

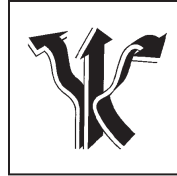
Юридичні науки

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



ISSN 2522-4603

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Серія
ЮРИДИЧНІ НАУКИ

Випуск 2 (53)
2017

Засновано 2001 року
Видання виходить 4 рази на рік

Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2017

УДК 330-339; 321.7; 159.9
ББК 65.9(4УКР)29-2я43

Редакційна колегія

Курко М. Н., д-р юрид. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Ігнатченко А. А., канд. техн. наук — відповідальний редактор

Ануфрієв М. І., д-р юрид. наук, доц.
Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф.
Бородін І. Л., д-р юрид. наук, проф.
Джунь В. В., д-р юрид. наук, проф.
Заросило В. О., д-р юрид. наук, проф.
Ковальчук А. Ю., канд. юрид. наук, доц.
Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф.
Курко М. Н., д-р юрид. наук, проф.
Лисенко С. О., канд. юрид. наук, доц.
Литвиненко В. І., д-р юрид. наук, доц.
Матвеєв П. С., д-р юрид. наук, доц.
Муравйов К. В., канд. юрид. наук, доц.
Подоляка А. М., д-р юрид. наук, проф.
Христинченко Н. П., д-р юрид. наук, доц.
Юлдашев О. Х., д-р юрид. наук, проф.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 6 від 22 червня 2017 р.)

Видання індексується Google Scholar

Наукові праці МАУП. — Серія : Юридичні науки. — 2017. — Вип. 2 (53) / [редкол.: М. Н. Курко (голов. ред.) та ін.]. — Київ : МАУП, ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — 90 с.: іл. — Бібліогр. у кінці ст. — Виходить 4 рази на рік.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” (серія: Юридичні науки) за наказом Міністерства освіти і науки України від 24.10.2017 № 1413 визнано як фахове видання з юридичних наук.

ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2017
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2017

ЗМІСТ

Відомості про авторів	4
Шашкова-Журавель І. О., Ануфрієв М. І.	
<i>Міжнародно-правові аспекти захисту трудових прав надомних працівників</i>	5
Снігерьев О. П.	
<i>Адміністративно-правове забезпечення протидії корупції в Державній прикордонній службі України у рамках правових новел</i>	13
Веклич В. О.	
<i>Тенденції розвитку корупційного середовища України у контексті нормативно-правового регулювання протидії корупції</i>	18
Капля О. М.	
<i>Теоретичні проблеми реалізації засад (принципів) кримінального процесу при здійсненні кримінального провадження</i>	26
Подолька С. А.	
<i>Особливості структури механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні</i>	32
Щокін Р. Г.	
<i>Сучасна доктрина державної політики в галузі освіти: стан і проблеми адміністративно-правового регулювання</i>	40
Богданенко А. І.	
<i>Світовий досвід державної інвестиційної політики та можливості його використання в Україні</i>	48
Каракасіди О. Ф.	
<i>Теоретико-методологічні засади та специфіка наукового обґрунтування феномену “місцеве самоврядування” в контексті питань державного управління</i>	55
Кірюхова Н. С.	
<i>Питання охорони прав громадян в діяльності нотаріату в колишньому Радянському Союзі та їх особливості</i>	61
Невесенко Т. С.	
<i>Відповідальність у валютному законодавстві: особливості українського правового регулювання</i>	66
Ничипоренко О. В.	
<i>Законні інтереси платників податків як поняття юридичної науки</i>	72
Александров Ю. В.	
<i>Характеристика кримінологічної обстановки великого міста та визначення заходів соціальної і кримінологічної профілактики</i>	82

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- **Александров Юрій Валер'янович** — канд. юрид. наук, проф., проф. каф. упр. безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 82
- **Ануфрієв Микола Іванович** — д-р юрид. наук, доц., Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 5
- **Богданенко Анатолій Іванович** — докторант, МАУП, м. Київ — 48
- **Веклич Владислав Олександрович** — канд. юрид. наук, заст. завід. каф. історії та теорії держави і права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 18
- **Капля Олександр Миколайович** — канд. юрид. наук, ст. наук. співроб., доц. каф. упр. безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності, МАУП, м. Київ — 26
- **Каракасіді Олена Федорівна** — аспірант, в. о. директора Одеського ін-ту, МАУП — 55
- **Кірюхова Наталія Сергіївна** — здобувач, каф. адм. права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ, — 61
- **Невесенко Тетяна Сергіївна** — ст. викладач каф. конституційного права, історії та теорії держави та права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 66
- **Ничипоренко Олексій Валентинович** — здобувач, Ін-т законодавства Верховної Ради України, м. Київ — 72
- **Подолька Сергій Анатолійович** — канд. юрид. наук, доц., доц. каф. адм. права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 32
- **Снігерьев Олександр Петрович** — д-р юрид. наук, проф., голов. наук. співроб. Харківського НДІ судових експертиз ім. заслуженого проф. М. С. Бокаріуса Міністерства юстиції України — 13
- **Шашкова-Журавель Ірина Олександрівна** — д-р філос. в галузі права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 5
- **Щокін Ростислав Георгійович** — канд. юрид. наук, доц., доц. каф. господарського, трудового права та цивільно-правових дисциплін, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 40

І. О. ШАШКОВА-ЖУРАВЕЛЬ**М. І. АНУФРІЄВ***Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ НАДОМНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 5–12

Наведено аналіз системи міжнародно-правових норм, спрямованих на захист трудових прав надомних працівників на універсальному та регіональному рівні. Головна увага приділяється дослідженню конвенційного механізму Міжнародної організації праці, а також регіональних норм Європейського Співтовариства щодо захисту праці трудящих-надомників. Сформульовано бачення шляхів оптимізації стану реалізації міжнародно-правових норм про працю надомників на внутрішньодержавному рівні.

В умовах сьогодення, що супроводжуються низкою соціально-економічних проблем у багатьох державах світу, дедалі більшого розповсюдження набуває дистанційна форма зайнятості, одним із різновидів якої є надомна робота, що передбачає можливість трудящих здійснювати свої трудові функції вдома. Так, на сучасному етапі в Європейському регіоні надомною працею зайняті близько ста п'ятдесяти мільйонів осіб [1]. Вказана тенденція щодо розповсюдження надомної праці у світі відіграє позитивну роль як стосовно забезпечення ефективної зайнятості в умовах економії ресурсів підприємств, так і стосовно збільшення можливостей для трудової інтеграції осіб з обмеженими можливостями. Водночас у багатьох випадках мають місце невирішені питання щодо можливості реалізації надомними працівниками свого права на асоціацію у сфері праці, на гідну винагороду за працю, на відпустку тощо. Проблеми захисту трудових прав працівників-надомників на національному та міжнародному рівнях приділяли увагу в своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як А. Байков, Е. М. Кучменко, Д. О. Моріц, В. І. Некрасова, О. П. Прощіна, Є. В. Пітімірова, Б. А. Римар, О. Г. Середя, Я. В. Свічкарьова, Т. М. Хусяїнов, Р. І. Шабанов та ін. Також складний та багатоаспектний характер вказаної проблеми обумовлює актуальність подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Комплексно дослідимо міжнародно-правову систему захисту трудових прав надомних працівників, що насамперед передбачає:

- аналіз універсальної системи міжнародно-правових норм, спрямованих на захист трудових відносин за участю надомних працівників;
- висвітлення правових норм, що стосуються захисту праці трудящих-надомників на рівні ЄС;
- окреслення основних напрямів посилення ефективності реалізації міжнародно-правових норм щодо праці надомників на внутрішньодержавному рівні.

Зауважимо, що вихідні універсальні міжнародно-правові положення, спрямовані на захист трудових прав надомних працівників, були сформульовані у нормативних приписах Міжнародної організації праці. Центральним міжнародно-правовим актом, спрямованим на забезпечення рівності трудових прав надомних працівників з іншими категоріями трудящих, стала прийнята у 1996 р. Міжнародною організацією праці Конвенція № 177 “Про надомну працю”. Згідно з ст. 1 Конвенції категорія “надомна праця” визначається як робота, виконувана за винагороду поза виробничим приміщенням роботодавця (вдома у працівника, який називається “надомник”, або в будь-якому іншому приміщенні за вибором працівника) відповідно до вказівок роботодавця, що полягає у виробництві товарів або послуг.

У згаданій Конвенції звертається увага на те, що робота, яка відповідає вказаному визначенню, вважається надомною незалежно від того, якою стороною трудових правовідносин забезпечуються ресурси та виробниче устаткування. При цьому передбачено, що не можуть вважатися надомними працівниками наймані працівники, що тільки час від часу виконують роботу вдома, а не на робочому місці, а також ті працівники, які наділені економічною незалежністю та автономією на такому рівні, що вважається достатнім для визнання таких працівників незалежними працівниками відповідно до судових рішень або національного законодавства.

Варто зазначити, що згідно з положеннями ст. 4 зазначеної Конвенції передбачено перелік соціально-трудова прав та гарантій, стосовно яких державами-учасницями повинна бути реалізована національна політика, спрямована на забезпечення рівності надомників з іншими працівниками, що, зокрема, включають [2]:

- забезпечення юридичних можливостей надомних працівників на асоціацію у сфері праці;
- забезпечення захисту працівників-надомників від будь-яких виявів дискримінації у трудових відносинах;
- забезпечення захисту материнства стосовно надомних працівників;
- дотримання вимог щодо мінімального віку для прийому на роботу стосовно надомників;
- забезпечення рівності надомних працівників у питаннях винагороди за працю;
- створення умов для рівності прав надомників з іншими працівниками щодо гігієни та безпеки праці;
- забезпечення рівних можливостей надомних працівників стосовно професійної підготовки;

- забезпечення соціального захисту працівників, які виконують свої трудові функції вдома.

Варто вказати на те, що положення досліджуваної Конвенції доповнюються та деталізуються Рекомендацією Міжнародної організації праці № 184 “Щодо надомної праці”. Так, важливе значення для захисту праці надомників мають рекомендаційні положення стосовно запровадження заходів контролю за надомною працею, що повинні здійснюватись компетентним органом на загальнодержавному та, за необхідності, на місцевому рівні. Згадувані контрольні заходи згідно з Рекомендацією передбачають ведення обліку роботодавців, що використовують найману працю надомників, а також усіх посередників, до послуг яких вони звертаються. Вказана система контролю надомної праці та обліку працівників-надомників згідно з Рекомендацією передбачає низку зобов’язань роботодавців стосовно:

- повідомлення до компетентного органу, в тому випадку, якщо роботодавець вперше надає роботу працівнику-надомнику;
- ведення обліку своїх надомних працівників — окремо чоловіків і жінок;
- оформлення реєстраційних листів робочих завдань надомного працівника, які повинні містити інформацію стосовно відведеного на виконання певного завдання часу, тарифної ставки оплати праці надомного працівника, проведених відповідно до національного законодавства утримань із зарплати надомного працівника тощо;
- надання надомному працівнику копії зазначеного реєстраційного листа.

Серед норм Рекомендації, що спрямовані на посилення правових гарантій у сфері оплати праці надомників, особливо слід відмітити положення, в якому йдеться про право надомного працівника на одержання компенсації за витрати, спричинені виконанням надомної роботи (витрати на енергоресурси, обслуговування виробничого обладнання тощо), а також за час, витрачений надомним працівником на технічне обслуговування, пов’язаного з роботою обладнання та інструментів. У Рекомендації також йдеться про необхідність застосування національного законодавства у сфері оплати праці до надомних працівників.

Стосовно положень Рекомендації, спрямованих на посилення охорони праці надомників, слід зазначити, що передбачені такі основні обов’язки сторін трудових правовідносин у цій сфері [3]:

- обов’язок роботодавця щодо надання надомному працівнику інформації про всі, пов’язані з його роботою, виробничі ризики та необхідні запобіжні заходи, а також безоплатне забезпечення надомного працівника засобами індивідуального захисту;
- обов’язок надомного працівника щодо вжиття необхідних запобіжних заходів для безпеки своєї праці та праці інших осіб, а також негайного повідомлення роботодавця про виробничу ситуацію, яка становить загрозу для самого надомного працівника або для інших осіб.

Зважаючи на умови праці надомних працівників, аналіз системи захисту їхніх трудових прав на універсальному рівні потребує також висвітлення

міжнародно-правових норм, спрямованих на захист праці в умовах неповного робочого часу. Стосовно роботи в умовах неповного робочого часу варто відмітити, що існує плюралістична наукова думка щодо підстав відмежування понять “неповна зайнятість” та “часткове безробіття”. У цьому питанні ми поділяємо погляди В. В. Безусого стосовно того, що ключова відмінність неповної зайнятості від часткового безробіття полягає у відношенні самого працівника до роботи в умовах неповної зайнятості. Так, якщо працювати неповний робочий день влаштовує працівника — має місце неповна зайнятість, однак, якщо працівник прагне бути повністю зайнятим, а працює неповний робочий день, то у цьому випадку йдеться про часткове безробіття [4].

У 1994 р. Міжнародною організацією праці було прийнято Конвенцію “Про роботу в умовах неповного робочого часу”. У ст. 1 зазначеної Конвенції неповністю зайнятий працівник визначається як працююча за наймом особа, нормальна тривалість робочого часу якої є меншою у порівнянні із тривалістю робочого часу повністю зайнятих працівників. Відповідно до ст. 4 Конвенції нормативно закріплено рівність працівників, зайнятих неповний робочий час із повністю зайнятими працівниками стосовно заборони будь-яких форм дискримінації у сфері праці, забезпечення безпеки та гігієни їхньої праці, а також можливості реалізації свого права на асоціацію у сфері праці. Досліджуваною Конвенцією також передбачено необхідність створення умов для зайнятих неповний робочий час працівників, еквівалентних умовам для повністю зайнятих працівників стосовно захисту прав працюючих жінок-матерів, а також оплачуваних святкових днів та відпусток. Згідно із вказаною Конвенцією держави-учасниці зобов’язуються вживати заходи, спрямовані на полегшення доступу до вільно-вибраної та продуктивної роботи, умови якої передбачають неповну зайнятість [5].

Слід зазначити, що положення розглядуваної Конвенції Міжнародної організації праці уточнюються прийнятою у 1994 р. Рекомендацією № 182 “Про роботу на умовах неповного робочого часу”. Вказана Рекомендація містить факультативні норми, спрямовані на розширення системи соціально-трудо-вих гарантій для неповністю зайнятих працівників. Так, Рекомендацією передбачено зобов’язання роботодавців:

- проводити консультації із представниками працівників зайнятих неповний робочий час стосовно процедур та заходів, які можуть застосовуватись для заохочення та захисту роботи на умовах неповного робочого часу, а також розширення можливості застосування такої роботи;
- здійснення інформування роботодавцем неповністю зайнятого працівника стосовно специфіки його роботи в письмовій формі або іншим відповідним національній практиці та законодавству способом.

Також в Рекомендації йдеться про зобов’язання держав – учасниць МОП щодо внесення змін до систем соціального забезпечення, передбачених національним законодавством з метою посилення соціальних гарантій працівників, що працюють на умовах неповного робочого часу, а також зниження небезпеки обмеження їхніх інтересів. Згідно з п. 10-11 Рекомендації передба-

чено забезпечення рівності працівників, які працюють на умовах неповного робочого часу з повністю зайнятими працівниками, зокрема [6]:

- права працівників, зайнятих на умовах неповного робочого часу, на рівноправне з повністю зайнятими працівниками одержання грошових виплат, додаткових до основної заробітної плати;
- можливості неповністю зайнятих працівників на засадах рівності з повністю зайнятими працівниками користуватися соціально-побутовими послугами на підприємстві або установі.

Потрібно зазначити, що наведені універсальні міжнародно-правові положення, спрямовані на захист праці трудящих, працевлаштованих на умовах неповного робочого часу, зокрема надомників, набувають відображення та деталізації на регіональному рівні. Так, 6 червня 1997 р. за участю Союзу конфедерації промисловців та підприємців Європи, Конфедерації Європейського торгового союзу та Європейського центру підприємств з громадською участю було укладено Рамкову Угоду “Про неповну зайнятість”, що була введена в дію Директивою Ради ЄС 97/81 від 15 грудня 1997 р. Ключові положення вказаної Угоди передбачають створення реальної можливості трудящих працювати на умовах неповної зайнятості, а також протидію дискримінації таких працівників у трудових відносинах. Так, передбачено необхідність визначення та усунення державами – учасницями ЄС спільно із соціальними партнерами юридичних, а також адміністративних перешкод для можливості працевлаштування трудящих на умовах неповного робочого часу. Серед антидискримінаційних положень Угоди насамперед слід зазначити неприпустимість створення для неповністю зайнятих працівників менш зручних умов праці, ніж для працюючих повний робочий час, а також заборону розірвання з працівником трудового договору на тій підставі, що він відмовляється бути переведеним з неповної зайнятості на повну, або навпаки. Крім цього, згідно з зазначеною Угодою роботодавцям рекомендовано брати до уваги [7]:

- бажання працівника бути переведеним із повної на неповну зайнятість у разі можливості для цього на підприємстві або установі;
- бажання працівника щодо переведення його з неповної зайнятості на повну або щодо збільшення його робочого часу, якщо для цього є можливість;
- необхідність вчасного інформування трудящих про наявність на підприємстві або в установі посад неповної або повної зайнятості для забезпечення можливості переходу працівників з одного типу зайнятості на інший;
- необхідність сприяння можливості для неповної зайнятості на всіх рівнях посад, включаючи керівні посади на підприємстві або в установі.

Важливе значення для захисту трудових прав надомних працівників, які працюють віддалено з використанням мереж комунікації, має Рамкова Угода “Про телероботу”, укладена 23 травня 2002 р. Учасниками цієї угоди стали Європейська конфедерація профспілок, Об’єднана конфедерація роботодавців Європи, Європейське об’єднання підприємств з питань, пов’язаних з використанням праці електронних надомників та Європейська асоціація малого

та середнього бізнесу. Зазначеною Рамковою угодою категорія “телеробота” визначається як праця, що організована способом, який полягає в тому, що працівник значну частину свого робочого часу працює поза виробничим приміщенням роботодавця, використовуючи при цьому сучасні засоби зв’язку, зокрема Інтернет. Відповідно, “телеробота” згідно з визначенням цієї Угоди включає надомну працю. Вихідні положення вказаної Угоди головним чином спрямовані на забезпечення рівності працівників, залучених до телероботи з працівниками традиційного типу зайнятості [8].

Стосовно правового статусу працівників-надомників у державах – членах Європейського Союзу слід зазначити, що в Іспанії, Італії, Франції та Австрії надомники або повністю зрівняні у правовому статусі з працівниками традиційного типу зайнятості, або на них розповсюджуються усі трудові гарантії, враховуючи специфіку типу їх зайнятості, що передбачені для повністю зайнятих працівників. Водночас у таких державах, як Бельгія, Греція, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Португалія та Фінляндія, дистанційна, в тому числі надомна праця не охоплюється колективно-договірним регулюванням. Своєю чергою в Австрії, Великій Британії, Ірландії, Німеччині та Франції питання надомної праці врегульовані колективно-договірним способом на рівні підприємств [9].

Варто зазначити, що в Україні, крім діючого на даний час Положення про умови праці надомників від 1981 р., правові норми, спрямовані на регулювання праці вказаної категорії працівників, включені до проекту Трудового кодексу України. Так, ст. 44 Проекту передбачена можливість сторін трудових правовідносин під час або після укладення трудового договору домовитись про виконання працівником роботи вдома. Згідно із зазначеною статтею необхідною вимогою для надомної роботи є наявність у працівника вдома умов, що відповідають вимогам пожежної та виробничої безпеки, а також санітарії [10].

Отже, на підставі зазначеного є можливість констатувати наявність на універсальному міжнародно-правовому рівні достатньо деталізованого масиву правових норм, спрямованих на захист трудових прав працівників-надомників, що деякою мірою відображені в правових нормах Європейського Союзу. До основних напрямів, які, на нашу думку, сприятимуть посиленню ефективності реалізації міжнародно-правових норм щодо захисту праці надомників на внутрішньодержавному рівні, насамперед слід віднести:

- розширення кола держав – учасниць Конвенції Міжнародної організації праці “Про надомну працю”;
- активізацію зусиль соціальних партнерів щодо захисту трудових прав працівників-надомників, зокрема, шляхом включення питань про надомну працю до колективних договорів усіх рівнів;
- забезпечення ефективно діючої системи контролю щодо застосування надомної праці;
- посилення відповідальності роботодавців за вияви дискримінації по відношенню до працівників, зайнятих надомною працею.

1. *Середа О. Г.* Деякі аспекти впровадження регулювання дистанційної роботи в сучасному законодавстві // Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Суми, 5–7 червня 2014 р. / ред. кол.: В. С. Венедіктов, А. М. Куліш, М. М. Бурбика; за ред.: В. С. Венедіктова, А. М. Куліша. Суми: СумДУ, 2014. С. 245–248.
2. Про надомну працю. Конвенція Міжнародної організації праці № 177 від 20.06.1996 р. // Конвенції та рекомендації МОП. К., 1997 р. 387 с.
3. Щодо надомної праці. Рекомендація Міжнародної організації праці № 184 від 20.06.1996 р. // Конвенції та рекомендації МОП. К., 1997. 387 с.
4. *Шабанов Р. І.* Щодо співвідношення понять “неповна зайнятість” та “часткове безробіття” // Зб. наук. пр. Харків. нац. педагогічного ун-ту ім. Г. С. Сковороди “ПРАВО”. 2013. Вип. 20. С. 42–47.
5. Про роботу на умовах неповного робочого часу. Конвенція Міжнародної організації праці № 175 від 07.06.1994 р. // Конвенції та рекомендації МОП. К., 1997. 387 с.
6. Про роботу на умовах неповного робочого часу. Рекомендація Міжнародної організації праці № 182 від 24.06.1994 р. // Конвенції та рекомендації МОП. К., 1997. 387 с.
7. Про Рамкову Угоду про неповну зайнятість, що укладено між UNICE, СЕЕР та ETUC: Директива Ради Європейського Союзу 97/81/ЄС від 15 грудня 1997 р. // URL: www.old.minjust.gov.ua/file/32380
8. *Свічкарьова Я. В.* Співвідношення телероботи та надомної праці // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія “Право”. 2013. Вип. № 14. № 1062. С. 137–141.
9. *Процина Е.* Зарубежная практика регулирования трудовых отношений с надомными работниками // Закон и жизнь. 2014. № 1. С. 191–194.
10. Проект Трудового кодексу України 1852-VIII від 21.02.2017 // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221

Оптимізація універсальної міжнародно-правової системи щодо захисту трудових прав працівників-надомників вимагає розширення кола держав-учасниць відповідної Конвенції Міжнародної організації праці. Активізація співпраці соціальних партнерів щодо забезпечення принципу рівності надомних трудящих з іншими категоріями працівників, а також виявлення та припинення випадків дискримінації надомних працівників роботодавцями сприятиме посиленню ефективності реалізації міжнародно-правових норм про працю надомників на внутрішньодержавному рівні.

The optimization of the universal international legal system for the protection of labor rights of home workers requires additional States participating in the relevant Convention of the International Labour Organization. Enhancing cooperation of social partners to ensure the principle of equality of home workers with other categories of workers and detect and prevent discrimination home workers employers will

strengthen the effectiveness of implementation of international legal norms on labor home workers domestically.

Оптимизация универсальной международно-правовой системы по защите трудовых прав работников-надомников требует расширения круга государств-участников соответствующей Конвенции Международной организации труда. Активизация сотрудничества социальных партнеров по обеспечению принципа равенства надомных трудящихся с другими категориями работников, а также выявление и пресечение случаев дискриминации надомных работников работодателями будет способствовать усилению эффективности реализации международно-правовых норм о труде надомников на внутригосударственном уровне.

Надійшла 4 листопада 2017 р.

О. П. СНИГЕРЬОВ*Харківський НДІ судових експертиз*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ У РАМКАХ ПРАВОВИХ НОВЕЛ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 13–17

Розглянуто наявні проблеми адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Державній прикордонній службі України.

Вже не перший рік Україна впевнено рухається в напрямку інтеграції в Європейський цивілізаційний простір. Однією з умов ефективного розвитку співпраці з провідними країнами Європи є адаптація українського законодавства до європейських норм, приведення якості функціонування органів державної влади, організацій, установ у нашій країні до високих європейських стандартів. Не є винятком і реформування діяльності Державної прикордонної служби України, адже від ефективності контролю за державним кордоном залежить не лише безпека держави, життя, здоров'я, власності українських громадян, а й імідж нашої держави, її сприйняття особами, які перетинають кордон. Метою науковців, законотворців та практиків, що працюють у Державній прикордонній службі України або проявляють професійний чи науковий інтерес до неї, є розробка шляхів покращення функціонування її підрозділів, вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює її діяльність.

