Commons Sitting of 2 May 1967. European Economic Community (application for membership) // Hansard – House of Commons debates. House of Commons Historic Hansard for debates from 1803–2005. – HC Deb 02 May 1967. – Series 5. – Vol. 746. – pp. 310-323.*
9. Gamble A. *The European Issue in British Politics* / A. Gamble // *Britain for against Europe*; ed. D. Baker; D. Seawright. – Oxford: Clarendon Press, 1998. – pp. 11-30.
10. *Великобританія : епоха реформ* / под ред. А. Громыко. – М. : Весь Мир, 2007. – 536 с.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2016.

Валентина Кравчук,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
юридичного факультету Тернопільського
національного економічного університету

Валерій Кравчук,

кандидат юридичних наук, заступник
начальника відділу підготовки прокурорів
з організації роботи в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ ВІДНОВЛЕННЯ ДОВІРИ СУСПІЛЬСТВА ДО СУДІВ ТА СУДДІВ

Присвячено увагу визначенню сутності громадського контролю судової влади, його розмежуванню з іншими формами участі громадськості у функціонуванні судової влади. Розглянуто проблему предмету і меж такого контролю у контексті відновлення довіри українського суспільства до судових інституцій. Проаналізовано нормативне забезпечення та основні напрями прояву громадського контролю у судовій сфері.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, громадський контроль судової влади, судова влада, суд, судді, предмет контролю, довіра, незалежність.

Кравчук В. Н., Кравчук В. Н.

Общественный контроль судебной власти как способ восстановления доверия общества к судам и судьям

Посвящено внимание определению сущности общественного контроля судебной власти, его разграничению с другими формами участия общественности в функционировании судебной власти. Рассмотрено проблему предмета и пределов такого контроля в контексте восстановления доверия украинского общества к судебным институтам. Проанализированы нормативное обеспечение и основные направления проявления общественного контроля в судебной сфере.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, общественный контроль судебной власти, судебная власть, суд, судьи, предмет контроля, доверие, независимость.

Kravchuk V., Kravchuk V.

Public control of the judiciary as a way to restore the trust of society to courts and judges

In the article the attention is devoted to the definition of the essence of public control of the judiciary, its separation from other forms of public participation in the functioning of the judiciary, deals with the problem of the subject and limits of such control in the context of restoration of trust of the Ukrainian society in judicial institutions. Also the authors analyzed the regulatory support and the guidelines manifestation of public control in the judicial sphere.

Keywords: control, public control, public control of the judiciary, judicial power, court, judges, the subject of control, trust, independence.

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах сьогодення судова влада в Україні перебуває у кризовому стані. Судова влада бореться і відстоює свою незалежність, а суспільство домагається більшої її відкритості та прозорості. Однак у ситуації, коли суди комунікаційно віддалені від суспільства, а судді в очах громадськості – закрита верства, утворюється інформаційна порожнеча, що зумовлює кризу взаємної довіри суспільства і суддів, утворює прірву між судовою владою і громадянами, робить суди надзвичайно вразливими, а суддів – беззахисними. Така ситуація підриває й без того низький рівень довіри суспільства до судових органів.

Запроваджене у світлі європейського досвіду поняття підзвітності судочинства громадськості (прозорості, відкритості, транспарентності) в Україні підміняється підконтрольністю з боку інших гілок влади, що стає загрозою незалежності судової влади. Однак незалежний, сильний, авторитетний, захищений суд – це одна із домінант демократичного суспільства, а повага до судової влади стає запорукою стабільності правової держави. Відтак, виникають запитання: якою повинна бути участь громадськості у функціонуванні судової влади? Що собою має являти громадський контроль? Якими повинні бути його межі, щоб не загрожувати незалежності та авторитету судової влади?

© Валентина Кравчук, Валерій Кравчук, 2016

Принцип участі громадян в управлінні державними справами, закріплений у ст. 38 Конституції України, створює законодавчу основу для реалізації різних форм участі громадськості у функціонуванні судової влади, проте треба відзначити, що єдності з питання необхідності, доцільності та перспективності запровадження деяких з них серед правників немає. Відтак, ця проблема дискутується, особливо на черговому етапі судової реформи.

Зокрема, громадськість гіпотетично може брати участь у формуванні корпусу суддів – впливати на персональний склад судового корпусу шляхом: 1) прямих виборів суддів народом; 2) громадських обговорень претендентів на посаду судді на етапі проведення конкурсу на заміщення вакантної посади судді; 3) громадських обговорень кандидатур суддів перед їх безстроковим обранням; 4) вдосконалення механізму реалізації права громадян відкликати суддів з посади, якщо вони не виконують чи неналежним чином виконують свої повноваження). Також громадськість може брати участь у здійсненні правосуддя: 1) через присяжних; 2) завдяки інституту посередництва (медіації) як способу альтернативного розв'язання спорів за участю громадськості; 3) через громадських мирових суддів [1, с. 34–41]. Однак найбільш ефективним і дієвим механізмом взаємодії громадськості та судової влади мав би стати громадський контроль судової влади. Громадський контроль у будь-якій демократичній державі є однією з важливих гарантій недопущення зловживань владою та використання її на шкоду суспільству та державі. Право громадян контролювати владу, надавати оцінку ефективності діяльності органів публічної влади на сьогодні визнається головним фактором реального утвердження принципу народовладдя, закріпленого у ст. 5 Конституції України.

Аналіз останніх досліджень. Роль контролю як соціального явища обґрунтовано у дослідженнях таких вчених, як: В. Авер'янова, О. Данільяна, В. Тарана та ін. Різноманітним аспектам функціонування громадського контролю присвячено праці В. Афанасьєва, А. Балкова, С. Денисюка, А. Крупник, С. Кушнір, Т. Наливайко, І. Попової та ін. Громадський контроль за діяльністю різних органів влади розглядали: О. Бондарчук, А. Буханевич, Л. Гапоненко, В. Гарашук, С. Денисюк, С. Косінов, Г. Пришляк, О. Сушинський та інші. Однак, незважаючи на наявний цінний доробок вітчизняних та зарубіжних вчених, слід констатувати, що проблеми громадського контролю судової влади у юридичній літературі майже не було висвітлено. Певною мірою дана проблематика належить до кола наукових інтересів таких дослідників, як: В. Городовенко, П. Каблак, В. Маляренко, О. Овсяннікова, С. Прилуцький, однак вона все ще потребує свого комплексного дослідження, адже на сьогодні помітна динаміка росту суспільного запиту на ефективний громадський контроль за забезпеченням якісного та справедливого правосуддя.

Зважаючи на обґрунтовану актуальність даної проблеми, **метою даної статті** є дослідження особливостей громадського контролю судової влади як найбільш ефективного механізму взаємодії громадськості і судової влади, формулювання предмета і меж такого контролю у контексті відновлення довіри українського суспільства до судових інституцій, а також правовий аналіз його нормативного забезпечення та напрямів прояву.

Виклад основного матеріалу. Громадський контроль – це суттєвий фактор демократизації будь-якої інституції [2, с. 54]. Цілком справедливо стверджувати, що громадський контроль за судовою владою може дати поштовх до створення ефективної та справедливої судової системи, забезпечити відкритість і прозорість функціонування судової влади а це, в свою чергу, сприятиме збільшенню рівня довіри громадськості до судів. Сутність такого контролю не повинна зводитися лише до розуміння цього терміну, традиційних методів його реалізації, а має розглядатися як взаємодія влади та громадськості через налагодження сталих і дієвих способів взаємодії та комунікації [3, с. 94].

Громадський контроль як інститут громадянського суспільства з теоретико-правової точки зору детально дослідила Т. Наливайко [4], яка сформулювала наступну дефініцію: «громадський контроль – один із видів соціального контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями і безпосередньо самими громадянами, є важливим засобом реалізації народовладдя та дієвим способом залучення населення до управлінських функцій. Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві розглядається як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів на поведінку агентів соціальної взаємодії» [4, с. 9]. А. Крупник підкреслив характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю і визначив громадський контроль як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [5].

Громадський контроль судової влади С. Прилуцький розглядає як компроміс між державою та громадянським суспільством у питаннях організації судової влади та здійснення правосуддя, що забезпечує досягнення незалежності суду. З такого ракурсу громадський контроль включає і пряму форму – через безпосередню участь представників громадянського суспільства у здійсненні правосуддя (присяжних), і опо-

середковану форму – через відкритість та гласність судочинства, можливість доступу громадян та ЗМІ до судової інформації та її об'єктивне висвітлення [6, с. 348–349]. Однак, такий підхід до визначення громадського контролю видається доволі широким і охоплює різні форми участі громадськості у функціонуванні судової влади, що призводить до ототожнення понять «громадський контроль» і «участь громадськості».

Більш точною вважаємо дефініцію, яку у своєму дисертаційному дослідженні запропонував П. Каблак: «громадський контроль судової влади, за своєю суттю, – це громадське оцінювання виконання судами своїх повноважень, визначення ефективності їх функціонування» [3, с. 98, 132].

Громадський контроль за судами, за висновком М. Вільгушинського, виконує подвійну роль. З одного боку, за його допомогою підвищується рівень проінформованості суб'єктів державного контролю про діяльність судів, а з іншого – він надає можливість громадськості самостійно впливати на функціонування судів шляхом звернення до них із відповідними пропозиціями та рекомендаціями, без втручання у розгляд конкретних судових справ. Узагальнення сутності та змісту громадського контролю за судами дало змогу дійти вченому таких висновків: а) зазначений вид діяльності на теперішній час не знайшов повного і детального нормативного врегулювання, на відміну від громадського контролю, що здійснюється за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; б) у переважній більшості випадків громадський контроль має неформалізований характер, оскільки процедури його здійснення визначено лише в загальних рисах. Більшою мірою деталізовано порядок контролю, який здійснюється у межах інституту звернень громадян, решта видів і напрямів контролю не мають належного процедурного регулювання; в) суб'єкти громадського контролю, на відміну від суб'єктів державного контролю, не мають права втручатися у позапроцесуальну, а тим більше у процесуальну діяльність суду. З огляду на це, громадський контроль більше нагадує нагляд (моніторинг) за діяльністю суду у тому розумінні, що останній зводиться до зовнішнього спостереження за функціонуванням судів загальної юрисдикції; г) громадський контроль виконує дві основні функції: комунікаційну та корекційну. У межах комунікаційної функції відбувається діалог між судовою владою, її органами, громадськістю та засобами масової інформації, а також всередині самої судової системи, налагодження відносин довіри з усіма зацікавленими сторонами. Що стосується корекційної функції, то громадський контроль дає приватним особам можливість брати участь у реформуванні судової системи взагалі та судів, зокрема, шляхом виявлення нормативних, організаційних, технічних тощо недоліків у діяльності останніх [7, с. 25].

Все вищевказане доводить, що категорії «громадський контроль» правосуддя і «суспільна довіра» до судів та суддів звичайно мають самостійне значення, але, разом з тим, – загальну природу і взаємозалежність. З правової точки зору вони розкривають демократичний, публічний і гласний характер правосуддя, його спрямованість на реалізацію суспільних потреб та інтересів. Правосуддя підконтрольне суспільству в тому сенсі, що: по-перше, йому іманентно властиві соціально корисні функції; по-друге, воно жорстко регламентується законодавством; по-третє, громадяни мають конституційне право на участь в здійсненні правосуддя; по-четверте, захист громадян від несправедливих судових рішень гарантується механізмом оскарження рішень судів; по-п'яте, громадяни та їх об'єднання, реалізуючи право на свободу слова, можуть вільно обговорювати судові рішення і функціонування судової системи в цілому, піддавати їх критиці, вносити пропозиції про вдосконалення законодавства і правозастосовчої практики [8, с. 11].

Громадський контроль судової влади, цілком обґрунтовано зазначає П. Каблак, може здійснюватися методами спостереження, опитування, аналізу, прогнозування та ін., однак, у той же час, дослідник відзначає особливу результативність використання методу опитування за допомогою карток громадянського звітування (КГЗ) [3, с. 99, 132]. Формами здійснення громадського контролю судової влади можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження, діяльність громадських рад, у виключних випадках – оцінка винесених суддею рішень, їх відповідності принципам і нормам права, моральним засадам суспільства. Очевидно, переглядати і скасовувати судові рішення громадськість не може, але моніторити судові рішення і давати оцінку за певними критеріями – цілком. Так, наприклад, у 2014 р. Центр політико-правових реформ (Р. Куйбіда та М. Середа) підготували аналітичний огляд судової практики за 2010–2014 рр. у справах про обмеження права на мирні зібрання і сформулювали певні висновки і рекомендації [9].

Так само, громадськість може моніторити судові процеси і давати оцінку процесуальній діяльності суддів, прокурорів, адвокатів, знову ж таки за чітко визначеними критеріями. Певні спроби розробити такі критерії, а також конкретні методики, які враховували б спеціалізацію судів, уже досить успішно здійснюються. Зокрема, Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини опублікувало довідкове видання для практиків «Моніторинг судових процесів» [10].

У цьому контексті доречно згадати позицію В. Маляренко, який цілком прагматично звертає увагу на те, що нині, окрім можливості притягнення судді до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності, відсутній будь-який інший контроль за забезпеченням законності судових рішень. Тому він пропонує громадський контроль за діяльністю конкретного судді запровадити через механізм ревізійного скасування неправосудного судового рішення, що набрало чинності за відсутності скарг [11, с.44].

Однак вважаємо, що такий спосіб громадського контролю судової влади не матиме ефективності, адже кожне позапроцесуальне скасування судового рішення породжує інші загрози: 1) неостаточність судового рішення; 2) створення важелів впливу на незалежність судді; 3) зниження авторитету судової влади.

Ведучи мову про обсяг громадського контролю, варто відмітити, що безперечно він обов'язково повинен бути у сфері процедур добору, переведення суддів і розгляду дисциплінарних скарг на них; громадськість може контролювати відкритість (можливість громадського доступу до судових засідань).

Також важливо акцентувати увагу на понятті «громадськість». На сьогодні вказане поняття не визначене законодавчо, а отже не зовсім зрозуміло хто може здійснювати громадський контроль. На наш погляд, суб'єктами громадського контролю повинні бути громадські об'єднання, які теж підлягають своєрідному «контролю», який має проявлятися у їх обов'язку бути офіційно-зареєстрованими, діяти відкрито і прозоро, і оприлюднювати звіти про свою діяльність у загальнодержавних ЗМІ, медіа.

Прийнятий 2 червня 2016 р. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» суттєво упорядкував і вдосконалив можливості громадського контролю суддів та судової влади [12]. Зокрема, відповідно до п. 3 ч. 7 ст. 56 Закону, кожен суддя зобов'язаний окрім декларування свого майнового стану подавати декларації про свою доброчесність та родинні зав'язки, які стають доступними для загалу через оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У декларації родинних зав'язків судді подаватимуть відомості про близьких осіб та родичів, які займають відповідальні державні посади. Ця інформація допомагає виявити конфлікт інтересів та попередити інші чинники можливої упередженості суддів при виконанні ними своїх повноважень. У декларації доброчесності судді міститиметься перелік тверджень, правдивість яких він повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або не підтвердження. Відомості, що подані у декларації, після її опублікування стають предметом громадського контролю і за відсутності доказів іншого твердження судді вважаються достовірними, що засвідчує доброчесність судді та забезпечує йому громадську довіру.

Також законом передбачено створення Громадської ради доброчесності з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді критеріям професійної етики та доброчесності для кваліфікаційного оцінювання, а також кандидатів на посаду судді. Поведінка судді стає предметом громадського контролю не лише під час виконання ним своїх функцій, а й в особистому житті. Це справедливо і не може розглядатися як порушення особистого простору судді, оскільки судді наділяються широкими повноваженнями.

Фактично, діяльність Громадської ради доброчесності – це нова форма громадського контролю за судовою владою головним завданням якої є збирання, перевірка та аналіз інформації щодо суддів та кандидатів на посаду судді (ст. 87 Закону). Громадська рада доброчесності на сьогоднішній день вже призначена (20 представників громадськості), а 23 листопада 2016 р. провела у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України перше організаційне засідання, на якому ухвалила Регламент, що закріплює основні цінності діяльності Громадської ради доброчесності: достоїнство, справедливість, права людини, доброчесність, повагу до незалежності суддів.

Запит громадськості на реалізацію такої форми контролю судової влади дуже високий, про що свідчить активне функціонування двох платформ перевірки декларацій суддів та статистичної інформації їх професійної діяльності, зокрема: 1) «ПроСуд» – створена інститутами громадянського суспільства «Центр протидії корупції», «Автомайдан», «Канцелярська сотня»; 2) «Чесно фільтруй суд» – створена у рамках всеукраїнського руху «Чесно», заснованого у 2011 році.

Також з 05 лютого 2016 р. запрацював Комітет етики правосуддя, що заснований ГО «Відкрита Україна» в рамках реалізації проекту «Відкритий Суд». Комітет етики правосуддя розглядає звернення щодо порушення вимог етики та професіоналізму судьями, прокурорами та адвокатами. В першу чергу, розглядає відеоматеріали, які засвідчують поведінку судді, прокурора, адвоката, яка не відповідає стандартам правосуддя і може звертатися до компетентних органів про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [13].

Доброчесність та етична поведінка суддів, а також прокурорів та адвокатів, не даремно є предметом громадського контролю за судовою владою. Для того, щоб рішення суду було авторитетним, морально-

етичні якості судді, який його ухвалює, мають бути належними. Це абсолютно відповідає п. 20 Рекомендації СМ/Rec (2010) 12, судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать [14]. Це гарантує первинну легітимність судді та в подальшому – функціональну. Формування в громадській думці переконання в правоті, незалежності та об'єктивності судової влади є запорукою стабільності, миру та спокою. Так, судові рішення матимуть своєрідний кредит суспільної довіри, коли кожна особа, навіть не погоджуючись із ухваленим рішенням, однаково вважатиме його правильним і справедливим, виходячи із загального переконання в авторитетності судової влади.

Ще одним важливим напрямом громадського контролю за судовою владою є контроль за дотриманням законодавства щодо добору кандидатів на посади суддів. З метою реалізації вказаного контролю передбачено, що представники громадських об'єднань мають право бути присутніми на кожному з етапів добору та під час перевірки робіт кандидатів на посаду судді у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України. Цей напрям громадського контролю також є гарантією формування якісного суддівського корпусу та перспективним для подальших наукових досліджень.

Висновки. Підсумовуючи, важливо акцентувати увагу на таких положеннях.

По-перше, громадський контроль судової влади доцільно розуміти у вузькому значенні як одну із форм участі громадськості у функціонуванні судової влади, яка забезпечує ефективний механізм взаємодії громадськості та судової влади, а саме як оцінювання представниками громадськості рівня виконання судами своїх повноважень, ефективності їх функціонування і відповідності їх критеріям професійної етики та доброчесності.

По-друге, за своєю правовою природою та змістом предмет громадського контролю суддів та судової влади повинен включати: доброчесність, етику поведінки суддів, достовірність інформації, поданої суддями у своїх деклараціях; реалізацію принципу відкритості та гласності (транспарентності) відправлення правосуддя; реальне перебування суду та суддів, які розглядають конкретну справу, у стані незалежності (зокрема, шляхом виявлення фактів, що ставлять під сумнів їх незалежність у конкретній справі); процедури добору кандидатів на посади суддів та відповідність морально-етичним вимогам самих кандидатів; діяльність органів, що забезпечують функціонування судової влади.

По-третє, громадський контроль судової влади не може охоплювати у будь-якій формі позапроцесуальну ревізію судових рішень. Перевірка законності та обґрунтованості судових рішень може здійснюватися винятково у процесуальному порядку вищестоящою судовою інстанцією. Це – головна передумова сильної, незалежної та безсторонньої судової влади, яка зможе забезпечити здійснення правосуддя найвищої якості. Хоча допускаємо можливість моніторингу судових рішень і судових процесів, оцінки процесуальної діяльності судів.

У цілому, довіра громадськості до судової влади й повага до неї є, без перебільшення, гарантією ефективності судової системи. Кожен суддя й судова влада в цілому можуть досягнути та підтримувати легітимність, маючи лише довіру громадськості. Проблема громадського контролю судової влади є досить важливою на сучасному етапі її реформування, відтак, подальшого ґрунтовного наукового дослідження потребують питання форм і методів такого контролю; вироблення та закріплення у законодавстві чітких механізмів громадського контролю у сфері відправлення правосуддя, що має практичне значення для забезпечення демократичного посилення ефективності судової влади та відновлення довіри українського суспільства до судових інституцій в цілому.

Список використаної літератури

1. Кравчук В. М. Громадськість у функціонуванні судової влади / Валентина Кравчук // *Юридична наука та практика: виклики сучасності : матеріалів Міжнарод. юрид. наук.-практ. конференції [«Актуальна юриспруденція»]*, (Київ, 17 верес. 2015 р.) / Тези наукових доповідей. – К., 2015. – С. 34–41.
2. Кравчук В. М. Громадський контроль у функціонуванні судової влади / Валерій Кравчук // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – № 3(45). – 2016. – С. 53–60.
3. Каблак П. І. *Взаємовідносини судової влади та громадськості (правові і організаційні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Каблак П. І.* – Львів, 2015. – 211 с.
4. Наливайко Т. В. *Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тетяна Володимирівна Наливайко // Львівський державний університет внутрішніх справ.* – Львів, 2010. – 18 с.
5. Крупник А. С. *Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / [Електронний ресурс] А. С. Крупник.* – Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

6. Прилуцький С. В. Судова влада і громадянське суспільство: взаємозв'язок, місце та роль у правовій державі / С. В. Прилуцький // *Правова держава*. – 2010. – Вип. 21. – С. 342–351.
7. Вільгушинський М. Й. Суди загальної юрисдикції у системі взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень та громадськістю : автореф. дис. ... доктора юрид. наук. : 12.00.10; 12.00.07 / М. Й. Вільгушинський. – Одеса. – 33 с.
8. Бумагин А. Н. Доступ к информации о деятельности судов в реализации конституционного принципа публичности правосудия: дисс. ... на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 12.00.02. – Орел, 2015. – 182 с.
9. Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів: аналітичний огляд судової практики за 2010–2014 рр. / Р. Куйбіда, М. Серета. – Київ, 2014. – 23 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.pravo.org.ua/files/Sud/___2010-2014.pdf.
10. Мониторинг судебных процессов: Справочное руководство для практиков. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/ru/odihr/102519>.
11. Малярченко В. Т. Щодо головних проблем судової влади в Україні / В. Т. Малярченко // *Слово Національної школи суддів України*. – 2013. – № 1(2). – С. 39–49.
12. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 2 червня 2016 р. // *Закон і Бізнес* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua/>.
13. Комітет етики правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lecommittee.com/> - Назва з екрану (21.12.2016 р.).
14. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листоп. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2016.

Володимир Розвадовський,

кандидат юридичних наук, завідувач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права навчально-наукового юридичного інституту ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника»

ОКРЕМІ АСПЕКТИ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Досліджено проблеми суперечності Конституції України нормативно-правових актів, що є предметом конституційного контролю. Проаналізовано види (підходи) контролю, які здійснює Конституційний Суд України за нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, рішеннями референдумів.

Ключові слова: Конституційний суд України, нормативно-правові акти, судовий контроль.

Розвадовський В.

Отдельные аспекты судебного контроля в конституционном производстве: теория и практика

Исследовано проблемы противоречия Конституции Украины нормативно-правовых актов, которые являются предметом конституционного контроля. Проанализировано виды (подходы) контроля, которые осуществляет Конституционный Суд Украины за нормативно-правовыми актами, международными договорами, решениями референдумов.

Ключевые слова: Конституционный суд Украины, нормативно-правовые акты, судебный контроль.

Rozvadovskyy V.

Some aspects court control for in constitutional proceedings: theory and practice

In the article the problem of contradiction of the Constitution of Ukraine of regulations that are the subject of constitutional review. Analyzed species (approaches) controls implemented by the Constitutional Court of Ukraine for regulatory acts, international treaties, decisions referendums.

Keywords: Constitutional Court of Ukraine, regulations, judicial control

Постановка проблеми. Дослідження Конституційного Суду України щодо здійснення контролю нормативно-правових актів свідчить про необхідність визначення, чи підлягають контролю всі правові акти, які зазначено у п. 1. ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», чи тільки акти нормативного характеру [1].

На наш погляд, виникла потреба вирішення питання про конституційність актів правозастосування органів влади, зазначених у згаданому положенні Закону України «Про Конституційний Суд». Невирішення цієї проблеми може втягнути Конституційний Суд України у невластиву для нього діяльність, адже його функція – забезпечення верховенства Конституції як нормативно-правового акту найвищої юридичної сили. Конституційний Суд України у своїй діяльності формує доктрину відмови від розгляду ненормативних актів на предмет їх відповідності Конституції України. У справі про акти органів Верховної Ради України Конституційний Суд поширив власну юрисдикцію на нормативно-правові акти парламенту і навіть ознаки ненормативних правових актів [2]. Подібна проблема мала місце при формулюванні повноважень та в ході діяльності Конституційного Суду Російської Федерації [3]. За таких обставин Конституційний Суд України з метою раціоналізації своєї роботи та зменшення навантаження може не розглядати на предмет конституційності ненормативні правові акти, а вирішувати їх за процедурою розгляду спорів про компетенцію між органами влади.

Проведений аналіз конституційної юстиції щодо контролю за конституційністю нормативно-правових актів має складний характер і його не слід зводити до вирішення питання про їх суперечність Конституції України. Адже основним завданням Конституційного Суду є вирішення питання відповідності Конституції нормативно-правового акту. Поняття «відповідність нормативно-правового акту конституції» означає те, що такий акт повинен прийматися: а) на основі та у порядку, визначеному Конституцією, б) на реалізацію та конкретизацію її положень, в) узгоджуватися з її змістом та конституційними цінностями. Саме ці засади можна вважати як правомірне визнання конституційними нормативно-правових актів, які

хоча в деяких аспектах і суперечать конституції, однак вони відповідають її цілям, цінностям та основоположним принципам. Тим самим забезпечується єдність правотворчої політики в українській державі. Тому інтерпретація норм конституції дозволяє органам конституційної юстиції узгодити зміст нормативних актів у відповідності до конституції шляхом вирішення питання про нечинність окремих положень такого правового акту.

Отже, суперечність Конституції України нормативно-правового акту, що є предметом конституційного контролю, визначається через інтелектуальну діяльність Конституційного Суду. Предметом визначення органу конституційної юстиції в даному випадку є вирішення питання щодо узгодженості нормативно-правового акту із цілями, напрямками правового регулювання, основоположними принципами, визначеними Конституцією України.

Якщо захист Конституції України здійснюється всіма органами держави, то забезпечення її верховенства як головного джерела національного права – виключна прерогатива Конституційного Суду України. В країнах колишнього СРСР склалися два основні підходи щодо здійснення конституційними судами контролю за нормативно-правовими актами. В одній групі країн (Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія та інших) вирішується питання виключно верховенства конституції. В інших країнах (Азербайджан, Білорусь, Латвія, Литва та Узбекистан) верховенство Конституції забезпечується через принцип ієрархічності відповідних нормативно-правових актів, а саме через їх різновиди та юридичну силу [4]. Аналіз практики Конституційним Судом України дає змогу зробити висновок, що вирішення такого завдання здійснюється за першою моделлю.

Правова форма діяльності Конституційного Суду України полягає у розгляді спорів конституційно-правового характеру. У власній практиці Конституційний Суд України при здійсненні контролю за нормативно-правовими актами сформулював доктрину «політичної доцільності», а також стоїть на позиції відмови від заповнення прогалін у законодавстві. Така правова позиція Суду зумовлена його завданням забезпечувати верховенство Конституції України шляхом контролю над правом у відповідності до визначених законом процедур. Тим самим Конституційний Суд України не вправі присвоювати повноваження по творенню норм права, а лише визначати форми та конституційні межі їх прийняття компетентними органами державної влади.

Як орган конституційної юстиції, найбільшою мірою Конституційний Суд України характеризує здійснення конституційного контролю за правовими актами парламенту, глави держави, уряду та представницького органу Автономної Республіки Крим. Розгляд правових актів цих державних органів здійснюється у формах превентивного та репресивного конституційного контролю. Відповідно зі ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд», орган конституційної юстиції може прийняти рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах у випадку невідповідності їх Конституції, при порушенні встановленої Конституцією процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності та перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

Здійснюючи превентивний конституційний контроль за правовими актами вищих конституційних органів, Конституційний Суд України забезпечує стабільність Основного Закону та попереджує випадки порушення єдності змісту конституційних норм. Закріплена нормативно (ст. 159 Конституції) та підтверджена практикою Суду, така діяльність органу конституційної юстиції полягає у винесенні висновку про відповідність Основному Закону законопроекту про внесення змін до Конституції України перед внесенням його на розгляд Верховної Ради. Конституційний Суд у даному випадку дає висновок щодо збереження сутнісного змісту основних прав, територіальної цілісності та незалежності України, дотримання матеріальних та процесуальних обмежень по внесенню змін до Конституції.

При розгляді справи про внесення змін до ст. 46 Конституції України, Конституційний Суд констатував порушення належної правової процедури розгляду конституційних законопроектів, невиконання попереднього рішення Конституційного Суду України, що стосувалося аналогічної правової справи [5], а також вимог ст. 159 Конституції про обов'язковість попереднього розгляду цього законопроекту Конституційним Судом перед внесенням його на розгляд у парламент [6].

Таким чином, здійснюючи попередній конституційний контроль, орган конституційної юстиції забезпечує належну правову процедуру внесення змін до Конституції України, відстоює основоположні принципи організації суспільства і держави, сутнісний зміст основних прав і свобод.

При здійсненні репресивного конституційного контролю за правовими актами вищих конституційних органів, Конституційний Суд України забезпечує баланс між різними гілками влади, визначаючи їх компетенцію та засоби її реалізації. При реалізації такого повноваження конституційними судами не є

прийнятним вирішення питання конституційності конституційних положень [4]. Конституційний суд, організація та діяльність якого встановлена конституцією, не може займати положення над конституцією, а володіє рівним статусом поряд з главою держави, парламентом та урядом, виконуючи специфічні функції.

Оскільки вищим конституційним органом влади виступає народ України, то конституційному контролю не підлягають закони про референдум, а їх відповідність Конституції забезпечується через інші процедури. Конституційний Суд України забезпечує верховенство Конституції в даному випадку шляхом контролю за додержанням належної правової процедури призначення референдуму та конституційності положень, що виносяться на розгляд народу. Таким чином, репресивний судовий конституційний контроль має більшу сферу застосування, ніж превентивний і він більшою мірою відповідає природі органу конституційної юрисдикції.

Превентивний та репресивний контроль виступає формами абстрактного конституційного контролю. В юридичній літературі також виділяється конкретний конституційний контроль, який реалізується конституційними судами при розгляді конституційних скарг. Опосередковано Конституційний Суд України здійснює його при наданні офіційного тлумачення Конституції і законів України.

Інцидентний конституційний контроль здійснюється Конституційним Судом України у випадку, якщо при вирішенні питання відповідності нормативного акту Конституції або офіційного тлумачення Конституції та законів України буде виявлено неконституційність інших нормативно-правових актів (ч. 3 ст. 61 Закону України «Про Конституційний Суд»). Також така форма конституційного контролю застосовується, якщо у процесі розгляду справи судом загальної юрисдикції виникає спір щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, а суд звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України, який вносить відповідне конституційне подання до Конституційного Суду України.

Не менш важливим питанням є досліджено в цьому напрямку є неконституційності законодавчого упущення. Так, відповідно принципу відмови від заповнення прогалин, законодавство КСУ починає формулювати доктрину неконституційності законодавчого упущення. Саме на розсуд законодавця належить визначати сферу правового регулювання за колом осіб у часі та просторі, визначати засади такого регулювання. Однак розсуд законодавця повинен відповідати програмним нормам Конституції України, конституційним принципам рівності, справедливості, недопущення обмеження обсягу та змісту (збереження сутнісного змісту) основних прав і свобод.

При законодавчому упущенні Конституційний Суд не вправі відмовити заявникові у розгляді справи (ст. 55, ч. 2 ст. 124 Конституції), а вказати парламентові на легітимні, правові форми усунення законодавчого упущення [7]. По суті, при судовому конституційному контролі знімається проблема прогалин у праві, оскільки конституційні суди «відшуковують» механізм дії права при законодавчому упущенні у конкретно-історичних умовах розвитку суспільства і держави.

Юрисдикція Конституційного Суду України при контролі за конституційністю нормативно-правових актів реалізується при: зверненні Президента України; не менш, як 45 народних депутатів України; Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Приватні особи в рамках даної процедури володіють правом безпосереднього подання судової скарги, ініціювати розгляд відповідних справ через Уповноваженого з прав людини або через загальні суди при розгляді справи, в якій виникає питання конституційності правових норм, тобто при інцидентному контролі норм.

Наступний контроль – це забезпеченням механізму взаємодії норм та принципів міжнародного права і національного права здійснюється насамперед через превентивний конституційний контроль за конституційністю схвалення міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ратифікацією міжнародних договорів). Така форма контролю забезпечує правовий механізм виконання Україною міжнародних договорів у відповідності до Конституції України. Розгляд справ здійснюється за конституційним поданням Президента України та Кабінету Міністрів України до прийняття парламентом відповідного закону. Одночасно Конституційний Суд України зупиняє розгляд Верховною Радою питання щодо ратифікації міжнародного договору.

Як правило, при укладанні міжнародних договорів воля сторін спрямована на досягнення міжнародного співробітництва у певних сферах суспільного життя, реформування суспільних та державних інститутів, створення нових форм інтегративних міждержавних чи регіональних утворень. Відповідно до доктрини «політичної доцільності», Конституційний Суд України може давати тільки правову оцінку трансформації таких міжнародним договорам у вітчизняну правову систему і вказати одночасно, які конкретно їх положення не відповідають Конституції України. Таким чином, при реалізації такого повно-

важення орган конституційної юстиції здійснює двоєдину функцію: забезпечує верховенство Конституції щодо міжнародних договорів (тобто здійснює стримуючу функцію), вказує парламентові на ті положення Основного Закону, яким не відповідають положенням міжнародного договору (тобто здійснює стимулюючу функцію щодо законодавця). Тому справедливою буде думка, що в такому разі висновок Конституційного Суду України можна розглядати в сенсі ст. 159 Конституції як безпосередню підставу для внесення у парламент законопроекту «Про внесення відповідних змін до Основного Закону».

Попередній контроль за конституційністю міжнародних договорів попереджує випадки суперечності конституції тих міжнародних договорів, які є обов'язковими для держави. Ідея такого контролю полягає у визначенні правового механізму виконання міжнародних договорів, оскільки держава не може відмовитися від їх виконання на тій підставі, що вони суперечать національному праву (ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів). Механізм співвідпорядкування публічної влади у цьому контексті спрямовує її органи на належне виконання міжнародних угод, тобто на їх ратифікацію парламентом з наступною промудрацією Президентом України.

Репресивному конституційному контролю підлягають чинні міжнародні договори шляхом розгляду конституційності правових актів парламенту, глави держави, уряду про набрання їх чинності (імплементацию). Таке повноваження конституційних судів як правило обмежено тлумачиться [3]. Сумнівним є положення ч. 2 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд» про допустимість розгляду конституційності міжнародного договору, що набрав чинності.

Справа в тому, що питання про недійсність чинних міжнародних договорів вирішується тільки згідно норм міжнародного права (зокрема, згідно ст. 27, 46, 65, 66 та ін. Віденської конвенції про право міжнародних договорів). Конституційний Суд України уповноважений розглядати такі справи тільки в межах визначення конституційності укладення міжнародного договору відповідно до компетенції органу державної влади. Тому предметом контролю в даному випадку буде не міжнародний договір, а правовий акт компетентного органу держави, відповідно до якого набуває чинності міжнародний договір у законодавстві України [8].

Невизначеною залишається проблема здійснення конституційного контролю при колізії норм та принципів міжнародного права з конституційними нормами. Мова йде про самовиконувані норми міжнародного права. Закон України «Про Конституційний Суд» пов'язує розгляд таких спорів із виникненням правових колізій у сфері реалізації основних прав і свобод (глава 13). Згідно ч. 1 ст. 9 Конституції України, встановлено співвідпорядкування норм міжнародного права та норм законодавства України.

Висновок. З метою недопущення обмеження можливості використання основних прав і свобод, Конституційний Суд України повинен забезпечити конституційність розуміння застосування норм і принципів міжнародного права. Це узгоджується зі змістом принципу свободи держави визначати способи виконання міжнародних договорів у відповідності до внутрішнього законодавства. Таким чином, Конституційний Суд України повинен забезпечувати механізм взаємодії норм міжнародного права та національного права України.

Список використаних джерел

1. Закон України № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/pro_konstitutsijnij_sud_ukraini.htm.
2. Рішення КСУ № 2-зп від 23 червня 1997 р. // КСУ РВ. – 1:22.
3. Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / Кряжков В. А., Лазарев Л. В. – М., 1998. – С. 78–79.
4. Подалов А. А. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – Сборник нормативных актов / В. К. Боброва, М. А. Митюков – М. : Зерцало, 1998. – 800 с.
5. Рішення КСУ № 8 рп від 09.06.1998 р. / 98 «Щодо внесення змін до Конституції України».
6. Висновок КСУ № 2-в/99 від 2 червня 1999 р. // КСУ ВР. – 1:387.
7. Кросс Р. Прецедент в английском праве / Р. Кросс. – М. : Юридическая литература, 1985. – С. 59, 88–89.
8. Савчин М. В. Конституційний Суд України у механізмі гарантування прав і свобод людини / М. В. Савчин // Право України. – 1999. – № 4. – С. 37.

Стаття надійшла до редакції 07.11.2016.

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

УДК 342.9

Андрій Галай,

доктор юридичних наук, доцент координатор проекту Української Гельсінської спілки з прав людини, професор Тернопільського національного економічного університету

Вікторія Галай,

кандидат юридичних наук, доцент доцент Національної академії внутрішніх справ

ІНДИКАТОРИ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ОБЛАСТЕЙ ЯК ІНСТРУМЕНТ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ

Охарактеризовано якісно новий інструмент правозахисної громадської експертизи, що сфокусований на захист прав людини на рівні місцевих громад. Цей інструмент дістав назву Індикатори правозахисної паспортизації областей і є одним із ключових здобутків проекту «Правозахисна паспортизація областей», першу чергу якого реалізовано наприкінці 2016 року. Правозахисна паспортизація розуміється як процес оцінки специфіки кожного регіону з позицій стану дотримання прав людини, визначення слабких місць, регіональних особливостей та потреб.

Ключові слова: реалізація прав людини; місцеві органи виконавчої влади; місцеве самоврядування; оцінка реалізації прав людини; громадська експертиза.

Галай А., Галай В.

Индикаторы правозащитной паспортизации областей как инструмент общественного контроля реализации прав человека местной властью

Раскрывается качественно новый инструмент правозащитной общественной экспертизы, который сфокусирован на защите прав человека на уровне местных общин. Этот инструмент получил название Индикаторы правозащитной паспортизации областей и является одним из ключевых достижений проекта «Правозащитная паспортизация областей», первая очередь которого реализована в конце 2016 года. Правозащитная паспортизация понимается как процесс оценки специфики каждого региона с позиций состояния соблюдения прав человека, определение слабых мест, региональных особенностей и потребностей.

Ключевые слова: реализация прав человека; местные органы исполнительной власти; местное самоуправление; оценка реализации прав человека; общественная экспертиза.

Halai A., Halai V.

Human rights certification of region as tool of evaluation real condition of realization human rights by regional public administration's office

The review characterized a new original tool of evaluation real condition of human rights. Civil society organizations had this tool for evaluation targeted regions, which ended by project Ukrainian Helsinki Human Rights Union in 2016. «Human rights passport» has systematized content that focused on full terms of reference of regional public administration's office.

Keywords: human rights realization; regional office of public administration; non-governmental organizations; community evaluation.

© Андрій Галай, Вікторія Галай, 2016

Постановка проблеми. Завдяки активній ролі громадянського суспільства і окремих державних інституцій Україна, вже має уявлення про важливість прав людини та їх забезпечення. Порушення прав чуттєво реагуються простими людьми, привертає увагу політиків та журналістів.

Громадські активісти володіють інструментами виявлення та відреагування на такі порушення (звернення й інформаційні запити, громадські експертизи та слухання, скарги, судові позови та мирні протестні зібрання тощо). Відпрацьовані протоколи моніторингу сфер потенційного порушення прав людини завдяки роботі Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та національного превентивного механізму, провідних спеціалізованих правозахисних інституцій (наприклад, Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ)) мають розгалужені інструменти оцінки дотримання і перевірки практично усіх напрямів прав людини, незважаючи на те, чи відносяться вони до приватних чи публічних. Більше десяти українських громадських правозахисних об'єднань координують розгалужені мережі організацій та активістів у регіонах.

Проте моніторингові експертизи часто ведуться епізодично та фрагментарно, відповідно до програмних цілей організацій та їх проектних завдань, що в національному масштабі досить часто не дозволяє створити об'єктивну картину регіону з його специфікою, проблемами та здобутками.

Крім того, поза увагою розробників подібних оцінних інструментів полягає факт, що у переважній більшості випадків як порушення прав людини, так і запобігання таким порушенням цілком можливо забезпечити місцевою громадою та повноваженнями органів місцевого самоврядування. Адже досить часто дотримання прав людини сприймається суспільством як завдання, вирішення якого залежить виключно від загальнодержавної (національної) влади: парламенту, уряду тощо. Висока централізація державної влади в країні сприяла утворенню такого уявлення. Як наслідок, люди не вимагають від виборних місцевих лідерів впливу на процеси реалізації прав людини, а місцеві ради, виконкоми і мерії не сприймають ці питання як власні.

Реформа децентралізації ще більше підвищує роль органів місцевого самоврядування у дотриманні прав людини та актуалізує проблему розробки інструментів експертизи прав людини на місцях.

Мета публікації полягає у тому, щоб описати якісно новий інструмент правозахисної громадської експертизи, що сфокусований на захист прав людини на рівні місцевих громад.

В процесі розробки цього інструменту потрібно було реалізувати такі дослідницькі завдання:

- визначитись, яку класифікацію прав людини брати за основу «правозахисної паспортизації областей», як не випустити з уваги важливі права;
- передбачити практичний алгоритм пошуку і оцінки усіх груп прав людини у діяльності органів місцевої влади;
- виробити механізм взаємодії при моніторингу прав людини з Офісом омбудсмена.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування механізму системної оцінки реалізації прав людини у діяльності органів влади виявилось досить складним аналітичним завданням. Адже готових для застосування якісних інструментів такої діяльності, зокрема з акцентуванням на повноваженнях місцевих органів влади в Україні, ще не було. Тому, передусім, УГСПЛ було опрацьовано існуючий інструментарій оцінки органів влади і прав людини.

Були досліджені ключові міжнародні інструменти, зокрема:

- Rule of Law indicators [1] – система оцінки юрисдикційних органів та судів, заснована на порівнянні оцінюваної ситуації з конкретними нормами міжнародних стандартів з прав людини;
- Measuring Rule of Law, Justice and Security programmes [2] – комплексний інструментарій вимірювання діяльності органів влади або їх конкретного сектору, що передбачає роботу із опитування представників органів влади, експертів та неуповноважених учасників оцінюваних правовідносин, вивчення громадської думки, опрацювання владних рішень та документів, безпосереднє спостереження за управлінськими процесами;
- Human Rights Indicators [3] – механізм оцінювання стану справ із правами людини, що засновується на врахуванні системи кількісних та якісних показників щодо різних груп прав людини з фокусом на правовому та організаційному врегулюванні, процедурі реалізації, фактичному стані.

Чи не єдиним прикладом адаптованого до національних умов міжнародного інструменту комплексного оцінювання діяльності органів влади є Методологія з виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні [4]. Вона перебуває на стадії формування та заснована на перевірених іноземною практикою підходах та одночасно сфокусована на проголошених українських реформах правосуддя, органів правопорядку, пенітенціарної сфери та деяких інших.

Українські державні органи та громадські організації теж мали певний досвід оцінювання стану забезпечення прав людини. Їх вивчення показало досить цікаві розробки в оцінці різних груп прав (щодо надання адміністративних послуг, щодо певних місць несвободи, щодо навколишнього природного середовища, щодо захисту від домашнього насильства тощо). Зокрема у 2014 р. УГСПЛ розробила подібний інструментарій щодо оцінки доступу до безоплатної правової допомоги [5].

Особливе місце серед інструментів комплексної оцінки ситуації з правами людини займає система громадської експертизи ходу реалізації Національної стратегії з прав людини, яка сьогодні координується УГСПЛ [6]. Це дослідження виявило подібні складнощі з відпрацюванням системного механізму оцінки широкої сфери діяльності. Проте у цій програмі вимірювання стосується передусім оцінки прогресу нормативного та правозастосовного підходів загальнодержавного, а не місцевого рівня.

Загальний висновок щодо потенційної можливості використання зазначених інструментів оцінки прав людини полягає у тому, що міжнародні алгоритми без адаптації під національні реалії є недостатньо конкретними, а українські розробки в силу свого фокусування на окремих групах прав людини та різних способах вимірювання досить складно поєднати у одному моніторинговому дослідженні. Також, як зазначалося, акцентування на правах людини в діяльності органів місцевого самоврядування, що вимагає особливого групування прав людини та алгоритму їх аналізу, в Україні ще не здійснювалося.

Виклад основного матеріалу дослідження. В результаті опрацювання наведених джерел було отримано і узагальнено кращі практики моніторингу органів влади щодо забезпечення реалізації прав людини. Далі робоча група УГСПЛ та Офісу омбудсмана створила власний інструментарій саме для цієї діяльності, з урахуванням критеріїв:

- комплексного підходу до прав людини та прикладного фокусування на повноваженнях конкретних місцевих органів;
- використання різноманітних джерел інформації;
- поєднання різних дослідницьких методів та аналітичних практик.

Цей інструмент дістав назву Індикатори правозахисної паспортизації областей і є одним із ключових здобутків проекту УГСПЛ «Правозахисна паспортизація областей», першу чергу якого реалізовано наприкінці 2016 р.

Правозахисна паспортизація розуміється розробниками як процес оцінки специфіки кожного регіону з позицій стану дотримання прав людини, визначення слабких місць, регіональних особливостей та потреб. Оцінці може підлягати будь-яка адміністративно-територіальна одиниця: від міста-мільйонера, промислового центру до невеликого райцентру або села. Оцінка відбувається в ході постійного моніторингу дій органів місцевого самоврядування, який проводиться експертами неурядових організацій та за необхідності – спільно з працівниками Офісу омбудсмана.

Результатом такого моніторингу стала система об'єктивно виставлених оцінок, яка демонструє прогрес того чи іншого органу самоуправління у вирішенні проблем місцевої громади.

Виявлені показники моніторингу підлягатимуть системному опрацюванню у кожній зі сфер прав людини.

У поєднанні з чітко визначеними проблемами, індикаторами успіху/неуспіху органів влади та розробленими рекомендаціями, така система оцінок формує загальну картину («паспорт») стану забезпечення прав людини району, міста, області. Результатами, до речі, не завжди є переліки організаційних недоліків та порушень.

Важливо відмітити, що права людини завжди конкретні. За наслідками кожної моніторингової місії як мінімум декілька зацікавлених сторін отримують підґрунтя для подальших дій. По-перше, місцева влада має перелік порушень та може працювати над їх виправленням. По-друге, завдяки відкритості результатів моніторингових аналогічних структури з цього та інших регіонів розуміють невідворотність власного оцінювання і одночасно мають інструментарій самооцінки, перелік способів вирішення складних проблем, з якими стикаються кожного дня. По-третє, Офіс омбудсмана може більш конкретно вимагати вдосконалення підходів з реалізацією прав людини. По-четверте, місцеві громадські інституції та представники осіб, чий права порушені можуть обрати спосіб їх захисту.

Приклади звітів за результатами моніторингу можна завантажити на сайті УГСПЛ [7].

Система індикаторів побудована за сімома сферами прав людини, на які були згруповані права людини за універсальною класифікацією. Кожна з цих сфер містить: напрями моніторингу та оцінки; об'єкти моніторингу (конкретні органи, установи та організації, у яких відпрацьовується моніторинг); джерела

моніторингу (документи та дані, що свідчать про роботу органів влади); показники успіху або неуспіху роботи із впливу на проблемну ситуацію:

I. Попередження катувань і жорстокого поводження, дотримання процесуальних прав (умови перебування в місцях несвободи; застосування незаконного насилля персоналом правоохоронних органів; реакція на побутове насилля з боку правоохоронних та інших уповноважених органів влади; забезпечення медичними препаратами та доступ до них; умови тримання в судах; тривалість процесу; доступність правосуддя; гласність та відкритість судових процесів).

II. Дотримання соціально-економічних прав (заборгованість у виплатах заробітної плати; реалізація пільг для соціальнонезахищених категорій населення; соціальні виплати; сфера соціальних послуг для вразливих соціальних груп; рішення адміністративних та судових органів щодо приватної власності (виконавча служба); законність благодійних внесків; доступність послуг медичного характеру).

III. Дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності (права на освіту і соціальну підтримку дітей та сімей з дітьми; доступність, інклюзивність, забезпеченість інфраструктурою і транспортом дошкільної/шкільної освіти; співвідношення та функції чоловіків та жінок в органах місцевої влади; доступність різних категорій населення до соціально значимих об'єктів, освіти, органів місцевої влади, інформації; права людини для ромських громад та представників інших етнічних меншин; використання релігійними спільнотами землі та культових споруд; забезпечення робочими місцями людей похилого віку; проблеми усиновлення; питання дискримінації вразливих груп (молодь, звільнені з місць ув'язнення, представники ЛГБТ-спільноти); доступ до медикаментів та пошуку роботи людей, які живуть з ВІЛ; наслідки розголосу та стигматизації; робота соціальних служб).

IV. Доступ до публічної інформації (обсяг та якість інформації на веб-сайтах органів влади; якість реагування на запити; оплатність відповідей; обмеження доступу до інформації шляхом віднесення її до службової інформації; частота й періодичність перегляду категорій інформації, віднесеної до службової; вибірковість надання відповідей різним суб'єктам запитів; наявність інформації щодо місцевих процедур; практика заборони відео- фотозйомки під час зібрань колегіальних органів; оприлюднення належної інформації щодо інвентаризації земель (земельний кадастр, план забудови тощо).

V. Захист персональних даних (обсяг захисту персональних даних; рівень захисту каналів інформації та досконалість процедур передачі даних; режим обробки чутливих персональних даних; проблеми захисту персональних даних під час оприлюднення внутрішньої інформації (про заборгованість, про вжиття заходів дисциплінарного впливу тощо); доступність ознайомлення запитувачів з інформацією про себе, яка зберігається в органах влади; рівень обізнаності державних службовців із законодавством про захист персональних даних).

VI. Захист прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) (забезпечення доступним житлом та земельними ділянками; механізм розподілу гуманітарної допомоги; проблема доступу до державних послуг; недискримінація ВПО; створення нових робочих місць та допомога безробітним; інтегрованість ВПО у місцеву громаду; питання доступу до медичної допомоги, освіти, соціальних послуг; місцеві програми надання психологічної підтримки; рівень взаємодії місцевої влади, громадських об'єднань ВПО та тих, які займаються допомогою ВПО; підтримка місцевою владою ініціатив ВПО; взаємодія з банківськими установами щодо прав ВПО).

VII. Захист прав мобілізованих, військових і членів їх сімей, родин загиблих (ефективність управління щодо забезпечення прав мобілізованих військових і їх сімей; наявність та ефективність місцевих програм соціальної підтримки; процедура мобілізації та вручення повісток; реалізація питань надання землі та житла; санаторно-курортне лікування та реабілітація; виплати матеріальної допомоги; реалізація права на безкоштовну освіту учасників бойових дій та їх дітей; безкоштовний проїзд учасників бойових дій (УБД) та членів родин загиблих; професійна перепідготовка та забезпечення робочими місцями; програми підтримки УБД з інвалідністю; співпраця з місцевою владою громадських об'єднань УБД та організацій, що працюють на захист їх інтересів).

Висновки. За результатами дослідження сформульовано робочий інструмент – систему індикаторів правозахисної паспортизації областей. Цей інструмент дозволяє здійснювати оцінку діяльності місцевої влади щодо забезпечення прав людини і його можна використовувати для моніторингу будь-якого населеного пункту.

Водночас, як зазначалося, робоча група проекту реалізувала його в першу чергу. В подальшому ми бачимо шляхи удосконалення цього інструментарію.

Передбачаємо роботу у напрямі конкретизації результатів моніторингів через визначення системи проміжних і підсумкових балів; уточнення класифікації прав, за якими здійснюватиметься оцінка шляхом тегування; додаткове орієнтування моніторингу на автономне використання у діяльності громадських моніторів.

Вважаємо за доцільне розробити онлайн ресурс, де буде відзначатись візуальна оцінка оцінених населених пунктів, накопичуватись/зберігатись історія моніторингів. Цей ресурс слугуватиме для удосконалення роботи омбудсмена (на що звернути увагу, як планувати власні та спільні моніторинги), правоохоронних органів (де існують порушення, що потребують втручання), місцевої влади (що потрібно покращити у своїй територіальній одиниці, який позитивний досвід інших одиниць з цього напрямку можна запозичити), громадських об'єднань (що і як моніторити, на що звернути увагу, як приєднатись до системи моніторів).

Список використаної літератури

1. *Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools*. UN, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf.
2. *Why, What and How to measure? A user's guide to measuring Rule of Law, Justice and Security programmes*. UNDP, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP_CPR_ROLMEGuide_August2014.pdf.
3. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, UN OHCHR, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.
4. *Методологія з виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні*, ЄС, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justicereformukraine.eu/uk/about-us/project-description/>.
5. *Система безоплатної правової допомоги: Аналіз першого року функціонування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2014-4_fin.
6. *Громадська платформа моніторингу Національної стратегії у сфері прав людини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hro.org.ua/>.
7. *Рубрика правозахисна паспортизація паспортизація областей на сайті Української Гельсінської спілки з прав людини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/activities/analytika/pravozahysna-pasportyzatsiya-oblastej-2/>.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2016.

*Гірський Богдан,
аспірант Тернопільського національного
економічного університету*

ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГОЛОВИ СУДУ

Висвітлено теоретичні засади механізму правового регулювання управлінської діяльності та адміністративно-правового статусу голови суду. Досліджено теоретичні аспекти судової влади в Україні. Проаналізовано та охарактеризовано управлінську діяльність голови суду.

Ключові слова: *судове управління, адміністративно-правовий статус, суддя, голова суду.*

Гирский Б. О.

Отдельные теоретические аспекты управленческой деятельности председателя суда

Освещены теоретические основы механизма правового регулирования управленческой деятельности и административно-правового статуса председателя суда. Исследованы теоретические аспекты судебной власти в Украине. Проводится анализ и дается общая характеристика управленческой деятельности председателя суда.

Ключевые слова: *судебное управление, административно-правовой статус, судья, председатель суда.*

Hyrsky B.

Some theoretical aspects of management activity of chairman of the court

The article analyzes the theoretical bases, mechanism of legal regulation and management of administrative and legal status of the chief judge. In the article the theoretical aspects of the judiciary in Ukraine are researched. The analysis and given a general description of management of the chief judge.

Keywords: *court management, administrative and legal status, the judge president of the court.*

Постановка проблеми. Започаткування судової реформи в Україні стало продовженням трансформації до сучасної, демократичної та правової країни, у якій гарантуються права громадян, здійснюється їх захист, а також принцип верховенства права та закону, що не являється лише декларацією. Якісна система правосуддя фактично гарантує повагу до людських цінностей, а також здатна сформуванню у суспільства повагу до права як найвищого регулятора. Протягом останнього часу на діяльність судової системи лунає багато нарікань та звинувачень, які переважно зводяться до нівелювання значення суду та суддівської професії, високої корумпованості низького професіоналізму суддівського корпусу, що до певної міри може підкріплюватись негативними прикладами затримання суддів за отримання неправомірної вигоди та вчинення ними інших правопорушень службового та побутового характеру. Згадані негативні явища свідчать про погіршення рівня дотримання законності в самій системі правосуддя, а також послаблення дисципліни та належного організаційно-управлінського забезпечення діяльності судів. У зв'язку з чим постає закономірна необхідність покращення правового та організаційного забезпечення функціонування судової системи, а також удосконалення внутрішньосистемних управлінських процесів, що зумовлює необхідність активізації наукових розробок в цій сфері.

Отже, актуальність цієї статті зумовлена потребою наукового супроводження судової реформи шляхом дослідження та визначення окремих теоретичних аспектів управлінської діяльності в судовій системі і управлінської діяльності голів судів зокрема.

Стан дослідження та формування цілей статті. Проблеми правового регулювання правового статусу суддів розглядалися Л. Виноградовою, Л. Москвичем, М. Савенком, В. Скавроніком, М. Смаковичем, О. Собошим та іншими. Особливо слід відмітити дисертацію П. Панталієнко, у якій автор здійснив аналіз теоретичних засад механізму правового регулювання адміністративно-правового статусу голови місцевого суду України [1]. Недостатня наукова розробка цих питань також додатково свідчить про актуальність проблематики управління в судовій системі.

В. Татаренко справедливо зазначає, що реформування державної політики розвитку судової системи в Україні на сучасному етапі необхідно здійснювати в напрямі збільшення її прозорості та чіткого дотримання принципів справедливості правосуддя. Створення дієвої, незалежної, справедливої судової влади є першочерговим завданням сучасного етапу державної політики розвитку судової системи в Україні. Згаданий автор розробив та систематизував основні чинники впливу на державну політику становлення

судової системи в Україні. Він зазначав, що на етапі розвитку ринкових відносин, активізації зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання і за умов неврегульованості багатьох пов'язаних з цим питань у законодавстві виникає перенавантаження суддів судовими справами. Це веде до розтягнення розгляду справ на невизначені терміни. Наступним чинником є чинник непрофесіоналізму судів, що тягне за собою невірне тлумачення норми права. Неефективність судової системи, непрозорість судових рішень та діяльності в цілому призводить до недовіри не тільки до суду, а й до всієї державної влади в цілому [2, с. 171]. Така думка автора, на жаль, досить правдиво відображає ситуацію, що склалась не тільки в судовій системі, але й в усій системі правопорядку, що потребує розгляду цього питання в контексті комплексної реформи усєї згаданої системи, та, в певній мірі, кризь призму реформи усєї правової системи держави.

Схожу позицію займає і В. Сіренко, відзначаючи, що вирішення проблем судової влади у кожній державі потребує особливого підходу з урахуванням національної культури, традицій, характеру народу. Устрій судової системи не можна «списувати» з інших країн. Запозичувати окремі елементи варто, але не системно, тому що пересажені в умови іншої національної культури механізми судової системи не працюють або працюють з грубими перекрученнями [3, с. 4]. Зі свого боку, В. Стефанюк підкреслює особливу, унікальну роль суду як носія такої влади, якою не володіє ніхто інший у суспільстві й державі. На його думку, завдання суду дуже конкретне. Воно полягає у розгляді й встановленні достовірності доказів сторін, їх оцінці й використанні у процесі прийняття рішення. Тобто, завдання суду – здійснення правосуддя, розв'язування спорів [4, с. 22]. Значення судової системи для будь-якої держави неоціненне. В умовах неprecedентного права і судової діяльності значення конкретного судового рішення дуже високе. Діяльність судді щодо розгляду певної справи впливає та змінює суспільні відносини, що в результаті корегує суспільні процеси, а, відповідно, є одним із чинників владного впливу. Аналіз сучасної наукової літератури дає підстави стверджувати, що термін «правосуддя» вживається у таких основних значеннях:

1) правосуддя ототожнюється із судовою владою. Так В. Шевцов зазначає, що правосуддя – це найбільш значущий елемент судової влади, чим пояснюється найменування судових органів органами правосуддя [5, с. 180];

2) правосуддя – це форма реалізації судової влади. При цьому деякі автори стверджують, що правосуддя є єдиною формою її реалізації (В. Лазарева [6, с. 16]), інші ж наголошують на тому, що таких форм декілька, а правосуддя є однією з них (В. Ржевський, Н. Чепурнова [7, с. 96–98]);

3) правосуддя – це функція судової влади (І. Марочкін) [8, с. 37–39], [2, с. 20].

На наш погляд, правосуддя в Україні – це комплексне владне явище, що полягає у реалізації специфічної та головної функції судів – розгляду справ різних галузевих категорій по суті з метою установлення істини. Правосуддя визначає основний зміст діяльності судді, однак є не виключним її видом. Звичайно, що інші функції судової діяльності (наприклад, контрольна) зумовлюють спеціальні обов'язки суддів, однак отримання ними адміністративних повноважень передбачає поєднання професійно-компетентної діяльності (щодо розгляду конкретних справ) з організаційно-управлінською.

З цього приводу А. Стрижак зазначає, що організаційне керівництво судами передбачає таку діяльність керівника (голови) певного судового органу, яка передбачає підготовку умов, спрямування роботи суддів як носіїв судової влади щодо своєчасного, повного і всебічного розгляду кожної справи, що знаходиться на розгляді у відповідному судовому органі і не передбачає надання їм вказівок по суті порушених спірних питань і порядку застосування норм матеріального і процесуального права [9, с. 28]. Питання організаційно-правового забезпечення управлінської роботи в судах безумовно пов'язане з відносинами адміністративно-правового змісту і є їх частиною. Як відзначає Л. Москвич, правовий статус судді України – це більш стійке і концентроване явище, яке містить усю сукупність правових можливостей носія судової влади, юридичного інструментарію, що забезпечують належне здійснення функцій судової влади. Серед іншого, згадана вчена констатує необхідність включення до структури цього поняття лише тих елементів, які обов'язкові для всіх груп носіїв судової влади і рівною мірою присутні в будь-який момент володіння статусом. Такими елементами є: а) службові права; б) службові обов'язки; в) повноваження; г) правосуб'єктність судді. Ці інститути повинні в повному обсязі розкривати правову природу статусу судді, містити всі правові можливості, які надані судді для ефективної реалізації професійних завдань та досягнення соціальних цілей судової влади [10, с. 21–22]. По суті, існування службових (а не компетенційних) обов'язків підкріплює існування внутрішнь організаційних відносин та формує передумови здійснення управлінських процедур. На підтвердження цього, приведемо позицію С. Обрусної, яка зазначає, що адміністративно-правові відносини у сфері судової системи мають як зовнішньовладний (зовнішньосистемний), так і внутрішньовладний (внутрішньосистемний) характер. Разом із тим проблема внутрішнього адміністрування

суду наразі не отримала в Україні належного розвитку як на науковому рівні, так і в практичній діяльності судових установ. У західних країнах потреба і доцільність застосування судами методів адміністрування була визнана у 60-х роках минулого століття. З часом було визнано, що суди мають управлінську і кадрову політику, внутрішню організаційну структуру, а тому стикаються з проблемами управління, як і інші організації. Ці проблеми потрібно вирішувати, вдосконалюючи судову систему. Друга причина полягає в тому, що зміни впроваджувалися й продовжують впроваджуватися в умовах постійного дефіциту коштів, що, на жаль, є характерним явищем для вітчизняної судової системи [11, с. 126–127]. Таким чином, означена авторка констатує існування складного управлінського явища, яке вона називає внутрішнім адмініструванням. Натомість інші автори, які досліджували питання внутрішньої організації судової системи та судів, схильються до використання терміну «судове управління». А. Стрижак, зазначає, що категорія «судове управління» застосовується в юридичній науці для характеристики діяльності державного управління в галузі правосуддя, має комплексний характер і включає діяльність з організаційного керівництва судами, організаційне забезпечення судів та здійснення відповідних установчих функцій щодо судової влади Верховною Радою України та Президентом України [9, с. 29].

З іншого боку, згадана вище вчена С. Обрусна також вживає термін «судове управління», який вона розуміє як особливий вид державного управління, представлене організаційно-розпорядчою діяльністю керівників судів, органів Державної судової адміністрації України та інших уповноважених державою суб'єктів. Урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини організаційного типу з приводу матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового забезпечення судів як носіїв судової влади становлять його зміст. Сама сутність державно-управлінських відносин у системі органів правосуддя, їх особливості та види, суб'єкти і об'єкти, внутрішня організація судової системи й визначають адміністративно-правову природу судового управління [11, с. 131].

Д. Притика відзначає, що при формулюванні поняття судового управління як особливого виду соціального управління слід виходити із таких позицій. По-перше, головне завдання судового управління – всіляко сприяти здійсненню цілей правосуддя і завдань суду; по-друге, органи юстиції (нині – Державна судова адміністрація), що здійснювали функції судового управління, не тільки повинні захищати суди від різних місцевих впливів, втручання в їхню діяльність зі здійснення правосуддя, а й самі мають суворо дотримуватись принципу незалежності суддів і підпорядкування їх лише закону, не допускаючи будь-якого втручання в розгляд судами конкретних судових справ. При здійсненні правосуддя немає відносин підпорядкування між нижчестоящими судами і вищестоящими, так само як і між судами й іншими державними та громадськими організаціями. Виходячи з цього, судове управління – це діяльність, що не поширюється на сферу правосуддя, здійснюваного судом. Предметом судового управління (адміністрування) є: питання організації судових органів, добір суддів і народних засідателів; управління кадрами судових органів; перевірка організації роботи судових органів; вивчення й узагальнення судової практики; організація роботи з ведення судової статистики тощо [12, с. 31].

Натомість, не можна погодитись з твердженням про те, що зовнішньовладний характер адміністративно-правові відносини мають тоді, коли виникають при вирішенні судом конкретних адміністративних чи конституційних справ. Управлінський вплив у даних випадках здійснюється щодо непідпорядкованих суб'єктів права. Відносини, що стосуються самоорганізації судової системи (кадрове, фінансове, матеріальне, інформаційне забезпечення) – мають внутрішньовладний характер [11, с. 126–127]. Щодо другого компоненту (внутрішньовладного впливу), ми не маємо застережень, однак категорично не погоджуємось з тим, що зовнішньовладний характер пов'язаний з вирішенням судом конкретних адміністративних чи конституційних справ. Означений вид діяльності не має адміністративно-правової природи, якщо його розглядати крізь призму процедури, а не предметності категорій справ. Тому вважаємо помилковим віднесення по суті процедури розгляду конституційних та адміністративних справ в суді (правосуддя) до адміністративно-правових відносин, що мають зовнішньовладний характер. До таких відносин ми можемо віднести: інформаційний обмін та інформування громадськості про діяльність судів; питання кадрового забезпечення та підвищення кваліфікації працівників судової системи; участь у формуванні засад державної політики у сфері системі правосуддя тощо.

Погоджуємось із висновками С. Обрусної в тому, що природа судового управління має подвійний характер. Воно має як адміністративно-правову, так і соціальну природу. На соціальну природу судового управління вказують принципи, відповідні риси, певні цілі, управлінські функції, методи реалізації тощо. У центрі судового управління знаходиться суддя і судове врядування, незалежно від того, чи впливає воно на процеси цілісних соціальних утворень, підґрунтям завжди має регулювання поведінки людей, спрямування і організацію їхньої діяльності [13, с. 103].

Проведене дослідження дозволяє сформулювати певні міркування узагальнюючого змісту.

Не можна підтримати позицію деяких вчених про те, що ефективна судова реформа може відбутись без руйнування вже сформованих правовідносин у сфері функціонування системи органів юстиції та правопорядку. Незворотній процес реформи кримінальної юстиції вимагає повного перезавантаження взаємовідносин різних правоохоронних та правозахисних інституцій. Судова реформа має стати взірцем успішної трансформації, інтеграційним фактором для органів правопорядку та індикатором створення успішної правової держави.

Судове управління як частина адміністративно-правової складової функціонування голови суду є діяльністю (адмініструванням), спрямованою на упорядкування та корегування внутрішньоорганізаційних процесів в суді з метою забезпечення сталої та ефективної його роботи для забезпечення основної функції судової влади – правосуддя. Під останнім ми розуміємо комплексне владне явище, що полягає у реалізації специфічної та головної функції судів – розгляду справ різних галузевих категорій по суті з метою установлення істини. Правосуддя визначає основний зміст діяльності судді, однак є не виключним її видом. Звичайно, інші функції судової діяльності (наприклад, контрольна) зумовлюють спеціальні обов'язки суддів, однак отримання ними адміністративних повноважень передбачає поєднання професійно-компетентної діяльності (щодо розгляду конкретних справ) з організаційно-управлінською.

Список використаної літератури

1. Панталієнко П. *Адміністративно-правовий статус голови місцевого суду України* : дис ... кандидата юрид. наук. 12.00.07 // Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2012. – 184с.
2. Татаренко В. *Державна політика розвитку судової влади в Україні* : дис ... канд. наук з держ. управл. 25.00.02 // Академія муніципального управління. – Київ, 2011. – С. 171.
3. Сіренко В. *Деякі проблеми реформування судової влади в Україні* / В. Сіренко // *Право України*. – 2010. – № 5. – С.4–13.
4. Стефанюк В. *Судова система України та судова реформа* / В. Стефанюк – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
5. Шевчук П. *До питання про стосунки між судовою владою і засобами масової інформації через призму розгляду цивільних справ* / П. Шевчук // *Судова практика у справах за позовами до ЗМІ: матеріали наук.-практ. конференції (м. Київ, 13–14 травня 1999 р.)* : у двох т. Т. 1. – К. : Міжнародний фонд «Відродження»; Інформаційний прес-центр IREX ПроМедіа, 1999. – С.30–36.
6. Лазарева В. А. *Судебная защита в уголовном процессе РФ: проблемы теории и практики* : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.09. – М., 2000. – 24 с.
7. Ржевский В. *Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности* / В. Ржевский, Н. Чепурнова. – М. : Юристъ, 1998. – 214 с.
8. *Організація судових та правоохоронних органів: навч. посібн.* / Марочкін І., Сібільова Н., Афанасьєв В., Бабкова В. та ін.; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого; за ред. І. Марочкіна. – Х. : Одиссей, 2007. – 528 с.
9. Стрижак А. *Судове управління в Україні. Теоретичні основи і правове регулювання* / А. Стрижак. – Ужгород : Патент, 2004. – 120 с.
10. Москвич Л. *Організаційно-правові проблеми статусу суддів*: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Москвич Лідія Миколаївна. – Х., 2003. – 244 с.
11. Обрусна С. *Адміністративно-правові засади реформування судової системи України* : дис ... доктора юрид. наук : 12.00.07. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2011. – 430с.
12. Притика Д. *Правові проблеми судового управління* / Д. Притика // *Право України*. – 2003. – № 3. – С. 30–36.
13. Обрусна С. *Соціальний характер судового управління: окремі питання* / С. Обрусна // *Право і Безпека*. – 2010. – № 1 (33). – С.102–106.

Стаття надійшла до редакції 17.11.2016.

Святослав Мазурик,
аспірант Тернопільського національного
економічного університету

ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ІНФОРМАЦІЇ В ПРОКУРОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено загальні положення інформаційного забезпечення органів прокуратури України в сучасній державі, особливості та класифікації інформації в прокурорській діяльності. Розроблено авторське визначення інформаційного забезпечення, розкрито його особливості, визначені види інформації, якими оперує прокурор.

Ключові слова: прокуратура України, інформаційне забезпечення, функції, повноваження, форми діяльності, види інформації.

Мазурик С. В.

Понятие информационного обеспечения и классификация информации в прокурорской деятельности

Исследовано общие положения информационного обеспечения органов прокуратуры Украины в современном государстве, особенности и классификацию информации в прокурорской деятельности. Разработано авторское определение информационного обеспечения, раскрыто его особенности, определено виды информации, которыми оперирует прокурор.

Ключевые слова: прокуратура Украины, информационное обеспечение, функции, полномочия, формы деятельности, виды информации.

Mazurik S.

Concept of information support and classification of information in prosecution activity

The article investigates the general provisions of information support of the prosecution of Ukraine in the modern state, characteristics and classification of information in the prosecution activity. It is designed to ensure the author's definition of information disclosed its features, as well as certain types of information, which operates prosecutor.

Keywords: prosecutor of Ukraine, information, functions, powers, forms of activity, types of information.

Актуальність статті. Інформація в якості об'єкта наукового дослідження у сучасному світі є досить поширеним явищем. З'являються теорії та концепції використання інформації та інформаційного забезпечення майже в усіх суспільних та державних процесах, аргументується та доводиться важливість інформатизації функціонального наповнення фактичного кожного виду діяльності, адже формування інформаційного суспільства в Україні неупинно вимагає наукового супроводження правильного та раціонального застосування інформаційних можливостей. Крім того, багато державних процесів неможливо уявити без інформаційного підкріплення. Інформація як відомості або повідомлення про події і факти здавна циркулювала в суспільстві, будучи одним із засобів спілкування, оволодіння знаннями, освіти, виховання, супроводу руху товарів і послуг, свідчення про укладені угоди, вирішення суперечок, підтвердження подій і фактів [1, с. 267]. Як справедливо зазначає К. Беляков, в «інформаційній складовій» сучасного права України останнім часом досить широко вживаються визначення і терміни, поява яких зумовлена стрімкими темпами науково-технічного розвитку, впливом процесу інформатизації та інформаційних технологій на соціальну діяльність, становленням інформаційних відносин і, нарешті, формуванням міжгалузевих наукових знань [2, с. 69]. Запобігання злочинності та правоохоронна діяльність в цілому – це складний механізм, який пов'язаний зі значними інформаційними потоками та існуванням течій протистояння правоохоронних, з одного боку, з іншого – різних злочинних структур. Однак сучасні способи, за допомогою яких здійснюється означене протистояння, прямо пов'язані з ефективним використанням різних видів інформації. Отже, головна мета цієї статті є – розгляд загальнотеоретичних питань методологічного характеру про сучасне розуміння інформації, інформаційних процесів в правоохоронній діяльності і визначення на цій основі особливостей та змісту інформації в діяльності органів прокуратури.

Стан дослідження. Питання правового забезпечення діяльності прокуратури України були предметом наукових досліджень М. Косюти, В. Малюги, І. Марочкіна, М. Мичка, О. Михайленка, В. Підгородинського, М. Потєбенька, Є. Поповича, М. Руденка, Н. Рибалки, В. Сухоноса, П. Шумського, М. Якимчука та ін.

Нормативне визначення інформації закріплене в Законі України «Про інформацію». Слід також зазначити, що норми ст. 1 означеного закону зазнали трансформації: інформація визначалась як «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі», а в подальшому – в якості «будь-яких відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [3]. З цього приводу С. Бабалик зазначає, що інформація має бути документованою або публічно оголошеною, тобто бути якимось чином вираженою, закріпленою на матеріальних носіях або донесеною до свідомості тієї чи іншої людини [4, с. 20]. Проаналізувавши наукові джерела (див., наприклад, [5], [6], [7], [8], [9]), можемо узагальнити наступне: інформацію в діяльності органів прокуратури слід визначати як видову категорію по відношенню до інформації правоохоронних органів. Необхідно вказати, що інформація в правоохоронній діяльності має специфічне, але принципове та суттєве значення. Однак аналіз наукових розробок у сфері правоохоронної діяльності та правоохоронної системи засвідчує, що інформація розглядається в першу чергу в контексті інформаційного забезпечення правоохоронної системи та діяльності, або захисту інформації від протиправних посягань тощо. Сама ж інформація залишається тільки складовою процесу забезпечення або ресурсом.

Розглядаючи поняття інформаційного забезпечення, Р. Калужний, В. Шамрай виділяють три основні його значення:

- забезпеченість системи управління відповідною множиною інформації;
- діяльність, пов'язану з організацією збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання і представлення інформації;
- діяльність щодо формування цілеспрямованої суспільної й індивідуальної свідомості суб'єктів суспільних відносин щодо управління у конкретній сфері суспільних відносин (у сучасній літературі ця сутність визначається такими категоріями, як: реклама, паблік-релейшиз, формування суспільного іміджу суб'єкта управління, інформаційні операції, інформаційна боротьба, пропаганда і контрпропаганда тощо) [10], [11, с. 45–46]. Нам імпонує такий підхід як такий, що з організаційно-правової (а не технологічної) сторони комплексно розкриває основні напрямки розуміння змісту інформаційного забезпечення, яке може бути застосоване і до діяльності правоохоронних органів зокрема. З іншого боку, згадана авторська позиція на розуміння категорії «інформаційне забезпечення» вбачається нами дещо неповним, адже воно залишає поза увагою питання інформаційної безпеки, правового забезпечення використання різних видів інформації, процесів інформатизації тощо.

Щодо специфікації діяльності прокуратури, то варто відмітити визначення Л. Пріня, який під інформацією в системі прокуратури розуміє сукупність відомостей, які відображають усі її складові щодо виконання завдань, які стоять перед прокуратурою, а також дані, що характеризують стан дотримання законів [12, с. 81]. Таке визначення, на наш погляд, не відображає в повній мірі змістовну частину інформації, зосереджуючись тільки на її призначенні. За аналогією із позицією І. П. Катеринчука про те, що цілі діяльності правоохоронних органів мають детермінувати мету інформаційного забезпечення діяльності останніх. При цьому такі цілі мають розглядатися системно, генеральною метою тут виступає мета діяльності правоохоронних органів, а мета інформаційного забезпечення є похідною від неї і підтримуючою за своєю сутністю [13, с. 79]. Також деякі вчені, які досліджували значення інформації в різних суспільних сферах, виділяли завдання, які виконує інформація в управлінні, а саме: є специфічною формою взаємозв'язку, взаємодії компонентів системи, а також системи в цілому з навколишнім середовищем; обслуговує всі рівні та функції управління – від підготовки та прийняття рішення до підведення підсумків виконання; є безпосередньою причиною, яка визначає вибір системною того чи іншого варіанта поведінки, переведення системи в новий стан, що забезпечує її рух до заданої мети [14, с. 77–78].

Ми зазначаємо, що цілі прокурорської діяльності повинні детермінувати її інформаційне забезпечення. Але, якщо діяльність органів прокуратури в більшій мірі реалізується через її функції (а відповідно, для прокуратури більш актуальним є інформаційне забезпечення реалізації її функцій), то не слід забувати про те, що сама діяльність органів прокуратури не обмежується її функціями. Мова йде про організацію управління в прокуратурах відповідних рівнів, забезпечення роботи аналітичних підрозділів, відповідальних за відкритість органів прокуратури, інформатизацію процесів управління.

Узагальнення теоретичного масиву (наприклад, [15], [16], [17], [18], [19] та ін.) надає нам можливість зробити узагальнення і визначити інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури в якості комплексного явища, яке:

- створює систему інформаційних ресурсів органів прокуратури, які формують можливості для здійснення організаційних заходів, пов'язаних із досягненням цілей прокуратури та реалізацією її функцій;

– спрямоване на організацію збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання інформації (в якості сукупності даних, які є актуальними для прокурорської діяльності), а також дотримання режиму безпеки інформації;

– формує передумови для правильного сприйняття суспільством прокурорської діяльності шляхом надання для громадськості повної, достовірної та своєчасної інформації про процеси, які відбуваються в системі прокуратури, її досягнення, невдачі, а також своєчасне отримання зворотного посилу (feedback) від інститутів громадянського суспільства про напрямки покращення діяльності.

Здійснивши узагальнення теоретичних питань інформаційного забезпечення, спробуємо здійснити наукову розробку видів інформації та класифікувати її за різними критеріями.