У рамках зазначеної оптимізації діяльності надзвичайно актуальним є підвищення ефективності протидії корупції як вкрай негативному чиннику, без перебільшення — ганебному явищу, яке гальмує вітчизняний соціальний, економічний розвиток.

Упродовж останніх років протидія корупції заслужено посіла одне з провідних місць серед явищ, до яких прикута увага як науковців, так і правотворців, як державних службовців усіх рівнів, так і громадськості.

Важливість ефективної протидії корупції в Державній прикордонній службі України обумовлена не лише економічними, а й політичними чинниками. Адже налагодження ефективної протидії корупції у прикордонній службі дасть можливість не тільки збільшити надходження до державного бюджету, знизити загальні корупційні тенденції, а й змінити сприйняття України особами, що перетинають державний кордон, як держави, для якої

характерний високий рівень корупції на сприйняття України, як держави, в якій корупцію якщо і не подолали, то суттєво її обмежили.

Сформулюємо пропозиції щодо оптимізації адміністративно-правового регулювання протидії корупції в Державній прикордонній службі України.

Проблематику адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців у цілому і службовців Державної прикордонної служби України зокрема тією чи іншою мірою розглядали такі науковці, як В. Авер'янов, А. Агапов, О. Бандурка, Ю. Білоусов, М. Гацко, В. Кісель, М. Макухіна, В. Шликов. Питання протидії корупції адміністративно-правовими методами освітлювали М. Ю. Бездольний, В. О. Белік, А. В. Гайдук, І. П. Голосніченко, В. О. Завгородній, В. І. Литвиненко, М. В. Маринюк, М. І. Мельник, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак та ін. Водночас комплексні дослідження адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в діяльності прикордонної служби, які б відповідали потребам часу, наразі відсутні, що породжує необхідність вивчення означеної проблематики.

У процесі виконання найважливіших функцій щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні органи охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини), як первинні структурні одиниці Державної прикордонної служби України, стають суб'єктами не лише адміністративних, а й інших суспільних відносин. У своїй діяльності органи охорони державного кордону керуються Конституцією України [1], Законом України “Про державний кордон України” [2] та “Про Державну прикордонну службу України” [3], іншими законами, підзаконними нормативно-правовими актами.

Відповідно до Закону України “Про Державну прикордонну службу України” до функцій останньої належать, зокрема, такі [3, 2]:

- “здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;
- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;
- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;
- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах про-

пуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду”.

Зазначені функції передбачають наявність фізичних можливостей отримання службовцями та працівниками Державної прикордонної служби України неправомірної вигоди. Так, відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” неправомірною вигодою є “грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав” [4]. Звісно, проблема корупції, як явища, не вичерпується отриманням неправомірної вигоди. Її поняття значно ширше. Оскільки наразі існує чимало визначень корупції і генерування нового не входить до завдань нашого дослідження, ми погоджуємось з відомим дослідником адміністративно-правових засад протидії корупції В. І. Литвиненком у тому, що “корупція — це збірне поняття, яке відображає негативне соціально-правове явище, є елементом організованої злочинності, що полягає у використанні посадовою особою наданих державою повноважень та можливостей, пов'язаних із використанням службового становища для забезпечення власного інтересу або інтересу третіх осіб шляхом отримання від фізичних або юридичних осіб матеріальних або нематеріальних благ” [5, 37–38].

У свою чергу існує ряд поглядів та підходів до подолання корупції. Одні науковці говорять про запобігання корупції, більш того, провідний закон, що регулює заходи, спрямовані на усунення корупції, має назву “Про запобігання корупції”, інші є прихильниками широкого підходу до розв'язання проблеми корупції і наполягають на необхідності саме протидії. З огляду на комплексну природу корупції, як негативного соціально-правового явища, доречно погодитись з необхідністю саме протидії, а не запобігання чи уникнення корупції. Лише протидія корупції на всіх її рівнях, в усіх органах державної влади, службах охорони порядку, закону, державного кордону дасть можливість підвищити доходи держави, благополуччя законослухняних громадян, знизити несправедливу та незаконну складову майнового розшарування населення, збільшити довіру народу до державних органів і до держави в цілому, підвищити міжнародний престиж України тощо.

На сьогодні протидія корупції в Україні регулюється Законом України “Про запобігання корупції”, профільними законами, наказами та іншими внутрішніми нормативно-правовими актами органів державної влади. У ст. 3 Закону України “Про запобігання корупції” наведено перелік суб'єктів, на яких розповсюджується його дія [4]. Військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України у згаданому переліку відсутні. Водночас у п. 7 ст. 14 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” зазначається: “На військовослужбовців Державної прикордонної служби України, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України “Про запобігання корупції” [3]. Окрім того, в п. 3 ст. 15 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” з метою попере-

дження корупції передбачено ряд обмежень як для військовослужбовців, так і для працівників Державної прикордонної служби України, зокрема, їм “під час здійснення прикордонного контролю забороняється [3]:

- 1) приймати будь-які предмети (речі) від будь-яких осіб та передавати предмети (речі) будь-кому, якщо інше не встановлено законодавством України;
- 2) надавати будь-кому інформацію про осіб, транспортні засоби, вантажі, що переміщуються через державний кордон або через контрольні пункти в'їзду – виїзду, якщо інше не передбачено законом;
- 3) надавати переваги в перетинанні державного кордону або в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї особам, транспортним засобам та вантажам;
- 4) мати будь-які особисті засоби зв'язку, що не належать Державній прикордонній службі України та не входять до предметів екіпірування прикордонного наряду;
- 5) мати при собі грошові кошти понад розмір, встановлений центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону”.

Особливість ситуації полягає в тому, що, відповідно до Закону України “Про Державну прикордонну службу України”, загальна чисельність Державної прикордонної служби України становить 53000 осіб, у тому числі 45000 військовослужбовців [3, 6]. Відповідно кількість працівників Державної прикордонної служби України становить 8000 осіб. Таким чином, стосовно військовослужбовців Державної прикордонної служби України застосовуються і обмеження, передбачені п. 3 ст. 15 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”, і обмеження, встановлені Законом України “Про запобігання корупції”, тоді як на працівників Державної прикордонної служби України розповсюджуються лише обмеження, передбачені п. 3 ст. 15 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”. В результаті такої правової колізії антикорупційне регулювання діяльності безпосередньо працівників Державної прикордонної служби України видається недостатнім. З метою усунення цього недоліку доцільним буде викласти п. 7 ст. 14 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” у такій редакції:

“На працівників та військовослужбовців Державної прикордонної служби України, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України “Про запобігання корупції”.

Таке доповнення дасть можливість як усунути зазначену прогалину, так і уникнути надмірного захаращення чинного законодавства подвійними нормами, оскільки Закон України “Про запобігання корупції” вже містить доволі потужний інструментарій, дублювання якого в Законі України “Про Державну прикордонну службу України” видається недоречним.

Отже, адміністративно-правове забезпечення протидії корупції належить до пріоритетних напрямів діяльності законотворців, оскільки корупція є

системним негативним соціально-правовим явищем, що шкодить економіці, гальмує суспільний розвиток, знижує рівень довіри населення до влади. Специфіка діяльності військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України призводить до наявності великої кількості корупційних ризиків. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в Державній прикордонній службі України ґрунтується в тому числі на Законах України “Про запобігання корупції” та “Про Державну прикордонну службу України”. Водночас, з огляду на наявність в Державній прикордонній службі України як військовослужбовців, так і працівників, деякі положення згаданих законів потребують доопрацювання. Внесення запропонованого доповнення до Закону України “Про Державну прикордонну службу України” дасть змогу усунути наявну прогалину, оптимізувати правове регулювання протидії корупції, покращити ефективність функціонування Державної прикордонної служби України.

Джерела

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>
2. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-XII [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>
3. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: МП “Леся”, 2015. 491 с.

На основі аналізу досліджень проблеми протидії корупції та існуючих прогалин у законодавстві автором запропоновано деякі зміни до законів України, покликані покращити правове регулювання протидії корупції.

Based on the analysis of research on the problem of countering corruption and the existing shortcomings in legislation, the author suggests some changes to the laws of Ukraine, designed to improve the legal regulation of countering corruption.

Основываясь на анализе исследований проблемы противодействия коррупции и существующих недостатках законодательства, автор предлагает некоторые изменения в законы Украины, призванные улучшить правовое регулирование противодействия коррупции.

Надійшла 27 жовтня 2017 р.

В. О. ВЕКЛИЧ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КОРУПЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 18–25

*Venient annis
Saecula seris, quibus Oceanus
Pateat Telus, Tiphysque novus
Delegat orbis; nec sit terris
Ulthima Thule*

Луцій Анней Сенека [12].

Правові засади протидії корупції є визначальними щодо антикорупційного законодавства України. Разом з тим сучасні тенденції у розвитку корупції відзначаються динамічністю і системністю. Фактична сторона цього виду суспільних відносин попри їх деструктивний характер значною мірою відображається у використанні законодавчих приписів при здійсненні корупційних діянь, а також розширенні можливостей для реалізації неправових інтересів учасників суспільних відносин. Саме тому вагомого значення набуває проблема системного аналізу законодавства як на стадії його розробки, так і на етапах правореалізації і правозастосування. Динаміка суспільних відносин при цьому має розглядатись як визначальний чинник щодо протидії корупції. Стан цієї динаміки повинен виступати як основний критерій щодо визначення ефективності протидії корупції у країні.

Серед сучасних вітчизняних учених, які займаються дослідженням відповідної проблематики, можна виокремити таких як О. Г. Боднарчук [2], В. І. Литвиненко [5], І. М. Осика [11], С. С. Рогульський [7], К. М. Рудой [8], С. С. Серьогін [9], М. І. Хавронюк [11], О. С. Хмара [11], Т. Г. Яцків [11]. Іноземні фахівці, які досліджували різні особливості корупції у контексті варіативності їх проявів, представлені різними вченими, з-поміж яких можна виділити Т. Я. Хабрієву [10], Ксізі Ліу [17] та Яна-Еріка Лейна [16].

Сучасні підходи до вивчення дієвості правового регулювання протидії корупції вимагають відходу від стандартних шаблонів і урахування діалектичних взаємозв'язків, а також динаміки суспільних відносин: “Нині, як ніколи, очевидно, що самостійне мислення, уміння думати є чи не основною ознакою

відповідальної людини. Але мислення виступає лише інструментом розуміння й усвідомлення свого буття. Цим інструментом, який вимагає постійного вдосконалення, потрібно ще правильно користуватися. Бо життя має сенс, коли воно розумне, тобто осмислене і осмислюється” [4, 56].

В. І. Литвиненко зазначає: “З моменту здобуття нашою державою незалежності Президентом України, керівництвом країни корупція розглядалася як пряма загроза національній безпеці, реалізації української економічної моделі розвитку держави, підтримці стабільності і злагоди в країні” [5, 263]. У контексті цього дослідження вагомим є передусім визначення предмета і об’єкта боротьби з таким явищем, як корупція. Тож тут предметом виступатимуть суспільні відносини, які виникають у суспільстві у контексті реалізації корупційних діянь. Об’єктом є самі корупційні діяння або ж процеси, що виникають у суспільстві у зв’язку з поширенням і утвердженням корупції у різних сферах громадського, суспільного і державного життя. При цьому за умови значних масштабів поширення корупції, що можна побачити на прикладі багатьох пострадянських країн або країн африканського регіону, доречним є вести мову про корупційне середовище (що визначається значними масштабами поширення корупції у суспільстві, а також особливостями сприйняття корупції самими громадянами [14, 9]).

В Україні визначення корупції було закріплено на законодавчому рівні, де вказується: “Корупція — використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону України “Про запобігання корупції”, наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей” [6].

На теоретичному рівні було розроблено чимало визначень корупції, які подекуди можуть суперечити одне одному, що було доволі докладно опрацьовано у дослідженні О. Боднарчука [2, 50–95]. При цьому слід відзначити, що сама специфіка корупції за умови її поширення серед значних прошарків населення полягає у її багатоаспектному вираженні у різних формах і на різних рівнях державного і суспільного життя. При цьому вияви корупції (навіть якщо вони набувають системного характеру) в діяннях посадових осіб, яких перелічено у законодавстві, є лише об’єктивованим елементом корупції (як масштабного явища), що сприймається за належне громадянами країни, які, своєю чергою, не схильні вживати дієвих заходів щодо протидії (без урахування вимог етики, моралі й забезпечення “порядності” як режиму суспільних відносин, що є оптимальним для цих громадян).

Китайський науковець Ксізі Ліу (Xizi Liu) у своєму дослідженні відзначає, що “багатьма вченими при розгляді концепту корупції віддається перевага визначенню, запропонованому Світовим банком: “Корупція є зловживанням державною (авт. — дослівно “публічною”) владою для особистого зиску. По-

дібним до корупції є зловживання державною (авт. — дослівно “публічною”) владою задля особистої вигоди” [17, 172].

Натомість у нещодавно проведеному в Сербії дослідженні зазначається: “Замість того, щоб назвати всі види неналежної економічної поведінки у державному секторі “корупцією”, краще фокусуватися на специфіці щодо кожного конкретного випадку. Якщо це корупція, а не поодинокі розкрадання або груповий патронаж, то чи йдеться саме про хабар? Якщо це питання загального співвідношення на зразок симбіозу, як при кумівстві або фаворитизмі, то доречніше вести мову про ці явища безпосередньо, ніж відносити їх до “корупції” [16, 160]. Але у якості категорії саме під “корупцією” тут доречніше розглядати відповідну групу діянь, що характеризуються такою формою вираження і приблизно співвідносним рівнем шкоди для суспільних відносин на державному і громадському рівнях (з-поміж ключових ознак яких можна виокремити “зловживання владою або посадовим становищем” і “наявність особистого зиску або вигоди”). При цьому вагомим чинником використання тут категорії “корупція” є особливості практичної діяльності, а також адміністративно-правового регулювання, що покликані забезпечувати ефективність протидії у цій сфері.

З-поміж напрацювань сучасних пострадянських вчених доречно згадати міркування, які навела Т. Я. Хабрієва: “У цілому не можна не відзначити недосконалість відомих трактувань корупції. Корупція вже давно не зводиться до різного виду хабарництва і зловживань. Вона охоплює такі види правопорушень, як корупційний лобізм, корупційний фаворитизм, корупційний протекціонізм, незаконний розподіл і перерозподіл суспільних ресурсів і фондів, незаконна підтримка і фінансування політичних структур (партій тощо), вимагання, надання пільгових кредитів, замовлень, корисливе зловживання владою або посадовим становищем тощо” [10, 26–27]. Як можна побачити з практики, ці й подібні правопорушення не знаходять свого адекватного відображення при законодавчому регулюванні суспільних відносин.

С. С. Рогоульський, досліджуючи причини корупції, дає таке визначення: “Причина корупції” — це конкретні обставини, на основі яких виникають (вчиняються) корупційні діяння” [7, 16].

Для нас з теоретичної точки зору є особливо доречною думка, що її у контексті протидії корупції навів С. С. Серьогін: “До уваги часто не береться середовище, що породжує корупційні дії (недосконалість нормативно-правової бази, неоднозначність службових обов’язків посадовців, дублювання повноважень у сфері публічного управління тощо)” [9, 12].

Таким чином, при опрацюванні різних проблем, що пов’язані з “попередженням”, “протидією” або “боротьбою” з корупцією, часто робиться наголос на певних її виявах, що за значних масштабів поширення не є адекватним з практичної точки зору. Саме тому різні концепції і моделі протидії корупції, що знаходили відображення й у законодавстві, у підсумку зазнали невдачі з об’єктивним зростанням рівня сприйняття корупції у суспільстві. Саме тому на теоретичному рівні доречно використовувати поняття “корупційне се-

редовище”, обсяг якого є значно ширшим, ніж звичного терміна “корупція”. У цьому контексті подекуди трапляються згадки про “бізнес-середовище” або “інформаційне середовище”, що зазнають “впливу корупції”, хоча, з практичної точки зору, є очевидним, що за масштабів поширення корупції у деяких пострадянських країнах подібний “вплив” набуває системного характеру. Це зумовлює ефективність протидії законодавчо закріпленим заходам, що мають вживатися для боротьби з корупцією.

При розгляді корупційного середовища слід враховувати, що в нашому випадку воно розвивається за умов цивілізаційного занепаду, ознаками якого з точки зору напрацювань видатного британського дослідника Едварда Гіббона, є [13, 125–126; 15]:

1. Занепад гідності, а також святості сім’ї і дому.
2. Високий рівень оподаткування.
3. Превалювання “хліба і видовищ” як розваг.
4. Постійно зростаючий пошук задоволень, декадансу і аморальності.
5. Значне нарощування військової потуги.
6. Слабке керівництво (“лідерство”).
7. Занепад індивідуальної відповідальності.
8. Релігійне відступництво (апостасія).

Загальносоціальні тенденції також значно впливають на корупційне середовище і заходи, які вживаються задля забезпечення протидії його розвитку. Зокрема, у контексті нормативних періодів універсального епохального розвитку Т. Бельська розглядає такі особливості:

1. “Інволюційні: домінантним є процес соціалізації, за якого панують соціальна злагода і влада законів; люди готові жертвувати своїм добробутом в ім’я сім’ї або країни; для соціуму характерним є становище, коли буття визначає свідомість; суспільні правила і норми резонують зі спільними віруваннями; соціальне визначає індивідуальні психологічні особливості” [1, 65].

2. “Еволюційні: домінантним є соціальний контроль; свідомість детермінує та формує буття; переважають персональні інтереси та пристрасті; індивідуальні психологічні особливості детермінують соціальні процеси, явища й інститути” [1, 65].

При розгляді корупційних тенденцій доцільним, з практичної точки зору, є використання філософської спадщини України. Зокрема, Ю. Липа зазначає: “Головним завданням міцної державності є дбання про те, щоб кожен її громадянин був на своїм місці, щоб там, де може вказати якнайбільшу продуктивність, а в противному разі — це анархія, змішання і упадок держави як недоцільної”, що виражається у вигляді “забави в марнотратство крові” на противагу “доцільності духовної господарки” [3, 27].

Таким чином, у контексті поточних особливостей України і глобалізаційних чинників доречно вести мову про “корупційне середовище”, під яким слід розуміти сукупність політичних, соціальних, технічних, економічних передумов, які об’єктивно зумовлюють поширення корупції у державі й суспільстві, виражаючись у ціннісній дезорієнтації суспільства, що опосередковано має

своїм наслідком різні зловживання передусім у сфері державного регулювання, знаходячи відображення у корозії суспільних відносин також у різних сферах громадського життя, зумовлюючи соціальну апатію і відтворення корупції як засобу самозбереження учасників суспільних відносин (або засобу реалізації особистих неправових інтересів) з порушенням законодавчо окреслених процедур, а також з руйнацією етичних і моральних засад суспільства, що відображається у недотриманні принципів права (нівелюванні верховенства права) і зумовлює деградацію (вичерпання) політичних, людських, фінансових, економічних, правових та інших ресурсів з подальшим занепадом державності або її знищенням.

Розвиток корупційного середовища залежить від сукупності чинників, які є домінантними щодо суспільних відносин у цілому. Також слід виокремити наявність особистого інтересу як визначального щодо розвитку корупційних відносин у суспільстві й країні. При цьому уявлення щодо корупції як засобу задоволення особистих інтересів, стаючи домінантними серед значної частини населення країни, у підсумку можуть призводити до негативних і особливо деструктивних наслідків, виражаючись у практичній діяльності громадян. У подальшому це призводить до корозії суспільних відносин, має негативний системний вплив на різні аспекти життєдіяльності суспільства — сфери, у яких доводиться здійснювати практичну діяльність, що дає змогу забезпечувати нагальні потреби цих індивідів, а також їх розвиток.

Збереження України вимагає чіткого визначення особливостей корупційного середовища, яке склалося у ній, а також його теоретичного відображення задля вироблення дієвого механізму протидії. Це стосується і засад, принципів й критеріїв ефективності окремих елементів цього механізму.

У контексті адміністративно-правового регулювання під “корупційним середовищем” видається доцільним розуміти усю сукупність суспільних відносин, які складаються у соціумі (як між громадянами держави, юридичними особами, так і між ними й іноземними контрагентами) з приводу реалізації протиправних корупційних інтересів їх учасників, що прямо або опосередковано впливає на реалізацію адміністративних функцій юридичними особами держави (а також, за необхідністю, приватної форми власності) або на можливості для функціонування таких юридичних осіб.

У наш час слід вказати на практичну недоцільність прив’язки корупційного середовища і, зокрема, окремих корупційних діянь виключно до адміністративних органів державної влади. Останнє вказує лише на інерційність наукової думки, виступаючи також своєрідним гальмом стосовно ефективного регулювання суспільних відносин, які виникають у зв’язку з корупційними діями. Це набуває особливої наочності у контексті функціонування юридичних осіб приватної форми власності, а також громадських організацій, де вияви корупції і неправового впливу можуть набувати не менш загрозливих масштабів.

Співвідношення механізму і системи протидії корупції значною мірою вимагає теоретичного окреслення сфер, які підлягають впливу (зокрема, в адміністративно-правовому вираженні), а також теоретичного обґрунтування як

внутрішньосистемної взаємодії при здійсненні регулювання, так і визначення дієвості впливу на системному рівні (сфери впливу, а також адекватність форм, методів, заходів, які вживаються при правореалізації).

З цього приводу представник “Transparency International Україна” А. Марусов сказав: “Існує законодавство, але його реалізація зайшла у глухий кут. Є деякі установи, але вони не працюють незалежно одна від одної” [18]. Таким чином, можна констатувати, що боротьба з корупцією вже в наш час об’єктивно не може бути дієвою за умови ситуативного вжиття окремих заходів при ігноруванні корупційного середовища як такого.

Отже, подальший розвиток системи протидії корупції має відбуватися з урахуванням усієї системи чинників, які зумовлюють виникнення і поширення цього явища у суспільстві, а також аспекти його самозбереження за допомогою адміністративних (зокрема, політичних), соціальних, технологічних, економічних, інституційних та інших засобів. У підсумку саме корупційне середовище часто може ставати визначальним чинником щодо забезпечення ефективності тих чи інших інструментів правового регулювання, які використовуються належними суб’єктами задля впливу на суспільні відносини, що пов’язані з корупцією як в Україні, так і за кордоном.

Вагомим чинником протидії корупції має стати сама громадськість України, але “спеціальних вимог до ініціаторів громадської антикорупційної експертизи закон не встановлює. Головне, аби громадські інституції були готові сформулювати аргументований висновок щодо наявності корупціогенних чинників, їх впливу на суспільні відносини, що врегульовуються конкретним нормативно-правовим актом у відповідній сфері, та надати конкретні рекомендації щодо усунення таких корупціогенних чинників” [11, 11]. Тобто постає питання щодо зацікавленості громадян (за умов сукупності інших негативних факторів) дійсно сприяти протидії корупції. Останнє залежить як від їх поінформованості, так і від наявності дієвих інструментів (зокрема, адміністративно-правових), які мають бути придатними до застосування задля досягнення реального ефекту (тобто такого стану суспільних відносин, який характеризується “порядністю”, а також мінімальним рівнем виявів корупції).

Розроблення нормативно-правового визначення “корупційного середовища” за умов поточного стану української держави, а також комплексу проблем, що охоплюють суспільство, потребує залучення і використання інформаційного потенціалу різних напрямів науки, аби адекватно відобразити усі особливості корупції (зокрема, умов її виникнення, існування і самозбереження), подолання якої (а заразом збереження української державності) потребує комплексного впливу і адекватної протидії не лише з боку органів державної влади, а й активного залучення громадянського суспільства загалом і, зокрема, самих громадян держави. Якщо цього не буде здійснено, деструктивні тенденції з необхідністю будуть зумовлювати вичерпання ресурсного потенціалу країни, деградацію людського потенціалу (зокрема, демографічну) і в підсумку — зникнення України з політичної мапи світу.