Нормативний розподіл видів інформації за змістом здійснений у ст. 10 Закону України «Про інформацію», яка передбачає такий розподіл: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація; інші види інформації [3]. Таким чином, за критерієм нормативності та змістом інформація органів прокуратури може бути розподілена на правову, статистичну та соціологічну.

Відповідно до ст. 11 означеного закону, інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження [3]. З метою забезпечення виконання вимог означеного закону та Закону України «Про захист персональних даних», відповідно до Типового порядку обробки персональних даних, керуючись положеннями Закону України «Про прокуратуру», був розроблений та впроваджений наказ №77, Генерального прокурора України від 26 липня 2014 року, яким були затверджені Порядок обробки персональних даних в інформаційній (автоматизованій) системі «Єдиний реєстр досудових розслідувань» та Порядок обробки персональних даних у базі персональних даних «Кадри органів прокуратури України» [20]. Метою обробки персональних даних у ЄРДР є: забезпечення обліку кримінальних правопорушень та прийнятих під час досудового розслідування рішень, осіб, які їх учинили, та результатів судового провадження; оперативного контролю за додержанням законів під час проведення досудового розслідування; здійснення аналізу стану та структури кримінальних правопорушень, вчинених у державі [20]. Таким чином, якщо мова йде про персональні дані та забезпечення їхнього захисту, то в діяльності прокуратури можна відзначити два основні напрямки:

– збереження персональних даних в під час кримінального провадження (та роботи в ЄРДР);

– збереження персональних даних в під час організації кадрової роботи в підрозділах різного рівня.

Крім того, прокурор зобов'язаний не розголошувати й іншу інформацію про фізичну особу, яка стала йому відома під час реалізації функцій прокуратури. Мова йде про представницькі повноваження прокурора (інформація, яка використовується в представництві), підтриманні державного обвинувачення, здійснення нагляду за місцями несвободи.

Ст. 17 Закону України «Про інформацію» передбачає, що правова інформація – будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо [3]. Таким чином, можемо зробити припущення, що у вузькому розумінні правова інформація органів прокуратури передбачає відомості про:

– структуру та повноваження, внутрішні управлінські процеси, адміністративні процедури в структурних підрозділах та Генеральній прокуратурі України;

– процес реалізації основних напрямів прокурорсько-слідчої діяльності;

– основи професійної етики та поведінки працівників прокуратури;

– організацію та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань;

– проведення конкурсу на зайняття посад у місцевих прокуратурах.

Широке розуміння правової інформації органів прокуратури пов'язане з її нормативним визначенням і характеризується значним масивом інформації, яка з одного боку розкриває засади правового регулювання діяльності органів прокуратури, з іншого – надає уявлення про функціонування останніх через сукупність інформаційних матеріалів та процесів.

Ст. 18 Закону України «Про інформацію», передбачає, що статистична інформація – документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства [3]. Офіційна статистична інформація Генеральної прокуратури України зводиться до інформації: про роботу прокурора; про роботу органів досудового розслідування; про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування; про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення; про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності; про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями.

Ст. 19 Закону України «Про інформацію», передбачає, що соціологічна інформація – будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо. Здійснення аналітичних заходів у сфері протидії правопорушенням неможливе без використання даних соціологічних досліджень. Отримання відповідної соціологічної інформації дозволяє органам прокуратури в повній мірі реалізувати власні загально попереджувальні та спеціально попереджувальні повноваження та ефективно організувати діяльність у сфері запобігання правопорушенням, що додаткового характеризує прокуратуру в якості центрального правоохоронного органу.

Крім того, інформація яка використовується в органах прокуратури, може бути розподілена за наступними критеріями:

- за режимом доступу: загальнодоступна та інформація з обмеженим доступом;
- за функціональним забезпеченням: інформація, яка необхідна для виконання функцій прокуратури:
 - інформаційний масив, необхідний для підтримання державного обвинувачення в суді;
 - інформаційне забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді;
 - інформація, необхідна для нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
 - інформаційне забезпечення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- за використанням у певній сфері діяльності прокуратури: інформація в сфері кримінального провадження та інформація поза кримінальним провадженням;
- за спрямованістю інформаційного впливу: інформація потрібна для управління, організації, аналітичної роботи, забезпечення процесуального керівництва, здійснення наглядових заходів тощо;
- за формальним закріпленням: інформація, яка міститься у письмових вказівках, актах прокурорського реагування, управлінських документах тощо;
- за нормативним характером: інформація, яка закріплена в загальнообов'язкових нормативних документах; інформація, яка закріплена в документах обмежених за колом виконавців тощо;
- за спрямовуючим впливом: методичні рекомендації, які затверджені науково-методичною радою Генеральної прокуратури України, інформаційні узагальнення тощо.

Список використаної літератури

1. *Беляков К. Управление и право в период информатизации: моногр. / Беляков К. – К. : КВІЦ, 2001. – 308 с.*
2. *Беляков К. Інформаційне право: аналіз термінологічно-понятійного апарату / К. Беляков // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – В. 3. – С. 67–79.*
3. *Закон України «Про інформацію»: №2657-ХІІ від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992. – № 48. – Ст. 650.*
4. *Бабалик Є. Адміністративно-правові основи інформаційного забезпечення митних органів в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Є. Бабалик. – Одеська національна юридична академія, 2010. – 196 с.*
5. *Сировой О. Організаційно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів внутрішніх справ України. : дис ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О. Сировой.. – Харків, 2006. – 218 с.*
6. *Нестеренко О. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / О. Нестеренко – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2008. – 239 с.*
7. *Брижко В. Про узгодженість понять у сфері інформаційного права / В. Брижко // Правова інформатика. – 2009. – № 1. – С. 39–45.*

8. Новицький А. Інформаційне суспільство та Інтернет /А. Новицький // Організаційно-правове забезпечення електронного оподаткування: зб. тез. – Ірпінь : Національний ун-т державної податкової служби України, 2008. – С. 62.
9. Соснін О. Проблеми регулювання суспільних правовідносин в інформаційній сфері / О. Соснін // Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 18. – С. 495–502.
10. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики : моногр. / Р. Калюжний, В. Шамрай, М. Швець, В. Гавловський, М. Гуцалюк, Р. Ковпак, В. Цимбалюк, Ю. Яцишин, А. Ластовецький; за ред. Р. Калюжного, В. Шамрая – К. : Акад. ДПС України, 2002. – 296 с.
11. Бродовський В. Інформаційне забезпечення діяльності дільничного інспектора міліції : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. – Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», К., 2011. – 209 с. С. 45–46.
12. Прінь Л. Інформаційно-аналітичне забезпечення – передумова планування роботи / Л. Прінь // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 81-85.
13. Касьяненко М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України : навч. посібн. / М. Касьяненко, М. Гринюк, П. Цимбал. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
14. Бовкун Є. Принципи та форми інформаційного забезпечення боротьби з корупцією в органах Державної податкової служби України / Є. Бовкун // Право і безпека. – №3 (35). – 2010. – С.151–156.
15. Бурило Ю. Нормативно-правове регулювання державного управління інформаційною сферою / Ю. Бурило // Юридична Україна. – 2007. – № 9. – С.24–29.
16. Ієрусалимов І. Інформаційне забезпечення використання науково-технічних досягнень у розслідуванні злочинів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ієрусалимов І. – К., 1998. – 149 с.
17. Система інформатизації правоохоронної діяльності / за ред. В. Дурдинця, М. Швеця. – К. : НДЦПІ АПрН України, 2007. – 382 с.
18. Субіна Т. Питання щодо проблем з'ясування сутності інформації та інформаційного простору як нових чинників суспільних правовідносин / В. Шкарупа, Т. Субіна // Правова інформатика. – 2005. – №2 (6). – С. 8–12.
19. Порядок обробки персональних даних в інформаційній (автоматизованій) системі «Єдиний реєстр досудових розслідувань»: Наказ Генерального прокурора України №77 від 26 липня 2014 року.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2016.

Станіслав Зливко,

доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права
і процесу Академії Державної пенітенціарної
служби, кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Досліджено особливості правового статусу Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах реформування органів виконавчої влади. Зосереджено увагу на дослідженні поняття адміністративно-правового статусу, на суперечливих положеннях законодавчого та підзаконного регулювання правового статусу державної кримінально-виконавчої служби України.

Ключові слова: державна кримінально-виконавча служба України; пенітенціарна система; адміністративно-правовий статус; реформування; правове регулювання.

Зливко С. В.

Особенности административно-правового статуса государственной уголовно-исполнительной службы Украины в современных условиях реформирования

Исследовано особенности правового статуса Государственной уголовно-исполнительной службы Украины в современных условиях реформирования органов исполнительной власти. Сосредоточено внимание на исследовании понятия административно-правового статуса, на противоречивых положениях законодательного и подзаконного регулирования правового статуса государственной уголовно-исполнительной службы Украины.

Ключевые слова: государственная уголовно-исполнительная служба Украины; пенитенциарная система; административно-правовой статус; реформирование; правовое регулирование.

Zlyvko S.

The peculiarities of administrative and legal status of the state criminal-executive of Ukraine in modern conditions of reforming

In this article the author studies the peculiarities of administrative and legal status of the State criminal-executive of Ukraine in modern conditions of reforming the organs of state power. The attention is paid to research of the definition of administrative and legal status, the controversial positions of legal and sub-legal regulation of the legal status of the State criminal-executive of Ukraine.

Keywords: the State criminal-executive; Service of Ukraine; penitentiary system; administrative and legal status; Reforming; legal regulation.

Постановка проблеми. В умовах демократичних і соціальних перетворень, євроінтеграційних процесів, особливого значення набуває реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України). Реформування пенітенціарної системи України є невід’ємною складовою адміністративної реформи, що покликана оптимізувати систему управління органами та установами виконання покарань, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – вивести систему покарань із кризового стану. Удосконалення законодавства у напрямку посилення захисту прав і свобод громадянина та забезпечення виконання кримінальних покарань вимагають насамперед чіткого визначення структури пенітенціарної системи, теоретичного обґрунтування сутності правового статусу органів і установ виконання покарань, шляхів та напрямків удосконалення їх діяльності.

Поступові зміни в пенітенціарній системі України, що відбулися протягом останніх двох десятиліть і які пов’язані, в першу чергу, з виходом із підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України та створенням окремого пенітенціарного відомства – Державного департаменту України з питань виконання покарань, його реорганізацією та створенням Державної пенітенціарної служби України, і врешті повне її підпорядкування Міністерству юстиції України, порушили низку практичних і теоретичних питань перед

наукою адміністративного права в сфері формування єдиної адміністративної політики щодо визначення ролі і завдань ДКВС України на сучасному етапі.

Корінні зміни процесу реформування кримінально-виконавчої системи зумовлені вимогами Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 р. щодо перегляду в змістовному і нормативному сенсі структури Державної кримінально-виконавчої служби та її повноважень. У зв'язку з цим, наукові розробки питань правового положення ДКВС України в системі органів виконавчої влади України викликають чималий теоретичний інтерес. При цьому, незважаючи на свою важливість і актуальність, у науці адміністративного права теорія правового статусу органу виконавчої влади перебуває поза належною увагою науковців.

Незважаючи на те, що впродовж останніх років дослідження особливостей діяльності ДКВС України та її правового статусу сучасними науковцями провадилося досить активно, означені проблеми не можна вважати вирішеними а ні в практичному, а ні в теоретично-методологічному аспекті.

Ступінь розробленості проблеми. Відсутність системного підходу та чітко визначеної послідовності процесу реформування пенітенціарної системи пов'язана з недостатнім рівнем науково-методологічного підґрунтя такого реформування. Певним проблемам діяльності і функціонування ДКВС України приділяли увагу такі вчені, як: О. Аксьонов, Р. Алієв, В. Анісімков, Н. Барабанов, Є. Бараш, М. Вербенський, А. Водополов, А. Галай, С. Гречанюк, Є. Зерняєва, О. Караман, Н. Мельникова, М. Мендель, В. Понікаров, В. Попов, М. Ребало, В. Сєров, М. Сикал, О. Ткаченко, Ю. Щедрін, Д. Ягунов та інші. Важливою теоретичною базою для таких досліджень стали наукові доробки відомих українських вчених – адміністративістів В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Колпакова, Т. Коломоєць, А. Комзюка, А. О. Селіванова, С. Стеценка та ін.

Метою статті є розгляд теоретичних основ та дослідження сучасного стану правового статусу Державної кримінально-виконавчої служби України, виявлення пріоритетних напрямків її діяльності та визначення способів її подальшого вдосконалення, що особливо важливо в нинішніх умовах вітчизняної адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглядати поняття й елементи адміністративно-правового статусу ДКВС України, необхідно зупинитися на аналізі таких понять, як: «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус». У сучасній теорії держави і права існують різні підходи щодо визначення статусу. Так, слово «статус» (від лат. status – положення, стан кого-небудь або чого-небудь, становище) у своєму первісному значенні – загальне становище окремої особи (особистості) в суспільстві, а також сукупність усіх (або частини) її юридичних прав та обов'язків [1, с. 634].

У словнику С. Ожегова поняття «статус» визначається як правове становище. Під поняттям «правовий статус» пропонується розуміти сукупність прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, а також державних органів [2, с. 632]. Так, О. Скакун визначає правовий статус особи як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, згідно з якими індивід як суб'єкт права (тобто такий, що має правосуб'єктність) координує свою діяльність у суспільстві [3, с. 378].

Слід відзначити думку А. Малька, який характеризує правовий статус як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи та суспільства, громадянина й держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [4, с. 214].

Характеризуючи ознаки правового статусу державного органу, О. Бандурка зазначає, що частіше за все під правовим статусом державного органу розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [5, с. 23].

Звичайно, правовий статус державного органу охоплює різні аспекти його організації та діяльності, має досить складний зміст, що характеризується не тільки наявністю повноважень, а й низкою інших елементів, які визначають організаційні та функціональні засади діяльності державного органу.

До таких елементів можна віднести: нормативне призначення органу та визначення його місця в системі органів виконавчої влади; формулювання мети, завдань й функцій органу; встановлення повноважень і наділення правом приймати необхідні управлінські рішення; порядок його утворення, реорганізації та ліквідації; напрями, форми, методи діяльності й структура органу тощо.

Зміст адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права залежить від того, є він частиною державного механізму чи ні; яким видом діяльності він займається; є він самостійною одиницею чи включений у більш складну організаційну структуру.

На підставі розмежування понять «правовий статус» і «адміністративно-правовий статус» ДКВС України слід зауважити, що перше поняття більш об'ємне, бо включає в себе поняття адміністративно-правового статусу. Це пояснюється тим, що правовий статус визначає загальне правове становище того чи іншого органу Міністерства юстиції шляхом наділення його комплексом прав і обов'язків.

Професор В. Авер'янов зазначав, що компетенція (права й обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [6, с. 247].

Висвітлюючи адміністративно-правовий статус колективних суб'єктів, Д. Бахрах виділяє такі його три основні блоки: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний [7, с. 283].

У той же час В. Малиновський вважає, що правовий статус як правовий інститут складається з таких основних елементів як завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [8, с. 378].

Підсумовуючи вищевикладені думки науковців, слід зазначити, що до елементів правового статусу ДКВС України доцільно віднести цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки.

З огляду на зазначені наукові підходи, доцільно в такому аспекті розглядати правовий статус Державної кримінально-виконавчої служби та його особливості. Загалом адміністративно-правовий статус ДКВС України є складною правовою конструкцією. Виходячи з цього, для повного й усебічного розкриття його змісту доцільно виділити основні елементи та їх співвідношення з головними ознаками органу виконавчої влади як суб'єкта управління. З цією метою варто звернутися до положень, які вироблені наукою адміністративного права.

За основу змісту правового статусу ДКВС України варто взяти, насамперед, нормативність, тобто систему різноманітних правових норм чи нормативно-правових актів, що регулюють відносини формування та діяльності будь-якого суб'єкта права. Головне місце тут посідає, безумовно, Конституція України, хоча, на перший погляд, у ній відсутні норми, що регулюють питання діяльності державної виконавчої служби. Але ж Конституція України, відповідно до ст. 8, має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на підставі Конституції України і повинні відповідати їй. Крім того, конституційне положення щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах Конституції і відповідно до законів України [9, ст. 6] поширюється на всі сфери державного управління, зокрема й на діяльність Державної кримінально-виконавчої служби.

Особливість сучасного правового статусу ДКВС України полягає в тому, що він закріплений у декількох нормативних актах різної юридичної сили, окремі положення яких містять суперечливі положення. Одним із таких нормативно-правових актів є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (далі – Закон), де сформовано організаційно-правові засади її діяльності і, зокрема, визначено, що ДКВС України має власний центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань [10, ст. 7]. На той час це був Державний департамент України з питань виконання покарань. Тож Державну кримінально-виконавчу службу на законодавчому рівні віднесено до органів виконавчої влади з власним центральним органом.

Водночас варто зазначити, що в рамках проведення адміністративної реформи 22 квітня, Указом Президента України №1085 10 грудня 2010 р. було реорганізовано Державний департамент України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу України, в результаті чого відбулись певні зміни у правовому статусі органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України [11]. Пізніше Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. та постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. затверджені «Положення про Державну пенітенціарну службу України», в яких відповідно визначено, що Державна

пенітенціарна служба України (ДПтС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [12, ст. 1] та що Державна пенітенціарна служба України (ДПтС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції, який реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [13, ст. 1].

Чергові зміни у правовому статусі ДКВС України відбулися з ухваленням постанови Кабінетом Міністрів України № 343 від 18 травня 2016 р., де мова йде про те, що з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів ліквідувати Державну пенітенціарну службу України, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [14]. З цього приводу висловлюються різні побоювання: основна частина персоналу не забажає працювати в Мін'юсті, подасть рапорти на звільнення або на пенсію; знадобляться величезні витрати з боку держави, а вона таких коштів не має у розпорядженні; буде зруйнована система взаємодії правоохоронних органів, у зв'язку з чим різко знизиться розкриття злочинів та інше.

Завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань – це для Мін'юсту нове, воно вимагає від керівництва Міністерства не лише максимальної уваги, але й навчання, вивчення вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Такі нововведення можна вважати результатом пошуку більш ефективних і раціональних форм і методів діяльності ДКВС України, які повинні сприяти реалізації першочергових та основних пріоритетних напрямів державної політики у цій сфері.

Натомість залишається чинним і Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» в редакції Закону України від 09.12.2015 р., яким визначено не тільки місце ДКВС України в системі органів виконавчої влади, а й призначення служби, її завдання, повноваження та компетенції, з якими не зовсім узгоджуються положення названих вище підзаконних нормативно-правових актів.

Так, Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» визначено, що для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України Кабінетом Міністрів України утворюються територіальні органи управління – управління (відділи) в Автономній Республіці Крим, областях, місті Києві та Київській області, місті Севастополі [9, ст. 9]. Водночас, відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 348 від 18.05.2016 р. «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції», ліквідовуються як юридичні особи публічного права 24 територіальні органи (обласні) управління Державної пенітенціарної служби та утворюються як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції – шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації [15, п. 1, 2]. Такі ж розбіжності зустрічаються і в низці інших положень нормативно-правових актів, що регулюють організаційно-правові засади діяльності ДКВС України та її правовий статус.

Не відкидаючи самої ідеї необхідності реформування ДКВС України і доцільності її функціонування як самостійного органу виконавчої влади, необхідно звернути увагу на виникнення нових проблем в управлінні пенітенціарною системою внаслідок прийняття підзаконних актів, що суперечать законодавству України та загальним принципам правотворчої діяльності. Розглядаючи співвідношення підзаконних актів із законом як взаємний зв'язок між двома предметами чи явищами, необхідно виокремити спільні та відмінні риси між названими правовими категоріями. Загальновідомо, що закони є основними проявами реалізації компетенції законодавчої влади, а підзаконні нормативно-правові акти – виконавчих функцій держави, завдань виконавчої гілки влади, президента, органів місцевого самоврядування. Правовим підґрунтям для підзаконного правового регулювання виступають закони, які мають вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, а підзаконні акти посідають другорядне місце після законів. Юридична сила нормативних актів – це така специфічна властивість нормативно-правових актів, яка характеризує їх співвідношення і взаємозалежність за формальною обов'язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави [16, с. 66]. Тобто у

випадку виявлення суперечностей між нормами підзаконних актів і законів вони завжди мають вирішуватися на користь законів.

Перевагою підзаконних актів є те, що вони зменшують час їх прийняття і можуть оперативніше реагувати на зміну певних обставин, організувати дію законів, внести в систему правового регулювання нові деталі, уточнити юридичний статус суб'єкта права тощо. Незважаючи на означені проблеми співвідношення законодавчого та підзаконного правового регулювання організаційно-правових засад діяльності Державної кримінально-виконавчої служби, неоднозначність підходів до визначення структурних елементів правового статусу державного органу, особливістю правового регулювання діяльності пенітенціарної системи є визначення її оперативної самостійності, що виявляється в компетенції та завданнях, які в цілому збігаються. Незважаючи на наявність низки відмінних положень, що характеризують статус ДКВС України, у механізмі правового регулювання її діяльності, незалежно від джерела права, наявні адміністративно-правові ознаки, що вказують на адміністративно-правовий статус ДКВС України.

Висновки. Отже, правовий статус Державної кримінально-виконавчої служби України включає цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки.

Реформування пенітенціарної системи є на сьогодні досить складною проблемою, і її вирішення потребує значного часу і комплексного підходу. І в цьому напрямі ключовим моментом має бути законодавче визначення правового статусу ДКВС України не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному рівні. Складність розв'язання цього питання на місцевому рівні зумовлена особливим місцем ДКВС України в системі державних органів, яка виступає провідним державним органом у реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Тому варто на законодавчому рівні врегулювати і питання правового статусу територіальних органів (міжрегіональних управлінь) ДКВС України, виходячи із загальних засад реформування центральних органів виконавчої влади. Позитивне вирішення таких питань потребує детального наукового дослідження та обґрунтування, що можливо лише у поєднанні з науково обґрунтованою організацією діяльності як центральних, так і територіальних органів ДКВС України, здатних ефективно вирішувати стратегічні завдання щодо перетворення (модернізації) місць позбавлення волі і підходів до призначення й виконання покарань. Для підвищення ефективності та гуманізації виконання покарань, дотримання прав і свобод засуджених, забезпечення контролю та дієвої системи моніторингу в пенітенціарній сфері необхідно внести відповідні зміни до законодавчої бази, яка регламентує діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України.

Список використаної літератури

1. *Словник іношомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Вид-во АН УРСР, 1974. – 826 с.*
2. *Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Азъ, 1992. – 955 с.*
3. *Скакун О. Ф. Теорія та історія держави і права : підручн. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.*
4. *Теория государства и права : учебн. [для средних специальных учебных заведений] / А. В. Малько, В. В. Нырков, К. В. Шундилов. – М. : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 432 с.*
5. *Бандурка О. О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація / О. О. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 234 с.*
6. *Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.*
7. *Административное право : учебн. [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.*
8. *Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібн. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.*
9. *Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.*
10. *Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України від 23 червня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – 20 липня. – № 132.*
11. *Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №1085/2010 від 09.12.2010 р. // Урядовий кур'єр від 14.12.2010 р. – № 234.*

12. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» №394/2011 від 06.04.2011 р. // Урядовий кур'єр від 21.04.2011. – № 73.
13. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України» №225 від 02.07.2014 // Урядовий кур'єр від 09.07.2014 р. – № 121.
14. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України №343 від 18.05.2016 р. // Урядовий кур'єр від 28.05.2016 р. – № 100.
15. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України №348 від 18.05.2016 р. // Урядовий кур'єр від 04.06.2016 р. – № 105.
16. Рабінович П. М. Конституційний принцип верховенства права // П. М. Рабінович // Юридичний вісник. – 1997. – № 3. – С. 66–69.

Стаття надійшла до редакції 04.11.2016.

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

УДК 340

*Надія Береза,
старший викладач кафедри
кримінального права та процесу
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету*

ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ ПО-НОВОМУ: НОВЕЛИ, ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Висвітлено та проаналізовано новели, переваги та недоліки виконавчого провадження у зв'язку із набранням чинності Закону України «Про виконавче провадження» (нова редакція) та Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Адаптація застосування цих законів у практичній діяльності має стати черговим кроком для подолання проблем у системі виконання судових рішень. Оскільки ні для кого не секрет, що за часи незалежності України, одним із проблемних питань було неналежаще забезпечення державою швидкого і повного виконання рішень судових та інших органів.

Ключові слова: виконавче провадження, державні виконавці, приватні виконавці, новели виконавчого провадження, переваги виконавчого провадження, недоліки виконавчого провадження, єдиний електронний реєстр боржників, примусове виконання рішень, стягувач, боржник, виконавець.

Береза Н.

Исполнительное производство по-новому: новеллы, преимущества и недостатки

Освящены и проанализованы новеллы, преимущества и недостатки исполнительного производства в связи с вступлением в силу Закона Украины «Об исполнительном производстве» (новая редакция) и Закона Украины «Об органах и лицах, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов». Ведь применение этих законов в практической деятельности должно стать очередным шагом для преодоления проблем в системе исполнения судебных решений. Поскольку ни для кого не секрет, что за время независимости Украины, одним из проблемных вопросов было ненадлежащее обеспечение государством быстрого и полного выполнения решений судебных и других органов.

Ключевые слова: исполнительное производство, государственные исполнители, частные исполнители, новеллы исполнительного производства, преимущества исполнительного производства, недостатки исполнительного производства, единый электронный реестр должников, принудительное исполнение решений, взыскатель, должник, исполнитель.

Bereza N.

Enforcement proceedings anew: novels, advantages and disadvantages

The article is devoted to coverage of stories and analysis, advantages and disadvantages of enforcement proceedings in connection with the entry into force of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings» (revised) and the Law of Ukraine «On the bodies and persons engaged in the enforcement of judgments and decisions of other bodies». After application of these laws in practice should be the next step to overcome the problems in the system of enforcement.

© Надія Береза, 2016

Since it is no secret that since independence of Ukraine, one of the issues was inadequate to ensure rapid and complete state enforcement of judicial and other authorities.

Keywords: *enforcement, public performers, B performers, stories enforcement, enforcement proceedings advantages, disadvantages enforcement, a single electronic register of debtors, enforcement decisions, creditor, and debtor performer.*

Актуальність теми. З метою підвищення ефективності діяльності органів та осіб, що здійснюють примусове виконання рішень, Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про виконавче провадження» [1], який викладено у новій редакції, та Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [2]. Дані закони набрали чинності 5 жовтня 2016 р. Їх основна мета – запровадження в Україні інституту приватних виконавців, які будуть здійснювати примусове виконання судових рішень. У зв'язку із цим, а також з подальшим вдосконаленням процедури примусового виконання рішень судів та інших органів, змінено деякі елементи виконавчого провадження, в дослідженні і аналізі суті яких полягає актуальність теми.

Ступінь дослідженості теми. Питанню виконавчого провадження по-новому присвячені праці таких практикуючих юристів, як: Гончаренко Є. [5], Макушев П. [7], Семенченко М. [9] та інші.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 124 Конституції України, судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України [3]. Тобто виконання судового рішення є фінальним етапом судового захисту порушеного права [1]. А без виконання судового рішення – це всього лише папірець, життя в який можуть вдихнути тільки судові виконавці [4].

На жаль, необхідно визнати, що система органів державної виконавчої служби в Україні повною мірою не виконує покладені на неї завдання, що породжує почуття безкарності в суспільстві та неспроможності держави захистити й відновити порушені права громадян [5; 7].

За часи незалежності України одним із проблемних питань для громадян, бізнес-спільноти та правників, було неналежне забезпечення державою швидкого і повного виконання рішень судових та інших органів [4; 5; 6; 7]. Не дивним є те, що Україна займає одне з перших місць за зверненнями до Європейського суду з прав людини у зв'язку з порушеннями прав людини на стадії виконання судових рішень [4; 5; 6; 7]. Звісно, на таку ситуацію мають вплив різні чинники. Це і велика завантаженість державних виконавців, і низька оплата їх праці, і недосконале законодавство, і корупційна складова, і т. д. [5]. Враховуючи усі негативні наслідки, станом на сьогодні проведено кардинальне реформування системи примусового виконання рішень в Україні. Зокрема, головні зміни у виконавчому провадженні виражаються в наступному:

1. Примусове виконання рішень покладається на державних і приватних виконавців.
2. Запроваджено Єдиний реєстр боржників та Єдиний реєстр приватних виконавців.
3. За прийняття виконавчого документа до примусового виконання стягувач зобов'язаний заплатити авансовий внесок.
4. При відкритті виконавчого провадження строк для самостійного (добровільного) виконання рішення боржнику не надається.
5. Виконавець при відкритті виконавчого провадження зобов'язаний одразу накладати арешт на майно (кошти) боржника.
6. Після відкриття виконавчого провадження виконавець зобов'язує боржника подати декларацію про доходи та майно.
7. Визначення вартості майна боржника має здійснюватися за взаємною згодою стягувача та боржника, якщо такої згоди не досягнуто, то для оцінки майна залучається суб'єкт оціночної діяльності – суб'єкт господарювання.
8. Реалізація майна боржника здійснюється на електронних торгах.
9. Змінено строки вчинення вагомих виконавчих дій.
10. Із Закону «Про виконавче провадження» виключено положення щодо контролю за законністю виконавчого провадження з боку керівних органів ДВС.
11. Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», на відміну від нині діючого Закону України «Про державну виконавчу службу», не містить цілий ряд норм, якими визначається структура органів державної виконавчої служби (далі – ДВС), компетенція органів ДВС з організації її діяльності, вимоги до керівників структурних органів ДВС, а порядок призначення на посаду та звільнення з посади працівників органів ДВС фактично звужено до прямих відсилки на Закон України «Про державну службу» [8].

Виходячи із наведеного, розуміємо, що основною новацією вказаних законів є запровадження інституту приватних виконавців. Тобто, примусове виконання рішень покладатиметься не тільки на органи державної виконавчої служби (державних виконавців), але й на приватних виконавців. Це нововведення покликане зменшити корупцію в сфері виконавчого провадження і поліпшити показники виконаних судових рішень [9]. Проте приватний виконавець має певні обмеження щодо здійснення примусового виконання рішень. До них відносяться:

- рішення, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету;

- рішення, за якими стягувачами є держава, державні органи;

- рішення адміністративних судів та рішення Європейського суду з прав людини;

- рішення, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;

- рішення, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;

- рішення про конфіскацію майна;

- рішення, виконання яких віднесено законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання;

- інших випадків, передбачених Законом України «Про виконавче провадження» та Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [1; 2; 10].

Отже, перевагою запровадження інституту приватних виконавців є, по-перше, зменшення навантаження на державних виконавців, по-друге, заощадження бюджетних коштів, по-третє, приватні виконавці працюватимуть за винагороду, тому у них буде більше стимулів працювати на результат і т. д. [5; 10].

Щодо негативних моментів запровадження інституту приватних виконавців, то наразі рано щось говорити, оскільки він реально ще не запрацював.

Наступною новелою і позитивом виконавчого провадження по-новому є створення на Веб-сайті Міністерства юстиції України Єдиного державного реєстру приватних виконавців та Єдиного реєстру боржників. Доступ до них є цілодобовим та безоплатним, а користуватися ними можуть всі юридичні та фізичні особи [6; 8].

Щодо строків виконання рішення, то згідно нового Закону України «Про виконавче провадження», за рішенням немайнового характеру виконавець у постанові про відкриття виконавчого провадження зазначатиме про необхідність виконання боржником рішення протягом 10 робочих днів (крім рішень, що підлягають негайному виконанню).

За рішеннями, за якими боржник зобов'язаний особисто вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення, виконавець наступного робочого дня після закінчення вказаного строку перевіряє виконання рішення боржником. Якщо рішення підлягає негайному виконанню, виконавець перевіряє виконання рішення не пізніше як на третій робочий день після відкриття виконавчого провадження.

У разі невиконання без поважних причин боржником рішення, виконавець виносить постанову про накладання на боржника штрафу, в якій також зазначаються вимога виконати рішення протягом 10 робочих днів (за рішенням, що підлягає негайному виконанню, – протягом трьох робочих днів) та попередження про кримінальну відповідальність. Виконавець наступного робочого дня після закінчення цього строку повторно перевіряє виконання рішення боржником.

У разі повторного невиконання без поважних причин боржником рішення, якщо таке рішення може бути виконано без участі боржника, виконавець надсилає органу досудового розслідування повідомлення про вчинення боржником кримінального правопорушення та вживає заходів примусового виконання рішення, передбачених цим Законом [1; 10].

Щодо відповідальності за невиконання вимог державного виконавця, приватного виконавця, то Законом посилено відповідальність боржника у виконавчому провадженні.

Так, згідно зі ст. 188¹³ КпАП, невиконання законних вимог державного виконавця, приватного виконавця щодо усунення порушень законодавства про виконавче провадження, несвочасне подання або неподання звітів про відрахування із заробітної плати та інших доходів боржника, неподання або подання недостовірних відомостей про доходи і майновий стан боржника, ненадання на вимогу державного виконавця, приватного виконавця декларації про доходи та майно, що подається відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», чи зазначення у такій декларації неправдивих відомостей або неповідомлення про зміну відомостей, які зазначаються у декларації, неповідомлення боржником про зміну місця

проживання чи місцезнаходження або місця роботи (отримання доходів), а також неявка без поважних причин за викликом державного виконавця, приватного виконавця –тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [1; 10].

Також ст. 75 нового Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що у разі невиконання без поважних причин у встановлений виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, та рішення про поновлення на роботі виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника – фізичну особу у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на посадових осіб – 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на боржника-юридичну особу – 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та встановлює новий строк виконання.

У разі повторного невиконання рішення боржником без поважних причин, виконавець у тому самому порядку накладає на нього штраф у подвійному розмірі та звертається до органів досудового розслідування з повідомленням про вчинення кримінального правопорушення [1; 10].

Щодо роз'яснення рішень, виконавчих документів та зміни порядку виконання рішення, то ст. 31 нового Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що у разі якщо викладена у виконавчому документі резолютивна частина рішення є незрозумілою, виконавець або сторони виконавчого провадження мають право звернутися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про роз'яснення відповідного рішення.

У разі якщо зміст виконавчого документа незрозумілий, виконавець або сторони виконавчого провадження мають право звернутися до органу (посадової особи), який видав виконавчий документ, із заявою про роз'яснення його змісту.

Окрім того, відповідно до ст. 33, за наявності обставин, що ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим, сторони мають право звернутися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про відстрочку або розстрочку виконання рішення. Рішення про розстрочку виконується в частині та у строки, встановлені цим рішенням.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання судового рішення або роблять його неможливим, сторони, а також виконавець за заявою сторін або державний виконавець з власної ініціативи у випадку, передбаченому Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», мають право звернутися до суду, який видав виконавчий документ, із заявою про встановлення або зміну способу і порядку виконання рішення [10].

Щодо арешту цінних паперів, то ст. 56 нового Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що арешт на цінні папери накладається в порядку, встановленому законодавством про депозитарну систему України.

Зокрема, ст. 7 Закону України «Про депозитарну систему України» визначає порядок внесення змін до системи депозитарного обліку щодо накладення арешту на цінні папери або іншого обмеження прав на цінні папери конкретного власника, що накладається за рішенням суду або уповноваженого державного органу.

Щодо реалізації цінних паперів, на яке звернено стягнення, то згідно з ст. 61 нового Закону України «Про виконавче провадження» порядок реалізації цінних паперів визначається Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку за погодженням з Міністерством юстиції України.

Так, на сьогоднішній день рішенням НКЦПФР № 1853 від 25.12.2012 р. затверджено Порядок реалізації на фондовій біржі цінних паперів, на які звернено стягнення [1; 10].

Щодо розкриття інформації, яка міститься в системі депозитарного обліку, то внесено зміни до ст. 25 Закону України «Про депозитарну систему України», якими передбачено, що інформація, яка міститься в системі депозитарного обліку, надається депозитарними установами на письмову вимогу органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень, рішень інших органів – в ході здійснення ними виконавчого провадження щодо стану рахунка в цінних паперах конкретної юридичної або фізичної особи та про операції за її рахунком у цінних паперах за конкретний проміжок часу.

Вимоги до такого запиту встановлені частиною другою статті 25 Закону України «Про депозитарну систему України» [10].

Щодо сплати авансового внеску, то від сплати авансового внеску звільняються стягувачі за рішеннями про:

– стягнення заробітної плати, поновлення на роботі та за іншими вимогами, що впливають із трудових правовідносин;

– обчислення, призначення, перерахунок, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним стра-

хуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

– відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, а також смертю фізичної особи;

– стягнення аліментів;

– відшкодування майнової та/або моральної шкоди, завданої внаслідок вчинення кримінального правопорушення [1].

Також від сплати авансового внеску звільняються державні органи, інваліди війни, інваліди I та II груп, законні представники дітей-інвалідів і недієздатних інвалідів I та II груп, громадяни, віднесені до категорій 1 та 2 осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у разі їх звернення до органів державної виконавчої служби [1].

До слова, цей авансовий внесок повертається стягувачу лише у випадку реального стягнення з боржника, також стягувачу повертається невикористана виконавцем сума цього авансу. На вимогу стягувача виконавець надає йому звіт про використані кошти авансового внеску. Тобто в цьому випадку ми маємо певний аналог збору або мита стягувача, який виявив бажання почати примусове виконання рішення [1].

Висновки. Отже, виходячи з дослідженого вище та проаналізованого, ми дійшли висновку, що прийняті закони запроваджують позитивні зміни у процедурі виконавчого провадження, оскільки покликані забезпечити дієвий механізм швидкого та повного виконання рішень, у тому числі завдяки розвантаженню органів державної виконавчої служби [6]. Проте наскільки усе це ефективно, покаже лише практика.

Також, створюючи змішану систему виконання рішень, необхідно враховувати не лише успішний досвід держав Євросоюзу та США, а й національні особливості нашої держави (недоліки), а саме: низький рівень правової культури населення, пострадянська модель економіки держави, високий рівень корупції. Бо неврахування таких особливостей може нівелювати будь-які прогресивні ідеї законодавця щодо реформування системи примусового виконання рішень [5; 7].

Список використаної літератури

1. Закон України «Про виконавче провадження» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016. – № 30. – Ст. 542. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.
2. Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016. – № 29. – Ст. 535. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016. – № 30. – Ст. 141. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254/к/96-вр>.
4. Закон про виконавче провадження: нове життя старих проблем. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo-ukraine.org.ua/analytics/sobytie/10848-zakon-pro-vikonavche-provadhennya-nove-zhittya-starix-problem>.
5. Гончаренко Є. Переваги та недоліки запровадження інституту приватних виконавців в Україні / Є. Гончаренко // Юридична газета. – № 16 (514). 19 квітня 2016 р. – С. 14 – 15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ecovis.com/ua/wpcontent/uploads/2015/07/YurGazeta_ZhGoncharenko.pdf.
6. Реформа виконавчого провадження. Perezavantazhennja. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kavun.kr.ua/reforma-vikonavchogo-provadhennja-perezavantazhennja>.
7. Макушев П. Переваги та недоліки традиційної української моделі адміністративно-правового статусу державної виконавчої служби. [Електронний ресурс] / П. Макушев. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/405-perevahy-ta-nedoliky-tradytsiynoyi-ukrayinskoji-modeli-administrativno-pravovoho-statusu-derzhavnoyi-vikonavchoyi-sluzhby-makushev-p-v>.
8. Проблеми виконавчого провадження «по-новому» і шляхи їх рішення. Адвокат – Консалтинг. Газета онлайн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=36720>.
9. Семенченко М. Поява приватних виконавців: привід для оптимізму чи побоювань? [Електронний ресурс] / М. Семенченко. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/LAW/poyava-privatnih-vikonavciv-prividdlya-optimizmu-chi-poboyuvan-.html>.
10. 3 05.10.2016 року діятиме нове законодавство, що регламентує порядок примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.pard.ua/uk/news/4137-z-05102016-roku-diyatyme-nove-zakonodavstvo-shcho/>.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2016.

Мар'яна Вербіцька,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

ТРАНСКОРДОННЕ БАНКРУТСТВО ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Досліджено визнання неспроможними боржників, майно яких знаходиться на території кількох країн – транскордонне банкрутство. Окреслено коло відносин, які врегульовано в окремому розділі про транскордонне банкрутство, наголошено, що вказані правові норми недосконалі і не дозволяють повною мірою розв'язувати складні конфлікти, що зазвичай виникають у разі колізії правових порядків кількох країн. Проаналізовано основні моделі транскордонного банкрутства.

Ключові слова: транскордонне банкрутство, неплатоспроможність, міжнародні корпорації, боргові зобов'язання, боржник, кредитори, територіальність.

Вербіцькая М. В.

Трансграничное банкротство по законодательству Украины

Исследовано признание несостоятельными должников, имущество которых находится на территории нескольких стран – трансграничное банкротство. Очерчено круг отношений, которые урегулированы в отдельном разделе о трансграничном банкротстве, отмечено, что указанные правовые нормы несовершенны и не позволяют в полной мере решать сложные конфликты, обычно возникающие в случае коллизии правовых порядков нескольких стран. Проанализировано основные модели трансграничного банкротства.

Ключевые слова: трансграничное банкротство, неплатежеспособность, международные корпорации, долговые обязательства, должник, кредиторы, территориальность.

Verbitska M.

Cross-border bancruptcy law in Ukraine

This article briefly examines recognition insolvent debtors whose property is in the territory of several countries – cross-border bankruptcy. A range of relationships, that are regulated in a separate section on cross-border bankruptcy, is outlined, notes that these legal standards are not perfect and do not fully resolve difficult conflicts that usually occur in case of conflict legal orders of several countries. The basic model of cross-border bankruptcy is analyzed.

Keywords: Cross-border bankruptcy, insolvency, international corporations, debt, debtor, creditors, territoriality.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції розвитку економіки, процеси глобалізації та інтернаціоналізації господарств, за яких майже стираються бізнесові кордони між державами, вимагають ефективних механізмів вирішення складних питань транскордонної неплатоспроможності. Врегулювання на законодавчому рівні проваджень у справах про банкрутство, пов'язаних із іноземною процедурою неплатоспроможності, є безумовним свідченням того, що Україна не стоїть осторонь світових процесів.

Актуальність даної теми полягає у тому, що сьогодні в умовах світової кризи, міжнародна економічна неспроможність стала об'єктивною реальністю. При чому, зростають тенденції до збільшення випадків транскордонного банкрутства, а коло їх учасників постійно розширюється. Складність проблем, що виникають у транскордонних справах про банкрутство, полягає у досить різних підходах до регулювання відносин неспроможності у різних країнах світу.

Об'єктом дослідження є виявлення особливостей транскордонного банкрутства за законодавством України.

Стан дослідження. Дослідженням даної проблематики присвячено значну кількість наукових праць, серед яких на особливу увагу заслуговують праці О. Бірюкова, В. Козиревої, В. Джуни, М. Телюкіна, В. Степанова, М. Тітова, Б. Полякова, В. Радзивілюка та ін.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що банкрутство є природним явищем в системі світової торгівлі, яке будується на прозорих правилах поведінки учасників економічних відносин, котрі намагаються розв'язати фінансові проблеми [6, с. 2].

У міжнародному майновому обороті набула поширення практика визнання неспроможними боржників, майно яких знаходиться на території кількох країн, в даному випадку має місце таке поняття, як транскордонне банкрутство.

Третя хвиля реформи законодавства України про банкрутство закінчилася введенням у вітчизняне законодавство правил з транскордонної неспроможності. Це відбулося, скоріше всього, в результаті усвідомлення необхідності адекватного реагування на розвиток сучасного бізнесу та цивілізованого входження України до Європейського та світового економічного просторів.

Мета запровадження відповідних механізмів до національного законодавства полягає в тому, щоб встановити ефективний механізм урегулювання справ про транскордонну неспроможність та забезпечити: 1) належне співробітництво між судами та іншими компетентними органами іноземних держав; 2) справедливе та ефективне врегулювання випадків транскордонної неспроможності при забезпеченні захисту інтересів усіх кредиторів та інших зацікавлених осіб, включаючи боржника; 3) захист та максимальне підвищення вартості активів боржника; 4) збереження підприємств (як працюючого бізнесу), що опинилися у скрутній фінансовій ситуації, задля захисту інвестицій та збереження робочих місць [3].

Зазначимо, що в цілому ж інститут транскордонної неспроможності не є чимось новим для світової юриспруденції, натомість для українського законодавства про банкрутство його поява стала новелою. Відносини з неспроможності боржника, які виходять за межі однієї правової системи, зустрічалися завжди. Але з посиленням глобалізаційних процесів у економіці та стрімким зростанням кількості міжнародних приватно-правових відносин цей інститут потребує якнайшвидшого врегулювання. Перш за все задля забезпечення сталого міжнародного цивільного обороту та врегулювання питання належного захисту прав кредиторів шляхом надання інструменту вирішення проблем із заборгованістю неспроможного боржника, коли цивільно-правові відносини пов'язані з кількома юрисдикціями.

В. Козирева підкреслює, що виходячи з характеристик транскордонної неплатоспроможності, можна виділити ознаки транскордонного банкрутства: неплатоспроможність міжнародних корпорацій; неспроможність з іноземним елементом; транскордонне провадження у справі про банкрутство; неспроможність, що характеризується юридичним зв'язком з декількома національними правовими системами [2, с. 123].

За даних ознак можна прийти до такого визначення: транскордонне банкрутство – це інститут міжнародного приватного права, який складається з сукупності норм, що регулюють відносини щодо сплати боргових зобов'язань, які виникають у зв'язку з неплатоспроможністю боржника, який знаходиться в іншій правовій системі, ніж його активи або кредитори.

Потрібно зазначити, що доволі позитивним є те, що норми, присвячені транскордонним банкрутствам, включили в окремих розділ нової редакції Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», який називається «Процедури банкрутства, пов'язані з іноземною процедурою банкрутства».

Проте хочемо звернути увагу на те, що норми про транскордонні банкрутства, представлені у тексті Закону про банкрутство, поки що не в повній мірі дозволяють розв'язувати складні конфлікти, що зазвичай виникають у разі колізії правових порядків кількох країн. Треба визнати, що без внесення необхідних змін у низку законів, в тому числі й ті, що є спеціальними для інших сфер правового регулювання суспільних відносин, не вдасться покращити стан справ у цій сфері.

Практика відпрацювала дві основні моделі правового регулювання транскордонного банкрутства: універсальність – єдине провадження і територіалізм – паралельне провадження. Український законодавець пішов шляхом використання принципів територіальності і взаємності при вирішенні транскордонних банкрутств. В ст. 119 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» зазначено, що взаємність вважається існуючою, якщо буде встановлено, що міжнародним договором України (згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України) передбачена можливість такого співробітництва іноземної держави з Україною. Господарський суд має право відмовити у застосуванні положень цього розділу, якщо відповідний іноземний суд відмовився співпрацювати з господарським судом чи арбітражним керуючим [1].

Р. Степаненко зазначає, що суди ще не отримали ефективних засобів для застосування процедур міжнародного банкрутства, як їм надали право відмовляти у застосуванні цих же такі «міжнародних аспектів банкрутства» [7].

Це ще раз підтверджує те, що на сьогодні законодавство ще не удосконалило ці норми для належного їхнього застосування.

У статті В. П. Козиревої зазначено: «Кожна із моделей правового регулювання транскордонного банкрутства ґрунтується на різних підходах щодо таких питань, як: 1) про компетенцію суду; 2) про за-

стосувальне право; 3) про екстериторіальність наслідків порушення, проведення і припинення справи про транскордонне банкрутство, тобто можливість розповсюдження цих наслідків на територію держави, де знаходиться майно і кредитори боржника [5, с. 123].

В свою чергу О. Бірюков зазначає, що складність проблем, що виникають у справах про банкрутство, полягає у досить різних підходах до регулювання відносин неспроможності у різних країнах світу [4, с. 103].

Відомо, що міжнародне приватне право містить колізійні норми, за допомогою яких встановлюється компетентний правопорядок для порушення і розгляду справ про банкрутство з іноземним елементом. Закон України «Про міжнародне приватне право» містить тільки одну колізійну норму у сфері банкрутства: у ст. 77 Закону встановлена виключна підсудність національних судів України у справах про банкрутство з іноземним елементом [2]. Слід визнати, що ця норма може стати на заваді ефективного застосування правил з транскордонних банкрутств, передбачених Законом про банкрутство: може статися так, що виключна підсудність у справах про банкрутство не дасть можливості коректно застосовувати в судах України правила щодо визнання основного провадження, порушеного закордоном. У зв'язку з цим вважаємо, що доцільно буде введення у Закон України «Про міжнародне приватне право» такого важливого елементу сучасної системи банкрутства, який передбачений у Типовому законі ЮНСІТРАЛ як критерій встановлення основного місця знаходження суб'єкта банкрутства – концепцію центру основних інтересів. Це дозволить більш ефективно здійснювати співпрацю з іноземними судами.

Варто відзначити, що в новій редакції Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» загалом є багато нововведень, які стосуються транскордонного банкрутства. Так, окрема група нових норм регулюють діяльність суддів – це співпраця зі своїми колегами закордоном, координація своїх дій з діями своїх іноземних колег тощо. Крім цього, новим учасником у справах про банкрутство стає так званий іноземний представник, або, як визначив Український законодавець, керуючий іноземною процедурою банкрутства. Хочемо звернути увагу, що слід також передбачити й відповідальність такої іноземної особи, яка передбачена для вітчизняних арбітражних керуючих.

Висновки. У підсумку зазначаємо, що в даний час активізувалася робота щодо формування інституту транскордонного банкрутства. Важливою причиною введення у національне законодавство правил розв'язання проблем колізій правових порядків країн світу у судових справах про банкрутство є зростаюча активність на національних і міжнародних ринках транснаціональних корпорацій і промислово-фінансових груп. Діяльність таких гравців ринку потребує окремої уваги, оскільки проблеми заборгованості великих компаній іноді створюють проблеми для економіки окремих держав чи регіонів. Сьогодні також слід враховувати сучасні реалії – окупація частини території країни створює нові виклики для Держави Україна. Автономна республіка Крим знаходиться практично під двома юрисдикціями: України – юридично, і Росії – фактично. Військова агресія Росії проти України триває. Враховуючи таке положення справ в сучасній Україні, необхідно звернути увагу на можливе використання банкрутства як засобу боротьби нашого сусіда проти України – політичної, економічної, психологічної, інформаційної, а також провокаційної та підривної, адже відомо, що банкрутство є досить руйнівним юридичним механізмом. Тому вдосконалення закріплених в Законі норм, які регулюють транскордонні банкрутства та введення в чинне законодавство України правил, норм і процедур, яких сьогодні бракує, допоможе українським суддям ефективно розглядати справи про транскордонні банкрутства, а державі Україна таким чином допоможе захистити свою економіку від негативних впливів з боку інших держав та зайняти належне місце у світовому господарстві серед інших країн з розвинутим бізнесовим законодавством, важливим елементом якого є банкрутство.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 30 червня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про міжнародне приватне право» від 23 червня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Бездітний В. Транскордонне банкрутство: особливості нової редакції Закону про банкрутство [Електронний ресурс] / В. Бездітний // «Юридична газета» Журналіст. – Режим доступу : <http://jur-gazeta.com/publications/actual/transkordonne-bankrutstvo.html>.

4. Бірюков О. Правові норми у сфері транскордонних банкрутств в міжнародних договорах / О. Бірюков // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2012. – № 38–39. – С. 103–105.
5. Козирева В. П. Проблеми правового регулювання транскордонної неспроможності / В. П. Козирева, А. П. Гаврилiшин // Юридичний вісник. – 2013. – № 1(26). – С. 122–125.
6. Костанецька Т. М. Щодо проблеми транскордонного банкрутства в аграрній сфері / Т. М. Костанецька // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. – 2012. – № 126. – С. 2–8.
7. Степаненко Р. Транскордонне банкрутство в Україні: нерішуча заявка на успіх [Електронний ресурс] / Р. Степаненко // Юридична газета. – 2013. – № 2 (5 лютого). – Режим доступу : <http://www.eprav.ua/ukr/publications/view/roman-stepanenko-komentu-dlya-quotyuridichno-gazetiquot-osoblivost-novo-redakts-zakonu-pro-bankrutstvo>.

Стаття надійшла до редакції 06.11.2016.

Олег Вівчаренко,

доктор юридичних наук, доцент, доктор
права Українського вільного університету,
заступник директора юридичного інституту
Прикарпатського національного
університету ім. В. Стефаника

СТАН ТА ПРОЯВИ ПРОБЛЕМАТИКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Досліджено актуальність теми, яка зумовлена стратегічними та національними потребами збереження землі як основи геоцентричності та загально визнаної цінності. Розвиток науки земельного права відбувається під впливом зміни базових економічних відносин та зростання загроз людині та екосистеми. Водночас із накопиченням наукових знань, зокрема щодо правових явищ, серед яких важливе місце посідає стан та прояви проблематики дослідження правової охорони земель, вони із кількості переростають у якість. Фундаментальні засади світобачення та знань про стан та закономірності розвитку є необхідною умовою побудови в Україні правової держави, зокрема правового порядку у сфері охорони та використання земель.

Ключові слова: земля, загрози, правова охорона, відносини, колізії, прогаліни, земельна реформа, землеволодіння, сільська община, кругова порука, приватна власність.

Вівчаренко О. А.

Состояние и проявления проблематики исследования правовой охраны земель в Украине

Исследовано актуальность темы, которая обусловлена стратегическими и национальными потребностями сохранения земли как основы геоцентричности и общепризнанной ценности. Развитие науки земельного права происходит под влиянием изменения базовых экономических отношений и рост угроз человека и экосистемы. Одновременно с накоплением научных знаний, в частности по правовым явлениям, среди которых важное место занимает состояние и проявления проблематики исследования правовой охраны земель, они по количеству перерастают в качество. Фундаментальные основы мировоззрения и знаний о состоянии и закономерности развития является необходимым условием построения в Украине правового государства, в частности правового порядка в сфере охраны и использования земель.

Ключевые слова: земля, угрозы, правовая охрана, отношения, коллизии, пробелы, земельная реформа, землевладения, сельская община, круговая порука, частная собственность.

Vivcharenko O.

Status displays and research issues of the legal protection of land in Ukraine

In the article the importance of the subject, which is caused by strategic national needs and the preservation of land as the basis geocentricity and generally recognized values. The development of science land law is influenced by changes in basic economic relations and increase threats to human and ecosystem. However, the accumulation of scientific knowledge, including the legal phenomena, including the important element of state and displays research issues of legal protection of land, they grow in number with quality. Fundamental principles of attitude and knowledge of the status and patterns of development is a prerequisite for building the rule of law in Ukraine, including legal order in the sphere of protection and use of land.

For the general characteristics of the formation of legal framework regulating property relations of land in Ukraine is important to consider the presence of significant gaps and conflicts in the legislation that provides such regulation. It should be borne in mind various factors and causes that have created a «legal vacuum» in solving one of the major issues of economic reform, land reform began spontaneously, in the absence of the Concept of agrarian and land reforms, without a clearly defined constitutional framework for land ownership properly developed land legislation.

Such land «improvisation on the move» was in fact a pseudo reform, which led to the destruction of the agricultural sector of Ukraine.

Was also not taken into account the historical experience of land relations and their legislative regulation at different stages of the Ukrainian state, because the content of state land law was not only conditional nature of regulated land relations that develop today, but also how they were formed in the past.

Keywords: earth, threats, legal protection, relationships, conflicts, gaps, land reform, land tenure, rural community, solidarity, private property.

Постановка проблеми. Світоглядний підхід до земель в Україні полягає в її ролі у світотворенні: «Спочатку Бог створив небо і землю. Земля була безформенна, пустинна і пограна у вічну темноту... І назвав Бог скопичення вод морем, а сушу – землею. І повелів він тоді, щоб на землі росли різні види рослин, що дають насіння, і дерев, що родять плоди... І насамперед створив людину по образу та подоби своїй, щоб володів над землею, над всім, що жило та росло на землі... на вічні часи [1, с. 736]». Ці визначальні для буття сентенції розраховані на вічність і повинні бути константними, охоронятися правовими та соціальними інститутами суспільства. Проте вони постійно порушувалися силами природи, нерозважливою діяльністю самої людини та споживацьким чи навіть хижацьким ставленням до землі.

Земля пов'язується із категоріями «буття» та «природа». Природою (єством) називається виникнення того, що росте – першоосновне зростаючого, з якої вона росте, те, звідкіля перший рух, властивий кожній із природних речей як такий. Природним шляхом існує те, що складається з матерії та форми. Отже, єство – це, з одного боку, перша матерія, з іншого боку – форма, або сутність, а сутність є метою виникнення. Буття приписується усьому тому, що позначається через форми матеріального висловлювання, бо скількома способами робляться ці висловлювання, у стількох же смислах (сенсах) позначається буття.

Деякі речі починають і перестають існувати, одні речі можуть виникнути одна з іншої і переходити одна в одну.

Дилему використання землі та знання її споживчої вартості і збереження останньої намагалися вирішити визначні мудреці світу. Проте на кожному історичному, культурному та політико-правовому етапі людства виникали нові загрози для земель, які слід було долати заради збереження окремих людських спільнот та окремої людини. Тож проблема збереження земель належить до вічних і на кожному щаблі еволюції має свої територіальні, темпоральні прояви і відповідно засоби та способи її вирішення. Незмінним залишається суть: земля повинна бути збережена як умова та середовище існування людини.

Давньогрецький філософ Ксенофан вважав: «Після того як земля стає гряззю і все живе, в тому числі і люди, гинуть в грязі, ця грязь потім знову надає початок народженню. Із землі все виникає та у землю все повертається».

Виклад основного матеріалу. Розвиток земельного законодавства при становленні Української державності відбувається без врахування чи розміщення стратегічного значення землі як об'єкта та предмета: намагання відходу від пострадянських постулатів земельного права як виключно публічної галузі, у якій не було місця приватній власності на землю, а увага приділялася використанню і охороні земель сільськогосподарського призначення, надмірного розорювання угідь тощо до допуску приватного та розумного їх розуміння – годувальника нації. Основною парадигмою заборон у царині земельних традицій радянської доби залишалися заборона зміни нецільового використання земель. Проте наразі зміни цільового використання земель як складової речових прав, деградація ґрунтів, інші проблеми використання земельних ресурсів набувають детермінантного значення, що надає цьому інституту надзвичайної актуальності і має вагу державно-утворюючої складової: порушення прав на земельні ділянки стали звичними для посадовців та деструктивними для населення України.

Для загальної характеристики становлення правових основ регулювання відносин власності на землю в Україні важливо врахувати наявність істотних прогалин і колізій в законодавстві, що забезпечує таке регулювання. Тут треба мати на увазі різноманітні фактори і причини, що створили «правовий вакуум» при вирішенні одного з найважливіших питань економічної реформи: земельна реформа почалась стихійно, при відсутності Концепції аграрних та земельних перетворень, без чітко сформульованих конституційних засад щодо земельної власності належним чином розробленого земельного законодавства.

Така земельна «імпровізація на ходу» виявилася насправді псевдо реформою, яка спричинила руйнування аграрного сектора економіки України.

Не був також врахований історичний досвід земельних відносин і їх законодавчого регулювання на різних етапах становлення української державності: адже зміст земельного законодавства держави мав зумовлюватися не лише характером регульованих земельних відносин, які складаються сьогодні, а й тим, як вони формувалися в минулому.

З виникненням і розвитком найдавніших держав, як відомо, почали розвиватися дві форми землеволодіння: державна і приватна. Різні держави розвивалися різними шляхами, у народів формувалася різний менталітет, різне ставлення до приватної і державної форми власності на землю.

Держави азіатського типу виробництва характеризуються відсутністю приватної власності на землю: вся земля належить общині, фактично – верховному власнику землі. Тут колективні форми землекористування переважають над індивідуальними. Сільська община існувала практично у всіх народів, але

тоді як суспільства Європейського розвитку швидко пройшли цю стадію, в країнах азійського типу вона законсервувалася на століття і стала їхньою особливістю: побудована на засадах кругової поруки, вона полегшує експлуатацію державного виробника. Азійський тип держави не допускає виникнення приватної власності, бо будь-яка економічна незалежність породжує особисту незалежність людини.

Європейський спосіб виробництва ґрунтується на економічній незалежності виробника. Вона народжується на приватній власності на землю і на продукти виробництва. Економічна незалежність дає людині також духовну свободу й заважає узурпації влади верхівкою.

І в часи Козацької доби, і за держави Хмельницького системи землеволодіння ґрунтувалися, в основному, на праві приватної земельної власності. «Зникли магнатські латифундії, а головне місце мало дрібне козацьке землеволодіння. Хліборобство опанувало нові простори в становій смузі по обох боках Дніпра. Ріст хліборобства, скотарства і дрібної промисловості довів населення до значного добробуту і оживив торгівлю» [2, с. 182].

Багаті землі, поміркований клімат, працьовитий народ створювали в Україні умови для розвитку європейського способу виробництва у галузі землеволодіння. Але після Хмельницького розпочався процес перетворення України (Малоросії) на звичайний етнографічний простір, своєрідну резервацію метрополії, який (процес) закінчився царським указом 3 травня 1783 р., про офіційне запровадження кріпацтва в Україні [3, с. 178].

В Україні і поза її межами робилися спроби повернути незалежність і право власності на землю. У першій українській Конституції Пилипа Орлика знаходимо і земельно-правові норми, які починаються вимогами до окупантів: «Звільнити територію України і утримуватися від агресії у майбутньому; подібно до того, як держава існує і міцніє завдяки недоторканій цілісності кордонів, – говорить у Конституції, – так і наша Батьківщина, Мала Русь, нехай лишається у своїх кордонах... і навічно встановлені та підтвержені силою договорів. Потрібно подбати, щоб Дніпро і Землі Війська Запорізького були звільнені від московських укріплень і фортець та повернуті у попередню власність згаданого Війська, і щоб надалі там не споруджували жодних фортець, не осаджували ніяких міст та сіл із обговоренням строком слобод і ніяким іншим чином під будь-яким претекстом не спустошували володінь Війська Запорізького. Нікому і ніколи не може бути дозволено не лише порушувати закони і вольності наші, але й привласнювати батьківські землі».

Прийнята за межами України, в Бендерах, року Божого 1710, квітня 5 дня, ця Конституція, як і інші документи української історії й незалежної держави, була протягом століть невідома народу України, до якого вона адресована.

Поставши на уламках національно-державної автономії, Українська Народна Республіка Першим Універсалом від 23 червня 1917 р. проголосила, що народ український на своїй землі має сам порядкувати своїм життям, «ніхто краще наших селян не може знати, як порядкувати своєю землею. І через те ми хочемо, щоб після того, як буде одібрано по всій Росії поміщицькі, казенні, монастирські та інші землі у власність народів, як буде видано про це закон на Всеросійським Учредительнім Зібранні, право порядкування нашими українськими землями, право користування ними належало тільки нам самим, нашим Українським Зборам (Сеймові)».

Проголосивши утворення Української держави – УНР, Третій Універсал 20 листопада 1917 р. декларував конфіскацію поміщицького, удільного, церковного, монастирського землеволодіння і перехід цих земель у власність усього трудового народу без викупу.

Закон Центральної Ради від 18 січня 1918 р. про націоналізацію землі буржуазно-поміщицькі кола зустріли вороже, повели агітацію проти нього, а фактично проти української влади в цілому, всіляко намагаючись її дискредитувати, особливо в очах німецьких та австрійських правлячих кіл.

На Лівобережжі російські та українські поміщики, об'єднуючись із заможними селянами, ухвалили резолюцію з вимогами відставки уряду, розпуску Центральної Ради, скасування земельного закону. Їхні депутати постійно зверталися до німецьких та австрійських властей [4, с. 24].

Цим законом були незадоволені і селяни, вважаючи встановлену земельну норму 40 десятин, що не підлягала конфіскації у власників, надто великою. У селян-бідняків більші симпатії викликав більшовицький «Декрет про землю», який скасував приватну власність на землю взагалі.

29 квітня 1918 р. сесія Центральної Ради ввела посаду президента УНР, обговорила і прийняла опрацьовану спеціальною конституційною комісією на чолі з М. Грушевським Конституцію Української Народної Республіки, та внесла зміни у земельний закон (не підлягали конфіскації землі до 30 десятин, а не 40). Конституція оголосила територію УНР неподільною: без згоди Всенародних Зборів у 2/3 голосів присутніх членів не може відбуватись ніяка зміна як кордонів України, так і у державно-правових відносинах якоїсь частини території держави до всієї цілості [5, с. 8–38].

Засідання 29 квітня було останнім в діяльності Центральної Ради. Того ж дня німецькі окупанти вдалися до розгону Центральної Ради. Помилки і нерішучість Центральної Ради були використані більшовиками, які брутально зігнували волю народу України до незалежності, його прагнення бути господарем на своїй землі, звинувативши його в зраді власних національних інтересів.

Складно відбувалося становлення земельного законодавства і на західно-українських землях. Створена у листопаді 1918 р. Західноукраїнська Народна Республіка 14 квітня 1919 р. ухвалила Закон про земельну реформу, основу якого склали норми про конфіскацію земель поміщицьких, монастирських, єпископських, церковних та земель, використовуваних для спекуляції або необроблюваних своїми силами тощо. Конфісковані землі утворювали земельний фонд Західної області УНР, з якою належно наділити землю всіх бажаючих, які займалися рільництвом: насамперед «жовнірів-інвалідів», що втратили здоров'я у війнах ведених Українською Народною Республікою, вдів і сиріт по тих що полягли у цих війнах або внаслідок них; інших безземельних і малоземельних рільників. Частина земель залишалася на цілі земельно-громадського господарства держави, громад та земельно-корисних економічних, культурних і добродійних заведеннях, для творення взірцевих господарств, рільничих шкіл тощо.

За роки радянської влади було здійснено 28 реорганізацій і прийнято з 1956 р. 86 постанов партій і уряду щодо подальшого піднесення сільського господарства, започаткована сталінською колективізацією, голодомором, нещадною експлуатацією виробників, знеосібленням відносин земельної власності стала причиною низької продуктивності селянської праці, зубожіння і обезлюднення українського села, стагнації сільського господарства. Це, врешті-решт, прискорило крах більшовицької імперії, підтвердило, хоч і в інших історичних умовах, висновок класика про те, що не варвари знищили Рим, а рабство.

Відносно мирний розпад комуністичного СРСР створив в Україні передумови для нових економічних і політичних реформ, метою яких було б формування національної ринкової економіки і демократичної правової держави. Причому, ці передумови в Україні були кращими, ніж в інших державах СНД [6, с. 4].

Проте практика реформування економічних, у тому числі й земельних відносин не була глибоко продуманою, економічно обгрунтованою і юридично законодавчо забезпеченою. Сталося так, що в Україні було ухвалено практично три концепції земельної реформи, які не були узгоджені між собою.

Як було сказано, на першому етапі здійснення земельної реформи Законом України «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. [7, с. 602] було вперше проголошено три форми власності в нашій країні – державну, колективну, індивідуальну (особисту і приватну) трудову власність, а Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу у народному господарстві» від 15 травня 1992 р. із наступними змінами і доповненнями [8, с. 453] визначив мету реформ на селі: «... відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури, а високий рівень соціального розвитку села основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення країни, її економічної незалежності».

В юридичній літературі пропонувалося ділити не землю, а її вартість, щоб на кожного громадянина випала однакова частка вартості. Такий підхід, природно, не був сприйнятий селянством, а концепція залишилася нереалізованою. Другий підхід до земельної реформи було закріплено в новій редакції Земельного кодексу України від 13 березня 1992 р., яким передбачено роздержавлення земель, передачу у колективну та приватну власність юридичних осіб і громадян, право на земельну частку членів колективних сільсько-господарських підприємств і працівників соціальної сфери на селі.

Наслідки поспішного і хаотичного реформування аграрних і земельних відносин показали всю неспроможність держави і її правової системи протистояти руйнуванню агропромислового комплексу України.

Нинішня ситуація в українському селі не дає будь-яких підстав для подальших експериментів із землями сільськогосподарського призначення. Необхідність оголосити мораторій на ринок землі, підготувати довготермінову програму вирішення земельного питання без «прискорення», «особливостей», «пріоритетності»: на основі Конституції підготувати законодавчу базу, після чого, визнавши і врахувавши помилки минулого, заново розпочати земельну реформу в кількох районах різних регіонів країни, і лише потім – у межах всієї України.

Список використаної літератури

1. Таранов П. *Мудрость трех тысячелетий* / П. Таранов. – М. :ООО «Фирма» «Издательство АСТ». – 1999. – С. 736.
2. Крип'якевич І. *Історія України* / І. Крип'якевич; відп. редактори Ф. Шевченко, Б. Якимович. – Львів : Світ, 1992. – С. 182.

3. Полонська-Василенко Н. *Історія України* / Н. Полонська-Василенко. – Мюнхен.: Українське видавництво. 1976. – С. 178.
4. *Історія українського конституціоналізму в фактах*. – К., 1996. – С. 24.
5. Тищик Б. *Українська Народна Республіка (1917–1920)* / Б. Тищик, О. Вівчаренко. – «Вік», 1994. – С. 8–38.
6. Стретович В. *Вступне слово до брошури В. Кампо. Українські реформи: політика і право* / В. Стретович. – К. – 1995. – С. 4.
7. *Відомості Верховної Ради України*. – 1990. – № 45. – С. 602.
8. *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 32. – С. 453.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2016.

Оксана Гнатів,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права
і процесу юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Досліджено практику реалізації державної житлової політики України, проаналізовано державне регулювання забезпечення житлом громадян, здійснено огляд досвіду державної підтримки у сфері житлового будівництва. Подано пропозиції щодо часткового поліпшення житлових умов населення України.

Ключові слова: житлова політика, житло громадян, житлове будівництво, житлові умови.

Гнатів О. Б.

Жилищная политика в Украине: проблемы и пути их преодоления

Исследовано практику реализации государственной жилищной политики Украины, проанализировано государственное регулирование обеспечения жильем граждан, сделан обзор опыта государственной поддержки в сфере жилищного строительства. Представлены предложения по частичному улучшению жилищных условий населения Украины.

Ключевые слова: жилищная политика, жилье граждан, жилищное строительство, жилищные условия.

Gnativ O. B.

Housing policy in Ukraine: problems and ways to overcome them

In the article the practical implementation of state housing policy of Ukraine, analyzed the state regulation of housing citizens carried review the experience of state support in housing. Posted proposal for partial improvement of living conditions in Ukraine.

Under any social conditions, housing has always been for man is a vital necessity. Housing is value, which is in line with other core values of human life. Not incidentally, the constitutions of modern civilized States the right to housing acknowledges the inalienable right of every citizen. Ukraine is no exception.

However, in practice, meet the housing needs of citizens of Ukraine, realization of their constitutional right to housing occurs with considerable difficulties. The level of housing security, quality of housing, its availability and other key parameters that characterize the residential sector, Ukraine today is much inferior to European countries. Despite some modern revitalization of the state in solving housing problems of citizens, it should be noted the persistence of significant disparities between the level of the existing in Ukraine the housing problem and the positive results of the government's housing policy. For a significant number of citizens of their constitutional right to housing remains unfulfilled.

Keywords: housing policy, housing, public, housing.

Постановка проблеми. За будь-яких суспільних умов житло завжди було і для людини предметом першої життєвої необхідності. Забезпеченість житлом є цінністю, яка стоїть в одному ряду з іншими базовими цінностями людського життя. Не випадково в конституціях сучасних цивілізованих держав право на житло визнається невід'ємним правом кожного громадянина. Україна не є виключенням.

Проте на практиці задоволення житлових потреб громадян України, реалізація їхнього конституційного права на житло відбувається із неабиякими труднощами. За рівнем житлової забезпеченості, якістю житла, його доступністю та іншими ключовими параметрами, що характеризують житлову сферу, Україна сьогодні значно поступається країнам Європи.

Незважаючи на певну сучасну активізацію діяльності держави у напрямку вирішення житлових проблем громадян, слід констатувати збереження значної диспропорції між масштабами існуючої в Україні житлової проблеми і наявними позитивними результатами державної житлової політики. Для значної кількості громадян їхнє конституційне право на житло залишається нереалізованим.

Стан дослідження. Слід зазначити, що деякі питання даної проблематики розглядалися в роботах окремих авторів, зокрема: В. Омельчука, А. Беркута, Є. Белінського, А. Дроня, П. Єщенко, К. Паливоди, О. Удовиченко та інших вчених, та достатньої уваги цій проблематиці в літературі не приділялось.

Основний виклад матеріалу. Державна житлова політика в більшості країн формувалася еволюційно, протягом багатьох десятиліть, під впливом об'єктивних історичних, економічних та інституціональних умов.

В Україні ж відносини держави та громадян у житловій сфері склалися під впливом кількох поспішних і недалекоглядних рішень революційного характеру, починаючи з масової безоплатної приватизації квартир. Протягом останніх двох десятиліть внаслідок докорінної зміни моделі економічного розвитку держава перестала бути суб'єктом активної житлової політики. Обсяги коштів, які вона сьогодні виділяє на будівництво житла та фінансування державних житлових програм, є вкрай недостатніми.

Високий рівень комерціалізації сфери житлового будівництва у поєднанні із недостатніми обсягами державного фінансування будівництва житла, а також фактичною відмовою держави від регулювання ринку житлової нерухомості призводять до того, що рівень доступності житла для громадян України є вкрай низьким. Ринкова вартість житла значно випереджає рівень платоспроможності сімей, які потребують покращення житлових умов. Лише незначна кількість сімей власними силами, на ринкових засадах може розв'язувати свої житлові проблеми. Недостатній платоспроможний попит гальмує розвиток вітчизняної будівельної галузі, зменшує обсяги пропозиції житла на ринку нерухомості, сприяє подальшому поглибленню наявної в Україні гострої житлової кризи. За таких умов особливо актуальними стають заходи державної політики, спрямовані на збільшення обсягів платоспроможного попиту населення на житло.

Держава протягом багатьох років усувалася від вирішення проблем житлової політики, переклавши основний фінансовий тягар на людей, які самостійно забезпечують себе оселями. Біля 70% будинків мають прострочені терміни капітального ремонту і можуть невдовзі потрапити до аварійного фонду. Компенсувати його новою забудовою неможливо, навіть в тривалій (15–25 років) перспективі, а отже розв'язання житлової проблеми більшою мірою пов'язане з відновленням та реконструкцією будинків, які знаходяться в експлуатації. Інша проблема полягає в тому, що в Україні немає сучасної методики розрахунку вартості квадратного метра житла (сьогодні застосовуються ті ж самі підходи, що й сорок років тому, які значно вигідніші для підрядників, ніж для споживачів). Крім того, немає юридичних механізмів визначення власників конструктивних елементів житлових будинків, відповідальних за їх стан. Отже, відбулася інституціоналізація неефективного власництва та управління житловим фондом, і саме тому розв'язання житлової проблеми є надскладним завданням.

Існуюча модель житлової політики, основу якої складають Програма будівництва (придбання) доступного житла та механізм здешевлення за державний рахунок вартості іпотечних кредитів, є економічно і соціально неефективною, оскільки вона зорієнтована на надання державної допомоги у вирішенні житлової проблеми сім'ям з досить високим рівнем доходів і не відповідає європейським критеріям соціальної справедливості. Така вузька соціальна орієнтація звужує потенційне коло громадян, які можуть скористатися державною допомогою у вирішенні своїх житлових проблем, не дозволяє державі отримати необхідний економічний і соціальний ефект від реалізації нинішньої моделі державної житлової політики.

Стратегічною метою державної житлової політики має бути забезпечення доступності житла не тільки для вузького прошарку сімей з високими доходами, але також і для сімей із середньостатистичними доходами (3–6 тис. грн. на місяць). Слід створити такі механізми житлового будівництва та форми державної допомоги, які надади б сім'ям із середньостатистичними доходами можливість протягом розумного проміжку часу (10–25 років) придбати власне житло.

З метою збільшення обсягів комерційного житлового будівництва та збільшення обсягів пропозиції житла на ринку житлової нерухомості необхідно забезпечити подальше вдосконалення процедур отримання компаніями-забудовниками дозволів на будівництво, а також впровадити прозорий механізм надання землі під житлове будівництво, зокрема, впровадити систему земельних аукціонів.

Особливої гостроти набула житлова проблема серед української молоді та сімей з дітьми, що вкрай негативно впливає на демографічний стан країни. На законодавчому рівні необхідно забезпечити створення ефективних механізмів забезпечення таких сімей тимчасовим соціальним житлом, а також сприяти розвитку системи молодіжних житлових комплексів та молодіжних житлово-будівельних кооперативів.

До речі, наразі оперативного вирішення потребують житлові проблеми, з якими зіткнулися внутрішньо переміщені особи. У зв'язку з цим, певні заходи та їх реалізація передбачені у межах Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України на період до 2017 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України №1094 від 16.12.2015 р.

Зокрема, п. 11 Плану заходів з виконання вказаної Програми передбачає здійснення низки дій, спрямованих на забезпечення права переселених громадян на житло. Серед таких заходів заслуговує схвалення положення щодо створення соціального житлового фонду в містах (гуртожитки) для надання в оренду переселеним громадянам на пільгових умовах (підпункт 4 п. 11). Адже на сьогодні більшість переселених громадян не може дозволити собі оренду житла приватної форми власності через досить високу орендну плату. Як результат, переселені громадяни мають задовольнятися житлом з непридатними для проживання умовами або ж повертатися на тимчасово невідконтрольну територію, де знаходяться їх житло. Держава сьогодні не має можливості надавати житло громадянам на безоплатній основі. Проте держава повинна, зокрема, й за допомогою житлових програм, створивши пільгові умови, оживити будівельний ринок, та, зрештою, отримати додаткові надходження до державного бюджету через податки, які надійдуть від будівельної галузі.

Висновки. Активізація зусиль держави у напрямку розв'язання житлових проблем громадян створила б умови для розв'язання широкого кола соціально-економічних і суспільно-політичних проблем, зокрема, дала б потужний поштовх розвитку вітчизняної будівельної галузі, а через неї – і всій українській економіці, позитивно вплинула б на наявний ринок робочої сили. Це дало б можливість в умовах нестабільної світової економічної ситуації забезпечити стабільний економічний розвиток країни.

Створення державою умов для подолання житлової кризи має стати справжнім стратегічним пріоритетом державної політики. Така політика сприяла б покращенню демографічної ситуації, дозволила б знизити рівень соціальної напруженості, відновила б довіру суспільства до влади.

Для реформування досить масивного житлового законодавства потрібно розробити стратегію, затвердити її, розробити інституційний елемент (законодавство), розробити на базі законодавства план реалізації житлової політики з визначенням строків, матеріальних, фінансових, організаційних ресурсів, механізм відстеження і коректування в процесі виконання.

Отже, зважена державна житлова політика за сучасних соціально-економічних умов набуває характеру важливої складової національної безпеки. При цьому держава має залучати до сфери будівництва житла інвесторів, створюючи їм сприятливі економічні умови у межах проектів державно-приватного партнерства.