Джерела

1. Бельська Т. В. Держава і громадянське суспільство в концепті універсального епохального циклу // Публічне урядування: збірник. 2016. № 2. С. 59–68.
2. Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України: монографія. К.: Центр уч. л-ри, 2016. 462 с.
3. Гринів О. Історична місія України: геополітичний і моральний виміри (роздуми про теоретичну спадщину Юрія Липи) / Олег Гринів // Наука і суспільство. 2015. № 5/6. С. 22–29.
4. Кушерець В. Шевченко проти сучасної імперії / Василь Кушерець. К.: Знання України, 2016. 107 с.
5. Литвиненко В. І. Протидія корупції в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. К.: МП “Леся”, 2015. 472 с.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 01.02.2017).
7. Рогульський С. С. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право”. К., 2005. 19 с.
8. Рудой К. М. Запобігання корупції як напрямок забезпечення міжнародної безпеки // Правова держава. 2015. № 19. С. 69–73.
9. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Х., 2010. 19 с.
10. Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции : материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. М. Цирин. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юрид. фирма “Контракт”, 2012. С. 23–35.
11. Як провести громадську антикорупційну експертизу?: метод. рекомендації / О. С. Хмара та ін.; за заг. ред. О. С. Хмари. 2013. 40 с.
12. Ancient Prophecy: Encyclopedia of Prophecies of People of Eastern Hemisphere [Електронний ресурс] / Ed. by Wallace (“Mad Bear”) Anderson, “Blue Otter”. Cabool, Missouri: 2004. 266 p. URL: <http://www.prophecykeepers.com/restricted/pk1/data/ANCIENT-PROPHECY-EBOOKS/prophecyonecd.pdf>
13. Coll A. R. Edward Gibbon’s History of the Decline and Fall of the Roman Empire / Alberto R. Coll // The Political Science Reviewer. 1986. Vol. 16. № 1. P. 97–126.
14. Corruption Perception Index 2016 // Transparency International: the global coalition against corruption. Berlin: “Transparency International” International Secretariat, 2017. 12 p.
15. Gibbon E. The History of The Decline and Fall of the Roman Empire: in 6 vol / Edward Gibbon, Esq. Vol. 2. London: 1789. 1130 p.
16. Lane J.-E. Corruption: A New Analysis / Jan-Erik Lane // Open Journal of Political Science. 2017. № 7. P. 157–169.
17. Liu X. Z. A Literature Review on the Definition of Corruption and Factors Affecting the Risk of Corruption / Xizi Liu // Open Journal of Social Sciences. 2016. № 4. P. 171–177.
18. Schramade K. De corrupte contrarevolutie in Oekraïne [interview] [Електронний ресурс] / Krijn Schramade // Follow the Money. 2017. URL: <https://www.ftm.nl/artikelen/de-corrupte-contrarevolutie-in-oekraïne?share=1> (дата звернення: 05.02.2017).

Протидія корупції вимагає не лише взяття політичних заходів, законодавчого закріплення відповідних механізмів, а й належного вивчення особливостей умов застосування інструментів щодо протидії корупції. Якщо цієї умови дотримано не буде, реальна протидія буде нездійсненим ідеалом, який задекларовано у нормативно-правових актах, але суперечить практиці, з якою стикаються громадяни держави й іноземці.

Countering corruption requires not just adoption of policies and preventive legislative mechanisms, but also proper research of conditions of the tools required in order to counter corruption. In case if this condition is not met there will be no way to enforce those standards outlined in legal acts, yet staying contrary to the practice faced by citizens of the state and foreigners. Those are the main points to implement the term "corruptional environment" regarding law regulations.

Противодействие коррупции требует не только принятия политических мер, законодательного закрепления соответствующих механизмов, но и надлежащего изучения особенностей условий применения инструментов по противодействию коррупции. Если это соблюдено не будет, реальное противодействие будет оставаться неосуществимым идеалом, который задекларирован в нормативно-правовых актах, но противоречит практике, с которой сталкиваются граждане государства и иностранцы.

Надійшла 14 квітня 2017 р.

О. М. КАПЛЯ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАД (ПРИНЦИПІВ) КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 26–31

Ця проблема має своїм підґрунтям вічне, протягом багатьох століть відоме науці протистояння природного і позитивного права. Для концепції кримінального процесу ця проблема не менш значуща, ніж для матеріально-правових проявів права.

Будь-які принципи і процедурні норми, внесені до процесу волею законодавця, не будуть працювати (законодавство піде в одну сторону, а правозастосування — в іншу), якщо принципи процесу не будуть сприйняті як ідеали правової державності й однією, й іншою стороною — і державою, і її громадянами.

Вельми значущими у цьому сенсі вбачаються широкі громадські дискусії з проблем смертної кари, про участь засідателів у процесі тощо, відродження релігійних основ моральності, держави і права, публікації робіт західних і до-революційних філософів, правознавців.

Стан наукової проблеми в цілому, зважаючи на принципи права, влучно, на наш погляд, окреслила Т. Н. Нешатаєва: “Лише в разі, якщо загальновизнаний принцип права припинить бути загадкою для суддів, стане доступним і відомим джерелом права і буде слугувати захисту конкретної людини, можна вважати, що судова реформа відбулася, а в державі склалася незалежна і справедлива судова влада” [1]. Засади (принципи) кримінального процесу як визначальна категорія привертає увагу науковців різних галузей правової науки. У цій сфері відзначаємо праці таких авторів, як М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредлі, В. Сорокін, В. Карташов та ін.

При оцінюванні ролі принципів юридичного процесу неминуче постає питання про “ідеальне і реальне”. У спеціально-юридичному аспекті воно стає питанням про співвідношення принципу процесу і процесуальної норми, про способи втілення принципу в процесуальному законодавстві, про нормативність або обов’язковість процесуального принципу та ін. Спробуємо послідовно обговорити кожну з поставлених проблем.

По суті, ця проблема є вічним, протягом багатьох століть відомим науці протистоянням природного і позитивного права. Для концепції криміналь-

ного процесу ця проблема не менш значуща, ніж для матеріально-правових виявів права. “Хоча дійсно ця проблема (співвідношення природного і позитивного права) в своїй основі є філософською, вона стає важливою і для теорії права, особливо в своїх практичних аспектах. Інакше кажучи, визначення та зміст природного права, його співвідношення з законами, проблема пріоритетів у правових спорах, природне або позитивне право та ін. — це дійсно сфера перетину наукових інтересів філософії та теорії права”.

Коротка ще історія українського парламентаризму й інституту президентства вчить, що процесуальне законодавство, незважаючи на всі проголошені Конституцією принципи “загальнолюдського” права, в повній мірі страждає хворобами лобізму, кон’юнктури, політичної і групової обумовленості та ін.

У результаті спостерігається протиріччя, що призводить до висновків про можливість непокори, опору нормам закону.

Якщо мати на увазі обов’язковість принципів процесу, які прямо зазначені в Конституції України, то важко погодитися з думкою, що виражені наукою принципи “стають обов’язковими ... як для пересічного учасника кримінального процесу, так і для законодавця”. Справа тут полягає саме в тому, що для пересічного учасника процесу обов’язковими є принципи не абстрактного, а конкретного процесу, врегульованого системою чинних кримінально-процесуальних норм, а не системою наукових поглядів. Інакше зникає межа між поняттями наукового дослідження і правового регулювання.

Теорія правової державності робить правими прихильників не цієї, а протилежної точки зору, яка в період панування юридичного позитивізму здавалася, щонайменше, дивною. Гуманітарні принципи, загальносоціальні пріоритети, втілені у принципи юридичного процесу, повинні визнаватися нормативними, тобто володіти властивістю юридичної обов’язковості більше за всі інші норми і правила.

Проблема в разі такого визнання повертається іншим боком: при декларуванні та застосуванні обов’язковості принципів юридичного процесу, чи мають вони одночасно і властивість нормативності? Адже Конституція серед інших закріплює і принцип пріоритету міжнародного договору і міжнародного права. Інакше кажучи, якщо принцип “не є нормативним” або “не володіє чіткою нормативністю” з точки зору внутрішньої правової системи, він може міститися у нормах міжнародного права, набуваючи тим самим справжнісіньку нормативність відповідно до наведеного положення Конституції. Інша справа, що кримінальний процес, як власне і будь-який інший вид юридичного процесу, повинен у правовій державі набувати все більш “оціночного характеру”, вчитися насамперед виходити із загальногуманітарних принципів як права, так і процесу, виявляти більше ініціативи у встановленні та визнанні такими, що не відповідають принципам тих чи інших процедур, що суперечать цим принципам. На жаль, для досягнення стану справ, що відповідав би правовій державності та “правовому” юридичному процесу, ще дуже далеко. Більшою мірою в “оціночній” судовій діяльності досягли успіху міжнародні організації та суди з прав людини — Суд Європейського Союзу, Суд першої

інстанції в Люксембурзі, а передусім — Європейський суд з прав людини в Страсбурзі, який діє у рамках Ради Європи.

Прикладів такої діяльності міжнародних судів безліч. Один з них — справа Санчес-Рейсс проти Швейцарії (№ 107) 9 Е.Н.Р.Р.71, що розглядалася Європейським судом з прав людини в Страсбурзі 21 жовтня 1986 р. Наводимо рішення суду в короткому переказі. Громадянин Аргентини пан Санчес-Рейсс ... був заарештований у Лозанні і утримувався у в'язниці, поки уряд Аргентини порушував справу про його видачу зі Швейцарії ... Заявник скаржився як на характер процедури, по якій розглядалися його клопотання про звільнення, так і на затримки у розгляді. ... Насамперед він скаржився, що не міг звернутися безпосередньо до суду. ... Оскільки пан Санчес-Рейсс заявив, що заперечує проти своєї видачі, Федеральний суд мав виключну компетенцію прийняти рішення про його звільнення. Хоча в правовому плані клопотання було адресоване тільки Федеральному суду, на практиці — за Законом 1981 р. — воно спочатку надійшло до Управління федеральної поліції, яке розглянуло його і затвердило висновок. ... Пан Санчес-Рейсс стверджував, що повинен мати можливість заперечити проти висновку Управління, який є негативним, оскільки сама його наявність передбачає відмову адміністративного органу звільнити заявника. Водночас він скаржився на те, що не мав можливості з'явитися до суду за законом або за своїм клопотанням, щоб представити докази на користь свого звільнення. ... Відсутність будь-яких контактів з судом, заявив він, несумісне з природою *habeas corpus*. ... Уряд оспорював наявність будь-якого права особистої явки на підставі комплексного тлумачення ст. 5 ... і у зв'язку з цим посилався на прецеденти суду... Згідно з позицією уряду позбавлення волі особи, щодо якої проводиться процедура видачі, є мірою міжнародного співробітництва, тому конкретне становище особи має вторинне значення. На думку суду, у цьому випадку п. 4 ст. 5 вимагав, щоб пану Санчес-Рейсс було так чи інакше дозволено скористатися змагальною процедурою. Надання йому можливості зробити письмові зауваження щодо висновку Комісії було б відповідним засобом, але ніщо не показує, що така можливість йому пропонувалася. Проте він уже вказав у своєму клопотанні на обставини, які, на його думку, обґрунтовували його звільнення, але одне це ще не забезпечувало необхідної "рівності засобів": пізніше у висновку могло бути зроблено посилення на нові факти або норми права, що викликали б у затриманого реакції, критики чи навіть нові запитання, які Федеральний суд повинен був мати можливість прийняти до відома, перше ніж винести рішення. ... Можливість для затриманого "бути заслуханим особисто, а в разі потреби з використанням тієї чи іншої форми представництва" ... відноситься до числа основоположних процедурних гарантій, що застосовуються в питаннях позбавлення волі. ... Пан Санчес-Рейсс не отримав можливості скористатися справді змагальною процедурою. ... На думку суддів, виключно письмова процедура не задовольняє вимоги п. 4 ст. 5 Конвенції, навіть якщо зацікавлена особа має можливість користуватися послугами адвоката і оскаржити в компетентних судах законність свого затримання, ... тільки можливість для ув'язненого бути заслуханим осо-

бисто повністю відповідає цій нормі. В основі останньої лежить інститут *habeas corpus*, що, по суті, полягає в особистій явці до суду ... Інакше кажучи, особиста явка заявника до суду була необхідна Суд розглянув також питання, чи виконала швейцарська влада вимоги п. 4 ст. 5 про те, що питання має вирішуватися “невідкладно”. Затримки виникали, коли Управління федеральної поліції обробляло документи (21 і 20 днів) і коли питання знаходилося на розгляді суду (10 і 26 днів). Суд постановив (шість голосів проти одного), що при прямій відповіді на питання ці затримки є надмірними [2, 406–410].

Відомо, що наші суди, особливо першої інстанції, ще дуже і дуже рідко виявляють ініціативу щодо вирішення справи на основі “норм-принципів”. Хоча саме для таких ситуацій у Конституції проголошено пріоритет Конституції, її найвища юридична сила і пряма дія, а отже, застосовувати принцип Конституції, а не ту норму закону, що суперечить їй — обов’язок, а не право судді, іншого правозастосовувача в кримінальному процесі.

Проблема обов’язковості або необов’язковості, нормативності та ненормативності принципів кримінального процесу вимагає і необхідності з’ясування співвідношення принципу і норми права. Часто принцип і визначають через поняття норми. Так, В. Д. Сорокін зазначає, що норми розрізняють за конкретним змістом регульованих ними суспільних відносин. Перша група норм регулює питання загального плану. Зокрема, він відносить до них норми, що регулюють принципи процесуальної діяльності. А відтак, вони “є в тій же мірі обов’язковими для виконання” [3, 66]. Це, по суті, правильне твердження слід прийняти з двома поправками: 1) його слід розповсюдити на принципи будь-якого юридичного процесу або юридичного процесу в цілому; 2) принципи процесу радше більшою, а не тією самою мірою обов’язкові, ніж звичайні процесуальні норми. Саме така постановка питання відповідає європейському праву в галузі прав людини, як його розуміють усі члени Ради Європи, до яких належить і Україна.

Слід зазначити, що принципи процесу своєрідно співвідносяться з нормою як юридикотехнічним способом викладу вимог законодавства. У першому випадку процесуальний принцип може бути вербально виражений однією нормою, що міститься в одній статті процесуального акта. У другому — принцип може бути вербально виражений і в кількох статтях чи системі норм, але не бути сформульований як єдине правило. У третьому випадку процесуальний принцип може взагалі тільки матися на увазі, виходячи із загального змісту законодавства, або існувати у вигляді декларації в тексті міжнародного акта — таким є принцип забезпечення у кримінально-процесуальному законодавстві об’єктивно максимально можливої свободи особистості. Однак у всіх трьох випадках специфіка процесуальних принципів у тому, що вони ніколи не обмежені прямим способом вираження в законодавстві. “Вони ніби розчинені в праві, розлиті в ньому, пронизують собою всі або майже всі правові норми” [4, 102–103]. Принципи процесу незалежно від способу вираження не повинні бути деклараціями, які в цілому за посередництва процесуальних норм певним чином впливають на правозастосовчу діяльність. Вони є

нормами прямої безпосередньої дії і можуть бути реалізовані поза межами тих норм, що їх конкретизують [5, 54]. Більше того, наразі варто зазначити, що не “можуть”, а “повинні” реалізовуватися навіть поза нормами, що їх конкретизують.

Що ж стосується юридичної техніки вираження принципу в законодавчому акті, то В. М. Карташов з цього приводу зазначає: “Якщо юридичні норми є формально визначеними правилами поведінки з чітко обумовленою структурою (гіпотеза, диспозиція, санкція), то принципи такої структури не мають” [6, 52]. Можна було б дещо скоригувати цю думку, посилаючись на того самого автора: “У деяких випадках, щоб сформулювати певний принцип, потрібно проаналізувати значну кількість юридичних норм”. Це саме слід сказати і про виявлення триланкової структури норми-принципу: всі елементи наявні, тільки вони мають настільки ж загальний характер, як і сам принцип. Хіба диспозицію принципу змагальності в кримінальному провадженні не складає більшість норм кримінального процесуального права — всі “доказові” норми, правила про права і обов’язки учасників процесу, правила поведінки при проведенні слідчих дій і в судовому засіданні тощо? Хіба процесуальною санкцією цього принципу не є норми про підстави і порядок скасування рішення апеляційною та касаційною інстанціями? Вважаємо, що є. А тому проблема триланкової структури принципів кримінального процесу вирішується, на наш погляд, традиційно.

Отже, якщо поглянути на засади (принципи) кримінального процесу як на окремий об’єкт дослідження, можна виявити, що і самому принципу для його реалізації потрібні гарантії. Вони можуть бути виражені, як зазначалося, у нормативному закріпленні принципу у внутрішньому чи міжнародному законодавстві, у забезпеченні його процесуальними санкціями, нарешті, у закріпленні його у свідомості суспільства, посадових осіб, усвідомлені, а не нав’язані їх дотримання та реалізація.

В усякому разі, варто пам’ятати, що зміст будь-якого процесуального принципу проявляється крізь систему процесуальних норм. Настав час, коли наукові та громадські дискусії на цю тему будуть надзвичайно важливими. Про пріоритет і правовий характер норм природного права і про значення у зв’язку з цим принципів процесу багато говорилося і не тільки у цій праці. Однак слід з усією очевидністю визнати, що механізми втілення природного права у позитивне в нашій правотворчості, а тим більше у правореалізації, ще не відпрацьовані; і професійні учасники кримінального процесу, що представляють державу, і фізичні особи, і правосвідомість суспільства в цілому ще не готові до “оціночного” стилю юридичного мислення. Це становить глобальну проблему нашої правової (в тому числі і процесуальної) системи.

Отже, можна зазначити, що принципи кримінального процесу, як і будь-які принципи права, повинні мати властивість нормативності хоча б на рівні міжнародного права. Будучи втіленням природного права, але маючи позитивне вираження, принципи повинні стати містком між природним (неписаним) та позитивним (писаним) правом.

1. Нешатаева Т. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права [Электронный ресурс] // Хозяйство и право. 2004. № 5. URL: www.echr.ru/news/msg.asp?id=413&pg=5
2. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии. М., Будапешт, 1997. 452 с.
3. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972.
4. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. 311 с.
5. Тыричев И. В. Принципы советского уголовного процесса. М., 1983.
6. Карташов В. Н. Принципы правоприменительной деятельности // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений: Межвуз. темат. сб. Ярославль, 1981. 209 с.

Проаналізовано теоретичні проблеми реалізації засад (принципів) кримінального процесу при здійсненні кримінального провадження. Визначено шляхи вдосконалення реалізації принципів кримінального провадження. Принципи кримінального процесу, як і будь-які принципи права, повинні мати властивість нормативності хоча б на рівні міжнародного права. Будучи втіленням природного права, але маючи позитивне вираження, принципи повинні стати містком між природним (неписаним) та позитивним (писаним) правом.

An attempt was made to analyze theoretical problems of the implementation of the bases (principles) of the criminal process in the conduct of criminal proceedings. The ways of improving the implementation of the principles of criminal proceedings are determined. The principles of the criminal process, as well as any principles of law, should have the property of normativity at least at the level of international law. Being an embodiment of natural law, but having a positive expression, principles must become a bridge between natural (unwritten) and positive (written) law.

Сделан анализ теоретических проблем реализации основ (принципов) уголовного процесса при осуществлении уголовного производства. Определены пути совершенствования реализации принципов уголовного производства. Принципы уголовного процесса, как и любые принципы права, должны обладать свойством нормативности хотя бы на уровне международного права. Будучи воплощением естественного права, но имея положительное выражение, принципы должны стать мостиком между естественным (неписанным) и положительным (писанным) правом.

Надійшла 13 червня 2017 р.

С. А. ПОДОЛЯКА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 32–39

Досліджується механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні, зокрема — структурні елементи цього механізму. Аналіз досліджень вчених-адміністративістів, дає змогу окреслити структурний склад механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Протидія корупції на сьогодні є однією з основних завдань української держави, яку можна вважати необхідною умовою для подальшого суспільного розвитку, підвищення довіри населення до влади, становлення конкурентоспроможної економіки, входження України до числа розвинених країн. Протидія ж корупції в органах прокуратури вирізняється певною специфікою, яка зумовлена передусім особливим місцем прокуратури в інституційній системі протидії корупції в Україні, її функціональною природою та необхідністю забезпечення управління внутрішньою та зовнішньою складовою такої протидії.

Протидія корупції як адміністративна діяльність прокуратури здійснюється за допомогою відповідного механізму, який розкриває сутність та порядок здійснення такої діяльності у належній адміністративно-правовій формі. Обставини, якими обґрунтовуються актуальність і доцільність даного дослідження, доповнюються тим фактом, що, хоч і крізь призму науки адміністративного права, механізм адміністративно-правового регулювання в цьому чи іншому контексті був предметом дослідження багатьох науковців, однак, по-перше, в розрізі складових (елементів) такий механізм рідко набуває деталізованих досліджень, по-друге, наявні у доктрині напрацювання не відзначаються монізмом. Це підвищує науковий інтерес як до визначення елементів механізму адміністративно-правового регулювання загалом як категорії адміністративного права (та й загальної правової категорії), так і до розроблення таких особливостей у контексті звуженої діяльності — протидії корупції в органах прокуратури України.

Визначимо складові, що являють собою структуру механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Складові досліджуваної категорії є не лише науковою абстракцією, вони мають конкретний практично-прикладний вияв, оскільки є тими засобами, які визначають особливості, сутність та практичний вияв конкретних прикладних категорій, що врегульовані загальним і спеціальним законодавством та забезпечують реалізацію державної антикорупційної політики в діяльність органів прокуратури України та її елементів. Тому встановлення та наукове розроблення складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні має практичний ефект, що полягатиме у створенні теоретичних передумов для подальшої оптимізації системи адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України.

Систему механізму адміністративно-правового регулювання в цілому та його складові тою чи іншою мірою розкривали такі науковці: М. Ю. Бездольний, Л. Р. Біла, І. П. Голосніченко, З. С. Гладун, С. Т. Гончарук, С. В. Ківалов, Т. О. Коломoeць, С. О. Мосьондз, А. Р. Решетнік, С. Г. Стеценко, Х. П. Ярмачі та ін. Однак в міру плюралізму думок та необхідності більш детального встановлення особливостей вияву та характеристики складових досліджуваного поняття у більш вузькій сфері суспільного життя — протидії корупції в органах прокуратури України можемо резюмувати наявність доцільності здійснення нового комплексного дослідження за окресленим предметом.

Варто зазначити, що розрізнення елементів механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції впливає насамперед з праворозуміння даного поняття. Окрім того, механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні, будучи комплексною системною категорією, залежно від аспекту дослідження, може складатися з різних сукупностей елементів, з яких усі можуть бути притаманними досліджуваній системі.

С. Т. Гончарук зазначає, що структура механізму адміністративно-правового регулювання складається з адміністративно-правових норм, актів тлумачення й актів реалізації адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин [1, 23]. Аналогічний підхід до визначення елементів механізму адміністративно-правового регулювання використовує І. П. Голосніченко, зазначаючи, що структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [2, 14]. Таку саму позицію висловив Х. П. Ярмачі, відмінність якої від класифікації, що наведена вище, полягає у доповненні складу елементів системи адміністративно-правовими відносинами [3, 38]. По суті, правові відносини — це правовідносини, які врегульовані нормами права (у нашому випадку — адміністративними). Саме на суспільні відносини спрямована дія механізму адміністративно-правового регулювання, яка полягає у намаганні

підпорядкувати дії людей — учасників суспільних відносин правилам, що встановлені у законодавстві диспозитивним, імперативним чи імперативно-дискретним шляхом.

Поширення на ту чи іншу ситуацію у суспільних відносинах норм адміністративного права перетворює фактичні суспільні відносини у категорію правовідносин, учасники яких користуються суб'єктивними правами й обов'язками, а в нашому випадку прокурори — суб'єкти владних повноважень у наведених правовідносинах реалізують свої повноваження. Метою спрямованості механізму є підпорядкування поведінки осіб тим правилам, які відображені в нормі — екстраполяції норми на фактичні суспільні відносини. Однак, навіть якщо поведінка, яка підлягає під регулювання адміністративно-правовою нормою (співпадає з гіпотезою як структурним елементом норми права), не відповідає повністю чи частково вимогам законодавства, говорити про відсутність правовідносин та механізму адміністративно-правового регулювання загалом — немає підстав, адже така ситуація буде розцінюватися як порушення норм адміністративного чи іншого законодавства, що буде тягнути реалізацію інших засобів у механізми адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України.

Необхідно також підкреслити, що адміністративні правовідносини у механізмі за функціональною ознакою не є тим елементом, що зумовлює реалізацію норм права, а, по суті, виступають об'єктом впливу, на який, власне, і спрямований механізм. З іншого боку — функціональне призначення адміністративно-правових відносин у механізмі може бути розкрите як кінцевий результат та вимір вияву адміністративно-правової норми як положення законодавства. Тому питання, чи є адміністративно-правові норми елементами механізму адміністративно-правового регулювання механізму протидії корупції — особисте питання дослідників, яке впливає з філософсько-правової категорії бачення цього механізму і його складу. Як перший так і другий підхід є обґрунтованими та мають право на існування. Доречно відносити адміністративно-правові норми до складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України (та й у правовідносинах загалом), якщо не у даному підході, то, як мінімум, у підході, у якому механізм адміністративно-правового регулювання та його складові розкриваються крізь призму стадій.

В науці також існує підхід, відповідно до якого у механізмі адміністративно-правового регулювання виділяють такі згруповані види елементів [4, 24]:

- органічні (ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм та функціональні складові);
- функціональні (ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, які не є обов'язковими його елементами).