Список використаної літератури

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/chapter02.html>.
2. Більовський О. Будівництво доступного орендного житла як стратегічний напрям державної житлової політики України [Електронний ресурс] / О. Більовський // Стратегічні пріоритети. – 2014. – Вип. 2. – С. 67–72. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2014_2_12.
3. Выбор арендного жилья и пересмотр жилищной политики в странах с экономикой переходного периода: задачи послеприватизационного периода в Регионе Европы и Центральной Азии. – Всемирный банк, 2005. – 128 с.
4. Third European Quality of Life Survey. Quality of life in Europe: Impacts of the crisis. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 163 p.
5. Діти, жінки та сім'я в Україні : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2012. – 351 с.
6. Стоянова М. Государственное регулирование цен на рынке жилой недвижимости: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 / М. Стоянова. – Санкт-Петербург, 2013. – 22 с.
7. Метельская Е. Влияние неопределенности дохода на принятие решения о покупке или аренде жилья [Електронний ресурс] / Е. Метельская // Экономическая социология. – 2003. – Т. 4. – № 4, сентябрь. – С. 79–99. – Режим доступу : http://ecsoc.hse.ru/data/320/588/1234/ecsoc_t4_n4.pdf.
8. Barcelo C. Housing Tenure and labour mobility: A comparison across European countries / C. Barcelo // CEMFI Working Paper No. 0302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/06/Fic/dt0603e.pdf>.
9. Государственная аренда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://expert.ru/forum/expertarticles/27261>.
10. Рейтинг стран мира по уровню жилищной обеспеченности – 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.urban-planet.org/materials/ratings/2007-Ranking-Living-Space-Per-Capita-By-Country.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2016.

Тетяна Длугопольська,
викладач кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

Досліджено законодавство про соціальний захист населення у історичному аспекті. Розглянуто ключові міжнародні акти із соціального забезпечення із їх характеристикою та визначенням ролі для прогресу соціальної держави. Обґрунтовано право на соціальний захист населення через основні права людини.

Ключові слова: соціальний захист, закон, соціальна політика.

Длугопольская Т. И.

История развития законодательства о социальной защите населения: международный аспект

Исследовано законодательство про социальную защиту населения в историческом аспекте. Рассмотрено ключевые международные акты, касающиеся социального обеспечения с их характеристикой и определением роли для прогресса социального государства. Обосновано право на социальную защиту населения через основные права человека.

Ключевые слова: социальная защита, закон, социальная политика.

Dluhopolska T.

The history of human's social protection law development: international aspect

The article deals with the research of laws about human social protection in historical context. The key international pacts of social protection are discussed with their characteristics and role in a progress of social state. The social rights as a basic human rights are formulated.

Keywords: social protection, law, social policy.

Постановка проблеми. Нові виклики, які стоять сьогодні перед державами світу та їх громадянами, пов'язані із військово-політичними конфліктами, загостренням міграційних проблем, продовольчими кризами, політичною корупцією, вимагають кардинальних реформ законодавства про соціальний захист у чіткій координації із стратегією модернізації економіки. Законодавство про соціальний захист охоплює два блоки гарантій: трудове законодавство та законодавство щодо соціального захисту. І якщо перше стосується регламентації суспільно-трудових відносин в аспекті регуляції трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами [1], то друге – обов'язків і гарантій держави щодо надання соціального забезпечення, що включає матеріальну підтримку громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості [2]. Саме законодавство про соціальний захист сьогодні зазнає суттєвих трансформацій, пов'язаних не тільки із розвитком держави добробуту, але й кризою публічних фінансів, тінізацією економіки тощо. Цікавим в цьому аспекті є дослідження історичної спадщини розвитку законодавства у сфері соціального захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам соціального захисту населення присвячені праці багатьох провідних вчених, зокрема: Р. Вілкінсона, Ф. Гаєка, А. Мюллер-Армака, Г. Мюрдаля, В. Ойкена, Т. Сарацина тощо [3, с. 60–74]. Серед вітчизняних дослідників соціальної проблематики доцільно виділити праці Т. Артёмової, О. Беляєва, З. Галушки, О. Головніної, А. Новака, Є. Ніколаєва тощо [4].

Невирішені раніше проблеми. На сьогодні порівняно мало праць присвячено генезису та розвитку законодавства про соціальний захист на міжнародному рівні. А тому метою статті є дослідження історичних аспектів розвитку законодавства у сфері соціального захисту.

Виклад основного матеріалу. З давніх часів, коли люди почали усвідомлювати усі переваги самоорганізації у громади, виникла потреба у спільному захисті від різноманітних несприятливих життєвих ситуацій. Можна виділити кілька ключових періодів в історії людства, пов'язаних із намаганням обмежити вплив несприятливих життєвих обставин спільними зусиллями [5]:

1. В законах вавилонського царя Хаммурапі передбачалось укладання угоди між учасниками торгового каравану про сумісну відповідальність за збитки, яких зазнавав будь-хто з його членів Унаслідок розбійного нападу або пограбування.

© Тетяна Длугопольська, 2016

2. На території Стародавньої Греції практикувалися угоди купців-піратів щодо розподілу як доходів від торговельно-розбійницьких операцій, так і втрат внаслідок різноманітних морських небезпек. Таким чином, навіть грабіжники намагались убезпечити себе своєрідним соціальним захистом на випадок різного роду несприятливих обставин. У Стародавньому Римі передбачалась взаємодопомога членам римських професійних корпорацій, колегій, спілок на випадок захворювання, каліцтва, смерті для виконання культових обрядів, встановлення пам'ятників, допомоги сім'ям, що втратили годувальника.

3. Середньовічний соціальний захист передбачав надання соціальної підтримки як у випадку смерті, хвороби, каліцтва, що вилилось пізніше у особисте страхування, так і для відшкодування збитків внаслідок стихійного лиха, пограбування, що стало фундаментом розвитку майнового страхування. В межах середньовічного страхування відбувалось відособлення фондів, які обслуговували не тільки членів гільдії, а й сторонніх осіб (фонд для вдів, сиріт). Так звані родові й общинні взаємодопомоги, різноманітні державні страхові заходи, що зародилися і активно застосовувалися в епоху середньовіччя, можна сьогодні розглядати як поштовх до сучасних форм соціального захисту.

4. На початку XX ст. відбулося становлення системи соціального захисту громадян практично в усіх розвинутих країнах Європи (допомоги по безробіттю, у зв'язку із втратою працездатності, медичне страхування тощо) в тому інституціоналізованому вигляді, в якому воно існує й дотепер. Саме у XX ст. відбулося запровадження формальної системи соціального захисту із наданням грошової підтримки та належного медичного забезпечення громадянам тієї чи іншої країни. Розвиток різних форм соціального забезпечення від несистематичного приватного до систематичного державного вилився в універсальну людську потребу і право на соціальний захист в усьому світі.

Загалом, помітний прогрес у сфері соціального захисту асоціюється із післявоєнною Європою (після II світової війни), коли соціальна політика та соціальні видатки стали пріоритетом у стратегіях розвитку. Тим не менш, в різних модифікаціях соціальні ініціативи були властиві державам і у епоху Середньовіччя. В якості яскравого прикладу можна навести соціальні закони Великобританії – так звані Англійські закони про бідних, що виступали системою допомоги нужденним.

В історії «законів про бідних» розрізняють Старий та Новий періоди. Старий «закон про бідних» був прийнятий у часи правління Єлизавети I (1558–1603 рр.), тоді як Новий закон 1834 р. суттєво змінив попередній, замінивши локальну хаотичну систему управління високоцентралізованою з акцентом на масштабне створення великих робітних домів. У 1349 р. Едуард III видав Постанову про працівників, а пізніше – Статут про працівників, в яких навіть за умов скорочення на 30–40% кількості населення прописувалась необхідність виплати зарплат на встановленому достатньо низькому рівні з метою уникнення інфляційного зростання цін. «Закони про бідних» часів Тюдорів були кодифіковані – збір грошей для допомоги бідним перетворився із добровільного у обов'язковий податок, що збирався на рівні приходу. У 1535 р. був складений білль, яким створювалась система громадських робіт для боротьби із безробіттям, що фінансувалась податками на дохід і капітал [6, с. 157–166].

Перший повний звід законів про допомогу бідним з'явився в «Акті про допомогу бідним» 1597 р., а остаточно категорія «достойних бідних» закріпилася у Єлизаветинському законі про бідних 1601 р., об'єктивною основою появи якого стали важкі економічні умови в Англії XVI століття (висока інфляція, зростання населення, низькі врожаї зернових). Старий (Єлизаветинський) «закон про бідних» 1601 р. формалізував ранні практики допомоги бідним, які містилися у «Act for the Relief of the Poor» 1597 р., створивши систему, яка управлялася на приходському рівні та фінансувалась із місцевих податків. Відповідальність за бідних покладалась на приход – найменшу адміністративно-територіальну одиницю, яких налічувалось у Англії понад 13 тис. [7]. Керівництво приходу збирало податки з місцевого населення і напряму управляло соціальними трансфертами, допомагаючи бідним непрацездатним, забезпечуючи роботою працездатних та виплачуючи допомогу по безробіттю. Допомога тим, хто був хворий чи застарий для роботи, здійснювалась у вигляді виплат чи видачі продуктів харчування, одягу. У законі 1601 р. також йшлося про те, що діти і батьки відповідальні один за одного і літні батьки повинні проживати із своїми дітьми. Цей закон діяв у часи, коли населення було недостатньо численним, і наглядачі знали усіх безхатьків, могли ефективно визначити, хто дійсно заслуговує на допомогу залежно від життєвих обставин. Така система успішно забезпечувала соціальну стабільність до 1750 р., коли її довелось змінити для адаптації до зростаючої кількості населення, мобільності та регіональних варіацій цін [8].

«Закон про осілість» 1662 р. дозволяв надавати допомогу лише корінним жителям округу (за місцем народження, навчання, проживання). Усе це зменшувало мобільність робочої сили та затверджувало свого роду «інститут прописки» пауперів (від лат. pauper – бідний, незаможний): прихід, що був місцем їх

осілої, ніс за них відповідальність у разі виникнення необхідності виплати соціальної допомоги. Пауперу видавався так званий «сертифікат осілої», а з 1697 р. почалося маркування пауперів («стигматизація бідності»), які отримували допомоги. У 1723 р. був прийнятий «Акт про перевірку робітним домом». Згідно нього приходи отримували право вибору – надавати допомогу грошовими виплатами або організувати робітні доми, куди паупери, що потребували допомоги, направлялись у обов'язковому порядку на певний час, отримуючи там харчі, одяг та роботу [9].

Наступним кроком розвитку соціального законодавства стало прийняття «Акту про допомогу бідним» 1782 р., яким дозволялось створення міжприходських робітних домів з метою об'єднання фінансів. Акт зобов'язував приходських піклувальників надавати працездатним біднякам соціальну допомогу на дому, забезпечуючи їх роботою, яка відповідала їхнім «здібностям та фізичній силі». І лише коли бідняк відмовлявся від запропонованої роботи чи залишав її за власним бажанням, за рішенням суду він міг бути ув'язнений чи примушений до важкої фізичної праці терміном від 1 до 3 місяців [10, с. 449]. Проте поступове збільшення кількості населення, нестача продовольства та зростання цін на хліб, безробіття, а також поширення теорії мальтузіанства на початку XIX століття спричинили перегляд існуючого законодавства про бідних (скорочення обсягів допомог та кола реципієнтів), зробили більш жорсткими умови існування у робітному домі. Спочатку у 1816 р. з'явилися Акти Стурга-Борна [11, с. 134–158], однак вже у 1817 р. був призначений перший Комітет палати общин стосовно модернізації законодавства про бідних, а у 1832 р. – створена спеціальна Королівська комісія щодо вивчення законодавства про бідних, яка опублікувала свій звіт у 1834 р. Соціальна допомога стала менш доступною, однак більш централізованою.

Акт Королівської комісії 1834 р. став «новим законодавством про бідних», який скорочував державні дотації нужденним і поставив у центр соціальної допомоги робітний дім. Саме такі непопулярні серед населення ініціативи спричинили появу чартизму (від англ. Chartism – People's Charter). У 1836 р. у Лондоні з'явилось товариство робітників, де були розроблені головні пункти народної хартії: виборче право для чоловіків старше 21 року; таємне голосування; відміна майнового цензу для депутатів; рівні виборчі округи; річний строк парламентських повноважень [6, с. 157–166]. Отже, передумови сучасної соціальної політики Великобританії закладені у «New Poor Law Act» (1834 р.) та «Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain» (1842 р.) [12], хоча в класичному розумінні держава добробуту у Великобританії з'явилась лише у 1948 р. після прийняття National Insurance Act у сфері охорони здоров'я.

Стосовно континентальної Європи, то реформи соціальної політики пов'язуються із ім'ям канцлера Отто фон Бісмарка, який запровадив спеціальне законодавство про соціальний захист. Канцлер вважав, що страхування «робітничого стану» як складової частини «народного організму» повинно впливати із законних вимог робітника [13]. Практика застосування ухваленого Рейхстагом у 1871 р. «Закону про відповідальність підприємців за нещасні випадки на виробництві» свідчила про його низьку ефективність, адже, незважаючи на те, що робітники мали право звертатися до суду з вимогами компенсації за каліцтво, правосуддя у 80–90% випадках відмовляло робітникам у таких компенсаціях. У 1881 р. канцлер пообіцяв у «Посланні робітникам» запровадження страхування від хвороб, нещасних випадків, допомоги по старості та інвалідності. І вже у 1883 р. в Пруссії з'явилась обов'язкова освіта, 1884 р. – перша програма страхування від нещасних випадків на виробництві, а у 1889 р. – пенсії за віком. Саме Німеччина стала піонером більшості соціальних програм у законодавстві демократичних держав світу. Законодавство про соціальний захист Отто фон Бісмарк розглядав як важливий крок на шляху до реалізації ще одного важливого задуму – закріплення територіальної єдності держави. Формально гарантом такої єдності, згідно з конституцією держави, були імперські відомства, які контролювали на місцях різноманітні інституції, створені для проведення господарської, культурної та соціальної політики. Загалом, період 1890-х рр. німецькі історики вважають часом зародження сучасної соціальної політики. Пізніше подібні до німецької моделі схеми соціального захисту запровадили країни Латинської Америки (Чилі, Аргентина, Бразилія, Уругвай), додавши інші типи ризиків: безробіття, втрата працездатності тощо. Скандинавські країни поширили право соціального захисту не лише на працівників, але й на членів їх родин. Світова економічна криза 1920–1990-х рр. надала новий імпульс системі соціального захисту, особливо у США та країнах континентальної Європи.

Універсальна потреба в соціальному захисті на початку XX ст. була визнана світовою спільнотою як основоположне право людини. Оскільки Міжнародна організація праці (МОП) була створена у 1919 р., досягнення в сфері соціального захисту стало основою її мандату. Підхід МОП до соціального забезпечення базується на правах, тобто для реалізації права на соціальне забезпечення використовуються міжнародно-правові документи в якості відправної точки, а безпосереднє право на соціальний захист визнається як право людини в основних документах, що регулюють ці права. Загальна Декларація прав людини, прийнята Генеральною

Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., є першим в історії міжнародних відносин актом, у якому було наведене широке коло прав і свобод людини у різних сферах суспільного життя, яких мають дотримуватись і поважати всі, без винятку, держави [14]. У Декларації подано положення, що виражають основні ідеї права соціального забезпечення, його принципи. Перш за все, соціальні права визнаються за всіма людьми незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища (ст. 2). У ст. 22 зазначено, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності й для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній та культурній галузях, за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави. Соціальний захист має абсолютний характер і не може бути обмежений національним законодавством, тобто нормативними актами не можна позбавляти соціального захисту окремих категорій громадян.

Право на соціальне забезпечення і соціальний захист людина має за умови настання обставин, яким закон надає правового значення. Декларація наводить основні з них, а саме: безробіття, хвороба, інвалідність, удівство, старість, материнство, дитинство. Теоретичними засадами для визначення прожиткового мінімуму є ст. 23, 25 Декларації. У п. 1 ст. 25 зазначається, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї. У п. 3 ст. 23 уточнюється, що кожний, хто працює, має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людині існування її самої та її сім'ї, а в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення. Декларація відносить сім'ю, дітей і жінок, які мають малолітніх дітей, до найбільш вразливих груп населення. З метою їхнього захисту, в міжнародному акті зазначено, що сім'я є природним і основним осередком суспільства і має право на захист з боку суспільства та держави (п. 3 ст. 16), що материнство і дитинство дають право на особливе піклування і допомогу (п. 2 ст. 25). Декларація вимагає гарантування з боку держави безплатності хоча б початкової та загальної освіти (п. 1 ст. 26).

II світова війна та післявоєнний період сприяли розвитку системи соціальної підтримки на національному, регіональному та міжнародному рівнях із визнанням права на соціальний захист як невід'ємного права людини. Європейська соціальна хартія, яка підписана 18 жовтня 1961 р., а 3 травня 1996 р. прийнято переглянуту редакцію цієї Хартії, яка набрала чинності 1 липня 1999 р., розкриває зміст таких прав людей у сфері соціального забезпечення, як: право на соціальне забезпечення (ст. 12); право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13); право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16); право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст. 19); право жінок, що працюють, на охорону материнства (ст. 8); право на охорону здоров'я (ст. 11); право на користування соціальними службами (ст. 14) та ін. У Хартії дається перелік не лише соціальних, а й економічних прав. Критерієм їх розмежування служать сфера праці (економічні права) і життєдіяльність людини поза сферою зайнятості (соціальні права). Взяті на себе зобов'язання держави виконують за допомогою законів або правил, угод між роботодавцями та організаціями працівників, а також за допомогою поєднання цих двох методів та інших відповідних засобів. Хартія передбачає механізм контролю за дотриманням державами взятих на себе зобов'язань [15].

Наступним кроком в сфері законодавчого забезпечення соціального захисту на міжнародному рівні стало прийняття Європейського кодексу соціального забезпечення, який був підготовлений у співробітництві з МОП та підписаний державами-членами Ради Європи 16 квітня 1964 р. Кодекс і протокол до нього гарантують мінімальний рівень соціального захисту, включно з медичним обслуговуванням, виплату допомог у разі хвороби і тимчасової непрацездатності у зв'язку з виробничими травмами, допомог у зв'язку з народженням дитини, у разі безробіття, інвалідності, в разі смерті годувальника, а також сімейні допомоги і пенсії. Переглянутий і доповнений варіант Кодексу 1990 р. враховує зміни в законодавстві, що стосується соціального забезпечення в країнах, які входять до Ради Європи і закріплює розширені норми соціального захисту. Цей Кодекс є орієнтиром європейської моделі соціального захисту населення, заснований на ідеї соціальної справедливості. Країни, що підписують цей документ, зобов'язуються «підтримувати систему соціального забезпечення на задовільному рівні, принаймні на такому, який дорівнює рівню, необхідному для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення [16]. Підписавши 10 листопада 2016 р. Європейський кодекс соціального забезпечення, Україна, як член Ради Європи, підтвердила рішучість дотримуватися своїх зобов'язань, взятих при вступі до цієї Організації, а саме: принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини [17]. Підписання Кодексу підтверджує, що Уряд України спрямовує свої зусилля на повну адаптацію національного законодавства у соціальній сфері до європейських стандартів, визначених багатосторонніми міжнародними інструментами Ради Європи, якими є Європейська соціальна хартія (переглянута) та Європейський кодекс соціального забезпечення.

Не менш важливим законодавчим актом в сфері соціального захисту є Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. і ратифікований УРСР 19 жовтня 1973 р. Значну увагу в Пакті приділено правам людини у сфері соціального захисту населення, де не лише підтверджені зазначені права, що були проголошені в Загальній декларації прав людини, а й значно розширені, що зобов'язує держави гарантувати їх належними ресурсами [18]. Відповідно до ст. 9 Пакту, держави визнали право кожної людини на соціальне забезпечення, включно з соціальним страхуванням. У ст. 11 Пакту підтверджується, що держави визнають не лише право кожного на достатній життєвий рівень, а й на неухильне поліпшення умов життя як його, так і його сім'ї, зобов'язуючись при цьому вживати заходи щодо забезпечення реалізації цього права.

Ще одним міжнародним законодавчим актом в сфері соціального захисту стала Декларація соціального прогресу і розвитку, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 11 грудня 1969 р., в якій підкреслено, що соціальний прогрес і розвиток мають спрямовуватися на постійне підвищення матеріального і духовного рівня життя всіх членів суспільства шляхом досягнення, зокрема, таких головних завдань: подолання голоду і недоїдання та гарантія права на належне харчування; ліквідація злиднів і забезпечення неухильного підвищення рівня життя, а також справедливого і рівномірного розподілу прибутків; досягнення найвищого рівня охорони здоров'я й забезпечення охорони здоров'я усього населення, по можливості безоплатного забезпечення всіх, особливо осіб, які мають низький прибуток і великі сім'ї, задовільним житлом і комунальним обслуговуванням; надання всебічного соціального забезпечення і послуг соціального піклування та ін. [19]. Серед інших міжнародних законодавчих актів у сфері соціального захисту можна виділити і Декларацію прав дитини (1959 р.), і Конвенцію про права дитини (1989 р.), і Конвенції МОП: №102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1952 р.), №117 «Про основні цілі і норми соціальної політики» (1962 р.), №118 «Про рівноправність громадян держави та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення» (1962 р.), №157 «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення» (1982 р.) та ін.

Висновки. Швидкі процеси глобалізації ринків та робочої сили, трудова міграція, періодичні фінансові кризи стали новими викликами для системи соціального захисту, адже і до сьогодні 75–80% населення світу проживають в статусі соціально незахищених. Всезагальне визнання принципу, що кожне суспільство відповідальне за соціальний добробут громадян і повинне забезпечити мінімальні соціальні стандарти, прийшло після Світового саміту соціального розвитку 1995 р., ухвалення Цілей розвитку тисячоліття 2000 р., а також Світового саміту ООН 2005 р.

Загалом, законодавство у сфері соціального захисту має давню історію – від перших «законів про бідних» у добу Середньовіччя до Декларації з прав людини та Європейського кодексу соціального забезпечення. Соціальні ризики у період загострення економічних та політичних криз вимагають посилення соціального захисту громадян незалежно від місця їх проживання та особистого внеску у суспільний добробут. А тому розвиток законодавства у сфері соціального захисту триває і усе більше фокусується на концепції прав людини щодо гарантування їй мінімального рівня матеріального добробуту на безумовній основі.

Список використаної літератури

1. *Трудове законодавство: структура та практика застосування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hrliga.com/index.php?module=profession&op>.
2. *Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98>.
3. *Соціальна економіка : Навч. посіб. / О. О. Беляєв, Є. Б. Ніколаєв, А. В. Келічавий та ін.* – К. : КНЕУ, 2014. – 481 с.
4. *Модернізація управління національною економікою : матеріали 4-ї Міжнародної наук.-практ. конференції (Київ. – 24-25 листопада 2016 р.)*. – К. : КНЕУ, 2016. – 394 с.
5. *Страхування : підруч. / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич, Р. В. Пікус та ін.* – К. : Знання, 2008. – 1019 с.
6. *М. І. Туган-Барановський: вчений, громадянин, державотворець (до 150-річчя від дня народження) : моногр.* – К. : Наукова думка, 2015. – 363 с.
7. *Барлова Ю. Е. Английское законодательство о бедных в XVIII – первой половине XIX века // Ярославский педагогический вестник.* – 2010. – №3. – С. 27–31.
8. *Population Growth in the Age of Peel* [Electronic resource]. – Open mode : <http://www.historyhome.co.uk/peel/social>.
9. *Туган-Барановский М. И. Промышленные кризисы. Очерк из социальной истории Англии.* – К. : Наукова думка, 2004.

10. Гаген В. А. *Право бедного на призрение*. – СПб., 1907.
11. Ерофеев Н. А. *Промышленная революция в Англии и идея классов // История социалистических учений : сб. статей*. – М., 1981.
12. Gough I. *European Welfare State: Explanations and Lessons for Developing Countries [Electronic Resource]*. – Open mode : // <http://eprints.lse.ac.uk/36613>.
13. Матвеев С. О. *Соціальна політика Отто фон Бісмарка і сучасність / С. О. Матвеев, Г. В. Музиченко // Український історичний журнал*. – 2008. – № 6. – С. 134–149.
14. *Universal Declaration of Human Rights // International Human Rights Law Selected Documents*. Europa-Institut of Saarland University. – Verlag Alma Mater, Saarbrücken, 2015. – P. 17–22.
15. *Європейська соціальна хартія [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>.
16. *Європейський кодекс соціального забезпечення [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>.
17. *Підписано Європейський кодекс соціального забезпечення [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : <http://hrliga.com/index.php?module=news&op>.
18. *Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
19. *Декларація соціального прогресу і розвитку [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 08.11.2016.

Ольга Зигрій,

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

ВПЛИВ МОРАТОРІЮ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Досліджено сутність та зміст мораторію на продаж сільськогосподарських земель, встановлені об'єкти мораторію та коло суб'єктів, на яких він розповсюджується. Проаналізовано вплив мораторію на економіку країни, сформульовано висновки та пропозиції щодо доцільності його продовження.

Ключові слова: *землі сільськогосподарського призначення, продаж, Земельний кодекс України, мораторій, право власності на землю, ринок землі.*

Зигрій О. В.

Влияние моратория на продажу земли сельскохозяйственного назначения

Исследовано сутність і содержание моратория на продажу земли сельскохозяйственного назначения, установлено объекты моратория и круг субъектов, на которых он распространяется. Проанализировано влияние моратория на экономику страны, сформулированы итоги и предложения в отношении его продолжения.

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, продажа, Земельный кодекс Украины, мораторий, право собственности на землю, рынок земли.*

Zygyry O.

Influence moratorium on sale of farmland

The article researches into the essence and content of the moratorium on sale of agricultural lands, set objects of the moratorium and the list of subjects to that it applies. Analyzed the influence of the moratorium on the country's economy, formulated the conclusion and suggestions about the expediency of its further existence.

Keywords: *agricultural lands, sale, the land code of Ukraine, moratorium, the right of ownership of land, the land market.*

Постановка проблеми. В умовах економічної нестабільності, де постійно здійснюються ринкові реформи, зокрема й земельна, гостро стоїть питання реформування цивілізованого ринку землі. Це презентується в різних аспектах, зокрема, в економічному, екологічному, організаційному та правовому. На сьогоднішній день одним з доволі важливих завдань сучасної земельної реформи в Україні є включення такого ресурсу як земля до економічного обороту й напрацювання прозорих інструментів його регулювання. Без існування земельного ринку не можна вважати логічно завершеним перетворення земельних відносин на зразок європейських.

Сьогодні характеризує стан та тенденції використання земельних ресурсів критичними, а подальші деградаційні процеси потенціалу сільськогосподарських земель можуть мати катастрофічні наслідки. Поза увагою залишається збереження та підтримання належного рівня родючості сільськогосподарських земель, дотримання раціональних сівозмін, забезпечення проведення ползахисних заходів, агролісомеліоративних заходів тощо. Саме встановлення особливого правового режиму у використанні земельних ділянок, при якому забезпечується посилена охорона земель, обмеження можливостей виведення їх із сільськогосподарського обігу, підвищення родючості ґрунтів потребує подальшого вивчення та дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Основні дослідження правового режиму земель сільськогосподарського призначення неодноразово відображалися у наукових працях Г. Балюк, А. Гетьмана, Т. Коваленко, П. Кулинич, А. Мірошниченка, О. Лисанець, Н. Титової, А. Третяка, О. Пендзин, М. Федорова, В. Юрчишина, М. Шульгита багатьох інших учених. Питання мораторію на землю надалі залишається одним із найбільш дискусійних в Україні. У нього вплетено великі бізнес-інтереси, за які роками дискутують політики та аграрні магнати. Окремі особливості цих питань залишаються до кінця не розкритими, що зумовлює необхідність проведення подальшого аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найвагомішою причиною дисбалансу економіки нашої країни є недосконалість проведеної односторонньої земельної реформи, внаслідок чого функціонує велика кількість сільськогосподарських підприємств різних форм власності та господарювання, які використовують сільськогосподарські землі здебільшого з метою максимального власного збагачення,

нехтуючи при цьому технологічними нормами виробництва продукції сільського господарства, а також нормами раціонального землекористування [2, с. 128].

Одним із дискусійних питань сьогодення є продовження мораторію на продаж сільськогосподарських земель. Законом України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» № 1669-VIII від 06.10.2016 р. продовжено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2018 р. й визначає не допустити:

- а) внесення права на земельну частку (пай) в статутний капітал господарських товариств;
- б) купівлю-продаж земельних ділянок с/г призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;
- в) купівлю-продаж чи іншим способом відчуження земельних ділянок та зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, котрі перебувають у власності громадян і юридичних осіб для ведення товарного с/г виробництва; земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства; земельних часток (паїв), котрі не можуть бути передані у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами [12].

Запровадження мораторію на відчуження земельних часток (паїв) в Україні практикується з 2001 р. з прийняттям Закону України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18.01.2001 р. На той час законом заборонялося укладання угод купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї)), окрім передачі їх у спадщину та у разі викупу земельних ділянок для державних і громадських потреб. Мораторій мав діяти до врегулювання порядку реалізації прав громадян земельних часток (паїв) Земельним кодексом України. При прийнятті ЗК України від 25.10.2001 р. п.15 Розділ Х «Перехідні положення» заборонив відчуження не лише земельних часток (паїв), а й земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, тобто мораторій був відтворений і розширений. Заборона діяла до 1.01.2005 р., однак Законами від 06.10.2004 р. й від 19.12.2006 р. дію мораторію продовжено до 01.01.2008 р. із подоланням 11.01.2007 р. вето Президента України [3]. Відтак Законами від 03.06.200 р. та від 20.12.2011 р. мораторій фактично діяв безстроково, адже його дію було продовжено до набрання чинності Законами України «Про Державний земельний кадастр» та «Про ринок земель» [4, с. 287; 5; 11, с. 104]. Із внесенням змін, запроваджених Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» від 20.11.2012 р., мораторій знову продовжено (п. 15 розділу Х «Перехідні положення» ЗК України) до набрання чинності закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року. Проте у жовтні 2016 року Законом України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» Верховна Рада продовжила мораторій, замінивши одну дату в Земельному Кодексі на іншу, як зазначається «прийнято цифри «2017» замінити цифрами «2018» [4]. Насправді це означає, що мораторій є безстроковим і Земельний Кодекс передбачає дію мораторію до набрання чинності законом «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», але не раніше 1 січня 2018 р. Тобто, фраза не раніше «набрання чинності» окремого закону фактично означає безстроковість мораторію цим самим продовжити мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до 01 січня 2018 р. [7].

Прийняттям низки законодавчих актів з 2001 р. держава позбавила власників земельних часток (паїв), окремих земельних ділянок с/г призначення права розпоряджання ними. Мораторій на землі урядовцями пояснюється по-різному, зокрема: це не продаж землі, а ті правила, в рамках яких існує оборот земель, підтримується позиція права продажу прав оренди землі та зазначається, що самих моделей обороту земель існує багато, і не всі вони передбачають продаж землі [6, с. 272].

Науковець О. Літошенко, вивчаючи думку прибічників мораторію на продаж сільськогосподарських земель, подає, посилаючись на їх думку, низку негативних явищ суспільно-економічного характеру, які можуть виникнути при його скасуванні [8, с. 288–290]. Головними проблемами можуть стати:

– скуповування великої кількості ріллі фінансово-промисловими групами, що може призвести до «обезземелення» селян й утворення «латифундій» латиноамериканського типу з найманими працівниками» [8, с. 289];

– селяни будуть мати можливість відчужувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення за ціною, яка є істотно нижчою за економічно обгрунтовану;

– у власності фінансових установ під час переходу заставної землі у власність заставоутримувача можуть сконцентруватися значні площі ріллі;

– значні площі земель с/г призначення скуповуватимуться фінансовими спекулянтами з метою подальшої перепродажі за вищою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і цим самим спричинить інфляцію.

Попри те, що Верховною Радою України конституційною більшістю голосів постійно продовжується дія мораторію (шість – «проти»), дане питання жваво і гостро обговорюють правознавці, економісти, політологи та зазначають, що існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель має цілу низку негативних наслідків.

Науковець А. Мірошніченко у своїх працях неодноразово звертає увагу на те, що мораторій – це істотна перешкода на шляху здійснення земельної реформи, успішне проведення якої не можливе без створення правових передумов для обігу земель [10, с. 540].

Заслужений юрист України, професор Г. Балюк сконцентрує увагу на тому, що «...майже всі агроформування створені на засадах орендних відносин, до того ж більш як 80% паїв передано в короткострокове користування, за таких умов відбувається процес відчуження реальних власників землі від своїх наділів» [1, с. 157–160]. Зрозуміло, що ринок землі потребує залучення додаткових коштів. У будь-якому випадку будуть присутні умови обмеження. Операції з сільськогосподарською землею повинні проводитися під контролем держави.

Єдиної думки з приводу скасування мораторію на сьогодні не існує, тому необхідна політична воля до прийняття правильних та виважених рішень щодо запуску ринку. Зрозуміло, що надто важко знайти формат, який би зміг задовольнити всіх зацікавлених осіб і це є практично неможливо. Адже кращі сільськогосподарські землі розпайовані (приблизно 27 млн. га), загальна площа приватних земель становить близько 32 млн. га. Більша частка с/г земель належить пайовикам, котрі не в змозі її обробити, тому повинна, в першу чергу, перейти до тих, хто хоче і може займатися агробізнесом. На даний час в Україні налічується 38,8 тис. фермерських господарств, з них 72% мають площі землекористування до 100 га (для порівняння, в менших європейських країнах їх кількість вимірюється сотнями тисяч). З цього зрозуміло, що перешкодою є діючий мораторій, оскільки його існування призведе до таких негативних наслідків:

– заблокуються оптимізація землеволодінь і землекористувань, які утворилися внаслідок паювання земель сільськогосподарського призначення, веде до стимулювання негативних явищ землекористування – черезсмузжя, вкраплення, малоземелля, далекоземелля тощо;

– селяни похилого віку, їх спадкоємці, котрі проживають у іншій місцевості, не можуть реалізувати своє право власності на землю;

– знижується кредитоспроможність сільськогосподарських виробників через неможливість іпотечного кредитування;

– відсутність ринку землі істотно стримує розвиток як аграрного бізнесу, так і взагалі припливу інвестицій, що негативно позначається на ВВП та відтоку інвестицій.

На сьогоднішній день в Україні дешевою є оренда землі, що вигідно аграріям. Адже вони уклали договори кілька років тому на тривалі періоди, тому й намагаються зберегти статус-кво. Дія мораторію для них є вигідною, оскільки власник, який не в змозі самостійно обробити свою земельну ділянку, змушений її здавати. Такі дії як для власників землі, так і для держави в цілому, і вже тим більше для розвитку аграрної галузі, швидше, – великий системний мінус, ніж плюс.

Ринок землі повинен бути прозорим, справедливим, конкурентним, ефективним і запобігти тіньові оборудки – на сьогодні ці передумови не забезпечені, а належне правове поле відсутнє. Найбільші ризики може містити сам Закон про обіг земель. До сьогодні не зрозуміло, чи будуть обмеження на максимальну кількість земельних ресурсів, які можуть бути зосереджені в одних руках; чи буде дозволено іноземцям купувати землі; хто буде перевіряти прозорість угод на покупку землі тощо. У своїх коментарях економіст Олег Пендзин застерігає, що «... все це може створити передумови для зосередження великого обсягу земель в одних руках, і не обов'язково українських, ми будемо українцями на чужій землі». Крім того, економіст вважає «...не варто відкривати ринок на низьких позиціях: девальвація гривні ставить в неконкурентне положення українського фермера проти великого бізнесу та іноземців».

Висновки. Аналізуючи наукові публікації відомих науковців, економістів, політиків, правознавців, враховуючи їхні позитивні та негативні вислови щодо мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення хочемо відмітити, що на даний час існує вплив ряду негативних сторін, які потребують негайного вирішення. Зокрема, мораторій стримує розвиток сільської місцевості та сільського господарства, перешкоджає перерозподілу земельних ресурсів до більш ефективного власника та виробника, знижує ціну оренди та доходи власників, а також обмежує доступ до кредитних ресурсів. За таких умов ринку землі не існує, фермери та дрібні землевласники не мають стимулів до інвестування. Як наслідок, значну частину земельних наділів орендують великі компанії, які мають суттєвий вплив на соціальну структуру села. Продуктивність земель далеко не відповідає потенціалу України, оскільки для її покращення потрібні довготривалі інвестиції. Закордонні інвестори, компанії, що мають необхідні знання та обладнання, вагаються інвестувати в Україну через недосконалість юридичних гарантій. Для покращення сільськогосподарського сектору потрібен сприятливий правовий клімат. Тож важливо пам'ятати, що питання землі є значною мірою політичним. Слушним є досвід зарубіжних країн, які пропонують ряд альтернативних методів – це, зокрема, шляхом встановлення дозвільного порядку відчуження земель, переважного права купівлі, податкових важелів тощо. Зазначається, що через відсутність повноцінного ринку земель щорічно не використовується понад 2 млн. га орних земель. У разі запровадження обігу земельних ділянок товаровиробники отримають можливість стати справжніми господарями на землі.

Отже, вивчаючи дане питання слід наголосити, що важливим і нагальним сьогодні є закріплення правових та організаційних основ у сфері ринку земель й врегулювання відносин, які виникають між органами державної влади та місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами щодо правочинів із сільськогосподарськими земельними ділянками. Це вбачається у потребі прийняти Закон про обіг земель сільськогосподарського призначення.

Маємо надію, що Уряд поставить крапку в історії з мораторієм і зможе визначитися зі стратегією та внести відповідний законопроект у терміни, які дозволять депутатам проголосувати за нього до 1 липня 2017 р. До слова, вимога про прийняття Закону «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» міститься в меморандумі, який Україна підписала з МВФ.

Список використаної літератури

1. Балюк Г. Дотримання вимог земельного законодавства як вимога забезпечення національної безпеки України / Г. І. Балюк // *Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні: матеріали Міжнар. наук. конф. (13–14 квітня 2006 р.) / НАН України / відпов. ред. Б. Данилишин. – Київ, 2006. – Ч. I. – С. 157–160.*
2. Заставнюк Л. Організаційно-економічні засади формування системи раціонального використання і охорони земельних ресурсів у агроформуваннях ринкового типу / Л. Заставнюк, О. Зигрій // *Інноваційна економіка. – Тернопіль, 2015. – № 2. [57]. – С.128-133.*
3. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів» від 19.12.2006 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 9. – Ст. 78.*
4. Закон України «Про внесення зміни до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» № 1669-VIII від 06.10.2016 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 47. – с. 801.*
5. Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 639-VI від 31.10.2008 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009. – № 14. – С.181.*
6. Зигрій О. Правові аспекти мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення / О. Зигрій // *Стратегічно-інноваційний розвиток суб'єктів економічної системи в умовах глобалізації: зб. тез I Міжнародної науково-практ. інтернет-конф., (16-18 листопада 2016 року). – Кременчук, КрНУ, 2016. – С. 271–273.*
7. Рада продовжила мораторій на продаж землі ще на рік / *Економічна правда, від 6 жовтня 2016. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2016/10/6/607554/>*
8. Літошенко О. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення / О. Літошенко. – *Правове регулювання економіки. – № 14, 2014. – С. 284–293.*

9. Лисанець О. Щодо впливу мораторію на становлення й розвиток ринку землі в Україні [Електронний ресурс] / О. Лисанець // *Порівняльно-аналітичне право*. – 2016. – №3. – С. 128–130. – Режим доступу : <http://pap.in.ua>.
10. Мірошніченко А. *Земельне право України : підручн. / А. Мірошніченко*. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
11. Мірошніченко А. *Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. Мірошніченко*. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.
12. *Проект Закону про внесення змін до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель № 1669-VIII від 06.10.2016 р.* Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-viii>.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2016.

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

УДК 343.3

Зоя Загиней,

доктор юридичних наук, доцент начальник відділу науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України,

Оксана Кваша,

доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу проблем кримінального права, кримінології та судустрою Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРОБЛЕМИ ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ВИКЛАДАЦЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ» В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Розглянуто проблему інтерпретації та застосування поняття «викладацька діяльність», що використовується в антикорупційному законодавстві України. Зроблено висновок, що викладацька діяльність може здійснюватися як у навчальних закладах, так і за їх межами.

Ключові слова: викладацька діяльність, антикорупційне законодавство, корупція, навчальні заклади, особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Загиней З., Кваша О.

Проблемы толкования понятия «преподавательская деятельность» в антикоррупционном законодательстве Украины

Рассмотрена проблема интерпретации и применения понятия «преподавательская деятельность», используемое в антикоррупционном законодательстве Украины. Сделан вывод, что преподавательская деятельность может осуществляться как в учебных заведениях, так и за их пределами.

Ключевые слова: преподавательская деятельность, антикоррупционное законодательство, коррупция, учебные заведения, лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления.

Zahynei Z., Kvasha O.

Problems for interpretation of «teaching» in anticorruption legislation Ukraine

The article deals with the interpretation of the concept of «teaching activities» used in the anti-corruption legislation of Ukraine. It was concluded that teaching activities can be carried out both in schools and outside.

Keywords: teaching, anti-corruption legislation, corruption, education, a person authorized to perform state functions or local government.

Постановка проблеми. Проблема боротьби з корупцією є вельми актуальною для України. Адже на сьогодні корупція визнана загрозою національній безпеці України (п. 3.3 Розділу 3 Стратегії

національної безпеки України) [1]. На виконання міжнародних зобов'язань в Україні було прийнято пакет антикорупційних законів, рамковим серед яких є Закон України «Про запобігання корупції» [2]. Громадянське суспільство очікує від владних органів рішучих заходів щодо запобігання корупції, викриття і на законних підставах притягнення до юридичної відповідальності корупціонерів.

Для того, щоб боротьба з корупцією в нашій державі була реальною, а не формальною, насамперед необхідно, щоб законодавство у цій сфері було максимально чітким, визначеним і не залишало можливості для довільної інтерпретації його норм залежно від конкретної ситуації. Однак аналіз Закону України «Про запобігання корупції» дає підстави для критичного висновку: окремі його положення є нечіткими, неоднозначними, і, що найбільш небезпечно для правозастосування, – містять поняття, які не мають законодавчих дефініцій у відповідному регулятивному законодавстві. Одним із таких положень є норма, закріплена у ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», яка передбачає обмеження (а фактично заборону) особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, суміщати свою діяльність з іншими видами діяльності. Так, у п. 1 ч. 1 цієї статті передбачено, що таким особам забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. За такі діяння передбачена адміністративна відповідальність у ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (*КУпАП*) «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності». На перший погляд, відповідна правова норма викладена чітко. Однак її детальний аналіз дозволяє дійти протилежного висновку. Практично кожен вид діяльності, яким дозволено займатися особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не визначений у законодавстві України, що породжує цілу низку проблемних ситуацій щодо констатації факту порушення заборони, передбаченої у п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» та притягнення винуватих осіб до кримінальної відповідальності за ст. 172-4 КУпАП.

Стан дослідження. Незважаючи на те, що заборона суміщати основну діяльність з іншими видами діяльності для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування передбачена у законодавстві України вже не один рік, інтерес науковців до з'ясування нормативного змісту цієї заборони є недостатнім. У цьому напрямку відзначимо наукові праці таких вчених, як: Р. Л. Максимович, О. В. Мельник, І. Й. Снігур, М. І. Хавронюка. Однак у них не приділено достатньої уваги з'ясуванню нормативного змісту такого виду діяльності як викладацька та чи охоплює її здійснення роботу в підприємствах, в установах та організаціях, що надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг.

Судова практика щодо розуміння поняття «викладацька діяльність» в контексті антикорупційного законодавства є різною.

Так, за постановою Приморського районного суду міста Одеси від 10 квітня 2014 р. справу про адміністративне правопорушення відносно Особи-1, директора Департаменту розвитку інфраструктури та житлово-комунального господарства Одеської обласної державної адміністрації, було закрито у зв'язку з відсутністю події та складу адміністративного правопорушення. За обставинами справи, Особа-1 за результатами конкурсу модераторів уклала трудову угоду із Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», відповідно до якої вона здійснювала обов'язки щодо підготовки, проведення та звітування за проведення п'яти засідань робочої групи з підвищення ефективності поведінки з ТПВ в містах Миколаївської та Одеської областей, за що отримала дохід у розмірі 4800 грн. Відносячи цей вид діяльності до викладацької, суд навіть такі аргументи: зміст зазначених вище обов'язків модератора; віднесення модератора до сучасної форми викладання на кшталт тренінгу, круглих столів, семінарів, обміну думками тощо, яка широко використовується не тільки вітчизняними, а й закордонними педагогами та викладачами; передбачення у Державному класифікаторі видів економічної діяльності (КВЕД) групи 85.5 «інші види освіти» продовження освіти протягом усього життя для одержання додаткових знань і навичок, а також задля перепідготовки, підвищення кваліфікації, здобуття нової професії та самовдосконалення; до класу 85.59 «Інші види освіти, н.в.і.у.» відноситься серед іншого «освіта, не зумовлена будь-якими рівнями» [3]. З таким рішенням погодився й Апеляційний суд Одеської області (постанова Апеляційного суду Одеської області від 30 травня 2014 р.) [4].

Водночас у постанові Солом'янського районного суду м. Києва від 20 жовтня 2016 р. Особа-1 була визнана винуватою у вчиненні адміністративного правопорушення за статтею 172-4 КУпАП. Як вказано у постанові, Особа-1 порушила обмеження щодо зайняття викладацькою діяльністю за таких обставин: у період з 26 лютого 2016 р. по 29 лютого 2016 р., з 22 квітня 2016 р. по 23 квітня 2016 р. та з 10 червня

2016 р. по 12 червня 2016 р. сумістила службу в Національному антикорупційному бюро України з заняттям іншою оплачуваною діяльністю, зокрема, наданням послуг тренера на заходах Представництва Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні, уклавши із зазначеним Представництвом цивільно-правові договори на проведення відповідних робіт, за виконання яких одержала від юридичної особи оплату за послуги на загальну суму 18032 грн.[5]. Зазначена постанова суду наразі оскаржується в апеляційному порядку.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи тлумачення невизначених законодавчих положень, слід керуватися правилами, які розроблені у теорії права та стосуються врахування:

1) «термінологічного поля» і нормативного змісту тих нормативно-правових актів, положення яких є невизначеними та потребують тлумачення;

2) офіційного тлумачення Конституційним Судом України (за наявності);

3) загальних підходів до динамічного тлумачення у діяльності Європейського суду з прав людини, рішення якого визнаються в Україні джерелом права відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [6];

4) загальних правових принципів.

Насамперед зауважимо, що у законодавстві, що регламентує сферу надання освітніх послуг в Україні (Закони України «Про освіту» [7], «Про вищу освіту» [8], «Про наукову і науково-технічну діяльність» [9] тощо) відсутнє законодавче визначення поняття «викладацька діяльність». Це означає, що викладацька діяльність не є прерогативою діяльності виключно навчальних закладів України. Більше того, системний аналіз Закону України «Про вищу освіту» свідчить, що термін «викладач» використовується у ньому на позначення посад науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів. Натомість одним із учасників освітнього процесу визначено наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників (п. 1 ч. 1 ст. 52 Закону України «Про вищу освіту» [8]).

Законодавство України передбачає можливість здійснювати підвищення кваліфікації поза межами навчальних закладів. Так, у Класифікаторі видів економічної діяльності (КВЕД ДК 009; 2010) виокремлюється група економічної діяльності «Інші види освіти», яка *включає* продовження освіти протягом усього життя для одержання додаткових знань і навичок, а також задля перепідготовки, підвищення кваліфікації, здобуття нової професії та самовдосконалення. Клас 85.59 включає освіту, не обумовлену будь-якими рівнями навчання [10]. Таким чином, на нормативному рівні освіта розуміється як така, що охоплює освіту на різних освітніх рівнях (дошкільна, початкова загальна, базова загальна середня, повна загальна середня, професійно-технічна, вища), а також іншу освіту, яка здійснюється поза цими рівнями. І в першому, і в другому випадках формою реалізації освіти, очевидно, є викладацька діяльність.

У законодавстві України передбачена можливість діяльності окремих установ зі спеціальним статусом, на які не поширюється законодавство про освіту, однак які фактично здійснюють викладацьку діяльність. Наприклад, відповідно ч. 1 ст. 104 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», [11] Національна школа суддів України (*Школа*) є державною установою зі спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність. На неї не поширюється законодавство про вищу освіту. У ч. 3 ст. 89 цього Закону передбачено, що Школа проводить підготовку суддів для підтримання кваліфікації відповідно до необхідності вдосконалення їхніх знань, вмінь і навичок залежно від досвіду роботи суддів, рівня і спеціалізації суду, де вони працюють, а також з урахуванням їхніх індивідуальних потреб. З цією метою Школа організовує *тренінги*, що є обов'язковими в межах підготовки, а також тренінги, які суддя має право обрати залежно від своїх потреб.

Таким чином, суб'єктами здійснення викладацької діяльності можуть визнаватися навчальні заклади та, відповідно, педагогічні і науково-педагогічні працівники (якщо освіта реалізується на освітніх рівнях, визначених Законом України «Про освіту») або державні установи, підприємства, установи, організації, а також різноманітні громадські та міжнародні організації і, відповідно, особи, які залучаються до проведення навчальних занять та які надають послуги у сфері освіти.

Ураховуючи аналіз «термінологічного поля» та нормативного змісту законодавства, яке регламентує надання освітніх послуг в Україні, доходимо таких висновків:

1) викладацька діяльність може здійснюватися на різних освітніх рівнях, визначених Законом України «Про освіту» (дошкільна, початкова загальна, базова загальна середня, повна загальна середня, професійно-технічна, вища), а також може здійснюватися поза цими освітніми рівнями;

2) за своїм змістом викладацька діяльність спрямована на передачу від одного суб'єкта до іншого нових знань, набуття останнім практичних умінь та навичок;

3) формами викладацької діяльності є проведення як традиційних, так і інтерактивних навчальних занять;

4) суб'єктами викладацької діяльності є навчальні заклади та, відповідно, педагогічні і науково-педагогічні працівники (якщо освіта реалізується на освітніх рівнях, визначених Законом України «Про освіту») або державні установи, організації, а також різноманітні громадські та міжнародні організації і, відповідно, особи, які залучаються до проведення навчальних занять (якщо освіта реалізується поза освітніми рівнями).

Переходячи до другого правила тлумачення, названого вище, зауважимо, що Конституційний Суд України у рішенні у справі про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів [12] запропонував офіційне тлумачення поняття «викладацька діяльність». В абзаці 5 п. 3.2.2 цього рішення зазначається, що наукова і викладацька діяльність є видами інтелектуальної і творчої діяльності, що спрямована на одержання, розповсюдження, використання нових знань, фахових навичок, їх практичного застосування. Таким чином, при визначенні належності того чи іншого виду діяльності до викладацької вирішального значення набуває встановлення її змістовної ознаки. Так, якщо особа виконує виключно організаційну функцію, не здійснюючи безпосередню передачу знань, практичних умінь та навичок, вона не може визнаватися такою, що здійснює викладацьку діяльність. Окрім того, в абзаці 8 п. 3.2.2 цього рішення передбачено, що порушенням обмежень щодо сумісництва не можна визнавати здійснення суто наукової чи викладацької діяльності, якщо вона є джерелом законного та раціонально обґрунтованого за розміром доходу, ніяк не пов'язана з корисливими діями (бездіяльністю) особи при безпосередньому виконанні покладених на неї службових обов'язків.

Третім правилом тлумачення невизначених правових понять (зокрема й поняття «викладацька діяльність»), як зазначалося вище, є необхідність здійснення інтерпретації у межах загальних підходів до динамічного тлумачення у діяльності Європейського суду з прав людини. У практиці цього Суду одним з елементів верховенства права традиційно визнається принцип правової визначеності та передбачуваності законодавства, в якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинно базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (справа «Гешмен і Герруп проти Сполученого Королівства», рішення від 25 листопада 1999 р., справа «Пухк проти Естонії», рішення від 10 лютого 2004 р., справа «Слоєв проти України», рішення від 6 листопада 2008 р. та інші).

Окрім суди в адміністративних справах покладають цей принцип в основу прийнятого рішення. Так, в ухвалі Колегії Вищого адміністративного суду України від 31 серпня 2016 р. вказано таке: «Принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості та однозначності правових норм, зокрема передбачуваності (прогнозованості) законодавчої політики в соціальній сфері та стабільності правових норм як відсутності частого внесення змін до нормативно-правових актів. Тож правова визначеність вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають.

Відповідно до вимог принципу правової визначеності, правозастосовний орган у випадку неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права має тлумачити норму на користь невідданого суб'єкта (якщо однією зі сторін спору є представник держави або органу місцевого самоврядування), адже якщо держава нездатна забезпечити видання зрозумілих правил, то саме вона і повинна розплачуватися за свої прорахунки. Це так зване правило пріоритету норми за найбільш сприятливим для особи тлумаченням» [13].

Насамкінець зауважимо, що вирішуючи питання про те, чи належить тренінг до викладацької діяльності та чи порушує особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, заборону суміщати основну роботу з викладацькою діяльністю, слід пам'ятати про правило, що впливає з презумпції невинуватості, відповідно до якого всі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (*in dubio pro geo*). Це положення відображене у ст. 62 Конституції України. «Суть його полягає у тому, що коли у суду виникають сумніви щодо тих чи інших доказів і якщо той чи інший факт можна витлумачити як на користь, так і на шкоду підсудного, то ухвалюють рішення, більш сприятливе для останнього» [14, с. 437]. До цього слід лише додати, що, не зважаючи на пріоритетність протидії корупції в нашій державі, будь-яка особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є, насамперед, громадянином України і відповідно має всі права, передбачені Конституцією України.

Проблема, яку ми намагались розв'язати у цій статті, має своїм корінням давно існуючий законодавчий підхід до прийняття нормативно-правових актів, що характеризується безсистемністю та хаотичністю. Будь-які наукові тлумачення чи узагальнення судової практики не здатні вирішити аналізовану проблему. Єдиний шлях для цього – це заміна у ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» цього поняття на вже закріплене у відповідних законах поняття «науково-педагогічна діяльність», або ж визначення у регулятивному законодавстві поняття «викладацька діяльність». Таке поняття яке має бути розроблено фахівцями не лише у галузі юриспруденції, а насамперед – в галузі освіти та педагогіки, із врахуванням як традиційних, так і сучасних інтерактивних методики навчання. Що стосується вирішення конкретних питань щодо притягнення (не притягнення) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за порушення обмежень в умовах невизначеності антикорупційного законодавства у цій частині, слід виходити як з зазначених вище положень, а також до аналізу конкретних обставин справи.

Список використаної літератури

1. Стратегія національної безпеки України, № 287/2015 затв. Указом Президента України від 26 травня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 10 квітня 2010 р. Справа №522/2695/14. Провадження № 3/522/1253/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38386883>.
4. Постанова Апеляційного суду Одеської області № 522/2695/14-п. від 30 травня 2014 р. Провадження № 33/785/290/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39037734>.
5. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 20 жовтня 2016 р. Справа № 760/13989/16-п. Провадження № 3-6214/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62138608>.
6. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» №3477-IV від 23 лютого 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.
7. Закон України «Про освіту» №1060-XII від 23 травня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
8. Закон України «Про вищу освіту» №1556-VII від 1 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
9. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» №848-VIII від 26 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.
10. Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010: національний класифікатор України, затв. наказом Держспоживстандарту України №457 від 11 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/842>.
11. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 2 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про заходи запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року №21-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/v021p710-10>.
13. Постанова Колегії суддів Вищого адміністративного суду України від 31 серпня 2016 р. Справа К/800/11692/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60759224>.
14. Нор В. Тлумачення сумніві на користь підсудного під час постановлення вироку / В. Нор, Б. Яворський // Вісник Львів. ун-ту. – 2010. – С. 436–442. – (Сер. юридична Вип. 51).

Стаття надійшла до редакції 21.11.2016.

Сергій Банах,

кандидат юридичних наук, декан юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

Анатолій Немоскальов,

Студент V курсу Тернопільського національного економічного університету юридичного факультету

ШАХРАЙСТВО, ВЧИНЕНЕ СПОСОБОМ ФІНАНСОВОЇ ПІРАМІДИ (УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ)

Стаття являє собою дослідження правових та організаційних основ запобігання шахрайству вчиненого способом фінансової піраміди. У ній з'ясовано соціальну сутність, правову природу розвитку цього феномена. Охарактеризовано рівень, динаміку та структуру шахрайства вчиненого способом фінансової піраміди.

Ключові слова: шахрайство, фінансова піраміда, запобігання, злочин, шахрайство способом фінансової піраміди.

Банах С., Немоскальов А.

Мошенничество, совершенное способом финансовой пирамиды (украинские реалии)

Статья представляет собой исследование правовых и организационных основ предотвращения мошенничества совершенного способом финансовой пирамиды. В ней установлено социальную сущность, правовую природу развития этого феномена. Охарактеризованы: уровень, динамика и структура мошенничества совершенного способом финансовой пирамиды.

Ключевые слова: мошенничество, финансовая пирамида, предотвращение, преступление, мошенничество способом финансовой пирамиды.

Banah S., Nemoskalyov A.

Fraudcommittedbyway of a financial pyramid(Ukrainian realities)

The article is a study of legal and organizational basis of preventing fraud committed by way of a financial pyramid. It found a social entity, the legal nature of this phenomenon. The characteristic level, dynamics and structure of the fraud committed by way of a financial pyramid.

Keywords: fraud, pyramid scheme, prevention, crime, fraud committed by way of a financial pyramid.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток держави зумовлює потребу безпеки на ринку фінансових послуг. Особливу увагу слід приділяти захисту приватних інвесторів, оскільки пересічні громадяни здебільшого мають незначний досвід вкладання своїх коштів та обмежені можливості щодо відновлення порушених прав. Загостренню криміногенної ситуації на фінансовому ринку незалежної України сприяли економічні диспропорції на старті ринкових реформ, послаблення системи державного регулювання і контролю, недосконалість правової бази та інші об'єктивні чинники. У поєднанні з утратою довіри населення до інститутів держави це створило передумови для поширення нового способу шахрайства, учиненого способом фінансової піраміди під прикриттям трастових компаній, інвестиційних фондів та інших комерційних організацій.

Стан дослідження. Підґрунтям дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі криміналістики та кримінального процесу, які розглядали питання злочинів у сфері фінансових пірамід, зокрема: І. Александрова, Л. Аркуші, В. Бахіна, Р. Белкіна, Ю. Александрова, О. Дудорова, В. Клименко, С. Чернявський, С. Князев, Г. Агасандян, Ю. Ярмоленко та ін.

Водночас у криміналістичній літературі не розроблено наукових положень щодо значення шахрайства, вчиненого способом фінансової піраміди, що є передумовою для поглибленого вивчення цілої низки питань даної проблематики.

Метою дослідження даної тематики слугують особливості даних злочинів у сфері фінансових пірамід, їх стан та особливості на даний момент.

Виклад основного матеріалу. Для початку потрібно дати визначення, що являє собою поняття шахрайство. Згідно зі ст. 190 КК України, шахрайство – це заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою [1]. Предметом шахрайства може бути не тільки майно, а й право на таке майно (наприклад, заволодіння шляхом шахрайства такими документами, що надають право вступити у спадщину, отримати майно за заповітом, вимагати виконання майнових зобов'язань та ін.). Для відмежування шахрайства від інших видів посягань на власність важливо встановити наявність обману або зловживання довірою. Під обманом розуміється повідомлення неправдивих відомостей або приховання, замовчування певних обставин, повідомлення про які було обов'язковим у даних ситуаціях. Шахрайський обман являє собою такий вплив на поведінку власника майна або особи, що відає майном чи охороняє його, який здатний ввести цю особу в оману відносно добровільних дій з передачі майна винному [2, с. 711].

Особливістю сьогодення є те, що шахрайство у сфері фінансових пірамід є поширеним в Україні, хоча на даний момент у вітчизняному законодавстві немає чіткого визначення сутності поняття «фінансова піраміда». Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, розробила проект Закону України «Про заборону фінансових пірамід в Україні», що був ухвалений Верховною Радою України у першому читанні ще 19 листопада 2013 р.

Однак до остаточного прийняття цього законопроекту справа так і не дійшла, що, у свою чергу, зумовило продовження фінансових махінацій у цій сфері.

Перш ніж перейти до розкриття даної теми, для початку потрібно дати чітке визначення, що являє собою фінансова піраміда. На думку Г. Агасандян, фінансова піраміда як фінансова конструкція, що представляє собою зростаючу в часі систему боргових зобов'язань, підтримувану все зростаючими в часі грошовими надходженнями, яка функціонує без реінвестування зібраних коштів і тільки до того моменту, коли поточні витрати на погашення цінних паперів, випущених раніше, стають рівні поточним доходам від продажу нових паперів [3, с. 32–34].

Я. Міркін, Ю. Росляк стверджують, що фінансова піраміда – це схема роботи організаторів піраміди з інвесторами, у якій зобов'язання на раніше залучені грошові засоби не повністю покриваються за рахунок їх вкладення у прибуткові проекти або активи, з метою придбання яких були залучені кошти, а будуть погашені за рахунок вступу у схему нових інвесторів і отримання від них надходжень грошових засобів [9, с. 226–232].

С. Князев розглядає фінансову піраміду як вид шахрайства і, враховуючи її криміналістичні ознаки, сформулював визначення категорії «фінансова піраміда». Проте у даного визначення є певний недолік, а саме те, що автор звужує поняття, беручи за прикриття злочинної діяльності лише інвестиційну діяльність [5, с. 204–218].

Враховуючи думку різних науковців можна визнати, що *фінансова піраміда* – це відповідна форма організації ведення бізнесу, яка не передбачає виробництва товару, надання відповідних послуг, а передбачає щорічні, щомісячні внески вкладників. З метою ідентифікації фінансових пірамід на ринку фінансових послуг, механізми функціонування яких постійно вдосконалюються, важливим аспектом дослідження є виявлення їх характерних ознак. Такий підхід дозволяє виявити існування фінансової піраміди на ринку фінансових послуг, оскільки досить часто діяльність таких структур прикривається функціонуванням легальних фінансових посередників, інколи такі структури реалізують свою діяльність паралельно з роботою фінансових установ, які працюють виключно у межах чинного законодавства, що ускладнює процес ідентифікації фінансової піраміди, оскільки вона не реєструється власниками як юридична особа. Як зазначає С. Чернявський, головним завданням організаторів протиправної оборудки є залучення інвесторів, участь яких забезпечує нові прибутки проекту, тобто сума залучених від інвесторів коштів перевищує розмір прибуткової вартості, який забезпечує певний інвестиційний проект. Основне завдання кожного із організаторів фінансової піраміди – певні зобов'язання або ж пропозиції щодо виплати на початковому етапі відповідних дивідендів. В більшості випадків особа, яка вклала певну суму, гарантується повернення зазначеної суми, або вдвічі більшої протягом року. Тим самим такий рекламний вчинок приваблює майбутніх інвесторів, які в більшості випадків навіть не задумуються і відповідно ризикують, що в один «прекрасний» момент дана фірма може припинити свою діяльність і тим самим не повернути обіцяні дивіденди. У зв'язку із ситуацією, яка склалася сьогодні, вкладники шукають легких способів отримати прибуток і одним із таких способів є вкладання коштів у фінансові піраміди, які в подальшому розвалюються, створюючи безліч серйозних проблем і не тільки фінансового характеру.

Порівнюючи український і зарубіжний досвід у цій сфері, варто відмітити, що закордоном забезпечено чіткий державний фінансовий моніторинг, який має на меті не лише виявити підозрілі схеми на ринку фінансових послуг, а й попередити їх. Більше того, рівень життя, освіти, фінансових можливостей також зумовлює пошук нових ринків для побудови фінансових пірамід і, на жаль, такі ринки відкриваються на території нашої держави. Тому розраховувати на навчання на чужих помилках нам не доводиться, а слід оцінювати власний гіркий досвід.

За своєю суттю самий механізм вкладу грошових коштів у фінансову піраміду є цивільно-правовою угодою, яка відповідно оформляється та підписується. Після підписання даного договору особі надаються відповідні банківські реквізити на переказ даних коштів. Виплата дивідендів залежить від суми вкладу. Особливістю є те, що після певного періоду функціонування організація ліквідується. В результаті чого фактичне повернення коштів вкладникам стає неможливим.

Варто зазначити, що в історії України було багато видів фінансових пірамід. Найбільш відомою асоціацією з ознаками «фінансової піраміди» стала АТ «МММ», що діяла на території колишнього Радянського Союзу в 1992–1994 рр. У лютому 1994 р. телебачення розповсюдило перше повідомлення про те, що АТ «МММ» сплатило своїм акціонерам дивіденди в розмірі 1000% річних, після чого розпочалася агресивна рекламна кампанія. За різними оцінками, кількість приватних інвесторів сягала від 3 до 20 млн. осіб. Однак згодом очевидні шахрайські наміри організаторів фінансової піраміди та її діяльність було припинено [9, с. 226–232].

Наступним прикладом може слугувати створення АТ «Гермес», яке включало від 2 до 5 млн. осіб. На даний час українцям відома ТОВ «Хелікс Кепітал Україна», яка вже привласнила понад 2,7 млн. грн. Ці аферисти тривалий час дурили сотні, а то і тисячі людей. Розміщували рекламні та «джинсові» статті на інтернет-ресурсах про ніби створення їхньою компанією «Хелікс Кепітал» 250 тисяч робочих місць. Щодня підозрювані у злочинах викидали численні дописи у соцмережах про своє розкішне життя, хвалилися відпочинком на дорогих курортах і купляли автомобілі ВІП-класу. Тернопільською місцевою прокуратурою здійснюється процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, розпочатому за ст. 4 ст. 190 Кримінального кодексу України. У прокуратурі розповіли, що шахраї обіцяли своїм вкладникам захмарні прибутки через інвестування вкладів у групу іноземних інвестиційних компаній.

Насправді ж товариство не отримало статусу фінансової установи, а тому не мало права здійснювати інвестиційну діяльність на території України. Кошти, отримані обманним шляхом, привласнювались службовими особами товариства [10].

Таким чином, за період незалежності України наші громадяни понесли значних матеріальних втрат від дії великої кількості фінансових пірамід, які існували і продовжують існувати на ринку фінансових послуг. Більше того, втрата довіри до банківських установ у кризові періоди, недосконалість вітчизняного законодавства у цій сфері вплинули на запобігання і протидії шахрайства у сфері фінансових пірамід. Шахраї і сьогодні користуються бажанням громадян легко збагатитися та виманюють обманом їх заощадження. Тому варто, перш за все, створити законопроект, який би врегулював фінансові піраміди та містив перелік ознак, які характерні для фінансових пірамід, механізм протидії їхньому розповсюдженню, а також відповідальність усіх їх учасників.

Список використаної літератури

1. Кримінальний кодекс України 2001 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
2. Кримінальне право України: особлива частина : підручн. / Ю. Александров, О. Дудоров, В. Клименко та ін. ; за ред. М. Мельника, В. Клименка // Київ. нац. ун-т внутр. справ, Київ. міжнар. ун-т. – К.: Атіка, 2008. – 711 с.
3. Агасандян Г. «Финансовые пирамиды» и проблема дефицита госбюджета / Г. Агасандян // Рынок ценных бумаг. – 2000. – № 8 (167). – С. 32–34.
4. Вітка Ю. Нерегульовані фінансові послуги та фінансові злочини: фінансові піраміди, банківські картки / Ю. Вітка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://finrep.kiev.ua/download/agenda_fl_pov2012_ua.pdf.
5. Князев С. Фінансова піраміда як спосіб шахрайства на ринку фінансових послуг / С.Князев // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 204–211.
6. Чернявський С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування : моногр. / Чернявський С. – К., 2010. – 624 с.

7. Чернявський С. Сучасні наукові підходи до визначення та класифікації фінансових злочинів / С. Чернявський // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 5. – С.118–127.
8. Ярмоленко Ю. Сучасні технології побудови фінансових пірамід / Ю. Ярмоленко // Право і суспільство. – 2014. – №1. – С.176–182.
9. Прокопенко В. Особливості функціонування фінансових пірамід та їх вплив на розвиток ринку фінансових послуг України : моногр. / В. Прокопенко, Дубинь М., Коваленко К. // Економіка фінанси, грошовий обіг і кредит – 2015. – №5. – С. 226–232.
10. СБУ затримало трьох найбільших аферистів «Хеліксу» – Нагуту, Феліка і Воронцова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ternopoliany.te.ua/zhittya/17533-sbu-zatrymalo-trokh-naibilshykh-aferystiv-kheliksu-nahutu-felyka-i-vorontsova>.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2016.

Сергій Марків,

викладач кафедри кримінального права
та процесу юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЛЬ СЛУЖБИ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ

Висвітлено важливість становлення служби пробації в Україні. Правопорушення, котрі вчиняють громадяни, будучи частиною соціуму, часто провокуються тими чи іншими обставинами. Особи, котрі вчинили невеликої тяжкості злочини і усвідомили свою провину не повинні бути ізольовані, і мають можливість сумлінною працею виправити свої помилки, з іншого боку, і оточення правопорушників несе за них певну відповідальність. Важливим фактором в роботі служби пробації є елемент соціальної реабілітації осуджених та зменшення економічного навантаження на суспільство. Становлення служби пробації наближає Україну до «європейських стандартів».

Ключові слова: пробація, служба пробації, виправлення засуджених, пробаційний нагляд та контроль, ресоціалізація, пененціарна служба, кримінально-виконавча інспекція, виконання покарань.

Марків С. И.

Становление и роль службы пробації в Украине

Освещено важность становления службы пробації в Украине. Правонарушения, которые совершают граждане, будучи частью социума, часто провоцируются теми или иными обстоятельствами. Лица, совершившие нетяжелые преступления и осознавшие свою вину не должны быть изолированы и имеют возможность добросовестным трудом исправить свои ошибки, с другой стороны, и окружения правонарушителей несет за них определенную ответственность. Важным фактором в работе службы пробації есть элемент социальной реабилитации осужденных и уменьшения экономической нагрузки на общество. Становление службы пробації приближает Украину к «европейским стандартам».

Ключевые слова: пробація, служба пробації, исправления осужденных, пробаційный надзор и контроль, ресоциализация, пененціарная служба, уголовно-исполнительная инспекция, исполнения наказаний.

Markyy S.

Formation and role of probation service in Ukraine

This article highlights the importance of the establishment of a probation service in Ukraine. Offences committed by citizens who, as part of society, often provoked by certain circumstances. Persons who have not committed serious crimes and realized his guilt should not be isolated, and have the opportunity diligent work to correct their mistakes, on the other hand the offenders and the environment is a responsibility for them. An important factor in the probation service is an element of social rehabilitation of sentenced and reduce the economic burden on society. Becoming probation Ukraine closer to «European standards».

Keywords: probation, the probation service, correction, probation supervision and control, resocialization, penology, criminal executive inspection of Corrections.

Постановка проблеми. В умовах реформування сучасної правової системи та інтеграції міжнародних стандартів у вітчизняне законодавство все більшого значення набуває інститут «служби пробації». Новели кримінального-виконавчого кодексу України та прийняття Закону України «Про пробацію» розширюють права засуджених, що свідчить про початок процесу формування пробаційних інституцій у нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз юридичної літератури свідчить про чималу зацікавленість науковців цією доволі новою парадигмою «пробації» у юриспруденції. Так, зокрема, серед вчених Західної Європи та Північної Америки можна відзначити таких, як: Д. Вітфілд, П. Лейленд, П. Райнор, Ю Кунов. Серед українських дослідників проблемами створення служби пробації займаються: Д. Ягунов, І. Яковець, В. Дьомін, І. Богатирьов, Т. Денисова, О. Беца, В. Меркулова, А. Степанюк, О. Колб.

Цілями є дослідження доцільності утворення служби пробації України, яка аргументується створенням якісно нових підходів до виправлення засуджених не лише шляхом їх утримання у місцях позбавлення волі, а й із застосуванням альтернативних видів покарань та подальшої їх адаптації у суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пробація – це переважно юридичний термін, який з'явився майже 200 років тому як кримінально-правовий інститут англосаксонського права й був різновидом умовного засудження або умовного звільнення. «Пробація» в перекладі з англійської мови означає «випробування» або «умовне звільнення (від покарання)», а в перекладі з латині – «випробувати» або «віддати під нагляд» [1].

Сьогодні термін «пробація» вживається в кількох значеннях: 1) як концепція соціальної роботи з правопорушниками та іншими соціально вразливими групами; 2) як ієрархічна організаційна структура; 3) як орган державної влади (служба); 4) як умовне невинесення вироку або як умовне звільнення від покарання з випробуванням; 5) як специфічний процес виконання альтернативних покарань; 6) стан, у якому перебуває злочинець упродовж певного терміну: злочинець (probationer) перебуває на «пробації», тобто під пробаційним наглядом (on probation, under probation supervision); 7) як з'єднувальна ланка між кримінальним процесом, виконанням покарань і соціальною роботою [2].

Отже, пробація як поняття виникає у XIX столітті в англосаксонській системі права та має на меті гуманізувати систему заходів, спрямованих на звільнення засуджених від відбування покарання з випробуванням за умови наявності достатніх підстав, що сприятимуть їхньому виправленню.

Донедавна в Україні контроль за виконанням покарань без ізоляції від суспільства покладалася на кримінально-виконавчу інспекцію Державної пенітенціарної служби, що була побудована ще за радянських часів та не відповідала сучасному рівню соціально-економічного розвитку суспільства [1], що і призвело до її реорганізації і перетворення у службу пробації. Саме тому одним із пріоритетів української правової науки та законодавства став комплексний підхід до створення єдиної та ефективної служби захисту прав і свобод людини в процесі виконання покарань.

Запровадження в Україні служби пробації обговорюється вже понад 15 років, однак офіційно питання пробації було піднято в рамках делегації Державного департаменту України з питань виконання покарань з відраженням у Королівство Швеції, за результатами якої до Кабінету Міністрів України було подано пропозиції про створення в Україні служби пробації. Це стало свого роду поштовхом до підготовки перших проектів законів у цьому напрямку та закріпленню питання пробації у двох державних концепціях: Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України №311/2008 8 квітня 2008 р. та Концепції реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої Указом Президента України №401/200825 квітня 2008 р. Проте неоднозначні погляди щодо доцільності її створення та ефективності методів та функцій, що покладатимуться на таку службу, дещо призупинило її поширення на теренах України. На наш погляд, це було зумовлено не готовністю державної управлінської системи до нових реалій сучасного життя, а також потребою реформування усіх гілок влади та правоохоронних органів. Окрім, цього створення нового органу, це завжди видатки з Державного бюджету, а на жаль фінансово-економічного підґрунтя новостворюваний інститут не отримував.

Поряд з цим, із прагненням нашої держави до євроінтеграції та з метою встановлення відповідності національного законодавства нормам міжнародного права, за невеликий проміжок часу питання створення служби пробації знову заповнило наш правовий та законодавчий простір.

Розробка дієвого законодавства про пробацію розпочалася із схвалення Указом Президента України Концепції розвитку кримінальної юстиції №597/2011 24 травня 2011 р. та Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, №631/2012 схваленої Указом Президента України 8 листопада 2012 р.

Суттєвим кроком нашої держави у запровадження служби пробації стала також ратифікація 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, ст. 6 якої передбачає провадження діалогу та співробітництва між Україною та країнами Європейського союзу щодо обговорення внутрішніх реформ, які б ґрунтувалися на таких принципах, як: стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і її основоположних свобод [3].

У відповідності до положень Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, однією з найгостріших проблем Державної кримінально-виконавчої служби України (Державної пенітенціарної служби України) є перевантаженість установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Зазначена проблема зумовлена низкою чинників, серед яких основними є: нерозвиненість механізму застосування системи запобіжних заходів, альтернативних утриманню під вартою, низький рівень роботи кримінально-виконавчої інспекції, а отже, неефективність покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, і, як наслідок, поширеність практики надання судами переваги покаранням у виді позбавлення волі

[4]. Саме тому, вважаємо, що в процесі реформування Державної пенітенціарної служби, їй на зміну приходить абсолютно нова Служба пробації, – мета, завдання, види якої, а також правовий статус персоналу органу пробації та суб'єктів пробації визначені чинним Законом України «Про пробацію» №160-VIII від 05 лютого 2015 р.

На наш погляд, закріплення основних засад функціонування служби пробації на законодавчому рівні стало важливим етапом у впровадженні даного органу, однак не заключним.

Закон України «Про пробацію» визначає, що орган пробації – це центральний орган виконавчої влади, що реалізує політику у сфері пробації [5]. На сьогодні служба пробації створюється на базі кримінально-виконавчої інспекції, хоча принципи її діяльності та завдання суттєво відрізняються від попередньої та є значно більшими. Новостворена структура має на меті перейти до цілковито нового механізму попередження вчинення кримінально-караних діянь, виправлення засуджених та їх ефективної ресоціалізації.

Аналізуючи положення законодавства та профільної літератури, розкриємо роль служби пробації через наступні її повноваження:

– *по-перше*, це забезпечення суду досудовими доповідями про обвинувачених. Доволі нове явище для учасників кримінально-виконавчих відносин, але яке дозволяє пізнати особу обвинуваченого.

Досудова доповідь полягає у забезпеченні суду формалізованою інформацією про особу, як притягається до кримінальної відповідальності з метою прийняття судом рішення про призначення міри відповідальності особі [6]. Досудова доповідь складається відповідними органами служби пробації, так званими офіцерами пробації, які вивчають як зовнішні, так і внутрішні фактори впливу на особу злочинця. Так, зокрема, до зовнішніх можна віднести: середовище, у якому перебуває особа у повсякденному житті, побутові умови, її працевлаштування, матеріальне забезпечення, вплив рідних та друзів. До внутрішніх слід віднести, психологічні та психічні характеристики особи, її емоційний стан, світосприйняття тощо. При цьому, інформація може отримуватися із різних джерел: серед оточення обвинуваченого, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, врешті-решт, від самої особи обвинуваченого. Власне, досудова пробація передбачає особисту участь особи злочинця у підготовці такої доповіді.

Стандартна доповідь повинна містити у собі наступні підрозділи: 1) вступна частина; 2) аналіз конкретного правопорушення; 3) інформація про особу правопорушника; 4) оцінка ризику скоєння правопорушником нових злочинів; 5) ступінь небезпеки можливих рецидивних злочинів; 6) висновок [7]. Таким чином, суд отримує максимально можливу інформація про особу обвинуваченого. З однієї сторони, це дозволяє краще скласти уявлення про таку особу, але з іншої сторони, може й спотворити остаточне рішення органу правосуддя.

– *по-друге*, це здійснення нагляду за засудженими. Повноваження, що полягає у комплексі заходів спрямованих на додержання засудженими встановленого їм альтернативного виду покарання за вчинене діяння. Дія пробаційного нагляду поширюється на таких осіб і після відбування ними покарання, таким чином контролюючи поведінку правопорушника з метою його виправлення;

– *по-третьє*, орган пробації організовує виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт.

У відповідності до положень ст. 31 Кримінально-виконавчого кодексу України, обов'язки уповноваженого органу з питань пробації щодо виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю полягають у:

– веденні обліку засуджених до позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

– роз'ясненні засудженим особам порядок та умови відбування покарання;

– здійсненні контролю за додержанням порядку та умов відбування покарання засудженими особами;

– здійсненні контролю за додержанням вимог судового рішення власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом за місцем роботи засудженого, а також органом, що має право анулювати дозвіл на заняття відповідним видом діяльності, забороненим засудженому;

– житті заходів з припинення порушень вимог судових рішень;

– житті першочергових заходів з виявлення засуджених, місцезнаходження яких невідоме;

– зверненні до відповідних правоохоронних органів щодо розшуку засуджених, місцезнаходження яких невідоме.