Погоджуючись із сутнісним визначенням видів, що наводяться, доцільно визначити їх як обов'язкові та факультативні елементи механізму адміні-

стративно-правового регулювання в органах прокуратури. Адже якщо формулювання “органічні” відповідає сутності означуваного виду, то у другому випадку, визначаючи певні елементи механізму адміністративно-правового регулювання як “функціональні”, більше спадає на думку визначення складових досліджуваної категорії крізь призму етапів його реалізації та їх характеристики як “субсидіарних”.

О. Д. Коломоєць висловлює позицію, відповідно до якої “до органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать [5, 3]:

- норми права — загальнообов’язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин;
- акти реалізації норм права — процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб’єктів адміністративного права;
- правові відносини — вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права”.

Така думка, безумовно, має право на існування, а такий поділ більшою мірою розкриває сутність дії механізму адміністративно-правового регулювання у суспільних відносинах, у нашому випадку — в адміністративно-правових відносинах у системі прокуратури України.

С. В. Ківалов, Л. Р. Біла до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносять: адміністративно-правові норми; реалізацію адміністративно-правових норм; джерела адміністративного права; адміністративно-правові відносини тощо [6, 102–103]. Звісно, реалізація адміністративно-правових норм як процес здійснюється за допомогою визначених елементів, кожен з яких має власний зміст. Тому, не заперечуючи такого вузького підходу (який є доволі лаконічним та вдалим), вважаємо за необхідне розкривати цей механізм за допомогою відповідних актів — актів правореалізації.

А. Р. Решетнік як представник широкого підходу до виділення елементів системи адміністративно-правового регулювання зазначав, що це поняття складається з норм адміністративного права, їх зовнішнього вираження — джерел адміністративного права; принципів адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно правових відносин; адміністративно-правового статусу суб’єктів адміністративного права; індивідуальних актів суб’єктів публічної адміністрації; форм діяльності суб’єктів адміністративного права; методів адміністративного права; адміністративно-правових режимів; адміністративних процедур; ефективності адміністративно-правового регулювання [7, 271]. Ці елементи вважаються науковцем частиною досліджуваного механізму. Відповідно, візьмемо до уваги, що поряд із вузьким підходом до визначення складу механізму адміністративно-правового регулювання існує відповідний широкий підхід, що включає у себе значно ширший перелік об’єктів. Останній підхід має сумнівну цінність, оскільки не дає можливості розкрити основну визначальну сутність такого механізму у його динамічній складовій крізь призму взаємодії норми та учас-

ників суспільних відносин. Однак існування даного підходу варто брати до уваги.

Д. І. Йосифович до основних складових елементів адміністративно-правового механізму протидії корупції відносить: “правовідносини у сфері протидії корупції як різновид суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх з відповідними суб’єктами протидії корупції; норми права, що визначають права та обов’язки суб’єктів протидії корупції; нормативно-правові акти, які регламентують різноманітні сторони протидії корупції і формують комплексне та універсальне антикорупційне законодавство; державні органи, що покликані протидіяти корупції у процесі своєї повсякденної діяльності; адміністративна відповідальність як складова адміністративного примусу, що застосовується до суб’єктів корупційних правопорушень за умови порушення ними вимог чинного антикорупційного законодавства України” [8, 119–120]. І хоча більш вузьке, спрощене розкриття елементів та сутності механізму адміністративно-правового регулювання корупції видається доречнішим, не можна оминати того аспекту, що її склад також становлять інституційні елементи та засоби забезпечення належного функціонування механізму. Останні виділені науковцем у контексті адміністративної відповідальності.

Відповідальність можна віднести до основних засобів забезпечення належного функціонування адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах прокуратури в Україні. Однак позиція деяких вчених щодо того, буцімто у прокуратурі України, як і в інших державних органах, елемент механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції ґрунтується виключно на інституті адміністративної відповідальності, видається сумнівною, адже остання також реалізується у багатьох інших правових інститутах, у тому числі приватно-правових, кримінально-правових тощо. Цивільно-правова, кримінальна, матеріально-правова відповідальності, до якої може бути притягнення прокурора, який вчинив корупційне правопорушення, також забезпечують реалізацію положень адміністративного законодавства.

Щодо інституційної складової, яка є невід’ємним окремим елементом механізму протидії корупції в органах прокуратури України, можна зазначити, що відповідна складова виявляється в поєднанні правових інститутів, органів та уповноважених посадових осіб, які реалізують положення адміністративного права, застосовуючи свою владну волю. Проте слід мати на увазі, що вона не є виключною й незамінною системою механізму правового регулювання, виходячи з наступного.

Наведене ґрунтується на основі, яку для прикладу розкривають С. Л. Лисенкова і В. В. Копейчикова, зазначаючи, що реалізація норм права — це різноманітний процес практичного здійснення правових вимог у діяльності тих чи інших суб’єктів [9, 210]; також “застосування норм права — це спрямована на реалізацію норм права і здійснювана у спеціально встановлених формах державно-владна, творчо-організуюча діяльність державних органів і уповноважених державою інших суб’єктів з метою вирішення конкретної справи

шляхом видання індивідуальних правових приписів (правозастосовчих актів)” [9, 212–213]; при цьому застосування норм права розуміється як особлива форма їх реалізації [10, 428]. Наведені автори та інші фахівці розрізняють такі форми реалізації норм права: додержання, виконання, використання та застосування норм права. Якщо виконання й застосування передбачають участь уповноваженого суб’єкта, то додержання полягає в утриманні від дій, які порушують положення адміністративного законодавства, або ж прийняті на їх основі адміністративно-правові акти в управлінській сфері, або вчинення дій, які становлять склад адміністративних корупційних правопорушень чи відповідних злочинів. Слід зазначити, що застосування, якщо його розуміти у наведеному підході, полягає у вирішенні конкретної справи юрисдикційного характеру. Прокуратура такими повноваженнями, за виключенням внутрішніх щодо працівників того самого органу, не наділена, тому більшою мірою саме дотримання й виконання будуть найбільш частішими формами реалізації повноважень органами прокуратури у сфері протидії корупції. Однак слід мати на увазі, що існують також підходи щодо ширшого розкриття поняття “виконання”, яке ототожнюється з розумінням реалізації як одного з видів актів як визначального елемента механізму протидії корупції в органах прокуратури України. Як вузький, так і широкий підхід у таких випадках будуть обґрунтованими з філологічної точки зору.

Отже, можна дійти таких висновків.

Існує низка підходів щодо визначення складу механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні.

Деякі дослідники виділяють “органічні” та “функціональні” згруповані види елементів. Інші зосереджують свою увагу на вузькому або ж широкому підході до визначення складу означеного механізму адміністративно-правового регулювання. Дискусійним наразі лишається питання щодо віднесення чи невіднесення адміністративно-правових норм до елементів механізму адміністративно-правового регулювання.

Автор є прихильником вузького підходу щодо визначення складу механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури в Україні, оскільки такий підхід дає можливість розкрити основну визначальну сутність цього механізму в його динамічній складовій крізь призму взаємодії норми та учасників суспільних відносин.

Варто підтримати позицію О. Д. Коломоець, згідно з якою до органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать: норми права; акти реалізації норм права; правові відносини. Такий поділ більшою мірою, ніж інші, розкриває сутність дії механізму адміністративно-правового регулювання у суспільних відносинах, в нашому випадку — в адміністративно-правових відносинах у системі прокуратури України. Також вважаємо, що адміністративно-правові норми слід відносити до складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах прокуратури України (та й у правовідносинах загалом) якщо не у даному підході, то, як мінімум, у тому, де механізм адміністративно-правового регулювання та його складові розкриваються крізь призму стадій.

Одним з основних засобів забезпечення належного функціонування адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах прокуратури в Україні є відповідальність. При цьому варто зважати на те, що реалізації положень адміністративного законодавства в контексті притягнення до відповідальності прокурора, який вчинив корупційне правопорушення, слугують також цивільно-правова, кримінальна, матеріально-правова відповідальності.

Ключовим елементом у досліджуваному механізмі є акти правореалізації як широка категорія, яка включатиме більш вузькі види актів і дій, у яких розкриваються форми вияву та методи застосування адміністративно-правових актів до відповідних правовідносин за участю органів прокуратури України щодо протидії корупції.

Джерела

1. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. К.: НАВС, 2000. 240 с.
2. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.
3. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. О.: Юрид. л-ра, 2006. 366 с.
4. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. К.: Істина, 2008. 216 с.
5. Коломоець О. Д. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму попередження насильства в сім'ї [Електронний ресурс] // Учебники он-лайн. URL: http://www.bookz.com.ua/26/PD111_10.pdf
6. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України [навч.-метод. посіб.]. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. 312 с.
7. Решетнік А. Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі // Форум права. 2015. № 1. С. 269–274.
8. Йосифович Д. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутрішніх справ. № 3. 2015. С. 115–123. Серія юридична.
9. Теорія держави і права / за ред. С. Л. Лисенкова і В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2002. 320 с.
10. Венгеров А. Б. Теория государства и права. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.

Одним з основних засобів забезпечення належного функціонування адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах прокуратури в Україні є відповідальність. При цьому доречно зважати на те, що реалізації положень адміністративного законодавства в контексті притягнення до відповідальності прокурора, який вчинив корупційне правопорушення, слугують також цивільно-правова, кримінальна, матеріально-правова відповідальності. Ключовим елементом у досліджуваному механізмі є акти правореалізації як широка категорія, яка включатиме більш вузькі види актів та дій, у яких розкриваються форми вияву та методи застосування адміністративно-правових актів до відпо-

відних правовідносин за участю органів прокуратури України щодо протидії корупції.

One of the main means of ensuring the proper functioning of the administrative and legal mechanism of combating corruption in the prosecutor's offices in Ukraine is the responsibility. It should be noted that the implementation of the provisions of administrative law in the context of prosecution of the prosecutor who committed the corruption offense also serve civil, criminal, material and legal responsibility. A key element in the investigated mechanism is acts of legalization as a broad category, which will include more narrow types of acts and actions, which reveal the forms of manifestation and methods of applying administrative and legal acts to the relevant legal relations with the participation of the prosecutor's office of Ukraine in the fight against corruption.

Одним из основных средств обеспечения надлежащего функционирования административно-правового механизма противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине есть ответственность. При этом следует учитывать, что реализации положений административного законодательства в контексте привлечения к ответственности прокурора, совершившего коррупционное правонарушение, служат также гражданско-правовая, уголовная, материально-правовая ответственность. Ключевым элементом в исследуемом механизме есть акты правореализации как широкая категория, которая будет включать более узкие виды актов и действий, в которых раскрываются формы проявления и методы применения административно-правовых актов к соответствующим правоотношениям с участием органов прокуратуры Украины о противодействии коррупции.

Надійшла 7 липня 2017 р.

Р. Г. ЩОКІН

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

СУЧАСНА ДОКТРИНА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: СТАН І ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 40–47

Освіта є ключовим елементом національної безпеки, а людина — це найцінніший актив держави. Розбудова національної системи освіти вимагає критичного осмислення досягнутого, глибокого аналізу причин негараздів в освітній галузі та розробки заходів щодо їх подолання. Крім того, варто не лише висвітлити проблеми, які нині існують у галузі освіти, а й назвати їх причини та вказати, що саме зумовлює існування таких причин.

Економічні негаразди, політичну нестабільність, бойові дії на Сході країни мають сприйматися не лише як перешкоди для змін, але й як причини, які актуалізують їх необхідність. Освіта є ключовим елементом національної безпеки, а людина — це найцінніший актив держави. Виклик часу — перетворити освіту на чинник економічного зростання, джерело національної єдності, засіб соціального просування кожного громадянина. Всі передумови для цього наявні. Є політична воля до змін. Підготовлено базовий законопроект “Про освіту”. Після його ухвалення буде представлено деталізований план становлення Нової української школи. Україна має запустити багато процесів одночасно: зупинити падіння якості та доступності освіти, орієнтувати її зміст на компетентності, “перенавчити” вчителів, змінити структуру школи, забезпечити ці перетворення ресурсами. При цьому — зберегти все найкраще, що є в українській школі [1]. Ці обставини, як цілком слушно зазначає Л. Гриневич, обумовлюють розроблення сучасної державної політики у галузі освіти.

Питання реалізації державної освітньої політики та управління освітою в Україні розглядалися такими науковцями, як В. Андрущенко, С. Андрейчук, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Білий, В. Бондар, О. Демченко, С. Домбровська, В. Жураківський, О. Зигало, І. Іванюк, І. Каленюк, Л. Карамушка, В. Клепко, Т. Козар, Є. Красняков, В. Кремень, В. Луговий, В. Майборода, В. Маслов, С. Ніколаєнко, Н. Протасова, В. Пікельна, Л. Пшенична, Т. Скиба, Є. Хриков, Н. Шульга, Л. Яременко та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць щодо проблематики у цій сфері, дослідження поняття та змісту сучасної державної політики в

освітній сфері у належному обсязі здійснені не були. Залишився поза увагою науковців і ґрунтовний ретроспективний аналіз державної політики у галузі освіти, вивчення причин неефективності реформ.

Проаналізуємо стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти, що передбачає вирішення таких завдань: визначення засад сучасної державної політики, їх аналіз, а також характеристику сучасного стану реалізації політики держави у галузі освіти та визначення основних напрямів її вдосконалення. Завданнями статті є науковий аналіз нормативно-правових актів, які регулюють зазначену сферу, та формування висновків щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання галузі освіти.

Питання подальшого розвитку та функціонування галузі освіти відображені у стратегічних документах розвитку освіти (доктринах, програмах, концепціях). За часи незалежності України таких стратегічних документів приймалося чимало. Одні втрачали актуальність і скасовувалися, положення інших визначають пріоритети державної політики у галузі освіти і сьогодні.

Першою загальнонаціональною програмою, яка визначала пріоритетні напрями та основні шляхи розвитку освіти незалежної України, стала Державна національна програма “Освіта (Україна ХХІ століття)”, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 896 від 03.11.1993 р. [2].

Реформи першого етапу були зорієнтовані на створення національної системи освіти на основі збереження здобутого в радянські часи досвіду та одночасно внесення суттєвих змін у цілі, завдання та зміст освітнянського процесу. Як зазначено в “Основних засадах розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу”, вони спрямовувалися на “відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, виходу вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, національного відродження, становлення державності та демократизації суспільства в Україні” [3].

Одним із кроків реалізації Державної національної програми “Освіта (Україна ХХІ століття)” став Указ Президента України Л. Кучми “Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні” від 12 вересня 1995 року № 832/95, де зауважувалося, що вища освіта перебуває в глибокій кризі, незважаючи на зусилля суспільства та відповідних органів державної виконавчої влади, через нестачу коштів, вплив педагогічних і викладацьких кадрів, падіння зацікавленості молодого покоління у набутті фундаментальної освіти. Наголошувалося, що різко знизилися вимоги до рівня освіченості, загальної культури, матеріальні труднощі призвели до нестачі підручників, посібників, інших засобів навчання.

Поряд з цим дуже багато положень цієї програми залишилися не виконаними. Насамперед причина крилася у тому, що в програмі не було враховано реалії тогочасного українського суспільства, стану освітньої галузі, непродумано основні механізми та способи досягнення запланованих цілей, дуже багато положень програми по суті своїй були декларативними.

Попри все Державна національна програма “Освіта (Україна ХХІ століття)” істотно впливала на розвиток законодавства та системи освіти. За ре-

зультатом виконання програми було прийнято низку законів, а саме: Закони України “Про професійно-технічну освіту” (10.02.1998 р.), “Про загальну середню освіту” (13.05.1999 р.), “Про позашкільну освіту” (23.06.2000 р.), “Про дошкільну освіту” (11.07.2001 р.), “Про вищу освіту” (17.01.2002 р.).

Наступним нормативно-правовим актом, який визначає мету та пріоритетні напрями державної політики у галузі освіти, є Національна доктрина розвитку освіти від 17.04.2002 року [4].

Наміром державної політики у сфері розвитку освіти було “створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід’ємну складову європейської та світової спільноти” [4].

Значну увагу в доктрині приділено національному характеру освіти й національному вихованню, метою якого є “виховання свідомого громадянина, патріота, набуття соціального досвіду, високої культури міжнаціональних відносин, формування у молоді потреби та уміння жити в громадянському суспільстві, духовності та фізичної досконалості, моральної, художньо-естетичної, трудової, екологічної культури” (розділ III, частина п’ята) [4]. Визначальною рисою доктрини є той факт, що громадянське виховання разом із патріотичним розглядається як складова національного виховання.

Поряд з цим реалізація означеної доктрини виявила низку перешкод об’єктивного та суб’єктивного характеру на шляху модернізації системи освіти. Йдеться про системне недофінансування галузі освіти, корупцію та надмірну бюрократизацію на шляху реалізації її положень.

Тому не випадково, що згодом було прийнято Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Цим стратегічним документом визначено актуальні проблеми, які потребують вирішення, а саме [5]:

- “недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці;
- обмеженість доступу до якісної освіти окремих категорій населення (діти, які проживають у сільській місцевості, діти з особливими освітніми потребами, обдарована учнівська молодь, діти мігрантів);
- відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального та духовного розвитку і соціалізації дітей та молоді;
- недостатня орієнтованість структури і змісту професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти на потреби ринку праці та сучасні економічні виклики;
- невідпрацьованість ефективної системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, їх професійного супроводження;
- недостатній розвиток мережі дошкільних навчальних закладів;
- недосконалість системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти;

- повільне здійснення гуманізації, екологізації та інформатизації системи освіти, впровадження у навчально-виховний процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій;
- наявність у системі освіти фактів неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів, нецільового використання приміщень навчальних закладів;
- відсутність системи мотивацій і стимулювання інноваційної діяльності в системі освіти, нівелювання ризиків у зазначеній діяльності;
- недостатній розвиток громадського самоврядування навчальних закладів, недосконалість механізмів залучення до управління освітою та її оновлення інституцій громадянського суспільства, громадськості”.

Поява цієї стратегії обумовлена нагальною необхідністю проведення кардинальних змін, які спрямовані на підвищення якості освіти та забезпечення її конкурентоспроможності, інтеграцію національної системи освіти у європейський простір. Позитивним моментом цього документа є те, що він визначає основні напрями та шляхи реалізації ідей та положень стратегії.

Для формування загальної стратегії державної політики у сфері вищої освіти принципове значення має Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні” від 30.09.2010 р., спрямований на поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти в Україні, підвищення її якості та доступності, інтеграції до європейського освітнього простору шляхом здійснення комплексу заходів [6].

Поряд з цим програмні положення, прийняті Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, втілюються у життя повільно. Однією з причин цього гальмування можна вважати те, що Міністерство освіти та науки розробило інший концептуальний документ — Концепцію розвитку освіти України на період 2015–2025 рр. [7], проект якої знаходиться на громадському обговоренні.

Концепція охоплює п'ять основних напрямів розвитку освітньої галузі, реформування яких здійснюватиметься впродовж наступних років. Автори концепції наголошують, що впродовж усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру, основними з яких є занепад матеріально-технічної бази, старіння педагогічних кадрів, низька заробітна плата, зниження соціального статусу працівників освіти. Також проблемами освітньої системи є неефективна, надмірно централізована та застаріла система управління і фінансування, зростаюча нерівність у доступі до якісної освіти, надмірна комерціалізація освітніх послуг, корупція та “дипломна хвороба”, зниження якості освіти і падіння рівня знань і умінь учнів, моральне старіння методів і методик навчання тощо. Автори наголошують, що Україні потрібна системна реформа освіти, яка має бути предметом суспільного консенсусу, розуміння того, що освіта — це один з основних важелів цивілізаційного поступу та економічного розвитку [7].

Крім того, в обґрунтування необхідності проведення подальших реформ і галузі освіти у проекті Концепції наводяться цифри, які надають уявлення про сучасний стан рівня освіти в Україні.

Як зазначається у проекті Концепції розвитку освіти до 2025 року, “Кількість дошкільних навчальних закладів у 1991–2013 роках скоротилася з 24,5 тис. до 16,7 тис. Відсоток охоплення дітей цією формою освіти знижувався протягом усіх років незалежності і лише у 2012-му досяг рівня 1991 року (57 %), а у 2013-му, за попередніми даними, сягнув 62 %. Кількість загальноосвітніх навчальних закладів за той самий період скоротилася з 21,8 тис. до 19,3 тис., кількість учнів у них — з 7,132 млн до 4,204 млн. Так само за цей період зменшилася кількість учителів — з 537 тис. до 508 тис. Подібні тенденції спостерігалися у сфері професійно-технічної освіти: з 1991-го до 2013 року кількість закладів скоротилася з 1251 до 968, а кількість учнів — з 648,4 тис. до 391,2 тис. Кількісне зростання відбувалося лише в галузі вищої освіти: за той самий період кількість вишів III–IV рівнів акредитації зросла від 149 до 325, а кількість студентів, які здобувають вищу освіту у ВНЗ I–IV рівнів акредитації, — з 1,6154 млн до 2,0527 млн” [7].

Тобто головними проблемами, які зумовлюють проведення реформ, є зміна способів та форм навчання, зміни професійної якості вчителів, модернізація фінансово-господарчого механізму забезпечення освітньої галузі. Важливими факторами, які обумовлюють необхідність проведення реформ у сфері освіти, як зазначається у Концепції, є застарілі методи та методики навчання, зниження якості педагогічних кадрів і криза педагогічної освіти, професійна деградація частини учительських кадрів.

Реформування освіти, на думку розробників Концепції, має відбуватися за всіма рівнями освіти: дошкільною, середньою та вищою.

Позитивно оцінюючи заплановані у Концепції кроки, хотілося б звернути увагу на деякі окремі моменти. Так, на жаль, у проекті немає жодного слова про досягнення у галузі освіти за останні роки, про наближення вітчизняних стандартів до стандартів освіти країн ЄС та про втілення положень Болонського процесу. У концепції відсутній аналіз об’єктивних та суб’єктивних чинників, які призвели до існуючих негараздів в освітянській сфері, відсутній критичний аналіз позитивних та негативних моментів приєднання до Болонського процесу.

Пропонуючи окремі заходи переведення середньої школи з 11-річної на 12-річну, автори обходять увагою мотивацію причин такого переходу. Складається враження, що, на думку авторів, такий перехід вкрай необхідний і не викликає жодних питань. Однак досвід запровадження 12-річного навчання у середній школі вже є. Пропонуючи такі новації, варто було б надати оцінку вартості попереднього експерименту з переходом для державного бюджету, його наслідків і спрогнозувати можливу вартість і можливі наслідки нового переходу з 11-річної системи навчання на 12-річну в умовах сьогодення.

Розбудова національної системи освіти вимагає критичного осмислення досягнутого, глибокого аналізу причин негараздів в освітній галузі та розроб-

ки заходів щодо їх подолання. Крім того, варто не тільки висвітлити проблеми, які зараз існують в галузі освіти, але й назвати їх причини та вказати, що саме обумовлює існування таких причин.

Викладаючи основні завдання Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр., автори віднесли до пріоритетних її напрямів “розроблення нової та вдосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази”. Прикладом такого підходу є наступні сентенції: “законодавчо забезпечити фінансування державою виконання навчальними закладами недержавної форми власності державних стандартів освіти, оптимізувати оподаткування та інші фінансові умови діяльності цих закладів; законодавчо легалізувати сімейну й індивідуальну освіту; спростити і чітко регламентувати процедури навчання в екстернаті” тощо [7].

Цікавими є такі положення Концепції, як: “Запровадити нові програми підготовки адміністраторів з питань менеджменту і лідерства в педагогічних вишах; Забезпечити всі навчальні заклади широкосмуговим інтернетом до 2020 року, зокрема завдяки державно-приватному партнерству; Щороку визначати мінімальний перелік (стандарт забезпеченості) потрібних ІТ-засобів та ІТ-сервісів для використання у сфері освіти й науки для навчальних закладів усіх рівнів та державний стандарт (потрібні вимоги) для ІТ-розробок у сфері освіти (e-learning service standard — базовий стандарт e-навчання); Забезпечити будівництво нових дошкільних установ (там, де це необхідно); Відновити у 2015–2020 роках лабораторну й практичну частину природничої підготовки (фізика, хімія, біологія, географія) у загальноосвітніх навчальних закладах, передбачити обладнання їх новітніми лабораторними комплексами та витратними матеріалами” тощо [7].

Значна кількість положень Концепції, в тому числі наведені, виглядають декларативно. Потребує уточнення, на кого покладається виконання запланованих заходів, у які терміни передбачено їх виконання. Також слід звернути увагу на те, що у Концепції не визначено хто, коли і яким чином забезпечить фінансування запланованих заходів. Адже для досягнення запланованих цілей та виконання завдань Концепції потрібні видатки як з державного, так і з місцевого бюджетів. У положенні Концепції варто було б визначити, які саме органи державної влади та місцевого самоврядування будуть задіяні в процесі реалізації запланованих заходів.

Відповіді на ці питання неодмінно мають бути враховані розробниками Концепції і міститися в її остаточному варіанті.

На підставі наведеного аналізу документів, які становлять правову основу сучасної державної політики в галузі освіти в Україні, можна стверджувати, що в Україні створено єдине законодавче поле, сформовано необхідну нормативно-правову базу щодо функціонування та розвитку галузі освіти. Прийняті наведені стратегічні документи містять цікаві і слушні положення щодо подальшого впровадження в систему освіти стратегічних завдань розвитку освітянської галузі та стандартів провідних країн Європи.

Водночас ступінь реалізації мети та завдань, що містяться у цих стратегічних документах, глибина освітніх реформ знаходяться в незадовільному

стані та потребують внесення коректив відповідно до вимог суспільства та спрямування на розвиток особистості.

Отже, деякі висновки. За часи незалежності України здійснено дуже багато спроб реформувати галузь освіти. Такі намагання держави відображалися у численних концепціях, стратегіях, програмах тощо. Однак сформований у відповідних стратегічних документах курс державної освітньої політики, як правило, був дещо ефемерним, нечітким, декларативним. Тому залишається вважати, що більшість розглянутих стратегічних документів не досягла своєї мети, заплановані заходи не виконувалися. У зв'язку з цим, здійснюючи сьогодні чергову спробу реформування галузі освіти, розробники відповідної державної політики у сфері освіти повинні спочатку здійснити критичний аналіз того, чому раніше ця політика була неефективною, з метою врахування таких чинників і недопущення їх впливу на реалізацію запланованих на майбутнє заходів.

Державна політика у галузі освіти має враховувати, як реалії сьогодення, потреби суспільства та можливості держави, що мають відповідати міжнародним зобов'язанням, які взяла на себе Україна, та ґрунтуватися на відповідній сучасній стратегії, в якій мають бути чітко сформульовані цілі, визначені терміни їх досягнення, джерела фінансування та відповідальні за виконання заходів суб'єкти. Такий підхід дасть можливість перейти від декларативного до реального розвитку вітчизняної системи освіти.

Джерела

1. Нова школа. Простір освітніх можливостей [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202016/08/21/2016-08-17-3-.pdf>
2. Державна національна програма “Освіта (Україна XXI століття)” Постанова Кабінету Міністрів України № 896 від 03.11.1993 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>
3. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу. Документи і матеріали. Травень–грудень 2004 р. / упоряд.: М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук та ін. Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2005. Ч. 2. 188 с.
4. Про Національну доктрину розвитку освіти. Указ Президента України № 347 від 17.04.2002 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
5. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року від 25.06.2013 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
6. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні: Указ Президента України № 926/2010 від 30 вересня 2010 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>
7. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 роки. Проект [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>

Проаналізовано стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти. Подано ретроспективний аналіз основних стратегічних документів, розроблених за часів незалежності України, які визначали державну політику у галузі освіти, виявлено проблеми, пов'язані з впровадженням їх положень у життя. Акцентовано увагу на необхідності недопущення помилок минулого у виробленні сучасної Концепції розвитку освіти на період 2015–2025 років.

There analyzed the state of administrative-legal regulation of state policy in the field of education. A retrospective analysis of the main strategic documents developed during the independence of Ukraine and defining the state policy in the field of education is presented, and the problems associated with the implementation of their provisions are presented. The emphasis is placed on the necessity of avoiding mistakes of the past in the development of a modern Concept for the Development of Education for the period 2015–2025.

Проанализировано состояние административно-правового регулирования государственной политики в области образования. Дан ретроспективный анализ основных стратегических документов, разработанных во времена независимости Украины, которые определяли государственную политику в области образования, выявлены проблемы, связанные с внедрением их положений в жизнь. Акцентируется внимание на необходимости недопущения ошибок прошлого в выработке современной Концепции развития образования на период 2015–2025 годов.

Надійшла 26 вересня 2017 р.

А. І. БОГДАНЕНКО

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 48–54

Проблема державної інвестиційної політики залишається однією з найактуальніших для багатьох країн світу. В різних країнах застосовуються різні засоби та механізми стимулювання розвитку їх інвестиційної привабливості на макро-, мезо- та мікрорівнях для максимальної реалізації можливостей інвестиційного потенціалу.

Рух до євроінтеграції вимагає від української економіки застосування актуальних, дієвих у світовому контексті підходів і ефективного розподілу пріоритетів щодо розвитку внутрішньої інвестиційної політики. Оскільки в державі відбувається реформування стандартів економічних процесів відповідно до європейських, узагальнення світового досвіду у напрямі формування державної інвестиційної політики та можливості його використання в Україні є актуальним.

Розгляду проблем державної інвестиційної політики присвятили свої праці такі вчені: Д. В. Ванькович, В. М. Геєць, Л. В. Гоцуляк, Н. Б. Демчишак, О. А. Колодізєв, Дж. Копперн, М. І. Крупка, Г. В. Марков, Ю. Д. Притика, Я. А. Солтис, Ф. П. Ткачик та ін. Однак аналіз публікацій з приводу ефективної державної інвестиційної політики не є повним. На сучасному етапі розвитку нашої країни потрібно вивчення світового досвіду та можливості його використання в Україні для удосконалення державної інвестиційної політики.

Дослідимо досвід державної інвестиційної політики країн світу та можливості його використання в Україні.

Інвестиції є засобом пришвидшення процесів обороту капіталу суб'єктів господарювання. Вони забезпечують зростання рівня прибутковості, формують пріоритетні напрями розвитку економіки, стимулюють процеси реструктуризації системи управління економічною діяльністю, забезпечують створення наукомістких виробництв, підвищують рівень соціальних стандартів. За допомогою інвестиційних ресурсів здійснюється приріст ВВП, пришвидшується його перерозподіл між учасниками економічних процесів, галузями

економіки. При цьому рівень розвитку окремих складових економічної системи залежить від державних пріоритетів та цілей, які, у свою чергу, мають відповідати основним потребам суспільства.

Більшість учених дотримується точки зору, що під державною інвестиційною політикою потрібно розуміти систему заходів, які здійснюються державою у напрямі формування необхідних умов для активізації інвестиційної активності, стабілізації економічної системи та підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання [1].

Результат удосконалення державної інвестиційної політики повинен стимулювати розвиток процесів інтенсифікації виробничої складової економіки, підвищення рівня підприємницької активності. На сьогодні формування національних інвестиційних політик орієнтовано на нові стратегії розвитку. В інтересах зміцнення свого виробничого потенціалу та сталого розвитку більшість держав прагне залучати іноземні інвестиції.

Розглянемо досвід країн світу, економічні стратегії розвитку яких могли б нині стати прикладом для удосконалення формування державної інвестиційної політики в Україні.

Так, державна інвестиційна політика як для американських, так і зарубіжних компаній в США спрямована на залучення інвестицій. Ця країна на сьогодні за обсягами залучення іноземного капіталу в економіку своєї країни посідає перше місце. Щодо інвестицій у країну США дотримується політики максимального стимулювання іноземних інвесторів, залишаючи за собою право контролю за інвестиціями в найбільш чутливих секторах економіки. Регулювання питань іноземних інвестицій в цій країні здійснюється на федеральному рівні і на рівні штатів. На федеральному рівні здебільшого встановлюються загальні вимоги щодо питань з іноземних інвестицій, а на рівні штатів органами місцевого управління відповідних штатів встановлюються конкретні приписи щодо участі іноземних інвесторів у проектах. На підставі довгострокових і короткострокових програм, розроблених з урахуванням місцевих особливостей і потреб та відповідно до місцевого законодавства, кожним штатом самостійно проводиться робота по залученню іноземних інвестицій [2, 116–117].

Державна інвестиційна політика Китаю як частина стратегії реформ і модернізації багато в чому визначає високі темпи економічного зростання і соціальні зміни в державі. Вона все частіше знаходить продовження в зовнішньому і зовнішньоекономічному курсі країни, надає зростаючий вплив на економіку сусідніх держав. Слід зазначити, що в Китаї враховуються обсяги іноземних інвестицій відповідно до укладених контрактів, а також обсяги використаних інвестицій за цими контрактами. Очевидно, обсяги освоєних інвестицій менші обсягів за контрактами. Прийняті в 2013 р. уповноваженими органами Китаю нормативні документи з'явилися логічним продовженням державної політики щодо вдосконалення інвестиційного клімату, початок якої було покладено в 2012 році [3].

Незважаючи на досить привабливий інвестиційний клімат у Китаї, конкуренція з боку країн з розвиненою економікою вимагає від влади цієї краї-

ни активних рішень, які б враховували нові тенденції світового ринку інвестицій.

Аналіз державної інвестиційної політики Австрії показав, що в країні не існує Єдиного державного акта, що регламентує відносини в інвестиційній сфері. Порядок, умови здійснення інвестицій і різних форм їх стимулювання закріплені в ряді федеральних і земельних актів і директив з конкретних питань. Основний принцип державної інвестиційної політики Австрії — це надання інвесторам свободи вибору напрямів інвестування та джерел їх фінансування. Прямих обмежень інвестиційної діяльності в будь-яких галузях держава не встановлює. При цьому в окремих випадках капіталовкладення можуть стримуватися необхідністю отримання спеціального дозволу для здійснення певних видів господарської діяльності, вимогами з охорони навколишнього середовища та іншими приписами, безпосередньо не пов'язаними з питаннями інвестування.

Іноземним інвесторам на умовах взаємності в Австрії надається національний режим. Іноземні інвестиції допускаються в усі галузі її економіки за винятком оборонної промисловості, підприємств і організацій, що знаходяться на бюджетному фінансуванні (федеральні залізниці, пошта і телеграф, радіо і телебачення), а також галузей і видів діяльності, які є державною монополією (гірничодобувна промисловість, виробництво тютюнових виробів і спиртних напоїв) [4].

Державна інвестиційна політика Нідерландів традиційно має імідж країни зі сприятливим інвестиційним кліматом, що зумовлено легкістю реєстрації юридичних осіб, відсутністю адміністративних бар'єрів, сприятливим правовим полем, насамперед податковими преференціями, а також великою кількістю міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування. Привабливість ринку Нідерландів для довгострокових інвестиційних проектів в останні роки підвищується. Уряд Нідерландів послідовно реалізує стратегію залучення в Нідерланди іноземних інвестицій на базі партнерської взаємодії держави, бізнесу та науки. Інвестиційна політика Нідерландів будується на грамотній презентації інвестиційних проектів потенційним іноземним партнерам. У Нідерландах діє спеціалізоване державне агентство з іноземних інвестицій, що є підрозділом Міністерства економіки. У 2013 р. уряд Нідерландів реалізував комплекс заходів по захисту інвестицій та фінансової підтримки підприємств малого та середнього бізнесу [5].

Прикладом ефективної державної інвестиційної політики, який може бути використаний для України, на нашу думку, є досвід країн ЄС — Великобританії, Франції та Німеччини. Основні механізми реалізації державної інвестиційної політики в цих країнах наведені на рис. 1.

Схожість цих механізмів у реалізації державної інвестиційної політики зазначених держав пояснюється тим, що вони характерні для більш розвинених країн, де ринкова економіка вже зміцніла і продовжує розвиватися. Однак є і певні відмінності у формах регулювання інвестиційного механізму.

Характерні риси державної інвестиційної політики Великобританії зазначено на рис. 2.



Рис. 1. Основні механізми реалізації державної інвестиційної політики Великобританії, Франції та Німеччини



Рис. 2. Характерні риси відмінностей державної інвестиційної політики Великобританії

Особливе місце в регулюванні інвестиційної діяльності Німеччини також належить інвестиційним компаніям, діяльність яких регулюється законом про інвестиційні компанії. Характеризуючи регулювання інвестиційного процесу Німеччини, хотілося б відзначити його спрямованість до внутрішніх фінансових інститутів. Загальні риси німецької системи правового регулювання інвестиційної сфери наведено на рис. 3.

У Франції відсутній єдиний спеціальний закон, що регулює іноземні інвестиції. Проте існує система “попереднього повідомлення влади” про наміри “продовження термінів апробації”, яка стосується головним чином інвесторів з країн, що не є членами ЄС, у разі їх участі у діяльності французької ком-



Рис. 3. Характерні риси відмінностей державної інвестиційної політики Німеччини

панії. У зв'язку з встановленим пільговим регулюванням внаормовано також розмежування між прямими та іншими іноземними капіталовкладеннями.

Економічні спостерігачі як загальноновизнане зазначають, що наявність у розвинених країнах вільних промислових зон сприяла зростанню промисловості через такі фактори, як надання нових можливостей для інвестування в металургійну галузь, нафтохімічну промисловість, автомобілебудування, виробництво електроніки, будівельних матеріалів, фармацевтики, медичного обладнання та ін. Компанії, що розміщують своє виробництво у цих зонах, можуть отримати податкові та митні стимули, знижені або відсутні валютні, квотні обмеження [6–8].

Розвинені країни в довгостроковій перспективі бачать основою зростання своєї конкурентоспроможності на шляху інноваційного розвитку провідних галузей економіки, зокрема тих, що торкаються енергетики і транспорту, інформаційних і телекомунікаційних послуг, екології, охорони здоров'я.

Отже, в аналізованих зарубіжних країнах, як і в Україні, на державну інвестиційну політику більшою мірою впливають інтеграційні процеси, що відбуваються останнім часом у світі. Однак є й деякі відмінності, які Україні варто було б врахувати на шляху формування ефективної інвестиційної моделі держави. Наприклад:

- у США Україна могла б запозичити жорстку систему контролю інвестиційної діяльності;
- у Японії — розбірливість у потенційних інвесторах;
- у Франції — регулювання ризиків вкладених в інвестиційні фонди грошових коштів;
- у Великобританії — ефективну пільгову політику;
- у Німеччині — систему “попереднього повідомлення влади” тощо.

Усе це дало б змогу українській економіці більш успішно влитися в систему світового господарства.

На основі аналізу світового досвіду державного інвестування встановлено доцільність застосування наступних підходів у державній інвестиційній політиці України: привести нормативно-правову базу до європейських стандартів та впровадити заходи, що дадуть змогу забезпечити ефективність та прозорість державних інвестицій, створити підґрунтя для пожвавлення інвестиційної активності в Україні; заохочувати інвестиції у пріоритетних галузях, основні державні інвестиції спрямувати у розвиток економічної та соціальної інфраструктур, в інноваційні програми, які передбачають наповнення економіки високотехнологічними та наукомісткими виробництвами, підвищення конкурентоспроможності українських підприємств на світовому ринку.

Джерела

1. Формування фінансового потенціалу інвестиційної діяльності в економіці України: монографія / М. І. Крупка, Д. В. Ванькович, Н. Б. Демчишак, М. І. Кульчицький. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2011. 404 с.
2. Голенищева Є. Ю. Особливості формування та реалізації державної інвестиційної політики в різних країнах світу // Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України. 2016. Вип. 1. С. 115–122. Серія : Державне управління.
3. Новоселова Л. О реализации инвестиционной составляющей стратегии экономического роста в КНР // Рос. экон. журн. 2016. № 4. С. 63–72.
4. Foreign direct investment statistics [Електронний ресурс] // Eurostat Statistics Explained. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_statistics
5. Invest in Holland [Електронний ресурс] // Netherlands Foreign Investment Agency. URL: <http://investinholland.com>
6. Лук'яненко Д. Г., Поручник А. М., Столярчук Я. М. Міжнародна економіка: підручник. Київ : КНЕУ, 2014. 762 с.
7. Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність: підручник. К.: Центр учбової л-ри, 2009. 472 с.
8. Затоначька Т. Світовий досвід формування інвестиційної політики та механізмів її реалізації // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Економіка. 2014. Вип. 8. С. 6–10.

Розглядається досвід державної інвестиційної політики у різних країнах світу. Наведено відмінні особливості державної інвестиційної політики зарубіжних країн. Запропоновано шляхи використання досвіду державної інвестиційної політики країн світу для удосконалення державної інвестиційної політики в Україні.

The article examines the experience of state investment policy in different countries of the world. The distinctive features of the state investment policy of foreign countries are presented. The ways of using the experience of the state investment policy of the countries of the world to improve the state investment policy in Ukraine are offered.

Рассматривается опыт государственной инвестиционной политики в разных странах мира. Приведены отличительные особенности государственной инвестиционной политики зарубежных стран. Предложены пути использования опыта государственной инвестиционной политики стран мира для совершенствования государственной инвестиционной политики в Украине.

Надійшла 4 жовтня 2017 р.

О. Ф. КАРАКАСІДІ

Одеський інститут МАУП

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТА СПЕЦИФІКА НАУКОВОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ФЕНОМЕНУ “МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ” В КОНТЕКСТІ ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 55–59

У фокусі уваги є те, що найчіткіше, найоб’ємніше наукове обґрунтування поняття “місцеве самоврядування” надає можливість кращого розуміння його сутності в процесі практичної організації та здійснення державного управління.

Як суспільний соціальний феномен “місцеве самоврядування” має надто давні історичні витоки, бо сягає фактично родо-племінних часів. Інша справа, що справжнє становлення його як важливого інструменту врядування життя місцевих громад фактично почало відбуватися у добу Середньовіччя, а юридично конституювалося навіть пізніше.

Оскільки в системі влади, владних відносин, їх розподілу місцеве самоврядування і нині відіграє надзвичайно велику роль, найперше виникає потреба його теоретичного обґрунтування і пояснення.

Основоположні в цьому плані напрацювання фахівців різних галузей знань належать: а) за рубежом: О. Гірке, А. Генріх, Н. Гербер, Р. Гнейст, Р. Драго, Г. Едінек, П. Лабанд, П. Лімісфольд, Е. Мейєр, Р. Моль, І. Редоїх, О. Ресслер, Г. Спенсер, П. Сучка, П. Слоу, А. Токвіль, Л. Штейн та ін.; б) зокрема, в Росії: С. Авакян, Г. Барабашев, В. Безобразова, А. Васильчинова, А. Градовський, Л. Гумплович, О. Кутафін, М. Піскотін, А. Черкасов, Б. Чичерін, Ф. Фадєєв та ін.; в) в Україні: В. Авер’янов, М. Батмуратов, П. Біленчук, І. Бутко, Н. Ісаєва, М. Кампо, І. Козюра, М. Корнієнко, В. Куйбіда, В. Малиновський, П. Надолішний, Н. Нижник, М. Онищук, М. Орзіх, Ф. Погорілко, Б. Свирський, А. Ткачук, М. Пухтинський та ін.

Вкажемо і на такий суттєвий аспект проблеми. Місцеве самоврядування — феномен політичного, регіонального характеру, а тому беремо до уваги те, що регіональний фактор у політичних процесах та регіональна політика є предметом дослідження таких авторів, як Р. Даль, Д. Елазар, М. Кіттінг, С. Роккан, Н. Найджент, В. Агнасов, В. Гельман, В. Панов, Р. Туrowsький, І. Курас, І. Кресіна, В. Кучабський, Т. Кучеренко, А. Матвієнко, П. Надолішний, Н. Нижник, Т. Панченко, М. Пухтинський, В. Ребкало, С. Римаренко, Т. Титаренко та ін.

Окремо тут вирізнімо дисертацію кандидата політичних наук Т. В. Кучеренко “Регіональний фактор у політичному процесі України” [5]. Наголошуючи на великому значенні регіональних процесів, авторка вважає, що актуальність запропонованої теми полягає також у нагальній необхідності вивчення регіональних особливостей України задля нейтралізації наслідків ймовірного виникнення дезінтеграційних процесів [5, 1].

І друге: місцеве самоврядування — комунікаційний процес у політиці, а тому треба брати до уваги праці таких вчених світового рівня, як К. Дойч, Ю. Габермас, П. Лазарфельд, Г. Ласуел, М. Маклюен, Р.-Ж. Шварценберг, російських вчених — М. Вершинін, Т. Громова та в сучасній Україні — В. Бебик, Ю. Левенець, Г. Почепцов, О. Соснін, О. Старіш, Д. Яковлев та ін.

Тепер щодо окремих, найпомітніших теоретичних визначень феномену “місцеве самоврядування”. Так, російські вчені, автори “Социалистического энциклопедического словаря” (1998 р., мова — російська), дають йому таке визначення: “Самоуправління: 1) автономне функціонування будь-якої організованої системи або підсистеми; 2) управління справами територіальної спільноти, організації або “колективу”, що самостійно здійснюється їх членами або через виборні органи, або безпосередньо” [8, 311]. Акцентуємо увагу саме на пункті 2 цього визначення.

Досить “спрощено”, однак доступно і зрозуміло пояснюється феномен “місцеве врядування” спеціалістами в галузі державного управління. Так, український політолог В. Я. Малиновський пише: “Місцеве врядування (англ. *local governance*) — здійснення політичних, економічних та адміністративних повноважень в управлінні публічними справами на місцевому рівні” [3, 441].

Фактично місцеве врядування це: а) механізми; б) процеси; в) інститути, за рахунок яких громадяни не лише виражають і реалізують свої інтереси, але й взаємодіють між собою як особистості — члени групи, соціуму тощо.

Досить оригінально і, на наш погляд, точно пояснює сенс (зміст) місцевого самоврядування український дослідник О. В. Батанов, який у монографії “Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики” (2010 р.) вказує на такі основні принципи, за якими воно здійснюється [1, 397–433]:

- поєднання інститутів прямої та представницької демократії;
- надання усім членам територіального колективу широких можливостей щодо відстоювання та втілення у життя власних інтересів;
- політико-правова прив’язаність діяльності органів місцевого самоврядування до корінних потреб жителів.

Глибинний сенс, суть місцевого самоврядування можливо пізнати і усвідомити також крізь основні функції, які воно реалізує (здійснює). Вдало формулює такі функції український дослідник О. Д. Лазар, який подає їх у такий спосіб [6, 312–327]:

- політична функція — місцеве самоврядування акумулює в собі особливу самостійну форму публічної влади — публічну владу територіального колективу;
- загальнодемократична функція — оскільки місцеве самоврядування за своєю природою є демократичною системою. На відміну від державної

влади, яка у деяких країнах є ворожою для людини, авторитарною чи тоталітарною, місцеве самоврядування навіть у часи феодалізму майже завжди будувалось на демократичних засадах. Ця функція також знаходить свій прояв у децентралізації та збалансуванні влади у державі;

- господарська функція — місцеве самоврядування забезпечує належний рівень послуг для кожного з членів місцевого територіального колективу (громади);
- інтеграційна функція — місцеве самоврядування стабілізує політичні процеси, спрямовує їх розвиток у напрямі меншої конфліктності, вона об'єднує людей, які мешкають у межах адміністративного утворення, надає рівні можливості для вирішення спільних проблем незалежно від соціального статусу, національної належності, політичних поглядів тощо;
- культуротворча функція — привчаючи людей до відповідальності за ведення спільних справ, місцеве самоврядування сприяє подоланню спільних справ, державного патерналізму і завдяки цьому — формуванню громадянської політичної культури і відповідно типу активної ініціативної особистості;
- селективно-соціалізаційна функція — полягає у рекрутуванні управлінських кадрів, сприянні подоланню відчуження людини від влади, їхнього залучення до управління, до вирішення як місцевих, так і загальнодержавних справ тощо.

Систематизуючи дослідження проблеми місцевого самоврядування, здійснені українськими авторами, їх можна подати ще й у такий спосіб:

- становлення, інституціоналізація та подальше реформування місцевого самоврядування у світі і в Україні: В. Гладін, В. Денисенко, В. Куйбіда, М. Лациба, Ю. Панченко та ін.;
- суть та специфіка функціонування окремих моделей місцевого самоврядування: В. Вакарчук, Л. Гулак, О. Євтушенко, В. Заблодський, В. Наконечний, І. Погорелова та ін.;
- основні політико-правові засади функціонування органів місцевого управління: О. Батанов, М. Лагунова, Ю. Ковбасюк, В. Утвенко та ін.;
- проблеми децентралізації влади і розвиток самоврядування: Б. Андрусюк, О. Бабкіна, О. Бориславська, І. Дробут, Р. Колижко, Т. Костюк, І. Цурканова, П. Шляхтун та ін.;
- вплив на самоврядування громадянського сектору: І. Бодрова, В. Грובה, І. Ілов, М. Лендл, О. Новікова та ін.;
- євроскладова інтеграційних процесів у держуправлінні: Т. Безверхнюк, М. Головатий, В. Ковач, Я. Малик, В. Марчук, В. Реутов, А. Чиркін та ін.

Крім того, праці українських вчених, що стосуються проблем місцевого самоврядування, шляхів його розвитку на сучасному етапі формування української державності, можна систематизувати у такий спосіб:

- історичні витоки зародження, розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування (В. Денисенко, І. Дробут, В. Куйбіда, М. Лациба, Ю. Панейко, Є. Перегуда та ін.);

- моделі та особливості форм місцевого самоврядування (К. Вакарчук, Я. Гулак, В. Гладій [2], О. Євтушенко, В. Заблоцький, О. Лозор, В. Малиновський, В. Наконечний, М. Ребрик та ін.);
- політико-правові (особливо сучасні) засади функціонування органів місцевого самоврядування (О. Батанов, Ю. Ковбасюк, Ф. Медвідь, Ю. Содель та ін.);
- децентралізація політичної влади (О. Бабкіна, Р. Колишко, Т. Костюк, В. Котюк, І. Погорєлова, М. Пухтинський, І. Цурканова, П. Шляхтун та ін.);
- громадянське суспільство і його роль у розвитку місцевого самоврядування (С. Була, І. Дробут, Г. Зеленько, М. Лациба, О. Сушинський, Н. Чорна, А. Шаповалова та ін.);
- практика і досвід формування і діяльності місцевого самоврядування за рубежом (І. Бодрова, В. Грובה, І. Ілов, М. Лендъєл, О. Новікова та ін.);
- європейський досвід і практика функціонування місцевого самоврядування (Т. Безверхник, В. Гладій, В. Ковач, В. Марчук, Я. Малик, В. Реутов, О. Соснін, А. Чиркін та ін.).

Слід особливо вказати на те, що поняття (сентенція, феномен) “місцеве самоврядування” обов’язково визначається юридично, у конституціях, законах окремо взятих країн. Так, згідно з Конституцією України місцеве самоврядування є правом конкретної територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4, 53–54].

Принципово важливо, що виконавча влада згідно з Конституцією України виконує функції контролю (так би мовити спостерігача) за політикою, яку втілює в життя муніципальна влада. Але це тільки конституційно завірена, така собі багатофункціональність місцевого самоврядування, а насправді ж вона є не такою реальною, як нам здається. Ми акцентуємо на цьому увагу тому, що місцеве самоврядування, яке представляють ради, має значну обмеженість своїх повноважень, і цю обмеженість їм “дарують” державні адміністрації, які контролюють найважливіші сектори місцевого самоврядування, такі як наприкладі бюджету, яким більше розпоряджаються саме адміністрації, пускаючи кошти на так званий благоустрій регіону, району тощо [9, 68–72].

“Поняття місцевого самоврядування, — пише українська дослідниця І.С. Погорєлова, — для України виникло після проголошення нею незалежності, а нині цей термін тільки входить у наш політико-правовий словник” [7, 14].

Система місцевого самоврядування, його компетенція визначаються законодавчо, де її основою слугують *українське законодавство*, зокрема Конституція України, Закони України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін.; *міжнародно-правові акти*: зазначимо, що наприкінці ХХ ст. спільна думка про місцеве самоврядування знайшла втілення в Загальній декларації про місце-

ве самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р.; *локальне законодавство* — статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад та інші акти, які приймаються органами місцевого самоврядування [7, 103].

Наведене дає обриси основоположних засад теоретико-методологічного обґрунтування феномену “місцеве самоврядування”, яке варто брати до уваги в процесі його пояснення.

Джерела

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії і практики [монографія] / відп. ред. М. О. Баймуратов. К.: Юрид. думка, 2010. 656 с.
2. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід вишеградської групи та перспективи для України: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спеціальність 23.00.02 — політичні інститути та процеси. Львів, 2016. 23 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуленко, А. М. Міхненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Конституція України. Текст Основного Закону з офіційним тлумаченням Конституційного суду / Огляд і коментарі В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка. К.: Наук. думка, 2006. 210 с.
5. Кучеренко Т. Р. Регіональний фактор у політичному процесі: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спеціальність 23.00.02 — політичні інститути та процеси. К., 2002. 18 с.
6. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування [навч. посіб.]: 3-тє вид., допов. і перероб. К.: ЦНА, 2003. 432 с.
7. Погорєлова І. С. Актуальні проблеми місцевого самоврядування в Україні // Становлення і розвиток української державності: Матеріали ІХ Всеукраїнської конференції “Становлення та розвиток української державності: актуальні проблеми державного та регіонального управління на сучасному етапі розвитку суспільства” 14 листопада 2013 р. 2014. Вип. 10. С. 78–82.
8. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Редактор-координатор академик РАН Г. В. Осипов. М.: Издат. группа ИНФРА–М.; НОРМА, 1998. 488 с.
9. Україна у 2010 році: щорічні оцінки соціально-політичного та соціально-економічного розвитку [монографія] / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. К.: НІСД, 2010. 528 с.

Подано та схарактеризовано найбільш вживані трактовки поняття “місцеве самоврядування”, класифікацію його засад та ознак, що допомагає цілісно усвідомити суть явища.

The article describes and characterizes the most widely used interpretations of the concept of “local self-government”, the classification of its foundations and attributes, which makes it possible to comprehensively understand the essence of the phenomenon.

Приведены и охарактеризованы наиболее употребляемые трактовки понятия “местное самоуправление”, классификация его основ и признаков, что позволяет целосно осознать сущность явления.

Надійшла 24 жовтня 2017 р.

Н. С. КІРЮХОВА*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

ПИТАННЯ ОХОРОНИ ПРАВ ГРОМАДЯН В ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІАТУ В КОЛИШНЬОМУ РАДЯНСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЇХ ОСОБЛИВОСТІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 61–65

Проаналізовано законодавство колишнього Радянського Союзу щодо діяльності нотаріату у сфері захисту прав громадян.

Нотаріат колишнього Радянського Союзу був основою створення нотаріату в Україні. Проте багато рис, що були притаманні нотаріату в колишньому Радянському Союзі, в сучасній системі нотаріату відсутні з об'єктивних та суб'єктивних причин. Ці причини аналізувалися окремими дослідниками, але це здійснювалося фрагментарно, і деякі відмінності і в структурі, і в повноваженнях, і в діяльності нотаріату колишнього Радянського Союзу не були враховані.

Розглянемо напрями охорони прав громадян працівниками нотаріальних органів у колишньому Радянському Союзі та в Україні й порівняємо з сучасною діяльністю нотаріату.

Питанням висвітлення діяльності нотаріату в колишньому Радянському Союзі було приділено значну увагу. Розглядалися історичні аспекти створення нотаріату та напрями його діяльності. Нотаріальна діяльність здебільшого аналізувалася і розглядалася в період з 1973 р., коли був прийнятий Закон СРСР “О государственном нотариате”, а на основі його було прийнято Закон України “Про державний нотаріат” [1]. Питанням вивчення діяльності нотаріату у цей період приділяється увага у працях Л. С. Сміяна, Л. Е. Ясинської, В. М. Черниша [2–4], а також дослідників, які аналізували саме той історичний період розвитку України.

Радянський нотаріат з самого початку створювався як альтернатива буржуазному нотаріату [5], тобто нотаріуси були лише державні, а з іншого боку цивільні правовідносини в колишньому Радянському Союзі були дуже незначними, адже вся власність належала державі. На нотаріат було покладено функції завірення безспірних фактів та справ, підтвердження ідентичності та справжності документів і виконання інших нотаріальних дій, які були спрямовані на юридичне закріплення існуючих цивільних прав громадян та попередження можливості їх порушень у майбутньому.

Нотаріат у колишньому Радянському Союзі був насамперед державним органом, основним завданням якого була охорона соціалістичної власності та відповідно загальних прав громадян. Серед основних принципів діяльності радянського нотаріату, які були вперше визначені в законі про державний нотаріат, [1] були такі:

- принцип законності, який передбачав, що всі дії нотаріуса мають здійснюватися тільки на основі законів та інших підзаконних нормативних актів. Водночас нотаріуси вимагали дотримання законності від фізичних та юридичних осіб, які зверталися до нотаріальних контор;

- принцип конфіденційності був також визначений як основний принцип діяльності нотаріату. Працівники нотаріату не мали права розголошувати відомості, які стали їм відомі в результаті їхньої діяльності. Проте, наприклад, органи державної безпеки могли отримати будь-які відомості, адже нотаріуси були державними службовцями і були зобов'язані надавати такі відомості;

- вперше в діяльності нотаріату був визначений принцип об'єктивної істини (обґрунтованість дій нотаріату та осіб, які зверталися до нотаріату). Зазначений принцип передбачав, що всі нотаріальні дії мали вчинятися тільки на основі обставин, які можна було підтвердити.

Разом з тим нотаріат як правозахисний орган не був повною мірою таким. Переважна більшість дій нотаріусів була пов'язана з дрібними угодами та затвердженням документів.

У колишньому Радянському Союзі практично був відсутній інститут приватної власності, і відповідно громадяни не могли відчужувати земельні ділянки, квартири та ін.

До 80 % житлового фонду в колишньому Радянському Союзі належали державі, і громадянин не міг подарувати чи продати житло з завіренням відповідної угоди в нотаріальній конторі, адже житло йому не належало. Це саме стосувалося й земельних ділянок. Більшість земельних угідь та іншої землі належала колгоспам, а громадяни мали користуватися присадибними ділянками, які надавалися їм від імені колгоспів у тимчасове користування. Відповідно вони не могли такі ділянки приватизувати чи продати або відчужувати в інший спосіб.

Таким чином, більшість угод, які вчиняються зараз і завіряються нотаріусами в колишньому Радянському Союзі, була відсутня.

Слід зазначити, що в Законі УРСР “Про державний нотаріат” 1973 р. не було сформовано визначення нотаріату. В самому тексті закону було прописано, що нотаріат — це система державних нотаріальних контор, яка створювалася органами юстиції. Нотаріуси були тільки державними, адже нотаріат був “соціалістичний” і він не має бути схожим з “буржуазним нотаріатом”.

На посади нотаріусів призначалися особи, які мали вищу юридичну освіту, проте в окремих випадках дозволялося зайняття посад нотаріусів і особами, які не мали юридичної освіти.

Окремо слід зазначити, що ніякої самостійності в діяльності нотаріусів не передбачалося. Нотаріуси повинні були реєструвати угоди та здійснювати тільки ту діяльність, яку їм дозволяли робити органи місцевої влади.

Відповідно до статті 10 згаданого закону нотаріуси мали право [7]:

- засвідчувати угоди (договори, заповіти, доручення та ін.);
- вживати заходи з охорони спадкового майна;
- видавати свідоцтва про право на спадщину;
- видавати свідоцтва про право власності на частку у спільному майні подружжя;
- накладати заборону на відчуження житлового будинку;
- засвідчувати автентичність копій документів і виписок з них;
- засвідчувати справжність підпису на документах;
- засвідчувати правильність перекладу документів з однієї мови на іншу;
- засвідчувати факт, що громадянин є живим;
- засвідчувати факт перебування громадянина у певному місці;
- засвідчувати тотожність громадянина з особою, зображеною на фотографії;
- засвідчувати час пред'явлення документів;
- передавати заяви громадян, державних установ, підприємств та організацій, колгоспів та інших кооперативних і громадських організацій іншим громадянам, державним установам, підприємствам та організаціям колгоспам та іншим кооперативним та громадським організаціям;
- приймати у депозит грошові суми та цінні папери;
- здійснювати виконавчі написи;
- здійснювати протести векселів;
- пред'являти чеки до платежу і посвідчувати неоплату чеків.

Разом з тим нотаріальні контори могли вчиняти й інші дії, які були передбачені національними законами. В РРСФР нотаріальні контори повинні були забезпечувати докази [9]. В Україні Законом було передбачено, що нотаріуси повинні реєструвати майно та будівлі, які були придбані внаслідок публічних торгів [2].

Питанням захисту прав громадян та нотаріату колишній Радянський Союз приділяв мало уваги. Головним завданням нотаріату в Україні в той час був захист майнових інтересів держави [8].

З цією метою було встановлено ряд обмежень, які передбачали вчинення нотаріальних дій тільки нотаріальними конторами за місцем знаходження майна. Це стосувалося угод про відчуження та залогу житлового будинку, дачі або квартири, накладення заборони відчуження на нерухоме майно, а також видавання свідоцтва про право на власність.

Угоди про надання земельних ділянок для будівництва житлових будинків на праві приватної власності повинні були також посвідчуватися за місцем відведення земельних ділянок.

Такий принцип в окремих випадках застосовується і зараз, але є винятки.

У законі СРСР [1] також широкі повноваження нотаріального спрямування були надані і виконкомам місцевих рад та іншим органам. Їм було надано право здійснювати наступні нотаріальні дії [7, 16]:

- посвідчувати заповіти;
- посвідчувати угоди і довіреності, крім угод щодо виділення землі;

- застосовувати заходи щодо охорони спадкового майна;
- посвідчувати автентичність копій документів та витягів;
- посвідчувати автентичність підписів на документах;
- передавати заяви громадян та організацій іншим громадянам та організаціям.

Такі повноваження, на думку розробників закону, повинні були піднімати роль органів місцевої влади і не давати можливості здійснення нотаріальних дій нотаріусам.

У Законі України “Про нотаріат”, який є чинним нині, фіксується, що “у сільських населених пунктах уповноважені на це посадові особи органу місцевого самоврядування вчиняють такі нотаріальні дії: 1) вживають заходів щодо охорони спадкового майна; 2) посвідчують заповіти (крім секретних); 3) видають дублікати посвідчених ними документів; 4) засвідчують вірність копій (фотокопій) документів і виписок з них; 5) засвідчують справжність підпису на документах; 6) видають свідоцтва про право на спадщину; 7) видають свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя” [10].

Таким чином, на сьогодні можна спостерігати більш широкі повноваження нотаріусів у питаннях проведення нотаріальних дій та захисту прав громадян.

З викладеного можна зробити такі висновки:

- захист прав громадян нотаріусами в колишньому Радянському Союзі здійснювався здебільшого формально. Адже нотаріуси були державними і вони не були зацікавлені в результатах своєї діяльності. Зокрема, в колишньому Радянському Союзі була досить вузькою база нотаріальної діяльності, адже земля та ряд інших об’єктів цивільно-правового обороту знаходилися в державній власності;
- головним завданням нотаріату колишнього Радянського Союзу був захист соціалістичної власності, яка включала в себе всі засоби виробництва, землю, більшість житлового фонду та ін., нотаріат насамперед був спрямований на захист інтересів держави;
- на низький рівень захисту громадян працівниками нотаріату вказує також і те, що на посади нотаріусів можна було приймати осіб без вищої юридичної освіти;
- в Україні на сьогодні активно впроваджується система латинського нотаріату, яка має суттєві відмінності від нотаріату колишнього Радянського Союзу.

Джерела

1. О государственном нотариате: Закон СССР [Электронный ресурс] // Сб. ст. по экономике Игоря Аверина. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14638.htm>
2. Про державний нотаріат: Закон Української радянської соціалістичної республіки [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3377-08>

3. *Сміян Л. С., Нікітін Ю. В., Хоменко Л. Г.* Нотаріат в Україні: навч. посіб. К.: КНТ, 2008. 680 с.
4. *Ясинська Л. Е.* Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні (історико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук; спец. 12.00.01. Львів, 2005. 210 с.
5. *Черниш В. М.* Історико-правовий аспект вітчизняного нотаріату // Мала енциклопедія нотаріату. Юрид. журн. 2010. № 1. С. 49–51.
6. *Юдельсон К. С.* Советский нотариат. М.: Госюриздат, 1969. 120 с.
7. Нотариат в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. 160 с.
8. *Чижмарь К. І.* Інститут нотаріату в системі захисту прав і свобод людини і громадянина : монографія. Ужгород: 2013. 304 с.
9. О государственном нотариате: Закон РСФСР [Электронный ресурс] // Сборник статей по экономике Игоря Аверина. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14488.htm>
10. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.

Доведено, що захист прав громадян працівниками нотаріату колишнього Радянського Союзу здійснювався здебільшого формально, адже головним завданням нотаріату вважався захист соціалістичної власності, тобто держави. Проведено певні порівняння сучасного законодавства та законодавства колишнього Радянського Союзу.

It was proved that the protection of human rights by notaries in the former Soviet Union carried out mostly formal, because the main task of notaries was considered to protect socialist property of the state. A comparison of modern legislation and the legislation of the former Soviet Union was done.

Доказано, что защита прав граждан работниками нотариата бывшего Советского Союза осуществлялась в большинстве случаев формально, ведь главной задачей нотариата считалась защита социалистической собственности, т. е. государства. Проведены определенные сравнения современного законодательства и законодательства бывшего Советского Союза.

Надійшла 23 травня 2017 р.

Т. С. НЕВЕСЕНКО

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ВАЛЮТНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 66–71

Розглянуто основні проблеми інституту відповідальності за порушення норм валютного законодавства і недосконале нормативне закріплення елементів понятійного апарату відповідальності, а також фінансові санкції, які не впорядковані та знаходяться у різних ланцюжках правового закріплення.

Інститут відповідальності за порушення норм валютного законодавства є гарантом забезпечення законності здійснення валютних операцій, додержанням валютної рівноваги та гарантія фінансової безпеки держави. Зміцнення грошової системи держави відбувається через забезпечення ефективного валютного контролю та запобігання виявам порушення валютного законодавства.

Основними проблемами інституту, що досліджується, є недосконале нормативне закріплення як елементів понятійного апарату відповідальності, так і визначення самих фінансових санкцій.

Законодавча колізія невизначеності категорій “валютне правопорушення”, “валютно-правова відповідальність” та “фінансові санкції за валютні правопорушення” завдає труднощів у притягненні правопорушників до відповідальності за порушення правил здійснення валютних операцій.

Саме тому головною проблемою визначення такого напрямку відповідальності є відсутність законодавчого закріплення сутності валютної відповідальності. Сучасний законодавець не виокремлює фінансово-правової відповідальності за порушення валютно-правових норм, і цим створюється правова невизначеність і абсолютна неможливість практичного використання притягнення до відповідальності. Згідно з п. 1 ст. 16 Декрету відповідальність може бути адміністративною або кримінальною, в п. 2 цієї самої статті є перелік фінансових санкцій, які мають більш фінансово-правову природу, ніж адміністративно-правову [1, ст. 16].

Досліджуючи глибше валютні правовідносини, вчені та науковці все частіше доходять висновку, що валютні правовідносини є різновидом фінансових правовідносин. Таким чином, на рівні із адміністративно-правовою

та кримінальною на законодавчому рівні повинна бути закріплена і фінансова відповідальність. До розгляду такого питання вдавалися такі науковці: О. М. Дегтярьова, Л. К. Воронова, Н. Ю. Пришва, Н. В. Божидарнік, С. І. Лучковська, В. В. Герасименко, А. В. Гарбінська-Руденко, Ж. В. Завальна, С. М. Половко, Є. В. Карманов, О. А. Костюченко, М. В. Старинський, Л. М. Кравченко, А. М. Іскоростенський, О. Є. Северин, О. С. Шевчик, І. А. Андреева, В. Р. Берник та ін.

Сучасна проблематика відповідальності валютної сфери потребує чіткого наукового визначення понять “юридичної відповідальності за порушення валютного законодавства” або “валютної відповідальності” на основі ґрунтовного дослідження валютних відносин в Україні і можливих правопорушень цієї сфери.

Для глибокого аналізу розглянемо наукове поняття валютного правопорушення з розкриттям його ознак. Юридична відповідальність за порушення валютного законодавства передбачає застосування державою певних заходів примусу до суб’єктів, що вчинили валютне правопорушення [2, 286].

Ознаки правопорушення у сфері валютного законодавства можна виділити на основі дослідження загальних рис правопорушення та пристосувати їх під конкретику валютних відносин:

1) правопорушення — акт поведінки суб’єкта валютних правовідносин, який виражається у здійсненні будь-яких активних дій або в бездіяльності;

2) правопорушення — тільки вольова дія, тобто залежна від волі і свідомості учасників, здійснювана ними добровільно. Не можна назвати правопорушенням дію або бездіяльність, яка не контролювана свідомістю чи сталася внаслідок ситуації, коли суб’єкт позбавлений вибору іншої поведінки;

3) валютне правопорушення — дія протиправна, тобто така, що порушує вимогу норм валютного законодавства;

4) правопорушенням визнається таке діяння, здійснюючи яке, суб’єкт усвідомлює, що його дії суперечать валютному законодавству і при цьому завдають шкоди суспільним і державним інтересам;

5) валютне правопорушення завжди соціально шкідливе. Як і будь-яке правопорушення, воно завдає шкоди інтересам особистості, суспільства, держави. Діяння може також поставити соціальні цінності під загрозу. Ступінь суспільної шкідливості діяння може бути різною, але її наявність обов’язкова, щоб визнати його правопорушенням.

За валютні правопорушення накладаються фінансово-економічні санкції, які прийнято поділяти на два види: правовідновлювальні (це санкції, спрямовані на відшкодування шкоди, що заподіяна державі або органу місцевого самоврядування фінансовим правопорушенням, та існує у вигляді пені) і каральні (штрафні) стягнення, яке застосовується до правопорушника з метою покарання [3, 202–203].

Суб’єкт валютного правопорушення — резидент і нерезидент, проте ряд нормативних актів поширює свою дію винятково на юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, передбачаючи також відповідальність, яка може бути застосована тільки до окремих категорій осіб.

Відповідальність настає лише у правоздатної особи, тобто з моменту її створення і державної реєстрації. У певних випадках, коли нормативними актами застосування заходів відповідальності передбачено і до фізичних осіб, для оцінки правосуб'єктності останніх застосовують загальні правила, цивільного законодавства про дієздатність і деліктоздатність.

З суб'єктивної точки зору, яка визначається таким поняттям, як “вина”, тобто передбаченням або непередбаченням наслідків свого діяння, ставлення суб'єкта до діяння і його наслідків, валютне правопорушення може бути вчинено у формі умислу або необережності. Необережність передбачає, що суб'єкт передбачав настання суспільно небезпечних наслідків, але не тільки не бажав їх настання, а й легковажно сподівався їх запобігти (самовпевненість) або не передбачав, але повинен був передбачити за обставинами справи (недбалість) [4, ст. 23].

Основним аргументом у захисті автономності фінансово-правової відповідальності за порушення валютного законодавства є об'єкт самого правопорушення. Тобто те, на що воно спрямоване, тобто цінності і блага, яким правопорушенням завдано збитків. Як приклад, благами можуть бути порядок валютних операцій, обов'язковий продаж валютної виручки державі, суспільні відносини, які виникають у процесі формування, розподілу та використання публічних фондів. У загальному плані об'єктом валютного правопорушення може бути стійкість національної валюти і економічна безпека держави.

Об'єктивна точка зору валютного правопорушення характеризує вчинене діяння, виражене в конкретному діянні (дії чи бездіяльності) суб'єкта правопорушення, а в деяких випадках — і наступ суспільно небезпечних наслідків (або загроза виникнення таких наслідків), а також необхідний причинно-наслідковий зв'язок між діяннями і наслідками.

Відповідальність за порушення валютного законодавства відображає специфіку будь-яких правових явищ і припускає певний порядок реалізації відповідальності. Застосування будь-яких санкцій валютного законодавства передбачає процедуру прийняття й реалізації рішень про застосування санкцій. Відповідальність за порушення валютного законодавства пов'язана з владним державним примусом, оскільки санкції за порушення норм валютного законодавства можуть застосовуватися органами валютного контролю, які є частиною державного апарату і входять до структури державних органів.

Ще однією характерною рисою відповідальності за порушення валютного законодавства є той факт, що вона спричиняє негативні наслідки для правопорушника: обмежує його право розпоряджатися коштами на валютному рахунку.

На сьогодні з Кримінального кодексу України вилучено майже всі норми, що закріплювали покарання за порушення валютного законодавства, і встановлено кримінальну відповідальність тільки за виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну та збут підробленої національної валюти України у виді банкнот чи металевої монети та іноземної валюти, державних цінних паперів. Такі протиправні дії караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років [4, ст. 199].

Якщо розглянути, то чинний Кодекс про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за:

- порушення правил про валютні операції (ст. 162);
- ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 162-1) ;
- незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 162-2);
- порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (ст. 162-3) [5, ст. 162];
- розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску або порушення порядку здійснення емісії цінних паперів [5, ст. 163].

За особливостями порушень валютного законодавства їх суб'єктів умовно поділяють на дві групи:

- 1) банки й інші фінансові установи;
- 2) резиденти і нерезиденти, що здійснюють валютні операції.

Банки та інші фінансові установи несуть відповідальність у таких випадках порушення валютного законодавства:

- у разі порушення встановленого порядку ліцензування валютних операцій до банків та інших фінансових установ застосовуються санкції у вигляді: а) штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) валютних цінностей, що були предметом незаконних валютних операцій; б) виключенням банку з Реєстру банків, їх філій та представництв, валютних бірж і фінансових установ;

- у разі невиконання уповноваженими банками зобов'язань щодо купівлі іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за дорученням і за рахунок резидентів з метою забезпечення виконання зобов'язань резидентів до банків застосовуються санкції у вигляді позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України або штрафу;

- у разі нездійснення уповноваженими банками функцій агента валютного контролю до банків застосовуються санкції у вигляді позбавлення генеральної ліцензії Національного банку України або штрафу [6, 256].

Винесене рішення про застосування санкцій за порушення валютного законодавства здійснюється державним органом і може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, в судовому порядку.

Оскарження зазначеного рішення в установлений строк не зупиняє його виконання, що не виглядає правомірним, адже подальший розгляд скарги зумовлює необхідність здійснення повторних перевірок та встановлення фактів, проведення розслідування щодо валютних цінностей, які є предметом правопорушення. Видається більш доцільним застосування “замороження” валютних цінностей, що є предметом спору, доки не буде встановлено, що санкції повинні бути застосовані [7, 347].

Також передбачено на час розслідування та розгляду в суді справ щодо розрахунків в іноземній валюті призупиняти нарахування пені за порушення строків розрахунків в іноземній валюті до винесення відповідного рішення по справі.

Зазначимо, що така практика зупинення дії рішення про застосування санкцій за порушення валютного законодавства та призупинення нарахуван-

ня пені під час судового провадження практикується у багатьох країнах, зокрема це притаманно законодавству країн Європи.

Проаналізувавши валютну відповідальність в Україні, доходимо висновку, що деякі з діючих на сьогодні валютні обмеження виявляються неактуальними в умовах сучасної економічної ситуації в Україні. Замість встановлення балансу між іноземною валютою та національною валютою валютні обмеження призводять до перенасичення валютного ринку України іноземною валютою та заважають економічній діяльності як нерезидентів, так і резидентів, що також призводить до поширення тінізації їхньої діяльності.

Джерела

1. Про систему валютного регулювання та валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. № 15-93 в ред. від 27.09.2014 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-93>
2. Шамрай В. О., Понамарчук О. М. Юридична відповідальність за порушення валютного законодавства у системі міжнародних розрахунків // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 7. С. 285–289.
3. Савченко Л. А., Цимбалюк А. В., Капріца В. Т. Фінансово-правовий механізм формування дохідної частини бюджетів : курс лекцій. Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. 357 с.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III в ред. від 05.01.2017 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?test=XNLMf5x.qwJgobewZiFJeoQGHI4pos80msh8Ie6>;
5. Кодекс про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X в ред. від 04.08.2017 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
6. Воронова Л. К. Фінансове право України: навч. посіб. К.: Правова єдність, 2009. 395 с.
7. Божидарнік Н. В., Божидарнік Т. В. Валютні операції: підручник. К.: Центр учбової літератури, 2013. 698 с.

Глобальною проблемою валютної відповідальності в Україні є те, що вона розбита законодавчо і відображена у великій кількості в різних нормативно-правових актах. У свою чергу фінансові санкції не є рентабельними в умовах сучасного стану підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, за рахунок яких наповнюється бюджет держави. Ця проблема потребує вирішення у вигляді кодифікування та систематизування сучасного валютного законодавства, тобто приведення його до певної системи з логічною послідовністю. Впровадження позитивного іноземного досвіду застосування та якості санкцій за порушення валютного законодавства призведе до поліпшення стану валютного економічного сектору України.

The global problem of currency liability in Ukraine is that it is broken down by law and reflected in a large number of different legal acts. In turn, financial sanctions are not profitable in the current state of enterprises, institutions, organizations and individuals, through which the budget of the state is filled. This problem requires a solution in the form of codification and systematization of modern currency legislation, that is, bringing it to a certain system with logical consistency. And also introduction of positive foreign experience of application and quality of sanctions for violation of currency legislation will lead to improvement of the state of the currency economic sector of Ukraine.

Глобальной проблемой валютной ответственности в Украине является то, что она разбита законодательно и отражена в большом количестве в различных нормативно-правовых актах. В свою очередь финансовые санкции не являются рентабельными в условиях современного состояния предприятий, учреждений, организаций и физических лиц, за счет которых наполняется бюджет государства. Эта проблема требует решения в виде кодификации и систематизации современного валютного законодательства, то есть приведение его в определенную систему с логической последовательностью. Внедрение положительного зарубежного опыта применения и качества санкций за нарушение валютного законодательства приведет к улучшению состояния валютного экономического сектора Украины.

Надійшла 14 серпня 2017 р.

О. В. НИЧИПОРЕНКО

Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ

ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ЯК ПОНЯТТЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 72–81

Сучасні теоретико-методологічні правові підходи щодо з'ясування сутності поняття “інтерес” тісно пов'язуються з національною безпекою, суверенітетом і територіальною цілісністю, мірою захищеності від внутрішніх і зовнішніх загроз, з'ясуванням викликів, ризиків і небезпек, що постали перед Україною як незалежною країною.

Необхідність з'ясування змісту поняття “законні інтереси платників податків” пов'язується насамперед з теоретико-методологічною значущістю зазначеного терміна в системі правового знання, окремих галузях права, а також у зв'язку із завданнями реформування Державної фіскальної служби України, формуванням вітчизняної моделі толерантної співпраці основних суб'єктів податкових правовідносин відповідно до усталених моральних, ціннісних і правових стандартів.

Дослідження проблематики теоретико-методологічних засад становлення та розвитку вітчизняної правової науки здійснюється представниками різних галузей права. Вихідну теоретико-правову основу статті склали, зокрема, наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників: С. В. Бобровник, О. М. Буханевича, В. К. Гіжєвського, М. І. Михальченка, В. І. Муравйова, М. П. Недюхи, Н. М. Оніщенко, Ю. І. Римаренка, А. О. Селіванова, М. П. Федоріна, Ю. С. Шемшученка, Дж. Ролза та ін.

З'ясуємо зміст поняття “законні інтереси платників податків” у його людиноцентристській інтерпретації.

Поняття “інтерес” та його похідні — “соціальний інтерес”, “національний інтерес”, “державницький інтерес”, “законний інтерес”, “політичний інтерес” є, як відомо, предметом міждисциплінарних досліджень, зокрема, таких наук, як соціальна філософія, політологія, соціологія, психологія, теорія права і держави, наука державного управління тощо, що обумовлює, з одного боку, надзвичайну варіативність змісту зазначеного поняття, а з другого — складність визначення в предметно обумовленій специфіці наукового знання.

Прийнято вважати, що визначальною підвалиною з'ясування сутності поняття “інтерес” як багатоаспектної міждисциплінарної категорії є виявлен-

ня специфіки характеру зв'язків у політико-правовій площині “інтереси – влада – управління” [1], реалізація можливостей державницького [2], національного [3] та політичного потенціалу народу як джерела влади [4], складової євроінтеграції та геополітики [5], ідеології державотворення [6], лобювання як політико-правового засобу й інституту, позаправового, латентного та вузькогрупового тиску [7], обґрунтування теоретико-евристичного потенціалу правової ідеології як складової правової політики [8], правології [9], характеру відносин “особистість – суспільство – держава”, першовитоки яких обумовлюються внутрішньою природою індивіда та об'єктивною природою соціальних закономірностей [10] тощо.

Названі вище теоретико-методологічні підходи мають своїм наслідком множину визначень терміна “законний інтерес”, які можна звести до трьох основних значень, згідно з якими законні інтереси: а) мають винятково індивідуальний характер [11, 39]; б) є деперсоніфікованими сутностями [12, 14]; в) являють собою поєднання персоніфікованих і деперсоніфікованих ознак, що доводить їх дуалістичний характер [13, 136].

Сутність державницького інтересу вітчизняні науковці вбачають у природному праві держави на особливе виявлення власного інтересу, спрямованого на: а) адекватну репрезентацію інтересів громадянського суспільства; б) всебічний розвиток політичної свідомості і культури народу; в) створення державного апарату як засобу реалізації цілей держави [14, 290]. При цьому втілення державницького інтересу має відбуватися на основі загальнолюдських цінностей — людяності, цивілізованого гуманізму, соціальної та національної справедливості, віротерпимості, широкого народного представництва, патріотизму тощо [14].

Реалізація державницьких інтересів невіддільна від розроблення та втілення в життя державницької ідеології [14], правової ідеології, в основу якої покладено національний інтерес [8, 58].

Державницький інтерес, як ідеологічний феномен, покликаний: а) формувати державницький ідеал, визначати основні ціннісні пріоритети державного життя; б) розробляти певну парадигму державницького життя: модель теперішнього етапу та пов'язаного з ним бажаного майбутнього; в) обґрунтувати засоби та шляхи побудови запропонованої моделі; г) знайти носія, виконавця поставленої мети, вказати, які соціальні суб'єкти мають відігравати провідну роль, а які — допоміжну, а також визначити особливості дії кожної соціальної групи, класу чи верстви, клану, партії тощо, способів їх взаємовпливу та взаємодії — органічної чи контрадикторної; д) координувати, узгоджувати соціально-класові інтереси в частині досягнення консенсусу, становлення громадянського миру та злагоди [15, 293].

Реалізація сутності державницької ідеології вбачається у забезпеченні її базових функцій — апологетичної, критичної та футурологічної [15].

Натомість призначення правової ідеології як засобу реалізації державницького інтересу полягає у забезпеченні функціонування життєво важливих функцій суспільства — адаптації, інтеграції, ціледосягання, відтворення структури та зняття соціальної напруги [8, 218].

Сфера національних інтересів передбачає створення механізму “самозбереження нації та держави, створення максимально сприятливих умов для її цивілізаційного розвитку” [14, 290] шляхом розроблення та реалізації правової політики України [16].

Сучасні теоретико-методологічні правові підходи щодо з’ясування сутності поняття “інтерес” тісно пов’язуються з національною безпекою, суверенітетом і територіальною цілісністю, мірою захищеності від внутрішніх і зовнішніх загроз, з’ясуванням викликів, ризиків і небезпек, що постали перед Україною як незалежною країною.

У сучасному суспільстві інтереси людини невіддільні від її прав і обов’язків, відповідальності, що пов’язується з її діяльністю як біосоціальної істоти. Відповідно раціональна діяльність людини має підлягати моральній і правовій оцінці, характеризуватися у термінах добра і справедливості чи зла і порочності, норми чи аномії, сумлінності чи збоченості. Зазвичай у підпорядкуванні діяльності як засобу реалізації певного інтересу в частині досягнення індивідуального чи загального блага.

У науковій літературі розрізняють індивідуальні інтереси як первинні, визначальні та групові (національні, регіональні, місцеві, суспільні, релігійні, відомчі тощо), як вторинні, тобто такі, що обумовлюються чи зводяться до індивідуальних інтересів. До різновиду індивідуальних інтересів належать також публічні блага — почуття соціальної захищеності, ступінь задоволення діями влади, політичних партій тощо. При цьому інтереси індивіда, як індивідуальні, так і групові, є формою прояву його суспільної сутності та визначаються за ознакою переваги чи корисності певного блага як засобу задоволення потреби [17].

Розглядаючи питання про співвідношення понять “особисті інтереси підприємців — фізичних і юридичних осіб” та “загального блага”, уявляється доцільним наголосити на відсутності усталеної точки зору науковців: домінують двоїсті підходи.

Так, згідно з представниками класичної інтелектуальної традиції (Р. Нозік, Дж. Ролз, Ю. Габермас та ін.) пріоритетним є індивідуальний інтерес як умова досягнення спільного блага, тоді як М. Сендел, Ч. Тейлор та ін. є прибічниками “вищості” загального блага щодо інтересів людини.

Визначальним аргументом в обґрунтуванні Дж. Ролзом пріоритетності першого із викладених вище двох підходів у частині врахування інтересів людини є необхідність подолання вихідних засад утилітаризму як основної компоненти справедливості в її традиційному розумінні. Утилітаризм, стверджує вчений, оцінюючи соціальні явища, події і факти з точки зору їх корисності, неспроможний задовільним чином пояснити, а тим більше реалізувати основні права і свободи громадян, пояснити соціальну природу суспільства як єдиного цілого, дати відповідь на питання особливостей становлення всезагального блага як системного результату індивідуальних дій його суб’єктів. При цьому останнє твердження розуміється як зорієнтованість суб’єктів соціальної дії на досягнення соціального блага, що розглядається вченим як визначальна характеристика суспільства як кооперативного, впорядковано-

го підприємства. Відповідно міра досягнення соціального блага є похідною від процесу досягнення кооперативної взаємодії, інституціоналізації зв'язків між складовими елементами суспільства згідно з вимогами справедливості, визначальною з яких є відповідність закріплених Основним Законом прав і свобод людини її інтересам. Зазначене в умовах спільного проживання на обмеженій території та природній обмеженості ресурсів і, як наслідок, неминучої конкуренції інтересів формує нову якість справедливості, яку Дж. Ролз визначає як чесність, на відміну від традиційної справедливості, основу якої складає, як відомо, вигода, користь, зиск [18, 121–122].

Справедливість як чесність ґрунтується та реалізується в життєдіяльності суспільства відповідно до вимог низки принципів, основними з яких є: а) конституційно визначена наявність рівних прав (особистісна свобода, свобода слова і думки, совісті, наявність політичних прав тощо; б) публічність (гласність) та в) відсутність загрози примусу. При цьому два останні принципи розглядаються вченим як “моральні складові соціального життя” [18, 124–125].

Мораль в єдності з правом формує новий тип справедливості, благо є публічною формою задоволення усвідомленого (раціонального) вибору (прагнення), а публічність розуміється як опозиція приватній сфері, що передбачає участь громадян у прийнятті рішень, інституціоналізацію діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також контроль за їхньою діяльністю з боку структур громадянського суспільства, формування нових корпоративних відносин, що дає змогу реалізувати соціально значущі інтереси спільними зусиллями держави та їх носіями — громадянами та їх об'єднаннями.

Таким чином, справедливість, за Дж. Ролзом, формує рівні соціальні умови для задоволення потреб людини, окрім випадків нерівного розподілу соціальних благ. Зазначене надає переваги його власникам чи отримувачам, однак не дає підстав характеризувати таке суспільство як соціально несправедливе. Відповідно, соціальна нерівність можлива як певний соціальний стан, а не соціальні очікування чи, скажімо, відносини, які закріплюються певними нормами права, які, надаючи переваги одним, дискримінують інших.

Очевидно, що Дж. Ролзу, аналізуючи особливості трансформації в сучасних суспільствах раціонального вибору у суспільний (публічний) вибір як домінуючу тенденцію соціальних змін останнього півстоліття, вдалося не лише знайти оптимальну соціальну форму втілення справедливості в її розумінні як чесності, а й запропонувати концепцію справедливості, де оціночний потенціал не суперечить її функціональним можливостям. Наведене уможливорює інструментальними, в тому числі й правовими, засобами культивувати, утверджувати й зміцнювати потенціал справедливості в конкурентному суспільстві різноспрямованих інтересів, які ідентифікуються з певними суб'єктами соціальної дії — індивідуальними чи колективними. Зазначене, як стверджує Дж. Ролз, передбачає: а) визначеність у частині розуміння сутності соціального блага та послуг, що мають надаватися державою; б) досягнення зв'язку між формальними процедурами прийняття рішень та характером

можливих індивідуальних і колективних дій відповідно до домінуючих соціально-психологічних типів особистості. Викладене розуміння справедливості означає, що на зміну раціональному вибору з його вимогою максимізації результату (зиску) приходять “принцип середньої корисності” як засіб підвищення стандартів життя, реального доступу більшості до досягнень науки і культури, розсіювання соціальних ризиків і, як наслідок, вирівнювання шансів кожного, що й має знаменувати “загальне благо”.

Розрізняючи абстрактну, процедурну, компенсаторну та розподільчу теорії справедливості, Дж. Ролз віддає пріоритет процедурній справедливості, яка ґрунтується на характері ухвалених політичних рішень, верховенстві права, а також наявності особливого карального механізму як засобу стримання/уникнення посягань на свободу людини. Відповідно політична система, механізми її функціонування та розвитку є основним генератором “загального блага”, його всезагальності та неподільності, адже неможливо, за Дж. Ролзом, скажімо, захист від зовнішньої загрози чи свободу слова як соціальні блага розподілити між окремими громадянами країни. Однак за будь-яких умов справедливість не може бути зведеною до зрівнялівки: адже вона передбачає водночас як правову рівність, скажімо, наявність конституційно визначених прав і обов’язків, так і соціальну, передусім економічну нерівність. В останньому випадку мають бути запропоновані компенсаторні механізми.

Глибинні ж підвалини справедливості закладаються, розвиваються й утверджуються мораллю як загальнолюдською і водночас автономною сутністю, що відповідає природі кожної людини “як вільної і раціональної істоти” [18, 124–125]. Будучи продуктом цивілізаційних змін, мораль у сучасних умовах перетворилася на почуття справедливості і правильності, яке вийшло за межі природних потреб людини, хоча й ґрунтується на обов’язку [18, 412–425]. Зазначене положення може бути інтерпретоване, на наш погляд, як вихід людини на новий рівень свого існування та розвитку, основою якого є потреба самореалізації, самоздійснення людини як вищого творіння Космосу.

Водночас у науковій літературі мають місце й інші концептуальні бачення, які доводять, зокрема, що зазначені два підходи — пріоритетності інтересів особи та “вищості” загального блага — є спорідненими за умови розгляду атрибутивних вимог сталого розвитку як процесу “збільшення можливостей вибору” [19, 95], як засобу реалізації можливостей людини, її прав і свобод. Такий підхід дає змогу врахувати як ідентичності різних соціальних груп, так і відмінності між ними, який, будучи спрямованим на інкорпорацію в суспільство індивідів, різних соціальних груп, не порушує їхніх прав і свобод і може бути визначений, за твердженням відомого канадського вченого В. Кимлічки, як політика “м’якого” лібералізму чи, інакше кажучи, “доброзичливої байдужості”. Хоча варто зауважити, що зазначений підхід залишає відкритим питання щодо пріоритетності реалізації інтересів, прав і свобод людини в частині становлення останньої як самодостатнього суб’єкта соціального життя.

Значний теоретико-евристичний потенціал реалізації інтересів людини пов’язується з антрополого-комунікативним розумінням компромісу і конфлікту в праві. Так, зокрема, С. В. Бобровник справедливо вбачає переваги

антрополого-комунікативного підходу в його зорієнтованості на вдосконалення загальної моделі взаємодії людини, держави і суспільства шляхом “визнання партнерства означених суб’єктів, які мають спільну мету — реалізацію різноманіття потреб та інтересів людей; удосконалення правового забезпечення людської комунікації через суттєве зменшення ролі примусу, заборон, обмежень та правокомпромісних засобів; функціонування біполярної моделі соціального життя, у якій соціальна комунікація характеризується двома парадигмами — конфлікту і компромісу” [20, 6].

Теоретико-правовий рівень захисту прав платників податків, реалізації їх законних інтересів полягає у створенні сприятливого підприємницького клімату для розвитку, передусім, малого та середнього бізнесу відповідно до політично визначених пріоритетів процесу соціальних змін, реформування українського суспільства та їх нормативно-правового забезпечення. Зазначений формат захисту прав платників податків накладає певні зобов’язання і на суб’єктів підприємництва, зокрема, в частині готовності до соціального діалогу, утвердженні відносин толерантності і довіри, співтворчості влади і населення, громадян країни як своєрідного показника розвиненості політичної культури. Відповідно основною метою і завданням теоретико-правового рівня захисту прав платників податків, реалізації їх законних інтересів можна вважати гармонізацію взаємозв’язків політики і права [21]. Комунікативне забезпечення консолідованої участі держави і суспільства, громадян країни у процесі формування цінностей, етики ринкового господарювання утверджує правосвідомість як основний регулятор інституціональних зв’язків органів ДФС України та платників податків.

Законні інтереси платників податків за умов демократизації українського суспільства, гуманізації відносин держави і платників податків мають утверджуватися й розвиватися, захищатися під кутом зору теоретико-правового розуміння та нормативно-правової реалізації можливостей людиноцентристського підходу, впровадження публічних форм взаємодії всіх учасників податкових правовідносин та їх (публічних форм) правового регулювання. Людиноцентристський підхід до розуміння прав і свобод платників податків, їх законних інтересів сприяє виробленню різнорівневого правового механізму їх реалізації та захисту, зокрема: теоретико-правового, конституційного, інституціонального, адміністративно-правового та судового.

Законний інтерес платника податків полягає у прагненні досягати та користуватися певним благом у сфері податкових правовідносин у цілях, які не суперечать нормі закону, його букві та духу. До таких благ у частині реалізації законних інтересів платників податків можна, зокрема, віднести: можливість здійснення певної соціально значущої дії, скажімо, відкриття та розвиток власної справи за умов стабільного (визначеного нормою права) податкового законодавства, планування розвитку, передусім, малого та середнього підприємництва відповідно до вимог податкового законодавства, мінімізації витрат, пов’язаних з діяльністю контролюючих та перевіряючих органів, законний інтерес платника податків дисертант визначає як своєрідний правовий дозвіл, як соціальне сприяння реалізації прагнень платника податків досягати та

користуватися певним благом у сфері податкових правовідносин у цілях, які не суперечать закону.

Законні інтереси платників податків, будучи спрямованими на задоволення потреб людини, набувають зазначеного статусу лише в їх зв'язку з обов'язками, що дає змогу, виходячи із чинного законодавчого поля, ідентифікувати, моделювати, прогнозувати поведінку суб'єкта підприємницької діяльності, а також окремої людини як платника податків. Зазначене обумовлює важливість інформаційно-правового наповнення дій платників податків, формування правової культури, фактологічної та правової обізнаності платників податків, що скеровує і водночас унормовує їхню поведінку як громадян країни.

Законність “законного інтересу” як складової правового статусу платника податків полягає не в тому, щоб йому надати норму закону, а в тому, щоб його реалізація не суперечила де-факто нормативно-правовим актам. Відповідно можна стверджувати, що законні інтереси є правовою “субстанцією”, яка обумовлюється правами платника податків, які ґрунтуються, визначаються нормами чинного податкового законодавства. І в цьому сенсі, попри їхню нормативно-правову невизначеність, вони не є такими, що суперечать чинному законодавству. Правова невизначеність законних інтересів не може бути ідентифікована як суперечність закону. У разі ж наявності достатніх правових ознак для констатації стану їх контрадикторності, “законний інтерес” не може вважатися таким.

Законні інтереси платників податків, зважаючи на багатосуб'єктність і різноманітність потенціалу їхньої дії, цілеорієнтовуючу спроможність у частині досягнення блага є потужним засобом забезпечення підприємницької активності в її орієнтації на формування сукупного блага (національного багатства), втілюючись у практиці ринкового господарювання, передусім суб'єктів підприємницької активності, спроможні з часом набувати статусу суб'єктивних прав.

Законні інтереси у сфері податкових правовідносин, будучи багатоманітними за своєю сутністю, формами прояву, цілеспрямованим потенціалом, постаючи своєрідною формою незабороненої діяльності, не спроможні, однак, однозначно визначити законні засоби досягнення цілей підприємницької діяльності. Зазначене не дає можливості, з одного боку, уникати “помилки” підприємницької діяльності, а з другого — обумовлює необхідність існування спеціалізованих інститутів захисту прав і свобод платників податків.

Законні інтереси платників податків, будучи складовими суб'єктивного права, водночас обумовлюються його змістовними і функціональними характеристиками: а) органічним елементом правового статусу платника податку і б) самостійним об'єктом правового забезпечення та охорони. Основні відмінності законних інтересів платників податків від суб'єктивного права полягають у: а) реалізації можливостей для втілення потенціалу законного інтересу всіма законними засобами; б) відсутності визначеної нормативно-правовими актами характеру правової поведінки органів державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо суб'єктів підприємницької актив-

ності, які реалізують законний інтерес, що зорієнтований на досягнення блага у сфері податкових правовідносин; в) можливості використання публічних засобів і методів захисту законних інтересів у разі виникнення загрози їх реалізації.

Класифікацію законних інтересів платників податків як поняття юридичної науки на індивідуальні, корпоративні (колективні) та загальносуспільні (національні) можна здійснювати відповідно до сформульованого визначення в їх співвіднесеності з потребами людини, її правами та свободами, а також суспільством у цілому.

Основними напрямками теоретико-правового забезпечення реалізації законних інтересів, виходячи з сутності права як юридично захищеного інтересу, є: а) розуміння права як втіленої моральності; б) інтерпретація соціальної дії (підприємництва) як такої, що не суперечить усталеним канонам моралі; в) пріоритетність суспільних (публічних) засобів впливу, де визначальне місце відведено праву з його дозволами, примусом і санкціями. При цьому санкції мають розглядатися як єдність взаємовиключних з моральної точки зору сторін — покарання та заохочення.

Джерела

1. Інтереси / Енциклопедія політичної думки [пер. з англ.] Редкол.: К. Сігов, В. Скурятівський, Л. Фінберг. Київ: Дух і Літера, 2000. С. 150–152; 320.
2. Римаренко Ю. І. Державницький інтерес (точка зору вітчизняного етнодержавознавства) // Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [редкол.: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін.]. Київ: Довіра; Генеза, 1996. С. 291.
3. Недюха М. П., Федорін М. П. Деякі правові аспекти управління системою забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс] // Вісн. Нац. Академії прокуратури України. 2010. № 2. С. 24–29. URL: <http://www.ap.gp.gov.ua/ua/pdf/0066.pdf>
4. Михальченко М. Інтереси політичні // Політична енциклопедія; [редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. Київ: Парламент. вид-во, 2011. С. 295–296.
5. Муравйов В. І. Гармонізація законодавства України з правом Євросоюзу // Україна – Німеччина: розвиток законодавства в рамках європейського права [Текст] / ред. кол.: О. Копиленко (співголова) та ін. Київ: Парламент. вид-во, 2006. С. 48–59.
6. Оніщенко Н. М., Стоєцький С. В., Сунєгін С. О. Право і мораль як соціальні регулятори в контексті розвитку громадянського суспільства: сучасні реалії // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2014. № 10. С. 64–70.
7. Недюха М. П., Федорін М. П. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність та засоби впливу [Електронний ресурс]. Стаття перша // Віче. 2010. № 3. С. 22–25; Стаття друга // Віче. 2010. № 4. С. 12–55. URL: www.viche.info/journal/1857/
8. Недюха М. П. Правова ідеологія українського суспільства [монографія]. Київ: МП “Леся”, 2012. 400 с.
9. Коцюба О. Правологія — наука третього тисячоліття, або Новітня ідеологія прав, свобод і обов’язків людини // Право України. 2003. № 8. С. 100–104.
10. Гавриленко І. М., Недюха М. П., Усаченко Л. М. Соціальний розвиток: [монографія]. Херсон: Грін Д. С., 2014. 478 с.

11. Чечот Д. М. Субъективное право и форма его защиты. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. 227 с.
12. Шайкенов Н. А. Категория интереса в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск: 1990. 22 с.
13. Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы как правовая категория. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 416 с.
14. Римаренко Ю. І. Державницький інтерес (сутність) // Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [редкол.: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін.]. Київ: Довіра; Генеза, 1996. С. 290–291.
15. Римаренко Ю. І. Державницький інтерес як ідеологічний феномен // Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [редкол.: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін.]. Київ: Довіра; Генеза, 1996. С. 292–293.
16. Недюха М. П. Сутність та призначення правової ідеології як визначального складника правової політики України // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Рудневої, д-ра юрид. наук, проф. Київ: НІСД, 2013. С. 38–47.
17. Макаров В. Л. Интересы // Политическая энциклопедия: в 2 т. Т. 1. / [Рук. науч. проекта Г. Ю. Семигин]. Москва: Мысль, 2000. С. 451–452.
18. Ролз Дж. Теория справедливости [пер. с англ.] / науч. ред. и предисл. В. В. Целищева. 2-е изд. Москва: Изд-во ЛКИ, 2010. 536 с.
19. Бондарук С. О. Досвід західних демократій та мультикультурний розвиток в Україні // II міжнар. наук. конф., 2002 р., 24–26 трав., м. Одеса: [матеріали] / укл. Л. Марголіна. Київ: Ай Бі, 2003. 729 с.
20. Бобровник С. В. Компроміс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу [монографія]. Київ: Юридична думка, 2011. 384 с.
21. Недюха М. П., Тумко О. І. Гармонізація відносин платників податку і держави як соціальна проблема // Социальные технологии: Актуальные проблемы теории и практики. Междунар. межвуз. сб. науч. работ. Вып. 23. Запорожье: Изд-во ГУ “ЗИГМУ”, 2004. С. 200–208.

Обґрунтовано зміст поняття “законні інтереси платників податків” відповідно до вимог людиноцентристського підходу у праві з його двома домінуючими різноспрямованими тенденціями — пріоритетності інтересів людини та “вищості” загального блага, а також антрополого-комунікативного розуміння компромісу і конфлікту у сфері податкових правовідносин. Зазначене сприяє виробленню різнорівневого правового механізму реалізації законних інтересів та захисту прав платників податків, зокрема, теоретико-правового, конституційного, інституціонального, адміністративно-правового та судового.

The content of the concept of “legitimate interests of taxpayers” is substantiated in accordance with the requirements of a human centered approach in law with its two dominant, divergent trends — the priority of human interests and “superiority” of the common good, as well as anthropological and communicative understanding of the compromise and conflict in the field of tax legal relations. The said contributes to the development of a multi-level legal mechanism for the realiza-

tion of legitimate interests and the protection of the rights of taxpayers, in particular, the theoretical-legal, constitutional, institutional, administrative-legal and judicial.

Обосновано содержание понятия “законные интересы налогоплательщиков” в соответствии с требованиями человекоцентристского подхода в праве с его двумя доминирующими разнонаправленными тенденциями — приоритетности интересов человека и “превосходства” общего блага, а также антрополого-коммуникативного понимания компромисса и конфликта в сфере налоговых правоотношений. Указанное способствует выработке разноуровневого правового механизма реализации законных интересов и защиты прав налогоплательщиков, в частности, теоретико-правового, конституционного, институционального, административно-правового и судебного.

Надійшла 13 червня 2017 р.

Ю. В. АЛЕКСАНДРОВ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ХАРАКТЕРИСТИКА КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ОБСТАНОВКИ ВЕЛИКОГО МІСТА ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЗАХОДІВ СОЦІАЛЬНОЇ І КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 82–86

Аналізується поняття кримінологічної обстановки, а також наголошується на сутності заходів соціальної і кримінологічної профілактики.

Запобігання злочинам у великому місті з давніх часів являло собою актуальну проблему. Процеси урбанізації та агломерації викликані безперечними економічними зисками, розширюють фінансові і господарські можливості господарюючих суб'єктів та регіону в цілому. До деяких негативних наслідків призводить висока щільність населення, що сприяє потужній внутрішньоміській міграції, і, зокрема, “взаємообміну” злочинністю між адміністративними районами міста. Розглянемо кримінологічні характеристики сучасного великого міста, де величезна кількість органів державної влади та управління, зорганізувавши процес управління державою, водночас провокує множення корупційних процесів взаємодії цих органів із фізичними та юридичними особами.

Пошук шляхів удосконалення форм і методів запобігання злочинам був предметом активних наукових дискусій у різні історичні періоди. Сучасна теоретична база дослідження цієї проблеми представлена науковими працями, зокрема, Ю. В. Александрова, Ю. М. Антоняна, М. М. Бабаєва, Ю. В. Бауліна, Ю. Д. Блувштейна, С. В. Бобровник, І. Г. Богатирьова, В. І. Борисова, Л. П. Брич, П. А. Вороб'я, В. О. Глушкова, Б. М. Головкина, І. М. Даньшина, О. М. Джужі, А. І. Долгової, О. О. Дудорова, А. П. Закалюка, А. Ф. Зелінського, О. Г. Колба, І. М. Копотуна, М. Й. Коржанського, В. М. Кудрявцева, В. В. Кузнецова, О. Г. Кулика, І. П. Лановенка, О. М. Литвинова, В. В. Лунєєва, В. Т. Малярєнка, М. І. Мельника, П. П. Михайленка, А. А. Музики, Ю. В. Нікітіна, А. В. Савченка, В. Я. Тація, В. П. Тихого, М. І. Хавронюка, В. І. Шакуна, Л. В. Франка, Н. М. Ярмиш та ін.

Проаналізуємо основні кримінологічні характеристики великого міста та визначимо актуальні підходи щодо планування заходів соціальної і кримінологічної профілактики.

Складання кримінологічної характеристики міста сприяє осмисленню різноманітності наявної в ньому кримінальної складової і тим самим утворенню підвалин для формування підходів до вирішення проблем боротьби з міською злочинністю в цілому.

Узагальнення з кримінологічного аналізу злочинності мають принципове значення для формування концептуальних підходів з удосконалення організації та діяльності Національної поліції України.

З точки зору методичного забезпечення дослідження специфіки міської злочинності необхідно визначити головні кримінологічно значущі чинники, що властиві умовам життєдіяльності великого міста. До таких можна віднести наступні.

По-перше — це вже зазначена висока щільність населення.

По-друге — підвищена інтенсивність соціальних контактів, переважно ролевого (анонімного) характеру.

По-третє — широко присутні стресові психологічні навантаження.

По-четверте — потужна внутрішньо міська багатоформатна міграція, як стаціонарна, так і сезонна, періодична і човникова, тобто міграція людей ззовні у місто на постійне місце проживання, приїзд на сезонні роботи, рух міського населення між районами міста. Мігруюче середовище є носієм, зокрема, і кримінальної складової, внаслідок чого відбувається збільшення чи зменшення кількості певних правопорушень у тій чи іншій місцевості, здійснюється вплив на усі характеристики злочинності.

По-п'яте — розвинена транспортна система, що дає змогу правопорушникам скористатись з високої мобільності як у межах міста, так і у приміському сполученні.

До позитивних і впливових чинників, що полегшують боротьбу з криміналом у містах, належать:

- Потужні бюджетні й організаційні можливості міста з застосування профілактичних і запобіжних заходів, що обмежують простір для безкарних правопорушень та сприяють заповненню дозвілля людей у цивілізований спосіб. Наявність у містах великої кількості культурно-розважальних закладів, закладів освіти, що дає змогу мешканцям реалізувати свій інтелектуальний і творчий потенціал.

- Впливова питома вага представників творчої, наукової, культурної, адміністративної інтелігенції, осіб з високим рівнем освіти і культури.

- Локалізація у містах установ і організацій, що безпосередньо призначені для боротьби зі злочинністю та її комплексної профілактики.

Щодо складу кримінологічних характеристик слушною є думка С. М. Алфьорова, що серед важливих характеристик, які впливають на оцінку середовища функціонування Національної поліції України, провідне місце посідають дані, що пов'язані з “кількістю, структурою і динамікою злочинів, вчинених в межах території обслуговування підрозділу органів внутрішніх справ” [2, 125].

Водночас важливе значення для організації роботи правоохоронних органів країни мають не лише локальні міські фактори, але й розподіл типо-

логічного ряду міст за своїми кримінологічними характеристиками в межах країни в цілому. У цьому аспекті до переліку факторів мають включатись географічні та соціально-економічні чинники: розмір та населеність міста; рельєф місцевості; господарсько-економічні характеристики; спектр зайнятості населення та рівень зарплатні; загальна забезпеченість мешканців міста; різновиди житлового фонду; якість благоустрою; потужність та особливості міських і приміських міграційних потоків; нерівномірність щільності заселення по місту; загальний обсяг можливостей для укриття після скоєння злочину.

Кримінологічні характеристики мають враховувати не лише параметри міста, але й сукупність супутніх селищ і невеликих міст — міську агломерацію, яка є складним утворенням, що являє собою єдину міську систему, всі елементи якого знаходяться в тісному зв'язку. Це ж стосується і злочинності в агломерації [7, 78]. Слід звернути увагу на те, що агломерації, які сформовані у різних регіонах країни, вочевидь також мають свої особливості [8, 232]. Вони викликані специфікою їх історії, природи, географічної ситуації, економіки, національного складу і демографічної динаміки. Це також відбивається на характеристиках злочинності [4–6].

Міській агломерації властиві загальні для всіх міст функції: економічна, інфраструктурна, екологічна, соціальна, а також, з точки зору кримінологічних характеристик, прийнято виділяти соціально-територіальні ознаки (функції) [8]. Важливо враховувати, що для більшості агломерацій є характерним багатофункціональний розвиток їх осередку і досить вузька спеціалізація супутніх міст, яка в різних регіонах країни має свою специфіку [1, 45].

Концептуальне виокремлення міських зон відповідно до їх функціональних ознак є надзвичайно важливим для спеціалізації профілактичної роботи з попередження злочинності у місті. Профілактика злочинності має бути диференційована за такими ознаками, як контингенти і зони (типи районів). Розрізняють зони (центри) міста за їх соціальною функцією: адміністративні і політичні, промислові, центри зв'язку, торгові і культурно-розважальні тощо.

Розглядаючи географію злочинності, її територіальні відмінності, зазвичай оперують достатньо великими регіонами рівня області, проте доцільно розглядати і більш локальні адміністративно-територіальні утворення, як-то райони великого міста [3]. Узагальнюючи, необхідно наголосити, що в рамках дослідження криміналістичної характеристики агломерацій та міст необхідно комплексно враховувати специфіку злочинності не лише великого міста у цілому, а також і деталізацію цієї проблеми на просторі адміністративних одиниць (районів) такого міста.

Розглядаючи кримінологічну характеристику великого міста, необхідно прийняти до уваги цілий спектр зазначених чинників, оскільки без їх аналізу та обліку кримінологічна характеристика великого міста не може бути повною. Крім того, важливо наголосити на тому, що завдання запобігання злочинам у великому місті є вельми актуальною кримінологічною проблемою, яка потребує теоретичного і прикладного дослідження.

1. Антонян Ю. М., Бабаев М. М. Социальная среда и личность преступников-мигрантов и постоянных жителей // Вопр. борьбы с преступностью: сб. науч. тр. М.: Юрид. лит., 1975. Вып. 22. С. 3–19.
2. Алфьоров С. М. Кримінологічний аналіз злочинності курортних регіонів України (на прикладі Запорізької області) // Вісн. Одеськ. ін-ту внутр. справ. 2003. № 3.
3. Дієва Л. Т. Злочинність мігрантів: сучасний стан проблеми // Актуальні проблеми взаємодії судових та правоохоронних органів: Матеріали конф. (28–29 травня 2004 р.) Ч. 1. Запоріжжя, 2004.
4. Долгова А. И. Теоретические послылки и общие итоги изучения территориальных различий преступности и их причин // Территориальные различия преступности и их причины: сб. науч. тр. М., 1988. С. 3–31.
5. Криминология: учебник / А. А. Игнатьев и др.; под ред. Н. Ф. Кузнецовой, Г. М. Миньковского. М.: БЕК, 1998. 566 с.
6. Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 “Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право” / Анатолій Петрович Мозоль. К., 2002. 18 с.
7. Оробець К. М. Кримінологічна характеристика злочинності мігрантів на території України // Митна справа. 2005. № 3. С. 46–50.
8. Федоренко Д. В., Федоренко В. В. Компаративний аналіз регіональних особливостей злочинності в Україні (на прикладі Донецької і Дніпропетровської областей) // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. Донец. юрид. ін-ту Луган. держ. ун-ту внутр. справ. 2003. № 1.

Завдання запобігання злочинам у великому місті є вельми актуальною кримінологічною проблемою, яка потребує теоретичного і прикладного дослідження. Розглядаючи кримінологічну характеристику великого міста, необхідно прийняти до уваги цілий спектр розглянутих у статті чинників, оскільки без їх аналізу та обліку кримінологічна характеристика великого міста не може бути повною. В рамках дослідження криміналістичної характеристики агломерацій та міст необхідно комплексно враховувати специфіку злочинності не лише великого міста у цілому, а також і деталізацію цієї проблеми на просторі адміністративних одиниць (районів) такого міста. Концептуальне виокремлення міських зон відповідно до їх функціональних ознак є надзвичайно важливим для спеціалізації профілактичної роботи з попередження злочинності у місті. Профілактика злочинності має бути диференційована за такими ознаками, як контингенти і зони (типи районів).

The task of preventing crimes in a large city is a very relevant criminological problem, which requires theoretical and applied research. Considering the criminological characteristics of a large city, it is necessary to take into account the whole spectrum of factors considered in the article, since without their analysis and accounting, the criminological characteristics of a large city can not be complete. Within the framework of the study of forensic characteristics of agglomerations and cities, it is necessary to comprehensively take into account the specifics of crime not only of a large

city in general, but also of detailing this problem in the space of administrative units (rayons) of such a city. The conceptual separation of urban areas according to their functional characteristics is extremely important for the specialization of preventive work on crime prevention in the city. Crime prevention should be differentiated by such features as contingents and zones (types of districts).

Задача предупреждения преступлений в большом городе является весьма актуальной криминологической проблемой, требующей теоретического и прикладного исследования. Рассматривая криминологическую характеристику большого города, необходимо принять во внимание целый спектр рассмотренных в статье факторов, поскольку без их анализа и учета криминологическая характеристика большого города не может быть полной. В рамках исследования криминалистической характеристики агломераций и городов необходимо комплексно учитывать специфику преступности не только большого города в целом, а также и детализацию этой проблемы на пространстве административных единиц (районов) такого города. Концептуальное выделение городских зон в соответствии с их функциональными признаками является чрезвычайно важным для специализации профилактической работы по предупреждению преступности в городе. Профилактика преступности должна быть дифференцирована по таким признакам, как контингенты и зоны (типы районов).

Надійшла 13 червня 2017 р.

Вимоги до статей, що подаються для публікації у виданні “Наукові праці МАУП”

Стаття повинна розкривати зміст однієї із рубрик:

1. Політичні науки.
2. Юридичні науки.
3. Економічні науки.
4. Педагогічні науки.

Автор несе відповідальність за достовірність матеріалу, який подає.

Обсяг статті — 6–12 друкованих сторінок.

Структура статті: рубрика, УДК, прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, вчене звання (посада), повна назва місця роботи автора, назва статті, анотація 300–500 знаків (про що стаття) мовою тексту статті, текст, бібліографія, резюме до 1000 знаків (наукові результати, в чому новизна) українською, російською та англійською мовами.

УДК слід друкувати праворуч зверху сторінки, нижче через 2 інтервали — прізвище(а) та ініціали автора(ів), науковий ступінь, вчене звання (посада), ще через 2 інтервали — повну назву місця роботи автора(ів), ще нижче через 2 інтервали — назву статті великими літерами.

Текст статті необхідно друкувати у MS Word для формату А4 через 1,5 інтервали шрифтом Times New Roman 14 pt. Формат тексту — 170×252 мм. Поля: верхнє — 25 мм, нижнє — 20 мм, праве — 15 мм, ліве — 25 мм, формат файлу *.doc (2003).

Список джерел як доказової бази дослідження необхідно розмістити наприкінці тексту. Бібліографічні посилання наводяться згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006, ДСТУ ГОСТ 7.80:2007 та ДСТУ 8302:2015, з урахуванням вимог ВАК України (див. приклади).

Ілюстративний матеріал повинен бути поданий чітко і якісно. Посилання на джерела та ілюстрації в тексті статті обов’язкові.

Автор має надіслати статтю електронною поштою на адресу m.a.u.p@ukr.net. Файл статті повинен бути збережений у форматі *.doc. Екранні копії, схеми, рисунки та фотографії слід записувати окремими графічними файлами форматів TIF, BMP, GIF, JPG, в імені яких зазначати номер ілюстрації у статті, наприклад pict 10.tif.

До матеріалу автор обов’язково повинен додати контактні дані для зв’язку та дані для розділу “Відомості про авторів”. Більш докладно про вимоги читайте на сторінці “Наукові праці” сайту МАУП www.mau.p.com.ua.

Редакція залишає за собою право рецензувати та редагувати статті.



Деякі приклади оформлення бібліографічного опису у списку джерел

Книги одного, двох або трьох авторів

Кучерявий О. Г. Педагогіка: особистісно-розвивальні аспекти: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів. Київ: Слово, 2014. 440 с.

Козяр М. М., Коваль М. С. Педагогіка вищої школи: навч. посіб. Київ: Знання, 2013. 327 с.

Синьова Є. П., Гребенюк Т. М., Серпутько Г. П. Основи психолого-педагогічного супроводу студентів з порушеннями зору: наук.-метод. посіб. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2015. 153 с.

Книги чотирьох та більше авторів

Педагогіка розуміння як перспективний напрям розвитку вищої освіти: навч. посіб. / О. Г. Романовський та ін. Харків, 2014. 260 с.

Педагогіка розуміння як перспективний напрям розвитку вищої освіти: навч. посіб. / О. Г. Романовський, О. С. Пономарьов, С. М. Резнік, Ж. Б. Богдан. Харків, 2014. 260 с.

Статті журналів

Ковальська О. Про інноваційні соціальні технології національно-патріотичного виховання школярів // Директор школи, ліцею, гімназії: наук.-практ. журн. 2015. № 4/5. С. 44–50.

Бондаревська І. О., Михайленко В. О. Психологічний аналіз соціального капіталу в спільнотах іммігрантів та біженців // Педагогіка і психологія : наук.-теор. та інфор. журн. 2016. № 2. С. 71–76.

Єлізарова О. Т., Гозак С. В., Парац А. М. Актуальність оптимізації режиму дня та шкільного навантаження учнів молодшого шкільного віку // Довкілля та здоров'я: наук. журн. 2015. № 4. С. 36–40.

Порівняльна педагогіка в Національній академії педагогічних наук України: кроки зростання / О. І. Локшина та ін. // Український педагогічний журнал. 2016. № 2. С. 5–12.

Порівняльна педагогіка в Національній академії педагогічних наук України: кроки зростання / О. І. Локшина, Н. М. Авшенюк, О. В. Овруч, О. В. Бородієнко // Український педагогічний журнал. 2016. № 2. С. 5–12.

Статті наукових збірників

Прозар М. В. Адаптація учнів перших класів до навчальної діяльності в початковій школі // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер.: Педагогіка. Тернопіль, 2015. Вип. 1. С. 49–55.

Стеценко В. І., Галуйко Р. М. Екзистенціалізм: історико-філософський та релігійний погляд // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні

науки: наук. вісник: зб. наук. праць. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2015. Вип. 100 (9). С. 156–160.

Мальцева О. Б., Дуло О. А., Качанова В. В. Особливості корекції функціонального стану і рухових функцій організму спортсменів, що перенесли перелом променевої кістки // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Сер. 15: Науково-педагогічні проблеми фізичної культури (фізична культура і спорт). Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. Вип. 3К 2 (71) 16. С. 191–194.

Пропедевтика сприйняття понять “інваріант” та “напівваріант” при наданні математичної освіти молодшим спеціалістам комп’ютерно-орієнтованих спеціальностей (ВНЗ I–II рівнів акредитації) / О. Лещинський та ін. // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Сер. 3: Фізика і математика у вищій і середній школі. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. Вип. 16. С. 83–89.

Пропедевтика сприйняття понять “інваріант” та “напівваріант” при наданні математичної освіти молодшим спеціалістам комп’ютерно-орієнтованих спеціальностей (ВНЗ I–II рівнів акредитації) / О. Лещинський, В. Тихонова, Т. Бохонова, О. Томащук, В. Гроза // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Сер. 3: Фізика і математика у вищій і середній школі. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2016. Вип. 16. С. 83–89.

Електронний ресурс

Апостол М. В. Наукові пошуки академіка М. В. Зубця в контексті розвитку вчення про породотворення у тваринництві // Історія науки і біографістика: електрон. наук. фах. вид. 2016. № 1. URL: <http://inb.dnsgb.com.ua/2016-1/01.pdf> (дата звернення: 9. 09. 2016).

Кучер В. І., Потильчак О. В. Україна 1941–1944: трагедія народу за фасадом священної війни: монографія / В. І. Кучер, О. В. Потильчак. К.-Біла Церква: ТОВ “Білоцерківдрук”, 2011. 368 с. [Електронний ресурс] // Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова. Наукова бібліотека. Репозитарій. URL: http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/2878/1/Кучер_В._И.%2c,_Потильчак_А._В._Украина_1941-1944-2011.pdf.pdf (дата звернення: 9. 09. 2016).

Драгоманов Михайло Петрович [Електронний ресурс] // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Драгоманов_Михайло_Петрович (дата звернення: 9. 09. 2016).

Архівний документ

ЦДАВО України (Центральний державний архів вищих органів влади та управління України). Ф. 166 (Фонд “Міністерство освіти України”). Оп. 166. Од. зб. 33. 10 арк.

ЦДАВО України. Ф. 166. Оп. 166. Од. зб. 33. 10 арк.

Посилання на назву документу з архівної справи

Положение о Киевском Педагогическом Институте // ЦДІАК. Ф. 707. Оп. 160. Спр 38. Ч.1 Арк. 272–273 зв.

Science Edition

IAPM SCIENTIFIC WORKS

*Series
Jurisprudence Science*

***Issue 2 (53)
2017***

*Founded 2001
The edition comes out 4 issues per year*

In collection of scientific works the articles of research workers, who are engaged in the problems of development of jurisprudence science, are published.

For researchers, teachers, students and all those interested in the development of science in Ukraine.

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

*Серія
Юридичні науки*

***Випуск 2 (53)
2017***

*Засновано 2001 року
Видання виходить 4 рази на рік*

Відповідальний редактор за випуск *Ю. А. Носанчук*

Коректор *А. А. Тютюнник*

Комп'ютерне верстання *Н. В. Коваленко*

Оформлення обкладинки *О. О. Стеценко*

Підп. до друку 25.10.17. Формат 70×100¹/₁₆.

Ум. друк. арк. 7,42. Обл.-вид. арк. 5,59. Наклад 150 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)

03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

Видавець і виготовлювач

ДП «Видавничий дім «Персонал»

03039, Київ-39, просп. Червонозоряний, 119, літ. XX

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК № 3262 від 26.08.2008 р.*