У разі невиконання власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом судового рішення щодо особи, позбавленої права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, уповноважений орган з питань пробації повідомляє про можливі наслідки невиконання судового

рішення, а у разі його подальшого невиконання надсилає матеріали до органу Національної поліції для відповідного реагування [8].

Що стосується виконання покарання у вигляді громадських робіт, то основним завданням органу пробації при його реалізації є здійснення нагляду за належною поведінкою особи правопорушника під час виконання ним у вільний від основної роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування та відбувається за місцем проживання особи.

Натомість виконання покарання у виді виправних робіт полягає у його здійсненні за місцем роботи засудженого, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності.

Як бачимо, в даному випадку служба пробації займає контролюючу позицію щодо особи засудженого, намагається зорієнтувати правопорушника до легітимної поведінки, стимулювати його виправлення для так званого «повернення у суспільство»;

– *по-четверте*, служба пробації здійснює реалізацію пробаційних програм стосовно осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням.

Пробаційна програма – це програма, що призначається за рішенням суду особі, звільненій від відбування покарання з випробуванням, та передбачає комплекс заходів, спрямованих на корекцію соціальної поведінки або її окремих проявів, формування соціально сприятливих змін особистості, які можливо об'єктивно перевірити [5].

На практиці пробаційна програма може здійснюватися не лише пробаційними органами самостійно, а й за участю кола осіб, в рамках якого проводить свій час засуджена особа, за сприяння тих же підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності.

Слід наголосити, що виходячи зі ст. 76 Кримінального кодексу України [9], обов'язками, які покладає суд на засуджену особу в межах пробаційної програми, є: утримання від контактів з особами, які визначені судом, не залишати місця проживання у визначені судом години, офіційно працевлаштовуватися, періодично з'являтися для реєстрації до уповноваженого органу пробації, повідомляти про зміну місця свого проживання чи реєстрації тощо;

– *по-п'яте*, соціально-виховна робота із засудженими. Соціально-виховна функція служби пробації та її органів присутня при втіленні у життя кожного повноваження цієї інституції. Вона проявляється крізь призму чітких та узгоджених дій органу з метою досягнення основної мети – виправлення засудженого.

Характеризуючи соціально-виховну роботу в межах пробації, можна виділити такі підходи до її реалізації: 1) індивідуальний підхід, який полягає спілкуванні з кожною особою, яка засуджена, врахуванні усіх її якостей як індивіда з метою її адаптації у суспільстві; 2) диференційований підхід, який змушує надавати правопорушнику консультативну та психологічну допомогу у кожному конкретному випадку, сприяти його працевлаштуванню, залученню до навчання, суспільно корисної праці тощо; 3) профілактичний підхід, що зосереджується на попередженні вчинення повторних протиправних діянь, реабілітації засудженого та його ресоціалізації;

– *по-шосте*, підготовка до звільнення засуджених, які відбувають покарання у виді обмеження волі та позбавлення волі на певний строк.

Органи пробації у взаємодії з установами виконання покарань, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування сприяють засудженим, які готуються до звільнення у: визначенні місця проживання після звільнення; влаштуванні до спеціалізованих установ для звільнених; госпіталізації до закладів охорони здоров'я осіб, які потребують стаціонарної медичної допомоги; працевлаштуванні працездатних осіб [6]. Момент звільнення засудженого має досить важливе значення для нього, оскільки він стикається з рядом проблем, які самотужки вирішити не просто. Саме тому на допомогу приходять служба пробації, яка своїм прямим обов'язком має допомогти особі, яка звільняється від відбування покарання у виді обмеження волі чи позбавлення волі на певний строк. Така допомога полягає у належному «поверненні» такої особи до соціуму після тривалої чи короткострокової ізоляції.

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що роль служби пробації є неocenенною для системи виконання покарань. Заявивши про себе в Україні, такий «орган виправлення» виконує ряд надзвичайно важливих наглядових, контролюючих та пенітенціарних функцій. Перебуваючи на стадії становлення, служба пробації як правонаступник кримінально-виконавчої інспекції все ж має значно ширші завдання та повноваження у сфері кримінально-виконавчих відносин. Труднощі кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення не стануть на заваді роботі «пробації» в Україні, так як механізм уже запущено, і передусім, прагнення як керівної ланки влади, так і громадянського суспільства дозволить нам з упевненістю сказати про ефективне впровадження та значущу роль Служби пробації в Україні.

Список використаної літератури

1. Богатирьова О. Теоретико-прикладні засади впровадження пробації в Україні : моногр. / О. Богатирьова. – К. : Дакор, 2013. – 368 с.
2. Ягунов Д. Що стоїть на заваді створення служби пробації в Україні (до питання створення національної моделі пробації) / Д. Ягунов // Актуальні проблеми європейської інтеграції : зб. наук. праць з питань європейської інтеграції та права / за ред. Д. Ягунова. – Одеса : Фенікс, 2011. – С. 146. – Вип. 6.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством атомної енергії і її державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схвалена Указом Президента України №631/2012 від 8 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про пробацію» №160-VIII від 05 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Яковець І. Пробація: загальні підходи до визначення поняття та засади впровадження в Україні // Scientific Journal «ScienceRise» № 2(2). – X. : НПП ЧП «Технологический Центр», 2014. – С. 154.
7. Ягунов Д. Служба пробації: Концепція, засади діяльності, організаційна структура // Бюлетень «Відновне правосуддя в Україні». – К. : Український центр Порозуміння – 2007, – С. 62.
8. Кримінально-виконавчий кодекс України №1129-IV від 11 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Кримінальний кодекс України №2341 - III від 5 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2016.

Роман Олійничук,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального права та процесу
юридичного факультету Тернопільського
національного економічного університету

ІДЕНТИФІКАЦІЯ ВІДМІННОСТЕЙ МІЖ ГРУПОВИМ ПОРУШЕННЯМ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БЛОКУВАННЯМ ТРАНСПОРТНИХ КОМУНІКАЦІЙ, А ТАКОЖ ЗАХОПЛЕННЯМ ТРАНСПОРТНОГО ПІДПРИЄМСТВА

Висвітлено групове порушення громадського порядку та блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства як кримінально карані діяння. Проаналізовано законодавчу регламентацію, що стосується даних злочинів. Доведено суміжність досліджуваних кримінально-правових норм. Ідентифіковано відмінності у складах злочинів і сформульовано авторський висновок.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, відмінності злочинів, ознаки, групове порушення громадського порядку, блокування транспортних комунікацій, захоплення транспортного підприємства.

Олійничук Р. П.

Идентификация различий между групповым нарушением общественного порядка и блокировкой транспортных коммуникаций, а также захватом транспортного предприятия

Освещено групповое нарушение общественного порядка и блокирование транспортных коммуникаций, а также захват транспортного предприятия как уголовно наказуемые деяния. Проанализировано законодательную регламентацию, что касается данных преступлений. Доказано смежность исследуемых уголовно-правовых норм.

Идентифицированы различия в составах преступлений и сформулировано авторский вывод.

Ключевые слова: уголовная ответственность, различия преступлений, признаки, групповое нарушение общественного порядка, блокирование транспортных коммуникаций, захват транспортного предприятия.

Oliynychuk R.

Identifying the differences between group breach of public order and blocking of transport communications, as well as capture of transport enterprise

The group breach of public order and blocking of transport communications, as well as capture of transport enterprises as punishable acts were grounded. The legal regulation concerning these crimes was analyzed. The contiguity of the investigated norms was proved. The differences in the crimes were identified and the author's conclusion was made.

Keywords: criminal liability, differences of crimes, signs, group breach of the public order, blocking of transport communications, capture of transport enterprise.

Постановка проблеми. Тривалі кризові явища в економічному та політичному житті нашої країни, соціальні дисбаланси, суперечність поглядів певних категорій населення стають каталізатором суспільно небезпечної поведінки, що спричиняє злочини проти громадського спокою, зокрема групового порушення громадського порядку. Водночас нерідко такі дії можуть супроводжуватись блокуванням транспортних комунікацій, а також захопленням транспортного підприємства. Відповідно до вітчизняного законодавства, дані діяння є кримінально караними і відповідальність за них передбачена у різних розділах Кримінального кодексу (КК) України. Так, блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства кваліфікується законодавцем як злочин проти безпеки руху та експлуатації транспорту і регламентується у Розділі XI КК України, тоді як групове порушення громадського порядку відноситься до злочинів проти громадського порядку та моральності і відображається у Розділі XII КК України. Водночас зазначені злочинні посягання на громадський спокій мають значну кількість спільних ознак, хоча за них і передбачено різні міри покарання. Тому дослідження розмежування групового порушення громадського порядку (ст. 293 КК України) та блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства (ст. 279 КК України) є актуальним, особливо в контексті подій в Україні останніх років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовне кримінально-правове та криминологічне дослідження злочинів проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту здійснив В. А. Мисливий

[7]. Огляд змін у кримінальному законодавстві України від 8 квітня 2014 р., зокрема щодо відповідальності за блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства, здійснив І. Беккер [1]. Об'єктом дослідження І. Копотуна є громадський порядок та його кримінально-правова охорона [3]. В. Кузнецов у своїй монографічній роботі висвітлює проблему кримінально-правової охорони громадського порядку та моральності [6]. Водночас багато аспектів даної проблематики, зокрема розмежування групового порушення громадського порядку з блокуванням транспортних комунікацій, а також захопленням транспортного підприємства, є ще малодослідженими та спірними, особливо у їхньому практичному застосуванні під час кваліфікації злочинних діянь.

Цілями даної статті є дослідження норм чинного кримінального законодавства, які стосуються групового порушення громадського порядку та блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства і формулювання авторського висновку щодо відмінних рис у даних злочинних діяннях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Організація групових дій, що призвели до грубого порушення громадського порядку або суттєвого порушення роботи транспорту, підприємства, установи чи організації, а також активна участь у таких діях, відповідно до ст. 293 КК України, є груповим порушенням громадського порядку [5]. Водночас стаття 279 КК України встановлює відповідальність за блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства [5]. У даному випадку блокування транспортних комунікацій може відбуватися шляхом влаштування перешкод, відключення енергопостачання чи іншим способом, яке порушило нормальну роботу транспорту або створило небезпеку для життя людей, або настання інших тяжких наслідків. Також дана стаття встановлює відповідальність за захоплення вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства, установи або організації. Суб'єктивна сторона та суб'єкт вказаних злочинів передбачає однакову форму вини – умисел та тотожні ознаки суб'єкта (загальний) відповідно.

На перший погляд, напрошується висновок про конкуренцію вказаних норм. Зокрема на спорідненість вказаних норм вказував М. Копотун [3, с. 168–169]. Це можна пояснити такими положеннями: в ст. 279 КК України згадується про різні способи блокування транспортних комунікацій й одним з таких способів може бути групове порушення громадського порядку. Однак ми вважаємо, що ці кримінально-правові норми не конкурують між собою, а є суміжними. Спробуємо це довести, визначивши певні відмінності між вказаними складами злочинів.

Перша відмінність полягає в ознаках об'єкта злочину. Родовим об'єктом групового порушення громадського порядку є громадський порядок, а блокування транспортних комунікацій – суспільні відносини з приводу безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, спрямовані на захист здоров'я, життя, власності учасників дорожнього руху [7, с. 188]. Предметом злочину, передбаченого ст. 279 КК України, є: транспортні комунікації та вокзали, аеродроми, порти, станції та інші транспортні підприємства, установи та організації. При груповому порушенні громадського порядку предмет не є обов'язковою ознакою об'єкта складу злочину.

Друга відмінність полягає в тому, що блокування транспортних комунікацій може бути вчинене й однією особою, що не характерно для злочину, передбаченого ст. 293 КК України.

Третя відмінність пов'язана з ознаками об'єктивної сторони складу злочину. Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 279 КК України, на відміну від групового порушення громадського порядку, може виражатися у формі блокування транспортних комунікацій та захоплення вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства, установи або організації. Тобто різниця у формах вчинення злочинів. Також блокування транспортних комунікацій може здійснюватися шляхом дії або бездіяльності, а злочин, передбачений ст. 293 КК України, тільки шляхом дії. Способами вчинення цього діяння є:

– влаштування перешкод (перекриття руху шляхом влаштування барикад, завалів на шляхах, встановлення нерухомих великогабаритних транспортних засобів, спрямування потоків води, каменепадів);

– відключення енергопостачання (вимкнення джерел струму, які необхідні для підтримання руху на транспорті або для безпеки його експлуатації (живлення світлофорів, засобів сигналізації, зв'язку, радіолокації)) та інші способи, зокрема, виставлення пікетів, постів, перекриття шлягбаумів, вимкнення засобів сигналізації чи зв'язку або увімкнення їх в режимі заборони руху, перекриття засувки трубопроводів, влаштування перепон для радіозв'язку чи сприйняття сигналів регулювання руху тощо [8, с. 572; 120, с. 425–427].

Групове порушення громадського порядку взагалі не передбачає спосіб як обов'язкову ознаку об'єктивної сторони складу злочину. Однак публічність та громадське місце, які характерні для раніше зазначеного злочину, не є обов'язковими для злочину, передбаченого ст. 279 КК України.

Блокування тягне порушення нормальної роботи транспорту або створення небезпеки для життя людей, або настання інших тяжких наслідків, а групове порушення громадського порядку – суттєве порушення роботи не тільки транспорту, але й інших підприємств, установ чи організацій. Тобто різниця також полягає в змісті та ступені суспільно небезпечних наслідків. При груповому порушенні громадського порядку заподіюється шкода більш широкому колу підприємств, а також суттєвість порушення, на нашу думку, свідчить про більшу небезпеку саме вказаного злочину порівняно з блокуванням транспортних комунікацій (ст. 279 КК України). Однак відповідні покарання свідчать про інше.

Стаття 293 КК України визначає, що організація групових дій, що призвели до грубого порушення громадського порядку або суттєвого порушення роботи транспорту, підприємства, установи чи організації, а також активна участь у таких діях – караються штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців.

Водночас у ст. 279 КК України встановлено, що:

1. Блокування транспортних комунікацій шляхом влаштування перешкод, відключення енергопостачання чи іншим способом, яке порушило нормальну роботу транспорту або створювало небезпеку для життя людей, або настання інших тяжких наслідків, – карається штрафом від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років.

2. Захоплення вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства, установи або організації – карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки, – караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років [4].

Варто зауважити, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» №1183-VII, від 08.04.2014 р. Верховною Радою України було внесено зміни у ст. 279 КК України у частині посилення відповідальності за вчинення захоплення вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства, установи або організації (ч. 2 ст. 279 КК України), а також за дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, якщо вони спричинили загибель людей або інші тяжкі наслідки (ч. 3 ст. 279 КК України) через збільшення строку позбавлення волі від двох до п'яти років до п'яти до восьми років та від п'яти до дванадцяти років до восьми до п'ятнадцяти років відповідно [2]. Необхідність і нагальність таких законодавчих змін була продиктована подіями, що відбувались на сході України на початку 2014 р., які супроводжувались самовільним захопленням місцевої влади та об'єктів інфраструктури злочинно-терористичними угрупованнями.

Отже, результати аналізу видів покарання за досліджувані злочини свідчать, що групове порушення громадського порядку карається відповідними штрафом, або арештом, або обмеженням волі. За блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства законодавець карає відповідним штрафом, або виправними роботами, або арештом, або обмеженням волі, або позбавленням волі, тобто передбачається значно ширший спектр видів покарань, при чому вони є більш суворі, порівняно із суміжним досліджуваним злочином. Ймовірно, це пояснюється більш широким колом можливих дій та наслідків при блокуванні. Однак така ситуація не спрощує процес кваліфікації, а відсутність роз'яснень Пленуму Верховного Суду України не виключає вірогідності різних варіантів кваліфікації.

Вказані положення свідчать про те, що відповідні норми не знаходяться у конкуренції, а є суміжними між собою.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про відмінність складів злочинів, які передбачені ст. ст. 293 та 279 КК України, в наступному:

- 1) в ознаках об'єкта злочинів (в родовому об'єкті та предметі злочину);
- 2) в ознаках об'єктивної сторони (в формах та характері злочинної поведінки, в способі, місці та обстановці вчинення злочину, в змісті та ступені суспільної небезпечності наслідків);
- 3) у кількості учасників (при групових порушеннях громадського порядку дії вчиняються групою осіб, а при блокуванні транспортних комунікацій – дії можуть вчинятися як одноособово, так і групою осіб).

Також суттєвою відмінністю досліджуваних злочинів є те, що законодавцем передбачена різна відповідальність за їх вчинення як за видами, так і за суворістю. Однак наявна відповідність санкцій за вчинення досліджуваних злочинних діянь, на наш погляд, є дискусійною і потребує ґрунтовного вивчення, що є перспективами подальших розвідок у даному напрямі.

Список використаної літератури

1. Беккер І. «Посягання на територіальну цілісність і недоторканість країни», «Державна зрада», «Диверсія», «Шпиунство» та «Блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства» / [Електронний ресурс] / І. Беккер // Віче. – 2014. – № 7. – С. 16–17. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_7_8.
2. Закон України № 1183-VII «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» від 08.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1183-18/paran27#n27>.
3. Копотун І. Громадський порядок як об'єкт кримінально-правової охорони: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Копотун Ігор Миколайович. – К., 2008. – 213 с.
4. Кримінальне право України. Особлива частина: підручник / Ю. Александров, О. Дудоров, В. Клименко, М. Мельник та ін.; за ред. М. Мельника, В. Клименка. – [вид. 3-тє, переробл. та допов.]. – К. : Юридична думка, 2009. – 744 с.
5. Кримінальний кодекс України №2341-III від 05.04.2001р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Кузнецов В. Кримінально-правова охорона громадського порядку та моральності в українському вимірі: моногр. / В. Кузнецов. – К. : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2012. – 908 с.
7. Мисливий В. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 / Мисливий Володимир Андрійович. – К., 2005. – 543 с.
8. Уголовный кодекс Украины: научно-практ. комментарий / Е. Алиева, А. Бабий, Л. Гаврильченко и др.; отв. ред. Е. Стрельцов – [7-е изд. перераб. и дополн.]. – Х. : Одиссей, 2010. – 904 с.

Стаття надійшла до редакції 04.11.2016.

Андрій Орлеан,

доктор юридичних наук, доцент провідний науковий співробітник юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОЦЕДУРА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ УЧАСНИКІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ: АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Проаналізовано механізм забезпечення безпеки учасників кримінального провадження. Розглянуто повний комплекс передбачених законодавством України процесуальних та позапроцесуальних заходів безпеки. З'ясовано прогалини вітчизняного законодавства й наведено перспективні напрями його адаптації до законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: заходи безпеки, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, захист свідків, захист потерпілих та свідків, процесуальні заходи безпеки, позапроцесуальні заходи безпеки, короткострокові заходи безпеки, довгострокові заходи безпеки.

Орлеан А. М.

Процедура обеспечения безопасности участников уголовного процесса: адаптация законодательства Украины к европейским стандартам

Проанализировано механизм обеспечения безопасности участников уголовного процесса. Рассмотрено полный комплекс предусмотренных законодательством Украины процессуальных и внепроцессуальных мер безопасности. Выявлено пробелы отечественного законодательства, а также рассмотрено перспективные направления его адаптации к законодательству Европейского Союза.

Ключевые слова: меры безопасности, обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства, защита свидетелей, защита потерпевших и свидетелей, процессуальные меры безопасности, внепроцессуальные меры безопасности, краткосрочные меры безопасности, долгосрочные меры безопасности.

Orlean A.

Ensuring the safety procedures of participants of criminal proceedings: Ukraine adaptation for european standards

The article analyzes the mechanism of the safety of participants in criminal proceedings. Consider the full range of the laws of Ukraine procedural and non-procedural safeguards. Author analyzed the gaps of national legislation and are prospective directions of its adaptation to EU legislation.

Keywords: security measures and security of participants in criminal proceedings, witness protection, protection of victims and witnesses, procedural safeguards, non-procedural security measures, short-term security measures, long-term security measures.

Нерідкими на практиці є ситуації, коли потерпілі чи свідки відмовляються давати показання чи ухиляються від вчинення процесуальних дій, змінюють свої попередні свідчення, надають неповні чи недостатньо чіткі показання з огляду на реальну чи потенційну загрозу застосування в ході кримінального провадження до них, членів їхніх сімей, близьких родичів насильства чи інших форм протиправного впливу з боку зацікавлених осіб (безпосередньо злочинців, їх співучасників, членів відповідних організованих злочинних груп тощо).

За матеріалами опитування прокурорів та слідчих, у 40% проваджень по злочинах проти життя і здоров'я особи мав місце протиправний вплив на свідків. Його було вчинено у формі: 43% – насильства; 8% – погрози розголошення відомостей; 24% – підкупу. Внаслідок таких дій, близько 30% осіб – змінювали свідчення та до 30% – ухилялися від участі у кримінальному провадженні [1, с. 208].

Для уникнення подібних ситуацій та підвищення рівня довіри до системи кримінального судочинства необхідно максимально ефективно застосовувати наявний інструментарій забезпечення безпеки осіб, які висловлюють бажання надати важливу доказову інформацію та удосконалювати законодавство у цій сфері у відповідності із європейськими стандартами.

Питанням забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства в літературі приділяли увагу І. Басиста, В. Бояров, О. Гриньків, В. Касько, Т. Панасюк, С. Томин, В. Козій й багато інших науковців.

Проте більшість наукових напрацювань наведених авторів були побудовані на положеннях кримінального процесу, які згодом зазнали змін або фокусувались лише на одному чи декількох заходах безпеки. В той же час, сьогодні децю бракує саме системного погляду на наявний правовий інструментарій, призначений для забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства.

Основна мета публікації – проведення комплексного аналізу вітчизняного законодавчого забезпечення механізму безпеки учасників кримінального провадження та виділення перспективних напрямів його адаптації до законодавства ЄС.

Основним нормативно-правовим актом України у сфері забезпечення безпеки учасників кримінального провадження є Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 р. із відповідними змінами і доповненнями (далі – Базовий закон). Ним передбачено підстави, приводи та порядок здійснення уповноваженими органами України правових, організаційно-технічних, інших заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло і майно осіб, які беруть участь у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні злочинів чи в судовому розгляді кримінальних справ. Метою цих заходів є створення необхідних умов для належного здійснення правосуддя.

Чинний Кримінальний процесуальний кодекс України не повторює, як це було у КПК 1960 р., положення Базового закону, а навпаки – доповнює та розширює систему заходів безпеки, передбачає інші процесуальні можливості для захисту учасників кримінального провадження від протиправного впливу. Положення, які стосуються заходів безпеки в кримінальному провадженні, передбачено в нормах, які містяться в главах 1, 2, 3, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 28, 43 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК).

Забезпечення безпеки засуджених у зв'язку з участю у кримінальному провадженні також передбачено ст. 10, ч. 3 ст. 50, ч. 1 ст. 104 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК).

Важливішою гарантією забезпечення безпеки учасників кримінального провадження є існування у Кримінальному кодексі України відповідальності за невиконання заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист (ст. 380 КК України), розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 381 КК України), перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку (ст. 386 КК України).

Міжнародні законодавчі акти, які є частиною законодавства України, також передбачають необхідність забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства. Найбільш важливими серед них є Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та протоколи до неї.

Основні європейські стандарти у зазначеній сфері переважно сконцентровані у Європейській конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р. та Другому додатковому протоколі до неї 2001 р., Директиві Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу щодо встановлення мінімальних стандартів забезпечення прав, підтримання та захисту жертв злочинів від 25 жовтня 2012 р. та Рекомендації Рес (2005) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям та в практиці Європейського Суду з прав людини.

Питання взаємодії та забезпечення безпеки з окремих категорій кримінальних справ передбачено у спеціалізованих міжнародних нормативно-правових актах за різними напрямками протидії злочинності (наприклад, Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми 2005 р.).

Підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу і майну (ст. 20 Базового закону).

Приводом для вжиття зазначених заходів може бути:

- заява учасника кримінального судочинства, члена його сім'ї або близького родича;
- звернення керівника відповідного державного органу;
- отримання оперативної чи іншої інформації про наявність відповідної загрози.

Крім погроз та конкретних посягань на життя, здоров'я, житло і майно громадян, про наявність реальної загрози можуть свідчити характер злочину щодо якого здійснюється кримінальне провадження, характеристика особи, котра становить потенційну загрозу, та її зв'язки, важливість свідчень особи, якій загрожує небезпека.

Варто визнати, що подальша процедура індивідуалізації рішення про обрання конкретних заходів захисту законом не регламентована. Передбачається лише, що орган, якому доручено здійснення заходів безпеки, встановлює перелік необхідних заходів і способів їх реалізації, керуючись при цьому конкретними обставинами справи і необхідністю усунення існуючої загрози (ч. 3 ст. 22 Базового закону). Тому, було б корисним, звернувшись до Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу щодо

встановлення мінімальних стандартів забезпечення прав, підтримання та захисту жертв злочинів від 25 жовтня 2012 р., а також до Рекомендації Rec (2005) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям чітко визначити як критерії застосування заходів безпеки (залучення особи до програми захисту свідків), так і критерії обрання необхідної комбінації ефективних заходів безпеки.

Підставами скасування заходів безпеки можуть бути: закінчення строку конкретного заходу безпеки; усунення загрози життю, здоров'ю, житлу і майну осіб, взятих під захист; систематичне невиконання такою особою вимог органів, що забезпечують безпеку, якщо ця особа письмово була попереджена про можливість такого скасування. Приводом для скасування заходів забезпечення безпеки може бути як заява особи, щодо якої були застосовані заходи безпеки, так і отримання достовірної інформації про усунення загрози життю, здоров'ю, житлу і майну осіб, взятих під захист (ст. 21 Базового закону).

Органи, які забезпечують безпеку, поділяються Базовим законом на дві основні категорії: 1) органи, які приймають рішення про застосування заходів безпеки; 2) органи, які здійснюють заходи безпеки.

До органів, які приймають рішення про застосування заходів безпеки, відповідно до ст. 3 Базового закону, віднесено слідчого, прокурора, суд, орган (підрозділ), що здійснює оперативно-розшукову діяльність. У відповідності з п. 3 ч. 6 ст. 206 КПК України, до цих органів також віднесено слідчого суддю.

До органів, які здійснюють заходи безпеки відповідно до ст. 3 Базового закону, віднесено: органи служби безпеки, Державного бюро розслідувань, органи внутрішніх справ, органи Національної поліції або Національне антикорупційне бюро України, у складі структур яких з цією метою створюються спеціальні підрозділи.

Безпеку осіб, яких беруть під захист, якщо кримінальні провадження знаходяться у провадженні податкової міліції або суду, забезпечує за їх рішенням відповідно орган служби безпеки, Державного бюро розслідувань, орган внутрішніх справ, орган Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України або орган чи установа виконання покарань, слідчий ізолятор. Безпеку особи, взятої під захист, якщо її тримають в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, забезпечує відповідний підрозділ такої установи чи слідчого ізолятора незалежно від того, у провадженні якого органу знаходиться кримінальне провадження.

Окремі заходи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження, в першу чергу процесуального характеру (наприклад, забезпечення конфіденційності даних про особу, закритий судовий розгляд, проведення слідчих дій за допомогою відеоконференції, візуальне спостереження тощо), можуть безпосередньо здійснюватися слідчим, прокурором або судом.

Право на забезпечення безпеки відповідно до ст. 2 Базового закону мають такі учасники кримінального провадження:

- особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення («заявник» у розумінні ст. 3 чинного КПК України) або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень;
- потерпілий та його представник у кримінальному провадженні;
- підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники;
- цивільний позивач, цивільний відповідач та їхні представники у провадженні про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;
- представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження;
- свідок;
- експерт, спеціаліст, перекладач і понятий;
- члени сімей та близькі родичі перелічених вище осіб, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій стосовно них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства.

Орган, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд, одержавши заяву або повідомлення про загрозу безпеці особі, з числа визначених у ст. 2 Базового закону, зобов'язані перевірити цю заяву або повідомлення і в строк не більше трьох діб, а у невідкладних випадках – негайно, прийняти рішення про застосування чи про відмову у застосуванні заходів безпеки. Своє рішення вони оформляють мотивованою постановою чи ухвалою і передають її для виконання органу, на який покладено здійснення заходів безпеки. Зазначена постанова/ухвала є обов'язковою для виконання вказаними органами.

Відповідно до п.6 ч. 1 ст. 303 чинного КПК України, на досудовому провадженні рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора при застосуванні заходів безпеки можуть бути оскаржені до слід-

чого судді особами, до яких можуть бути застосовані заходи безпеки, передбачені законом. Відповідна скарга розглядається не пізніше 72 годин з моменту надходження (ч. 2 ст. 306 КПК України 2012 р.).

Про обрані заходи безпеки, умови їх здійснення і правила користування майном або документами, виданими з метою забезпечення безпеки, повідомляється особа, взята під захист. Про вжиті заходи безпеки та їх результати орган, якому було доручено їх здійснення, інформує слідчого, прокурора, суд, у якого перебуває кримінальне провадження, а також слідчого суддю, якщо ним приймалося рішення про застосування таких заходів, а у разі усунення загрози – подає відповідному органу за місцем перебування особи, взятої під захист, клопотання про скасування заходів безпеки. Орган, що здійснює заходи безпеки, і особа під захистом можуть укласти договір про умови застосування цих заходів та відповідальність сторін.

За наявності підстав для скасування заходів забезпечення безпеки органом, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом виноситься мотивована постановка чи ухвала про їх скасування, яка письмово доводиться до відома особи, яка перебувала під захистом. Це рішення може бути оскаржено заінтересованою особою прокурору до відповідного вищого органу, що забезпечує безпеку, а також у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України – до суду. (Зокрема, рішення слідчого і прокурора може бути оскаржене в порядку, передбаченому ст. ст. 303, 306 КПК України, до слідчого судді).

У ст. 7 базового закону передбачено такі заходи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження:

- особиста охорона, охорона житла і майна;
- видавання спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;
- використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
- заміна документів та зміна зовнішності;
- зміна місця роботи або навчання;
- переселення в інше місце проживання;
- поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення;
- забезпечення конфіденційності відомостей про особу;
- закритий судовий розгляд.

Наведений перелік доповнюють заходи безпеки та інші процесуальні можливості убезпечення учасників кримінального провадження від протиправного впливу передбачені КПК України.

Авторами першого після вступу в дію КПК України 2012 р. дослідження цього напрямку до таких, зокрема, було віднесено [2, с. 18–19]:

- допит свідка/потерпілого та одночасний допит двох і більше вже допитаних осіб в судовому засіданні слідчим суддею під час досудового розслідування, у т. ч. дистанційно (ч. 1 ст. 225, ч. 2 ст. 232 КПК України);
- впізнання поза візуальним і аудіоспостереженням особи, яку пред'являють для впізнання (ч. 4 ст. 228 КПК України);
- допит/впізнання у режимі відеоконференції в ході досудового розслідування (ст. 232 КПК України) та процесуальні дії у режимі відеоконференції під час судового провадження (ст. 336 КПК України);
- допит у суді свідка, потерпілого, обвинуваченого з використанням технічних засобів з іншого приміщення чи в інший спосіб, що виключає ідентифікацію особи, у разі потреби – зі створенням акустичних перешкод (ч. 9 ст. 352, ч. 2 ст. 353, ч. 3 ст. 351 КПК України);
- допит свідка за відсутності певного допитаного свідка (п. 5 ст. 352 КПК України);
- допит особи, яка перебуває закордоном, за допомогою відеоконференції або телефонної конференції в порядку міжнародної правової допомоги (ст. 567 КПК України);
- відсторонення від посади службової особи, яка в силу службового становища може чинити тиск на особу, взяту під захист (ст. 154 КПК України – щодо підозрюваного чи обвинуваченого);
- запобіжні заходи у вигляді домашнього арешту або тримання під вартою (ст. 176, п. 3 ч. 1 ст. 177 КПК України – щодо підозрюваного чи обвинуваченого);
- покладення слідчим суддею, судом певних обов'язків на особу при обранні їй запобіжного заходу, не пов'язаного з триманням під вартою (не відлучатися з певного населеного пункту, утримуватись від спілкування з конкретною особою, не відвідувати певні місця, носити електронний засіб контролю тощо (ч. ч. 5,6 ст. 194 КПК України);

– аудіо- і відеоконтроль особи, місця, спостереження за особою або місцем, арешт, огляд і виїмка кореспонденції, заняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж і електронних інформаційних систем, обстеження публічно недоступних місць, житла, іншого володіння особи, установлення місця перебування радіоелектронного засобу тощо (ст. ст. 258, 267–270 КПК України).

Крім того, до таких заходів можуть бути віднесені:

– виділення матеріалів кримінального провадження щодо однієї із осіб, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину й погодилась на угоду (ч. 8 ст. 469, ч. 3 ст. 217 КПК України) [3, с. 137–138];

– ненадання доступу до матеріалів кримінального провадження щодо застосування заходів безпеки або видалення таких відомостей з матеріалів кримінального провадження (ч. 1 ст. 221 та ч. 5 ст. 290 КПК України).

Також, відповідно до ст. 10 Кримінально-виконавчого кодексу України, до засуджених можуть додатково застосовуватись такі заходи забезпечення безпеки:

- ізольоване тримання;
- переведення в іншу установу виконання покарань;
- переведення засудженого в безпечне місце.

Виділяють й інші заходи, які за конкретних обставин найкращим чином відповідають інтересам забезпечення безпеки учасників кримінального провадження [2, с. 19–20]:

– офіційне письмове попередження особи, від якої може виходити потенційна загроза для особи, взятої під захист, про кримінальну відповідальність за ст. 386 КК України за перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого або експерта до суду, органів досудового слідства, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку, а також до давання завідомо неправдивих показань чи висновку шляхом погрози вбивством, насильством, знищенням майна цих осіб чи їх близьких родичів або розголошення відомостей, що їх ганьблять, або підкуп свідка, потерпілого чи експерта з тією самою метою, а також погрозу вчинити зазначені дії з помсти за попередні показання або висновки;

– оголошення особи, взятої під захист, померлою чи безвісно відсутньою;

– усиновлення неповнолітньої особи, взятої під захист, яка втратила батьків внаслідок вчинення злочину;

– зміна домашнього і мобільного номерів телефону на номери, які не будуть відображатися у телефонних довідниках та інформація щодо яких не буде надаватися операторами без спеціального дозволу;

– зведення до мінімуму відкритих контактів з представниками поліції у формі та використання таємних приміщень для контактів з особою тощо.

Додатковими процесуальними гарантіями забезпечення безпеки для учасників кримінального провадження в Україні є низка положень КПК України:

– зобов'язання будь-якої особи, якій надано доступ до інформації про приватне життя, запобігати їй розголошенню (ч. 4 ст. 15 КПК України);

– заборона незаконного розголошення відомостей досудового розслідування (ст. 222 КПК України);

– заборона надання стороні захисту для ознайомлення і відкриття матеріалів про застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (ч. 1 ст. 221, ч. 5 ст. 290, ч. 3 ст. 317 КПК України).

Розглянуті заходи забезпечення безпеки відповідно до Рекомендації Rec (2005) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям, можна поділити на: процесуальні заходи безпеки, позапроцесуальні заходи безпеки.

При цьому, процесуальними заходами безпеки слід вважати такі, що здійснюються слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом із використанням наданих їм законом процесуальних повноважень. До реалізації таких заходів можуть залучатись й інші особи.

Це, зокрема: забезпечення конфіденційності відомостей про особу в матеріалах кримінального провадження; допит слідчим суддею в судовому засіданні під час досудового розслідування, у тому числі дистанційно; впізнання поза візуальним і аудіоспостереженням; допит, впізнання та інші процесуальні дії в режимі відеоконференції, у дистанційному режимі, з використанням технічних засобів, зі створенням акустичних і/або відеоперешкод; відсторонення від посади; негласні слідчі (розшукові дії), які проводяться на підставі КПК України в рамках кримінального провадження; закритий судовий розгляд тощо.

Непроцесуальними заходами безпеки слід вважати такі, що здійснюються особами, котрі не є процесуальними фігурами поза межами кримінального процесу. Водночас рішення про застосування кожного такого конкретного заходу приймається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом.

У юридичній практиці заходи забезпечення безпеки прийнято поділяти на короткострокові та довгострокові. При цьому перші, як правило, застосовуються у разі необхідності негайного усунення загрози, а другі – для тривалого захисту особи. На відміну від європейських країн, в Україні механізм застосування короткострокових заходів не відрізняється від довгострокових. Проте в перспективі це має бути змінено, оскільки останні значно витратніші. До передбачених національним законодавством короткострокових заходів можна віднести: особисту фізичну охорону, охорону житла і майна тощо. Довгостроковими заходами можуть бути: зміна особистих документів, зміна зовнішності, зміна місця роботи і навчання, переселення в інше місце проживання та інші.

Застосування конкретних заходів безпеки потребує комплексного, певною мірою творчого підходу. Поєднання різних заходів повинно ретельно продумуватись та плануватись уповноваженими суб'єктами, наскрізну роль серед яких відіграє прокурор.

Загалом, наявний в Україні інструментарій щодо забезпечення безпеки учасників кримінального провадження не породжує суттєвого дисонансу із наявними європейськими стандартами у зазначеній сфері. В той же час, сучасний стан справ не дозволяє стверджувати й про їх гармонічну відповідність. Потрібна ґрунтовна робота з адаптації вітчизняної законодавчої бази, яка принаймні може бути спрямованою у кількох основних напрямках.

Насамперед, це створення спрощеного механізму обрання та застосування короткочасних заходів безпеки та ґрунтовно деталізованого механізму довгострокових заходів за стандартами програми захисту свідків, передбаченої Рекомендацією Rec (2005) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям. При цьому, доцільно виділити критерії оцінки для індивідуалізації потреб особи у захисті та визначенні необхідних спеціальних заходів, що мають бути ефективними протягом кримінального провадження.

Зважаючи на вимоги Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу щодо встановлення мінімальних стандартів забезпечення прав, підтримання та захисту жертв злочинів від 25 жовтня 2012 р., доцільно також розширити дію законодавства в такий спосіб, щоб воно охоплювало здійснення захисту вразливих учасників кримінального процесу не лише від фізичного, а й від емоційного та психічного впливу. Вирішення цього завдання, а також низки інших, у відповідності з європейськими стандартами, варто здійснювати з урахуванням особливо вразливих категорій учасників кримінального провадження, якими є: діти; жінки, котрі стали жертвами насильства за ознакою статі та їх діти; жертви, котрі постраждали від дискримінаційного злочину, за мотивами, що пов'язані з їх особистими характеристиками; жертви, які є особливо вразливими через залежність від злочинця; жертви-інваліди, а також жертви тероризму, організованої злочинності, торгівлі людьми, статевого насильства, експлуатації або злочинів на ґрунті ненависті.

Додаткового опрацювання та наукового дослідження потребує питання можливості та доцільності створення процедури, що надаватиме можливість використання у кримінальному процесі України в якості доказів в суді матеріалів відеозапису допиту особи, зробленого під час досудового слідства (принаймні у випадку допиту потерпілої неповнолітньої особи, яка потребує захисту).

В цілому аналіз української та європейської нормативної бази у сфері забезпечення безпеки учасників кримінального провадження свідчить про значну кількість прогалин вітчизняного законодавства та досить чітке й ґрунтовне закріплення основних європейських стандартів, що зумовлює наявність широких перспектив для проведення подальших наукових досліджень питань адаптації у розглядуваному напрямі.

Список використаної літератури

1. Підтримання прокурором державного обвинувачення : підручн. [для студентів вищих юридичних навчальних закладів] / Є. Блажівський, М. Якимчук, І. Козьяков, М. Туркот та ін. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 512 с.
2. Касько В. Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми / В. Касько, А. Орлеан. – К. : «ВАІТЕ», 2012. – 50.
3. Козій В. Виділення матеріалів досудового розслідування як захід забезпечення безпеки підозрюваного в кримінальному провадженні / В. Козій // *Jurnalul juridic national teorie si practica*. – 2015. – № 2 (12). – С. 135–138.
4. Бардацька О. Забезпечення безпеки потерпілих та свідків у кримінальних справах, пов'язаних із торгівлею людьми / Бардацька О., Орлеан А. – К. : Тютюкін, 2010. – 56 с.

Стаття надійшла до редакції 21.11.2016.

Viktoria Ivaniuk

*VI year student Faculty of Law
Ternopil National Economic University*

Sviatoslav Vyshnevskiy

*Phd, lecturer in criminal law
and procedure of Faculty of Law
Ternopil National Economic University*

TACTICAL OPERATIONS USED IN INVESTIGATING OF FINANCIAL FRAUD

Abstract. *The problems of researching the legal nature of financial fraud are examined. The necessity of adapting national terminology in the domain of financial fraud investigation with the European one, where there is a wider interpretation of the category «fraud» is substantiated. The author analyzes basic typical tactical operations that are used in the investigation of financial fraud.*

Keywords: *a fraud, a financial fraud, the tactical operation, methods of committing financial fraud, investigating of financial fraud.*

Actuality of theme. Fraud, which takes place in finance, infringes on the most important economic relationships – the relationships with the formation, distribution and use of funds, causes multimillion damage for national economy and the welfare of citizens, undermines development of business and investment activity. According to Interpol, the revenue of fraudulent financial dealers' activities exceed the income of all crimes in the economic sphere and came in second place after the drug trade. Analysis of forensic practice, current legislation and the literature suggests that this is due to the imperfection of the banking and criminal law, jurisprudence contradictions, lack of sufficient experience in most of the investigative and operational staff, lack of general method regulations for investigating criminal offenses in the financial sector, outdated existing guidelines for law enforcement and others. That's why the research of tactical operations used in the investigation of financial fraud is important.

Analysis of recent research and publications. To the researching of problems of providing forensic investigations of fraud with financial resources are devoted the works of such local and foreign scientists in the field of criminalistics, criminal law, criminology, as: L. Arkusha, O. Bandurka, A. Bojko, I. Danshyna, O. Dzhuzha, A. Dolgova, V. Driomina, A. Zakaliuk, I. Iljina, O. Kalman, O. Karpovych, V. Larichev, G. Matusovskiy, V. Pyvovarov, V. Popovych, E. Streltsov, V. Tacij, S. Cherniavskiy and others [8, p. 231].

Setting objectives. The aim of the article is to research the legal nature of fraud with financial resources and to analyse the basic models of tactical operations used in its investigation.

Presenting main material. According to the Art. 222 of the Criminal Code of Ukraine, financial fraud is a provision of false information to public authorities, the authorities of the Autonomous Republic of Crimea or local municipalities, banks or other creditors to obtain subsidies, subventions, grants, credits or exemptions on taxes in the absence of a crime against property [1].

However, due to the legal integration of Ukraine into the European Union, adapting of national terminology in this area with the European one, where there is a wider interpretation of the category «fraud», should be considered.

In particular, one of the primary sources of the definition of this term in the European Union is the EU Council Act of 26 July 1995, which determinesthe Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests.

This document provides the following definitions of «fraud»:

– fraud against the expenditure: any act or deliberate omission involving the use or presentation of false, inaccurate or incomplete information or documents, resulting in misappropriation, embezzlement or misuse of conservation funds from the general budget of the European Communities or budgets managed by the European Communities or on their behalf; failure of information in violation of a specific obligation, which leads to the same result; the use of funds for purposes other than those for which they were issued;

– fraud against income: any act or deliberate omission involving the use or presentation of false, inaccurate or incomplete information or documents which has the effect of reducing illicit resources of general budget of the European Communities or budgets managed by the European Communities or on their behalf; failure of information in violation of a specific obligation, which leads to the same result; misuse of legitimate profits, which leads to the same result [9, p. 128].

International audit company Pricewaterhouse Coopers focuses on fraud among economic crime and financial irregularities. Thus, the World Review of Economic Crimes 2011 fraud in economics is defined as deliberate deception in order to steal money, property or legal rights [11, p. 15].

Under the provisions of the International Auditing Standard on Auditing MCA (ISA) 240 fraud is the deliberate action of one or more individuals among leadership, management, employees or third parties that is the use of deception to obtain illegitimate or illegal benefits [10].

Association of Certified Fraud Investigation Specialists (ACFE) provides such definition of fraud as: the use of official position for personal gain by misuse or theft of organization's property or resources. In addition, the Association provides the main types of fraud: fraud against the interests of legal entities – internal (Internal Fraud), external (External Fraud) and fraud against individuals (Fraud Against Individuals) [8, p. 233].

Considering such complex and specific nature of financial fraud, its identification, detection and investigation requires a separate set of actions. It should be noted that the determination of method of committing a crime is defined by the Art. 91 of Criminal Code of Ukraine as a fact that must be proved in criminal proceedings [2]. The method of committing a crime and the information about it is the basis for: constructing of forensic characteristics of certain types of crimes; identifying the relationship between structural characteristics; construction and nominating of versions; planning and organization of the investigation; designing features of specific investigative tactics (search) operations; forecasting mechanism of the offense; developing measures to prevent criminal offenses [3, p. 207].

The greatest interest in terms of these issues are now represented by the current research of typical tactical operations in the relevant methods of investigation. Tactical operation can be defined as a set of investigations, search operations and organizational measures to implement intermediate objectives investigations in specific investigative situation. In this sense, the researchers proposed a number of tactical operations as the general plan («A document», «The search of the accused», «Accessories», «Neutralization of counteraction of investigation», etc.) as individual plan («A borrower», «A creditor», «Providing of pecuniary damage», «Corrupt ties», etc.). Let's analyze them in detail.

Tactical operation «A document» is a universal operation, which occupies an important place in the hierarchy of tactical operations of initial phase of financial fraud's investigation. The priority of its conducting is due to the fact that since the beginning of the investigation there is a high likelihood of destruction or concealment of documents used in committing financial fraud.

False information may be inserted to the document in different ways: proper introduction to the document records that are not true. This document retains features and details of real (made on the appropriate form, containing the names and positions of the people who should sign it, etc.), but data inserted in it (text, digital materials, etc.) are false (intellectual forgery); full of fake document forgery is applied to the entire document both in form and content; partial forgery, that is inserting of false information in the document, such as destruction or correction of the text, individual words and numbers by any technique (financial forgery). Counterfeiting is also introducing additional data and a fake signature of the official, changing the date of issue of the document, fixing on a print fake stamp paper, etc. [3, p. 209]. Therefore, with the document review are set: type of a document; by whom and when it was issued; mode; content; text modification features, details, external influence.

During the investigation of the document mode attention is paid to the form compliance, generally used for such documents. During the immediate reports' document review attention is paid to the number and date of issue and whether the document is registered in the appropriate log. It is advisable to verify the calculations in the documents and their compliance with the imposed requirements.

During the inspection of manufactured printing method of the document attention is paid to the shape, size and uniformity font; matching top and bottom lines of the base line; availability and accuracy of protective equipment; precision reproduction of prints and symbols; stamping method; quality of material and cover paper document; way to cut and shape the edge of the paper; dye location uniformity of strokes, lines form of the outer edge of the stroke, the degree of intensity of the dye; signs of seal, made with the help of offset printing. If the document is not made with printing method, the features of type of its implementation are set (there are possible grammatical errors, inequality of lower base line, differences in font, traces of the writing instruments' use; pale coloring on strokes, etc.; different width of letters' and numbers' strokes, intersection, surface of cliché prints etc.) [5, p. 97].

Pagination, coincidence of series and numbers are checked. Particular attention is paid to the analysis of location of rims text seal on the photo and the adjacent areas of the paper to identify signs that may indicate glue photos or image replacing on it.

Also, the logical conformity of all details (collection or divergence of dates, content of the text of stamps and seals, compliance with the practical ability to perform actions specified in the document for some time, a certain number of people with technical means or without them) is analyzed, the real possibility of passing events (processes referred to in the document) is evaluated. Handwriting of different document's parts and signatures executed on behalf of various individuals are examined [6].

Typical tactical operation «Accomplices» provides a set of investigative actions and other measures to search for information about all the participants and the role of each in committing a crime. For methods of crimes' committed in the public sector investigation, such type of actions are common, that caused numerous facts of group attacks. Depending on the level and content of a special technique, according to the concretized tactical tasks, referred tactical operation can be determined: set of certain acts performers', such as people who forged the documents, produced fake letterheads, seals and stamps, created a fictitious company, transferred money in cash etc.; detection of all members of an organized group, a criminal organization; establishing an organizer; determine the role of each accomplice in the commission of each offense; establish the involvement of certain individuals to a crime etc. [7, p. 206].

Typical tactical operation «Corrupt ties» should be recovered in the majority of the techniques' investigating of financial fraud. It's no secret that the business «access» to a budget, other state property is often caused by corrupt ties and not only by bribery, but also by enriching family relationships, using of office for certain lobbying firms and others. The elucidation of corrupt ties in the course of investigation will not only set the investigating of other crimes or committed individual components episodes, but also will solve other tasks aimed at finding and fixing additional evidence of criminal activity, neutralization of possible counteraction to investigation.

Typical tactical operation «Wanted accused» is characterized by investigative techniques that require consideration of a typical investigation of the situation when the accused hides from the investigation. It is more typical for the complex, continuous cases of material damage in the investigation of financial fraud. In this case, the defendants often try to hide in other countries. So, tactical operation may provide measures aimed not only to locate the accused, but also to organize events within international assistance in criminal proceedings [7, p. 206].

Tactical operation «A borrower» is performed in a situation where the information about committed financial fraud is available, but offender is not established. In this situation actions of the investigator should be aimed at identifying people who were interested in obtaining the loan. These may be people whose income is directly dependent on the results of business enterprises or people who at the time of obtaining the loan were in a difficult financial situation (large personal debts, received terms of returning previously received loans, etc.).

Committing a financial fraud sometimes is impossible without the criminal conspiracy of lender's and borrower's representatives. The relationship between lender and borrower is that an employee of a credit institution under undue advantage contributes to the commission of financial fraud. This is especially inherently for the issuance of state targeted credits. In this situation it is advisable to conduct the tactical operation «A creditor» [4].

While committing financial fraud, the state and other creditors have substantial material damage. The tactical operation «Providing compensation of material damage» is conducted for its reimbursement, which aims to: 1) the establishment of availability and location of property (movable and immovable), bank accounts belonging to the offender; 2) setting the amount of damages; 3) measures to ensure the safety of property and money and so on.

Typical tactical operation «Neutralization of investigation's counteraction» includes in the most general terms series of measures aimed at early detection of attempts to counteract the investigation, the possibility of preventing them, and in other cases - to overcome. In turn, forms and methods of such counteraction are so diverse that require different options of reduced tactical operations: prevent attempts to destroy documents and other evidence of the crime; prevent external interference in the investigation; neutralization of illegal defenders' acts; neutralization of influence on the process; neutralizing the impact on stakeholders; neutralizing attempts to create a negative public opinion about the process of investigation with the help of the media, etc. [7, p. 206].

Conclusions. The criminal situation in the economy of Ukraine shows that there are appearing criminal groups who specialize in committing financial fraud, using previously unknown criminal mechanisms, international relations, new technologies. There is a need to improve existing and develop new approaches for solving this problem, and important among them are the organization and conduct of tactical operations. That is why it is necessary to determine with forming of each separate financial fraud's forensic investigation techniques the full range of tactical problems in the respective typical investigative situations, evaluation of their complexity and development of tactical operations model for solving the most complex problems. That's why, knowing the nature of tactical operations used in the investigation of financial fraud, will allow law enforcement agencies to detect signs of the specified offense, clarify the mechanism of its commission and ensure effective investigation into financial fraud.

List of literature used

1. *The Criminal Code of Ukraine from 05.04.2001 number 2341-III.* – [Electronic resource]. – Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. *The Criminal Procedural Code of Ukraine from 13.04.2012 number 4651-VI.* – [Electronic resource]. – Access mode : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. L. Kryushenko. *Definitioin of fraud in the banking sector* / L. Kryushenko // *Legal Scientific Electronic Journal.* – № 6/2015. – P. 207–211. – Access mode : http://lsej.org.ua/6_2015/59.pdf.
4. A. Kurman. *Tactical operations in investigating financial fraud* / O. Kurman. // *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs.* – 2003. – Number. 22. – Access mode : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_22_8.
5. *Review of the event place in the investigation of certain types of crimes: scientific-practical manual* / Ed. N. Klimenko. – K. : Yurinkom Inter, 2005. – P. 97.
6. P. Petrenko. *Tactical features of the examination of the event place during the investigation of malfeasance in the banking sector* [electronic resource] / P. Petrenko // *Law Journal.* – № 9/2010. – Access mode : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3700>.
7. R. Stepaniuk. *Typical tactical operations in the method of investigation of crimes committed in the public sector* / R. Stepaniuk // *Law and Security.* – 2012. – Number 1. – P. 204–208.
8. G. Chernyshov. *On the definition of financial fraud* / G. Chernyshov // *Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University: Law.* – 2014 – Number. 26. – P. 230–234. – Access mode : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_26_61.
9. S. Chornutskiyi. *The essence and methods of detecting evidences of financial fraud* / S./Chornutskiyi// *Economy and the State.* – 2011. – Number 7. – P. 127–131. – Access mode : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2011_7_40.
10. *International Standard on Auditing 240: The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements.* – [Electronic Resource]. – Access mode : <http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf>.
11. *Pricewater house Coopers Ukraine. Global Economic Crime SurveyII* [Electronic Resource]. – Access mode : http://www.pwc.com/en_UA/ua/services/forensic/assets/gecs_2011_report_ukraine_rus.pdf.

Стаття надійшла до редакції 17.11.2016.

5. ГИСТЬ HOMEPA.

Filip Czernicki, PhD
President of the Polish Legal
Clinics Foundation

HISTORY AND OBJECTIVES OF THE POLISH LEGAL CLINICS PROGRAM

Abstract

The legal clinics program, which was growing fast in Poland, has reached a phase in which forward thinking and consolidation of objectives became of great importance. For this very reason, at the turn of the year 2001 and 2002 the legal clinics and the people involved in the clinical movement decided to call into being the Polish Legal Clinics Foundation, which would take on the duty of strengthening the structure, and constructing a platform for cooperating and shaping the future of the clinical movement. The objectives assumed provide not only for ensuring financial stability of the clinical movement, but also to constitute a forum that would bring together the efforts to enhance the clinics' position in the academic and legal community, and would search for a formula to inscribe legal clinics into the Polish legal system.

At present there are 25 legal clinics established at every law school, approximately thirteen thousand people a year obtain legal assistance as a result of the work of legal clinics in Poland. Nearly 1,800 students and over 220 faculty members participate in the program every year, a majority of whom are also practicing lawyers. The recipients of these services are representatives of the weakest social groups, such as the unemployed, the homeless, pensioners, disabled people, crime victims, women in crisis, foreigners and refugees.

The legal clinics program, which was growing fast in Poland (25 clinics have been established over a period of eight years), has reached a phase in which forward thinking and consolidation of objectives became of a great importance. For this very reason, at the turn of the year 2001 and 2002 the legal clinics and the people involved in the clinical movement decided to call into being the Polish Legal Clinics Foundation, which would take on the duty of strengthening the structure, and constructing a platform for cooperating and shaping the future of the clinical movement. The objectives assumed provide not only for ensuring financial stability of the clinical movement, but also to constitute a forum that would bring together the efforts to enhance the clinics' position in the academic and legal community, and would search for a formula to inscribe legal clinics into the Polish legal system.

1. History in outline

The first Polish legal clinic was established at the Law Faculty of the Jagiellonian University in Kraków on October 1, 1997. Prior to that, a conference on the clinical teaching of law organized by the American Embassy and the Polish office of the Organization for Security and Cooperation in Europe was held at the Jagiellonian University. In the beginning of the year 1998 the Faculty of Law and Administration of the Warsaw University started a lecture entitled «Legal clinic» thus calling to life a second legal clinic in Poland.

The European Law Students' Association ELSA Poland has also had considerable influence on the development of the law education system. In May 1998 in Szczecin, ELSA organized a conference entitled «Reform of Legal Education. The Development of the Idea of Legal Clinics», which saw a serious discussion concerning the development of clinical teaching in Poland. The seminar served well to publicize the idea, as it was organized together with the National Convention of the Polish Lawyers' Association and the National Convention of the Law Faculty Deans. The Szczecin meeting gave an impulse to the development of the idea of the clinical movement in Poland. At present clinics operate at all of the state owned law faculties placed in the following cities: Kraków, Warsaw, Białystok, Toruń, Poznań, Lublin, Rzeszów, Katowice, Opole, Słubice, Gdańsk, Wrocław, Łódź, Olsztyn and Szczecin.

On June 11, 2001 during a meeting of the representatives of all Polish legal clinics it was first proposed to establish a foundation. In accordance with the agreed working time schedule, in the fall of that year, a foundation

statute was drafted by a team of the Legal Clinic of the Jagiellonian University in Kraków, which was then submitted to all the legal clinics for consultation.

In December 2001 three representatives of the Polish legal clinics were invited to participate in a study visit to the Republic of South Africa, where the clinical teaching program had been successfully developing for the past 30 years. The visit was designed and organized by the Public Interest Law Initiative (PILI) (now: PILnet¹) affiliated at that time with the Columbia University in New York and financed by the Ford Foundation. The trip resulted in the devising of a strategy for the development of the Polish legal clinics program based on the experience of the Republic of South Africa, and consequently in the establishment of the Legal Clinics Foundation.

With the financial, logistical and professional assistance of the Stefan Batory Foundation (in particular the legal program headed by Grzegorz Wiaderek) the plan to establish the Foundation was realized over a period of one year. On February 15, 2002 the founders appointed (unanimously) Łukasz Bojarski (the Helsinki Foundation for Human Rights) Chairman of the Foundation Council, and the other three founders, i.e. Katarzyna Hebda (Secretary of the ELSA Lawyers Society), Dr. Magdalena Olczyk (Office of the Ombudsman) and Jakub Bogatyński (the Stefan Batory Foundation) members of the Foundation Council. Furthermore, the founders passed the Foundation statute² and elected the members of the Board: Filip Czernicki – President of the Board, Dr. Izabela Kraśnicka of the University of Białystok, Dr. Piotr Girdwoyń of the Warsaw University, Dr. Paweł Wiliński of the Adam Mickiewicz University in Poznań, and Attorney-at-Law Filip Wejman of the Jagiellonian University in Kraków. The founders (at the onset of the Foundation's activities they were the only members of the Foundation Council) established the Foundation by a notary deed dated February 28, 2002.

The Foundation was registered in the National Court Register on June 3, 2002, it was assigned the REGON statistical number and the NIP tax number, and opened bank accounts at the Bank Pekao S.A. On June 30, 2002 the Foundation Council passed Regulations for the Foundation's financial management, standards, a yearly financial plan, and the composition of the Advisory Board. Since the establishment of the Foundation, the Board met one time a month on the average, collectively making all the operational and strategic decisions.

2. The Foundation Objectives and Means of Their Attainment

Apart from the task of financing legal clinics in Poland, the Legal Clinics Foundation serves to strengthen the potential of the clinical program for the future. For this purpose efforts are made to standardize and to maintain adequately high functioning standards of clinical education. In accordance with the statute, the Foundation achieves its objectives in particular through: supporting cooperation between clinics, supporting international cooperation in the field of practical legal education, organizing trainings, conferences, presentations, publishing activity, collecting and processing statistical data about the clinics' activities, collecting and disseminating know-how in the field of clinic organization, propagating the idea of free of charge legal assistance.

One of the Foundation's first projects was the organization of the Fifth Regional Conference of Clinical Law Teaching which was held on November 15–16, 2002 in Warsaw and concerned itself with the development of the idea of legal assistance in our geographical region. The conference was organized by the Open Society Justice Initiative, the Columbia Law School's Public Interest Law Initiative and the Polish Legal Clinics Foundation in cooperation with the Szpitalna NGO Center, and it was sponsored by the Open Society Institute. The main topic of the conference were the prospects for development and the devising of a strategy for the future of the legal clinics program. The participants focused on the analysis of the various legal clinic models, they made an attempt to develop a method to support them and to strengthen existing clinics. Approximately 70 people participated in the conference from countries such as: Albania, Angola, Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Estonia, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lithuania, Latvia, Macedonia, Mongolia, Mozambique, Romania, Russia, Slovakia, Turkey, Ukraine, Uzbekistan, Hungary. Lectures were given by guests from Hungary, the Czech Republic, Argentina and the USA. Representatives of legal clinics operating in Poland were also present, among representatives from: Kraków, Białystok, Toruń, Rzeszów, Lublin, Szczecin, Poznań, Łódź and Warsaw.

In December 2002 the first meeting of the legal clinics representatives was organized under the auspices of the Foundation at the Szpitalna NGO Center. In December 2002 representatives of the Foundation participated also in the «European forum of citizens' advice services» conference held in Brussels. In April 2003 a seminar was organized entitled: «Lawyers in *pro-bono* work.»

During the first years after its incorporation, the Foundation focused on fulfilling its duties relating to providing financial and professional support to legal clinics. A wide-scale fund-raising campaign was undertaken. It resulted in the obtaining of means to finance the First Polish Legal Clinics Conference (held between October

¹ <http://www.pilnet.org/>

² http://www.fupp.org.pl/index_eng.php?id=statute

24 and 26, 2003) and the publishing of the first in Poland and the region textbook on the clinical teaching of law (translated also into English). Furthermore, the Foundation obtained valuable in-kind donations which were allocated to the most needing clinics as a result of a competition (two second-hand computer sets from the Baker & McKenzie law firm, Lex Omega software from Polskie Wydawnictwa Profesjonalne publishing house, fifteen sets of Legalis legal information software from Wydawnictwo C.H. Beck. publishing house).

In the year 2003 the first edition of a grant competition targeted at the legal clinics which had met the accepted operational standards was held. The grants for which the clinics applied were used to finance the employment of persons in charge of the clinic secretary offices, to cover administrative and office overheads and to purchase fixed assets. **For the past almost ten years of activity the Foundation granted legal clinics with financial means of the total value of appr. 200 000 USD and in-kind donations of the total value of over 330 000 USD.**

Apart from grant-related activities, the Foundation undertook a number of educational and other activities aimed at strengthening the legal clinics. As early as in the beginning of the year 2003 a web portal was inaugurated: www.fupp.org.pl, which is intended as a channel of communications and of disseminating knowledge on the legal clinics movement. The Internet website contains information not only on the Foundation itself but also about related programs and the activities of the legal clinics. Current information is moreover distributed through the kliniki@yahoo.com newsgroup.

Another important step was a series of clinic visitations. All clinics welcomed the members of the Foundation Board and at the same time declared to have many questions and concrete issues they wished to discuss. These meetings were an opportunity to discuss the requirements to meet operational standards, to consult on solving current organizational and formal problems, as well as to build a stable position within the faculty structure. The cycle of meetings with the clinics enhanced clinic management skills and strengthened the clinics' position for the future.

Furthermore, in cooperation with the Helsinki Foundation, the Polish Legal Clinics Foundation initiated research into the possibility of inscribing legal clinics into the Polish law order. A team was set up for this purpose, which was set the task of gathering and compiling legislative propositions that would consider various levels of «deepness» of the proposed changes of laws. At present the draft law on legal clinics is being consulted with the Foundation Advisory Board and the Ministry of Justice.

After consultation with the Stefan Batory Foundation, the Helsinki Foundation for Human Rights and the Polish-American Freedom Foundation, the Legal Clinics Foundation prepared an activation program and a program to propagate the idea of *pro publico bono* work among practicing lawyers. Within the framework of that program nearly 20 meetings were held with the largest law firms in Poland, the President and the members of the Presidium of the Bar Council, and the President and the Presidium of the National Council of Legal Advisers. These meetings instigated broad interest in the issue of involvement of lawyers in *pro publico bono* work and the possibility of patronage of the Bar Council and the National Council of Legal Advisers of the next notable initiative of the program, namely, the «*Pro bono Lawyer*» Competition. A few dozen nominations were submitted to the competition, 35 of which were qualified for consideration by the Competition Jury. At a first session held on March 3, 2004 in which the following members of the Jury participated:

- Professor Andrzej Zoll – the Ombudsman,
- Professor Marek Safjan – President of the Constitutional Tribunal,
- Professor Roman Hauser – President of the Supreme Administrative Court,
- Attorney-at-Law Andrzej Kalwas – President of the National Council of Legal Advisers,
- Attorney-at-Law Zenon Klatka – Vice President of the National Council of Legal Advisers,
- Attorney-at-Law Stanisław Rymar – President of the Bar Council, a winner was selected. The winner was

Szczepan Styranowski, a retired judge from Olsztyn, nominated by the Olsztyn division of the Polish Committee for Social Welfare. The Jury also decided to honor seven persons. The official announcement of the competition results was made on March 29, 2004 in the seat of the “Rzeczpospolita” daily – the co-organizer of the competition. The winner received a statuette funded by the Minister of Justice, and diplomas were presented to the honored persons. Since then the Pro Bono Lawyer Competition has been organized annual for 10 years already.

It is also worth mentioning that the Board of the Foundation coordinated visits of many guests from abroad, who visited Poland to research the development of the clinical program in Poland. In the past years we the Foundation Board organized visits for delegation coming from: Ukraine, Czech Republic, Moldova, Uzbekistan, Kazakhstan, China, Russia, Serbia, Belarus, Georgia, Japan, USA, Slovakia, Albania, and Thailand. Those guests visited Poland to learn not only of the development of the clinical movement but also the activities and the role of nongovernmental organizations as such.

3. The main achievements of the Foundation

Building the position, image and the formal framework for the clinics and the Legal Clinics Foundation:

- 1) very quick and effective incorporation of the Foundation itself,
- 2) constructing and integrating a network of legal clinics in Poland,
- 3) the instigation of a feeling of unity among the clinics,
- 4) legal clinics are presented in the mass-media ever more often through interviews and reports from the various projects,
- 5) cooperation is tightened between the legal clinics and nongovernmental organizations, and legal clinics become permanently inscribed in that,
- 6) in a very short time the Foundation gained a strong position among the nongovernmental organizations (a leader of the Nongovernmental Advisory Platform and member of the Board of the Polish NGO Federation),
- 7) obtaining of letters of support from the President of the Bar Council and the President of the Council of Legal Advisers,
- 8) regularly conducting a session dedicated to legal clinics during the Convention of Deans of Polish Law Faculties,
- 9) institutionalization and tightening of cooperation with the Ombudsman,
- 10) raising and enforcing operational standards among all (!) legal clinics (in the year 2003 nearly all legal clinics signed civil liability insurance agreements, whereas in the year 2002 only two clinics had such an insurance!),
- 11) the drafting of the law on legal clinics and participating in a team called by the Ministry of Justice to develop the law on legal assistance (with the stipulation to give due consideration to the character and regulations governing the work of legal clinics).

Projects carried out:

- 12) the members of the Board visited all clinics in existence in Poland, holding repeated meetings with representatives of clinics and university authorities,
- 13) regularly organization of the conventions of legal clinics representatives under the auspices of the Foundation,
- 14) organization of an international conferences dedicated to the clinical education in,
- 15) regularly organization of the Polish Legal Clinics Conferences, by now there has been 19 conferences organized,
- 16) conducting annually the Polish «Lawyer *pro bono*» Competition,
- 17) undertaking efforts to publish the first in Poland and in the region textbook – a legal clinics manual and publishing many more³.

4. Activities planned for the future

After first years of work relating to incorporating the Foundation, carrying out a number of important projects and realizing objectives relating to supplying financial and professional support to legal clinics, beside granting activities, the Foundation will undertake a number of educational and other activities aimed at strengthening the legal clinics. These initiatives will focus on:

- 1) professionalizing and standardizing the clinics' operations,
- 2) publishing activity,
- 3) coordinating and perfecting cooperation between clinics,
- 4) keeping an archive of publications relating to legal clinics and keeping statistical data,
- 5) improving the supply of IT and other equipment,
- 6) promoting legal clinic activities,
- 7) forging and strengthening international cooperation,
- 8) lobbying for reforms of legal corporations,
- 9) works aimed at incorporating legal clinics into the Polish legal system,
- 10) monitoring of the application of law and quality of new laws,
- 11) broadening the scope of clinics' activities by introducing advising to women and nongovernmental organizations,
- 12) training on citizen rights and duties in relation to Poland's membership in the European Union.

Professionalization and standardization of clinic activities – this is scheduled to be the key objective for the future. Reaching this objective will first of all strengthen the position of the individual clinics and secure

³ <http://www.fupp.org.pl/index.php?id=raporty>

them with a stable future and appreciation within the legal community. This objective will be accomplished through subsidizing training, conferences, seminars and publications.

Publishing activity – following the first manual entitled: «The Legal Clinic – the Idea, Organization, Methodology », the Foundation is planning to publish further textbooks focusing exclusively on the methodology of teaching law in legal clinics. Majority of the textbooks published are available freely on-line from the Foundation web site⁴.

Coordinating and perfecting cooperation between clinics – this objective will be reached mainly through the participation of clinic representatives in country-level meetings and the personal contacts of the Board of the Legal Clinics Foundation with the staff of the various clinics (for example all clinics will be visited on a regular basis, in Warsaw cyclical training of clinic staff will be held). Moreover, the Board of the Foundation wishes to maintain the tradition of organizing one yearly Polish Legal Clinics Conference.

Keeping an archive of publications relating to legal clinics and keeping statistical data – the Board of the Foundation shall collect all materials relating to the activities of legal clinics in Poland and abroad thus building an archive of publications and articles. Collecting of half-yearly and yearly reports and of statistical data on the activities of the clinics will make it possible to obtain comparative data, and to determine the trends and directions in which legal clinics should evolve. This data will also present a statistical profile of clients, which will make it possible to determine whether clinics make correct choices as to the type of advice and legal information they offer.

Improving the supply of IT and other equipment – regranteeing subsidies and in-kind donations from corporations and law firms will allow to organize grant competitions for legal clinics in Poland. The equipment purchased will be supplied to developing and newly forged clinics.

Promoting legal clinics activities – fulfilling this objective will both serve the clinics (building a positive image) and enhance the clinics' ability to reach clients. To this end leaflets will be printed to inform of the activities and the addressed of legal clinics in Poland, cooperation will be forged with the largest law firms and legal corporations and the website will be continued and updated. It is also important to continue the information campaign about legal clinics targeted at local governments and state administration, so that legal clinics are considered a permanent and serious institution. Administration offices should learn to trust and appreciate legal clinics, which will encourage them to lend the students every assistance when students approach those offices on behalf of their clients.

Forging and strengthening international cooperation – the Polish program of clinical teaching of law is at present one of the leading programs of the kind in our region, it should therefore share its experience and initiate the creation of new clinics in the region. More often we invite guests from other countries of Central and Eastern Europe to participate in trainings, courses and study visits. Representatives of the Foundation take part in international clinic-related conferences. Plans for the future include the organization of weekly or fortnightly courses/scholarships to the USA for clinic supervisors. This project would allow scholarship holders to learn at first hand how the clinical program functions in the USA, to learn the methodology of clinical work and the program of strengthening the clinic's position at the faculties of law. This objective demands long-term preparation and the acquiring of significant financing resources.

Lobbying for reforms of legal corporations – this objective is related to a legal campaign currently under preparation to lobby for changes in a number of regulations that hinder the functioning of legal advising organizations in Poland. Furthermore, our Foundation would like to carry out a program to encourage practicing lawyers to undertake *pro publico bono* work. This program is also a long-term undertaking. It will require lengthy preparation and will be preceded by a pilot program in which selected nongovernmental organizations will be prepared to receive the assistance of practicing lawyers and to conscientiously cooperate with the regional lawyers' legal advisers' corporations. Moreover, this objective is already being fulfilled by the organization of the yearly «*Pro bono Lawyer*» Competition.

Works aimed at incorporating legal clinics into the Polish legal system – on the basis of a first draft law on legal clinics, prepared in 1998 by the Legal Clinic in Kraków, the Foundation Board has presented an amended version thereof to the Ministry of Justice and was invited to participate in the creation of the draft law on access to legal assistance. In its principle the law shall give due consideration to the character of clinical work and shall furnish it with special rights.

Monitoring of the application of law and the quality of new laws – a task of great importance indeed, and one that requires special attention and thorough preparation. The first segment of that project comprises the monitoring of law, the very function our Foundation intends to perform. A similar objective has been assumed by the Nongovernmental Advisory Platform, of which our Foundation is one of the leaders. Therefore, this task may become significant not only to our Foundation but also to cooperating organizations. To aid the effective fulfillment of this task, the Board has prepared a preliminary tool in the form of a reporting questionnaire to be filled out by the clinics.

⁴ <http://www.fupp.org.pl/index.php?id=raporty>

Broadening the scope of clinic's activities by introducing advising to women and nongovernmental organizations – this issue is already present in the clinics' activities. The Questionnaire to report on the application of the Legal Clinics Foundation subsidy makes the distinction between female and male clients, so that after the questionnaires are collected it is possible to generate information on female clinic clients and their problems. A similar solution has been applied to the issue of cooperation with nongovernmental organizations. The information collected will give us additional information on the needs of nongovernmental organizations. At the same time we wish to activate clinics and encourage them to deliver assistance to the organizations of the third sector. To the above effect we are planning to broaden our cooperation with the Academy for the Development of Philanthropy in Poland and the SPLOT Association.

Training on citizen rights and duties in relation to Poland's membership in the European Union – after accession to the European Union many rules have changed and been modified, first of all in respect to court ruling. The ruling process and the interpretation and formal methods were supplemented by: the principle of primacy of Community Law, the principle of direct applicability of Community Law, the principle of direct effect of Community Law, the principle of interpretation in line with Community Law, the principle of liability of the Communities and Member States for damages, and an entire system of preliminary rulings. It is worth giving future lawyers a broader training therein and make them aware of the fact that the Community law is an important point of reference for our legal order, and disseminating this knowledge among citizens as widely as possible.

5. The anticipated effects of Foundation's activities

Legal clinics will certainly not solve the existing problem of lack of access to free of charge legal assistance, they are nevertheless the only program that supplies free of charge legal assistance on the basis of reliable and highly professional academic staff. Along with the development of the program in Poland, the academic community and the community of practicing lawyers are becoming ever more sympathetic to social problems and – as the work of the persons delivering advice is free of charge – the voluntary service is growing ever stronger.

Representatives of groups to which the program is addressed will therefore obtain additional assistance with the matters of their daily lives, which will moreover be conscientious and comprehensive.

I hope that the actions undertaken by the Board of the Polish Legal Clinics Foundation will support the organizational potential and independence of the individual clinics. I also count on strengthening the network of legal clinics and the contacts between them. Training, conferences, exchanges and publications will support the perfecting of methods and regulations governing the clinics operations.

The new comprehensive reporting program will result in better management and will allow for on-going monitoring and research into the social needs in respect to the services rendered by the clinics. Additionally, we will obtain information on the efficiency and effectiveness of our actions.

The hitherto research demonstrates that approximately thirteen thousand people a year obtain legal assistance as a result of the work of legal clinics. The recipients of these services are representatives of the weakest social groups, such as the unemployed, the homeless, pensioners, disabled people, crime victims, women in crisis, foreigners and refugees. Nearly 1,800 students and over 230 faculty members participate in the program every year, a majority of whom are also practicing lawyers.

6. Epilogue

In the times of fast and multidirectional economic and social changes a significant part of the citizens have found themselves in a dire financial situation. At the same time the state, burdened with a multitude of problems, is often unable to see the needs and expectations of individuals. Free of charge legal assistance belongs to the basic and yet often inaccessible services within the scope of every-day life problems.

Our courts provide free of charge legal assistance only within legal proceedings before a court of law. Free of charge legal assistance may be obtained only since the year 2016 in pre-trial procedure, but only to very limited group of citizens. Organizations of the third sector assumed till now this duty. It is probably for this very reason that that legal clinics observe rising demand for the services they render and win ever greater appreciation in the eyes of the students and of the faculty. A thousands of people on the average obtain assistance of legal clinics every year. This number is growing all the time.

On the basis of its program the Polish Legal Clinics Foundation has the opportunity to support and organize a new perspective for the legal clinics in Poland, in which they train the new generations of lawyers using the latest educational methods and, at the same time, they play a complementary role in the state administration system, educating citizens about their rights and duties.

Стаття надійшла до редакції 01.12.2016.

ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ, ЩО ПОДАЮТЬСЯ ДО ЗБІРНИКА «АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗНАВСТВА»

Шановні автори!

Редакційна колегія збірника «Актуальні проблеми правознавства» бере до друку статті, які раніше не були опубліковані в інших виданнях та відповідають за змістом тематиці збірника «Актуальні проблеми правознавства», виконані на високому професійному рівні.

Відповідно до Постанови Президії Вищої Атестаційної Комісії України від 15 січня 2003 № 7-05/1 наукові статті повинні містити такі елементи:

– постановку проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

– аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття;

– формування цілей статті (постановка завдання);

– виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

– висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Редакція приймає до друку статті українською, російською чи англійською мовами, обсягом до 12 аркушів включно.

Файл з текстом наукової статті має містити:

– УДК;

– прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання – трьома мовами (укр., рос., англ.);

– заголовок трьома мовами (укр., рос., англ.);

– три анотації трьома мовами, в яких висвітлено авторський доробок (укр., рос., англ.), – не менше

5–6 речень;

– ключові слова трьома мовами;

– текст статті;

– література;

– реферат статті англійською мовою (реферат має обов'язково містити: назву статті, прізвище та ініціали автора, посаду, місце роботи, короткий зміст статті. Мінімальний обсяг реферату – 200 слів) (відповідно до наказу МОН України № 1111 від 17.10.2012 р. «Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України»).

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на літературу здійснюється безпосередньо в тексті без повторень у порядку використання. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела, а через кому – конкретна сторінка.

До редакції потрібно подавати:

– електронний варіант статті;

– завірену рецензію доктора або кандидата наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь);

– довідку про автора на окремій сторінці чи окремим файлом (прізвище, ім'я, по батькові повністю, організація, посада, адреса, науковий ступінь, вчене звання, контактні телефони, поштова адреса для направлення авторського примірника журналу, електронна адреса);

– відсканована квитанція.

Редакція залишає за собою право рецензувати, редагувати, скорочувати і відхиляти статті. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Передрук матеріалів збірника можливий лише з дозволу автора і редакції.

Матеріали надсилати на електронну адресу: zbirnyktneu@ukr.net

Наукове періодичне видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗНАВСТВА

Науковий журнал

Випуск 3 (7)
2016

Літературний редактор: *Оксана Катрусяк*
Комп'ютерне макетування: *Любові Верней*
Дизайн обкладинки: *Марії Одобецької*

Підписано до друку 23. 12. 2016 р.
Формат 60x84 $\frac{1}{8}$. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублюванні.
Ум.-друк. арк. 12,1 Обл.-вид. арк. 13,5
Замовлення № P014-03-16. Тираж 300 прим.

Адреса редакції:
46400 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а
тел. (0352) 26-06-36
www.tneu.ua
E-mail: zbirnyktneu@ukr.net

Видавець та виготовлювач:
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46004

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Віддруковано у видавничо-поліграфічному центрі «Економічна думка ТНЕУ»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46004
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua