

Юридичні науки

# НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



Юридичні науки

МАУП

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



# **НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП**

*Засновано у 2001 р.*

**Випуск 4(31)**

Київ  
ДП «Видавничий дім «Персонал»  
2011

УДК 330-339; 321.7; 159.9  
ББК 65.9(4УКР)29-2я43  
М58

### Редакційна колегія

*Подолька А. М.*, д-р юрид. наук, доц., акад. Академії вищої шк. — головний редактор  
*Головатий М. Ф.*, д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора  
*Ігнатченко А. А.*, канд. техн. наук — відповідальний редактор

#### Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, доц., Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Гончаренко О. М. д-р іст. наук, доц., д-р іст. наук, Піляєв І. С., д-р політ. наук, Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

#### Економічні науки

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Піла В. І., д-р екон. наук, проф., Радзівський О. І., д-р екон. наук, проф., Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Шостак Л. Б., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф., Баєва О. В., д-р біол. наук, проф.

#### Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

#### Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородін І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, доц., Курко М. Н., д-р юрид. наук, доц., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подолька А. М., д-р юрид. наук, доц., академік Академії вищої шк., Юлдашев О. Х., д-р юрид. наук, проф.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 8 від 28 вересня 2011 р.)*

### Міжрегіональна Академія управління персоналом.

М58 Наукові праці МАУП / редкол.: А. М. Подолька (голов. ред.) [та ін.]. — К. : МАУП, 2001 — Вип. 4 (31). — К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. — 174 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

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

*Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.*

*Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з політичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/4 від 26 травня 2010 р.) та юридичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/5 від 31 травня 2011 р.).*

**ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43**

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2011  
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011

## ЗМІСТ

<b>ПОЛІТИЧНІ НАУКИ</b> .....	5	<b>Чорноштан Є. В.</b> <i>Особливості федералістської концепції Миколи Костомарова</i> .....	84
<b>Бернадський Б. В.</b> <i>Розвідувальна та інформаційно-аналітична діяльність країн світу у сфері економіки</i> .....	5	<b>Медвідь Ф. М., Димарчук О. Л., Курчина Т. О.</b> <i>Глобалізація засобів масової інформації: концептуальні засади</i> .....	88
<b>Гольцов А. Г.</b> <i>Імперська геополітика в сучасному світі: основні класичні види</i> .....	14	<b>ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ</b> .....	93
<b>Дікарев О. І., Волонець О. В.</b> <i>Синергетичний вимір парадигми наукової картини війни: ядерна стабільність та мережеві загрози контрпоширенню</i> .....	20	<b>Мельник П. П.</b> <i>Аналіз сучасних організаційно-економічних проблем в агроєкосистемах</i> .....	93
<b>Дікарев О. І., Дзавулько О. А.</b> <i>Передбачення і творення Апокаліпсису: скандинавський варіант</i> .....	26	<b>Юсеф Н. Н.</b> <i>Розвиток вільних торговельно-промислових зон Ісламської Республіки Іран на початку XXI ст.</i> .....	97
<b>Дікарев О. І., Стогній О. М., Крец Г. М.</b> <i>Політична рента: теорія та практика</i> .....	34	<b>Бульда С. О.</b> <i>Методичні підходи до оцінки ефективності використання ресурсного потенціалу регіону</i> .....	101
<b>Лазарович М. В.</b> <i>Професійна стратифікація етнічних меншин України наприкінці XIX — на початку XX ст.</i> .....	42	<b>Дмитренко Г. А., Семерей Б. В.</b> <i>Компонентно-параметрична модель якості трудового потенціалу в контексті реалізації людиноцентричного підходу</i> .....	110
<b>Шконда В. В., Кальянов А. В.</b> <i>Людський потенціал в аксіологічному вимірі</i> .....	47	<b>Дорошев А. О.</b> <i>Загрози та засоби досягнення економічної безпеки підприємства</i> .....	115
<b>Бондар Ю. В.</b> <i>Генеza і проблеми правового забезпечення інформаційних прав та свобод у сучасній Україні</i> ....	54	<b>Дукоска Катаріна</b> <i>Модель розвитку корпоративної культури в умовах інтернаціоналізації</i> .....	120
<b>Ігнатуша І. М.</b> <i>Між детермінізмом та передбачуваністю: прогнозування в синергетиці</i> .....	59	<b>Ейсмонт В. С.</b> <i>Адекватність деяких економічних концепцій специфіці макроекономічної системи України</i> .....	125
<b>Костюк Т. О.</b> <i>Інформаційний тероризм як метод політичного керування в сучасній Україні</i> .....	65	<b>Кітанов В.</b> <i>Особливості формування регіональної туристичної дестинації в Республіці Македонія</i> .....	131
<b>Лазаренко О. В.</b> <i>Проблеми інноваційного підходу в державному управлінні в контексті сучасних теорій управління</i> .....	70	<b>Магеррамзаде Алібала Саттар огли</b> <i>Класичні концепції міжнародної торгівлі та економічної інтеграції</i> .....	135
<b>Хоменко О. С.</b> <i>Права людини: суть, зміст та теоретико-методологічне обґрунтування</i> .....	75	<b>Пруднікова Л. О.</b> <i>Реформування системи міжбюджетних відносин як основа подолання нерівномірності соціально-економічного розвитку регіону (на прикладі Донбасу)</i> .....	139
<b>Хоменко О. С.</b> <i>Світова та національна практика забезпечення прав людини: спільне й особливе</i> .....	80		

<b>Старих Л. В.</b> Концептуальні засади підготовки бакалаврів з маркетингу медицини та фармації.....	146	<b>Котеньова О. В., Годз К. С.</b> Особливості укладання договору суборенди за законодавством України .....	158
<b>ПРАВОВІ НАУКИ</b> .....	150	<b>Кривоноуст К. В.</b> Правові основи дослідження державного управління у сфері внутрішньої безпеки України.....	162
<b>Александров Ю. В.</b> До створення державної пенітенціарної служби України.....	150	<b>Свиницький Е. М.</b> Порядок організації діяльності суб'єктів державного фінансового контролю.....	168
<b>Александров Ю. В.</b> Інститут амністії: його розвиток і можливі перспективи.....	154	<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	172

УДК 343.222.343.541

**Ю. В. АЛЕКСАНДРОВ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

### **ДО СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 150–153

*Висвітлюється питання, пов'язане зі створенням Державної пенітенціарної служби України, доводиться важливе соціальне значення цього рішення.*

Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085 утворено Державну пенітенціарну службу України шляхом реорганізації Державного департаменту України з питань виконання покарань [1].

І вже Указом Президента України № 394 від 6 квітня 2011 р. було затверджено Положення про Державну пенітенціарну службу України (ДПтС України) [2].

Таке рішення потрібно визнати позитивним, таким, що має сприяти подальшій гуманізації і демократизації у діяльності Служби і всіх її структур.

Треба зауважити, що й сама законодавча термінологія, що застосовувалася до зазначеного Указу (Державна кримінально-виконавча служба України, Державний департамент України з питань виконання покарань), не повною мірою відповідала обсягу завдань, які виконував центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань. Адже, крім кримінальних покарань, його структури весь час виконували адміністративні стягнення у вигляді виправних робіт (ст. 322 КУАП), а після того, як Законом України від 24 вересня 2008 р. була встановлена адмі-

ністративна відповідальність у вигляді громадських робіт (ст. 30–1, 321–1 — 321–4 КУАП), їх виконання теж було покладене на зазначені структури (точніше — на органи кримінально-виконавчої інспекції). Звернемо, наприклад, увагу на Наказ Департаменту “Про затвердження Інструкції про порядок виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт” від 25 лютого 2009 р.

Вважаємо, що й існування мережі слідчих ізоляторів не вписувалося в обсяг закладів, що охоплювалися попередньою назвою Служби.

У Положенні про Державну пенітенціарну службу України вказано, що вона, серед іншого, організовує та контролює виконання вироку судів та інших судових рішень і застосування передбачених вироком засобів виправлення засуджених (п. 6 ст. 4 Положення).

Але головний зміст зміни назви Служби вбачається не в тому. Адже термін “пенітенціарна” походить від латинського слова *poenitentia*, що перекладається як “каяття”, “спокута”. Звідси в Європі і США вже у XVIII ст. і до сьогодні заклади, які виконують різні види покарань (у першу чергу — ув'язнення), здебільшого називаються пенітенціарними. Саме таку назву мають і служ-

би, які керують цими закладами. Така назва у чималій кількості випадків застосовується в офіційних назвах, у спеціальній літературі і ще більше — у публіцистиці.

У 1786 р. в м. Філадельфія (США, штат Пенсільванія) релігійною сектою квакерів була відкрита нова тюрма — яку назвали пенітенціарій. Базуючись на ідеях мислителів класичної школи кримінального права (Ч. Беккарія та ін.), засновники цієї тюрми дійшли висновку, що покарання, суворе — коли це потрібно, водночас не повинно бути надмірним, а таким, щоб воно сприяло каяттю злочинців, спокуті ними своїх гріхів. У тюрмі суворо дотримувалися принципу тиші, обмеженню контактів засудженими між собою і з працівниками тюрми. В основі впливу на засуджених були: робота, Бог, Біблія. Так була започаткована пенсільванська пенітенціарна система.

З часом у США і Європі з'являлися нові тюремні системи, але в основі більшості їх лежали ідеї каяття засуджених, спокутування ними своїх гріхів, тобто саме ідеї пенітенціарії.

У радянські часи цей термін не застосовувався, бо вважався буржуазним і фарисейським.

Звичайно, поступово релігійний аспект став тільки одним із засобів ресоціалізації засуджених, хоча і вельми вагомим, як показала подальша історія. Ось чому термін “пенітенціарія” має і на сьогодні всі підстави для застосування, і не тільки як данина традиції.

Кажучи про демократичні зрушення у тюремній структурі США в першій половині XIX ст., американські автори Френсіс Т. Каллен і Джоді Л. Санд зауважують: “Вони (американці) спробували примусити тюрми служити новій оптимістичній меті. Віднині тюрми розглядалися не тільки як засоби покарання правопорушників, а й як “пенітенціарії”. Використання цього терміну винятково важливе, оскільки вказує на несподівану віру в те, що атмосфера закладу, облаштована належним чином, може закликати засуджених до каяття у скоєних злочинах, змінити саму природу правопорушників і перетворити їх на законослухняних громадян.

Тюрми, таким чином, могли слугувати двом цілям — робити суспільство безпечнішим і впливати на життя тих, хто оступився” [3].

Здається, тут висловлена сама суть пенітенціарної політики, яка не лише притаманна, а й значно розвинена і поліпшена передовими, демократичними країнами.

Отже, можна сказати, що сама нова назва Служби в нашій країні вказує на бажання на-

магатися в роботі її органів і установ досягнути того, що існує в роботі аналогічних служб демократичних країн, надати нового істотного поштовху в гуманізації і прозорості діяльності всіх структур Служби, ширше втілювати в життя прогресивну систему відбування покарання.

“Зміна назви відомства зумовлена внутрішньою державною політикою в рамках соціальної переорієнтації процесу виконання кримінальних покарань з урахуванням вимог сьогодення, а також у рамках дотримання міжнародних стандартів, принципів законності, гуманізму, демократизму, справедливості, і, обов'язково, сучасної світової пенітенціарної доктрини” [4].

Звичайно, досягненню більш високого рівня функціонування всіх органів і установ виконання покарань заважає недостатнє фінансування системи (що, на жаль, характерно і для інших правоохоронних органів).

Так, 3 серпня 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України була затверджена “Державна програма покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту на 2006–2010 роки”. Програмою планувалося реалізувати 39 заходів, на які передбачалося реалізувати 2266,3 млн грн. Фактично на реалізацію заходів Програми було залучено лише 128,7 млн грн, що становить 5,7 % від запланованих обсягів [5].

Це, та й інші об'єктивні і суб'єктивні чинники, призвели до того, що рік тому керівництво Служби було змушено констатувати: “Починаючи з 90-х років в Україні було здійснено кілька спроб реформування пенітенціарної системи, що дозволило досягти деяких позитивних зрушень.

Однак основної мети реформування — упорядкування умов виконання та відбування покарань відповідно до вимог національного законодавства та міжнародних норм і стандартів — досягнуто не було. Дотепер в країні фактично збережено застарілу систему управління виправними закладами, яка не може позбутися ознак адміністративно-командного управління і є несумісною зі справжнім ресоціалізаційним процесом. У переважній більшості вітчизняні органи і установи виконання покарань сприймаються тільки як місця для виконання кримінальних покарань, а не місця для проведення соціальної роботи із засудженими” [6].

Варто відмітити, що за останній час зроблено чимало корисного.

Коли у виховні колонії на батьківський день приїжджають родичі засуджених дітей, вони

широ дивуються, бо приємно вражені виглядом своїх дітей, раціоном їх годування, місцем відпочинку й роботи. Вдома багато з цих дітей не мали й частинки цього. Чимало успіхів у роботі жіночих виправних колоній і частині чоловічих. Чітко працюють Будинки дитини, що знаходяться в жіночих виправних колоніях. Будуються нові корпуси в декількох слідчих ізоляторах (наприклад, у Київському СІЗО), створені дільниці слідчих ізоляторів при цілому ряді виправних колоній.

Арештні доми, як заклади, де відбувають покарання засуджені до арешту, створюються на базі виправних колоній. Так, відкрито арештний дім на базі виправної колонії у м. Дрогобичі Львівської області. Він має європейські стандарти: меблі, ліжка, унітази, умивальники. Є приміщення для душі та лазні, дворик для прогулянок. В двомісних камерах на кожного засудженого припадає щонайменше чотири квадратних метри площі. Триразове калорійне годування [7].

Проблемою залишається переповнення деяких СІЗО і виправних колоній особами через взяття під варту у вигляді запобіжного заходу.

Зважаючи на зазначені вище активні організаційні заходи, керівництво Служби ініціює внесення змін законодавчого характеру щодо порядку й підстав обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту [8]. Треба вважати, що ці пропозиції враховані в проекті нового Кримінально-процесуального кодексу.

Але все ж, здається, потрібно розуміти й те, що намагання слідувати у фарватері європейської пенітенціарної політики повинно мати певні межі. Ці межі мають бути обумовлені загальною економічною ситуацією в країні, рівнем життя більшості населення. Адже, не можуть умови перебування засуджених в установах виконання покарань бути набагато кращими від умов життя пересічного законослухняного громадянина, оскільки це суперечить меті спеціальної та загальної профілактики злочинів.

Для прикладу можна взяти Віденську тюрму "Леобен" (Австрія). Ось деякі витяги зі статті у російському часописі "За решеткой": "Цей величезний комплекс швидше нагадує п'ятизірковий готель... Прості камери на одну особу, величезні, на всю стіну вікна... величезний хол з виходом у лоджію, санітарна зона... Меблі зроблені відповідно до сучасного дизайну із шкіри, пластику і дерева... До послуг ув'язнених тренажерний і спортивний зали, а також столи для гри в

настільний теніс, які винесли у дворик для прогулянок...

На сніданок подають кашу на молоці, сандвічі з ковбасами й копченостями, омлет з шинкою, знаменитий лінтовський сир — суміш бринзи з червоним і чорним перцем, який намащують на хліб. І звичайно ж соки, чай, кава і булочки. На обід, наприклад, на перше — суп з яловичини або з печінковими кнедлями, на друге — баклажани, фаршировані м'ясом і овочами або кльощами (зі шпиком, картопляні, пористі, масляні), шинка, запечена з локшиною. На десерт зазвичай подають відомі віденські кондитерські вироби — штрудель чи яблучний пиріг" [9].

Приблизно таке саме можна побачити в багатьох тюрмах Норвегії та інших західноєвропейських країнах. Недаремно деякі мігранти з бідних країн намагаються потрапити в таку тюрму, скоївши нетяжкий злочин. Через рік-два звідти можна вийти, та ще з й певною сумою євро, зароблених чесною і неважкою працею.

Навряд чи у найближчій перспективі ми матимемо таку ідилічну ситуацію.

Що ж до нової назви кримінально-виконавчої служби, то це, безумовно, правильний крок, який, до речі, багато в чому зобов'язує весь персонал Служби.



## Література

1. Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" № 1085 від 9 грудня 2010 р.
2. Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України" № 394 від 6 квітня 2011 р.
3. Криминология. 3-е международное издание: Пер. с англ. — Москва—Киев—Минск, "Питер", 2003.
4. Лісіцков О. Змінили назву, але незмінними залишаються завдання // Закон і обов'язок / Видання Держ. пенітенціарної служби України. — Трав. — 2011. — № 19–20.
5. Закон і обов'язок. — Травень 2011. — № 21.
6. Закон і обов'язок. — Жовтень 2010. — № 41.
7. Факты и комментарии. — 1 июля 2011. — № 96.
8. Закон і обов'язок. — Травень 2011. — № 19–20.
9. За решеткой. — М., 2010. — № 10.

*Створення Державної пенітенціарної служби України має важливе значення у подальшій гуманізації та демократизації процесу виконання (відбування) покарання, водночас звертається увага на положення, які потребують подальшого вирішення.*

*Создание Государственной пенитенциарной службы Украины имеет важное значение в дальнейшей гуманизации и демократизации процесса исполнения (отбывания) наказания, в то же время обращается внимание на положения, которые требуют дальнейшего разрешения.*

*Establishment of the State Penitentiary Service of Ukraine is important in the further humanization and democratization process of (visit) punishment, while the article draws attention to provisions that require further resolution.*

**Надійшла 14 липня 2011 р.**

## **ІНСТИТУТ АМНІСТІЇ: ЙОГО РОЗВИТОК І МОЖЛИВІ ПЕРСПЕКТИВИ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 154–157

*Досліджуються характеристики нової редакції Закону України “Про застосування амністії в Україні”, хід його прийняття, висловлюється погляд на подальше існування інституту амністії.*

Амністія (від грецьк. *amnestia*) — забуття, прощення. Забуття особі те, що вона скоїла злочин і прощення її вчинку ім'ям держави.

В Закон України від 1 жовтня 1996 р. “Про застосування амністії в Україні” Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про застосування амністії в Україні” та інших законодавчих актів України” від 2 червня 2011 р. [1] внесені кардинальні зміни і він буде діяти в новій редакції з 1 січня 2012 р.

У ст. 1 Закону амністія визначається як повне або часткове звільнення від відбування покарання певної категорії осіб, визнаних винними у скоєнні злочину, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки щодо цих осіб не набрали законної сили.

Впадає в очі різке обмеження в нормах нової редакції закону можливостей для застосування амністії до певних категорій осіб.

Здається, що це перший важливий крок на шляху до повної відміни інституту амністії, і цю відміну, мабуть, треба здійснити раніше чи пізніше.

У першій редакції Закону під амністію могли підпадати не тільки особи, засуджені за скоєння злочину, а також вироки стосовно яких не набрали законної сили, як зараз, а й особи, кримінальні справи стосовно яких перебували у провадженні органів дізнання, досудового слідства чи суду, але не розглянуті останніми. Це був атавізм радянського періоду, неприйнятний, як здається, з позицій чинного кримінального і кримінально-процесуального права.

Адже справи стосовно підозрюваних, обвинувачених, підсудних у багатьох випадках закрива-

лися без усебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи, що призводило до того, що частина злочинів, скоєних особою, а також її співучасники не викривалися. У разі повноти дослідження такі особи в багатьох випадках не підпадали б під дію закону про амністію. Отже, порушувався такий принцип кримінального права, як принцип повної відповідальності\*.

Крім того, як зауважує голова Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України Віктор Швець: “Застосування амністії на стадії досудового слідства — це просто золота нива для корупції у слідчих органах, коли зацікавлений слідчий міг перекваліфікувати статтю, щоб його “клієнт” підпав під “Закон про амністію” [3].

З другого боку, звільнення від кримінальної відповідальності за амністією не є реабілітуючою підставою, отже клеймо “неофіційного” злочинця залишалося за підозрюваними, обвинуваченими і підсудними, справи щодо яких не зазнали судового розгляду.

Щоправда, у кожному черговому законі про амністію містилася стаття, згідно з якою застосування амністії не допускається, якщо обвинувачений заперечує проти цього.

І далі: “Особа, щодо якої вирішується питання про застосування амністії, дає свою згоду суду в усній чи письмовій формі з обов'язковим зазначенням цього у протоколі судового засідання”.

\* Суть цього принципу полягає в тому, що особі, притягнутій до кримінальної відповідальності, мають бути поставлені в провину всі ті злочини, які вона скоїла і за які не була притягнута до відповідальності (див. *Коржанський М. Й.* Кримінальне право України. — К., 1996. — С. 28) [2].

Така ст. 9 є і в останньому Законі України “Про амністію у 2011 році” [4].

Головним чином тут маються на увазі випадки, коли людина не вважає себе винною у злочині, який їй інкримінується в ході досудового слідства і розгляду справи по суті в суді. Але таких випадків у судовій практиці обмаль. Мабуть, не всі, хто вважає себе невинним, мають бажання брати подальшу участь у кримінальному процесі у своєму процесуальному становищі, більше покладаючись на вирішення своєї долі нормами закону про амністію.

Але виникає питання: чи вправі відмовитись від амністування особи, які підпадають під нього, в ході відбування покарання в установах по його виконанню?

До речі, в ході виконання Закону України “Про амністію” від 12 грудня 2008 р. [5] мали місце випадки, коли особи, що відбували покарання у вигляді позбавлення волі і підпадали під норми зазначеного закону, відмовлялися від амністування.

Як правило, до звільнення за іншими підставами, у першу чергу — по відбуттю строку покарання, призначеного вироком суду, таким “відмовникам” залишалось кілька місяців.

Мотивами такої відмови висувалася відсутність життєвих перспектив перебування на волі. Але були й такі, які, знаючи, що амністовані особи, в разі скоєння нового злочину, як правило, під наступну амністію не підпадають (пункт “е” ст. 7 Закону України “Про амністію у 2011 році”), і, вочевидь, плануючи свою подальшу злочинну діяльність, прямо наголошували про такий мотив своєї відмови.

Існує думка, що таких засуджених треба амнітувати в примусовому порядку. Наприклад, як зауважує Є. О. Письменський: “Якщо та чи інша особа, будучи обвинуваченою чи підсудною, може відмовитись від амністії з огляду на можливість припинення кримінальної справи за реабілітуючими обставинами, то засуджений, який відбуває покарання, вже не має суттєвих підстав для цього і не може заперечувати проти рішення про амністію” [6].

З такою позицією погодитись не можна, бо вона протирічить відповідним нормам законів про амністію\*.

Відмітимо також, що порівняння категорій осіб, які не можуть підпадати під амністію взагалі, у редакціях закону від 1 жовтня 1996 р. і

2 червня 2011 р., показує, що в новій редакції перелік таких осіб значно розширений.

Якщо сприймати наявність інституту амністії як данину сьогодення, то зауваження викликає п. “е” ст. 4 Закону в новій редакції: “Амністія не може бути застосована до ... осіб, які не відшкодували завдані ними збитки або не усунули заподіяну злочином шкоду”. Справа в тому, що засуджений може поза своїм бажанням не мати можливості працювати (у тому числі і в установі виконання покарання).

Крім того, відшкодування може носити за своїм терміном більш довший характер, ніж строк відбування покарання (ст. 1195, 1199, 2000 Цивільного кодексу України) [7].

Отже, в певних випадках засуджений не зможе реально не підпасти під дію п. “е” ст. 4 Закону України “Про застосування амністії в Україні”. Навіть якщо всі інші вимоги даватимуть йому право на амністію.

Очевидно, що зазначена вимога доцільна тільки у випадках, коли засуджений злісно ухиляється від праці, але тоді він стає злісним порушником режиму у період відбування покарання, що є самостійною підставою для незастосування амністії (п. “є” ст. 7 Закону України “Про амністію у 2011 році”).

Як вже зазначалося, Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про застосування амністії в Україні” та інших законодавчих актів України” було прийнято 2 червня 2011 р., але він набирає чинності з 1 січня 2012 р.

І це напередодні прийняття Закону України “Про амністію у 2011 році”, який був прийнятий 8 липня 2011 р. Тобто цей закон видавався на підставі норм Закону України “Про застосування амністії в Україні” в старій редакції.

Треба вважати, що в цьому випадку мав місце певний компроміс між Верховною Радою, яка прийняла Закон України “Про застосування амністії в Україні” в нині діючій редакції ще 11 березня 2011 р., і Президентом та його апаратом. Адже Президент наклав вето на зазначений закон. Основним аргументом Президента було те, що новий закон звужує існуючий обсяг прав і свобод людини і громадянина, що протирічить, на його думку, конституційним положенням (ст. 64 Конституції України) [8], адже він не передбачає можливості амнітування осіб, кримінальні справи стосовно яких перебувають у провадженні органів дізнання, досудового слідства чи суду, але не розглянуті останніми, як це було передбачено у попередній редакції закону.

\* Див. вже цитовану ст. 9 Закону України “Про амністію у 2011 році”, а також ст. 9 Закону України “Про амністію” від 12 грудня 2008 р.

Але ж Конституція взагалі не передбачає право громадян на амністію. Це є винятковим правом держави. Обов'язок же засуджених громадян доводити своє виправлення гарною поведінкою, сумлінним ставленням до праці, і тоді у них з'явиться право звільнення від подальшого відбування покарання\*.

Вважаємо, що це розуміли і радники Президента. Справа, мабуть, полягала в тому, що до свята Незалежності України постала необхідність порадувати прощенням від імені держави значну кількість тих, хто скоїли злочини та їх близьких.

І в такому широкому форматі це було схвалено Верховною Радою, але в останній раз, з чим погодився й Президент, підписавши закон в його останньому варіанті.

Виникає питання: для чого приймаються закони про амністію?

Звичайно, наголошується, що це є акт гуманізму з боку держави. У різних виразах це фіксувалося і у “всеміловистих маніфестах” Російської імперії, і актах амністії радянського часу, і в законах незалежної України. Очевидно, що так воно і є. Держава розраховує, що злочинці, які підпали під амністію, відповідно оцінять цей жест і почнуть вести законослухняний спосіб життя. Але ж в законі про амністію визначаються не конкретні особи, які під неї підпадають, а цілі категорії скоївших злочини, і серед них далеко не всі, як показує їх подальша поведінка, встали хоча б на шлях виправлення, тобто заслуговують на прощення. Більше того, зараз після амністії може очікуватись підвищення рівня окремих показників злочинності.

По-друге, видаючи акт про амністію, держава демонструє світу і своїм громадянам міцність свого укладу, стабільність соціального становища в ній, приурочуючи, як правило, момент видання акту до знаменних, виходячи з її позицій, подій у внутрішньому і міжнародному житті (щоправда, у преамбулі Закону України “Про амністію у 2011 році” нема вказівки на те, що він приймається у зв'язку із 20-річчям Незалежності держави, хоча очевидно, що це саме так і є).

По-третє, амністія дає можливість розвантажити установи по виконанню покарань від певної кількості засуджених і таким чином позбавитись зайвих видатків у пенітенціарній системі (а вони і так значні), поліпшити становище тих, хто залишається відбувати покарання, створити нормаль-

ну оперативну обстановку в зазначених установах.

У першу чергу амністуються особи, найменш соціально захищені, виконання покарання стосовно яких пов'язано із відносно більшими видатками: тяжкохворі, інваліди, особи пенсійного віку, неповнолітні тощо (звичайно, не всі “чохом”, а диференційовано).

Щоправда, офіційно про третій чинник не наголошується. Хоча трапляються й винятки. Так, у цьому році Верховний суд штату Каліфорнія (США) постановив звільнити майже 30 тисяч в'язнів через переповненість закладів пенітенціарної системи, що не дає можливості утримувати їх відповідно до стандартів.

Як наголосив директор національного проекту в'язниць Американського союзу захисту громадянських свобод Давід Фахті, цей захід допоможе зберегти гроші платників податків, що становить півмільярда доларів, і спрямувати їх на реалізацію програми зі скорочення кількості рецидивістів і підвищення рівня безпеки у в'язницях [10].

Нині в Україні у закладах пенітенціарної системи утримується 157 тис. осіб [3]. Очевидно, що це надто багато. У розрахунку кількості перебуваючих під вартою на 10 тис. населення, Україна займає далеко не почесне місце серед багатьох інших європейських країн. Особливі складнощі є в розміщенні у слідчих ізоляторах осіб, взятих під варту у вигляді запобіжного заходу.

І все ж таки: чи потрібен інститут амністії? Вважаємо, що без нього можна обійтись.

Як правильно зауважує В. Швець: “Радянський стереотип застосування амністії — спочатку посадити десятки тисяч, потім звільнити. Виникає питання, навіщо було саджати?” [3].

До речі, в Радянському Союзі налічувалося багато мільйонів людей, які відбули покарання в місцях позбавлення волі. Чимало таких і в сучасній Україні. Але слід пам'ятати, що навіть на багатьох з тих осіб, які після відбуття покарання ведуть законослухняний спосіб життя, перебування у в'язниці накладає невиправний відбиток на все життя, який заважає їхньому духовному і соціальному зростанню.

Що ж має бути альтернативою амністії? Наше законодавство надає для цього чимало можливостей. Треба значно ширше застосовувати альтернативні позбавленню волі покарання: штрафи (значно підвищивши їх розмір), громадські роботи, виправні роботи тощо, а також примусові заходи виправного характеру відносно неповнолітніх. Важливими інструментами є також широке

\* Розгорнуте обґрунтування цієї позиції подане у вже згаданому інтерв'ю В. Швеця [3] і у статті С. Дрюмова і Г. Усатова [9].

застосування звільнення від відбування покарання з випробуванням (ст. 75–79 КК), умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК), звільнення від покарання через хворобу (ст. 84 КК) [11].

І нарешті, треба ширше застосовувати інститут помилування, адже саме він індивідуально застосовується до тих осіб, які справді заслужили таку милість. Навіть якщо для такої роботи треба розширити штат Управління з питань помилування Адміністрації Президента.

Можливо, потрібно зауважити і на тому, що видаючи закони про амністію, законодавча влада певним чином втручається у компетенцію влади судової.

Справді, акт амністії не змінює і не відмінює кримінальний закон, який передбачає відповідальність за діяння, вчинені амністованою особою. Амністія не повинна кидати тінь на законність й обґрунтованість вироку, винесеного такій особі, не реабілітує її. Але здається, що вона входить у протиріччя із конституційним положенням: судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання по всій території України (ст. 124) [8].

Звичайно, згідно із ч. 1 ст. 3 нової редакції Закону України “Про застосування амністії в Україні” “рішення про застосування чи незастосування амністії приймається судом стосовно кожної особи індивідуально після ретельної перевірки матеріалів особової справи та відомостей про поведінку засудженого за час відбування покарання”. Але ж суд не може і не повинен відмовити у застосуванні амністії до особи, яка підпадає під

дію закону про амністію за формальними ознаками. Тобто роль суду зводиться тут до перевірки наявності формальних ознак для амністування особи.

Можливо, саме тому інститут амністії є характерним для пострадянських держав. Крім України, це також Росія, Білорусь, Молдова. Для західноєвропейських країн він невідомий, а якщо і застосовується в деяких з них, то тільки з певної нагоди і в одиничних випадках, тоді як в Україні за роки незалежності амністія проголошувалася вісімнадцять разів.



### Література

1. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про застосування амністії в Україні” та інших законодавчих актів України” від 2 червня 2011 р. № 3465-VI.
2. Коржанський М. Й. Кримінальне право України. — К.: Наук. думка. — 1996. — С. 28.
3. Факты и комментарии. — 8 лип. — 2011 р. — С. 28.
4. Закон України “Про амністію у 2011 році” від 8 липня 2011 р. № 3680-VI.
5. Закон України “Про амністію” від 12 грудня 2008 р. № 660-VI.
6. Кримінальне право. Загальна частина / Кол. авторів. — К.: Істина. — С. 928.
7. Цивільний кодекс України 2003 р.
8. Конституція України 1996 р.
9. Юридичний вісник України. — 2011. — № 21. — С. 4.
10. Вимушена амністія // Юрид. вісн. України. — 2011. — № 22. — С. 9.
11. Кримінальний кодекс України 2001 р.

*Прийняття нової редакції Закону України “Про застосування амністії в Україні” треба вітати, водночас зробити наступний крок і відмовитись від інституту амністії взагалі.*

*Принятие новой редакции Закона Украины “О применении амнистии в Украине” нужно приветствовать, но в то же время сделать следующий шаг и отказаться от института амнистии вообще.*

*Acceptance of new edition of the Law of Ukraine “About amnesty application in Ukraine” needs to be welcomed, at the same time to take following step and to refuse amnesty institute in general.*

Надійшла 14 вересня 2011 р.

**О. В. КОТЕНЬОВА**

**К. С. ГОДЗ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м Київ*

## **ОСОБЛИВОСТІ УКЛАДАННЯ ДОГОВОРУ СУБОРЕНДИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 158–161

*Стрімкий розвиток ринкової економіки нашої країни в умовах сьогодення змінив відносини у сфері права власності у галузі господарювання. Актуальними стали питання права володіння, користування та розпорядження майном, як державним так і приватним. Зокрема, питання правового регулювання зазначених правовідносин. Щодо зазначеної проблематики доречним є встановлення особливостей договору суборенди як одного з інструментів правового регулювання відносин із права володіння, користування та розпорядження майном у нашій державі.*

Метою статті є встановлення та дослідження особливостей укладання договору суборенди за законодавством України.

Значне застосування у господарських правовідносинах договору суборенди ставить на порядку денному розв'язання низки проблемних аспектів. На нормативно-правовому рівні залишається не визначеним поняття договору суборенди. Основними законодавчими актами, які регулюють правовідносини у сфері суборенди, є Цивільний кодекс України (далі ЦК України) (гл. 58, ст. 774) та частково, у відносинах, де об'єктом виступає державне та комунальне майно, Господарський кодекс України (далі ГК України) (гл. 30, пр. 5, ст. 288) та Закон України “Про оренду державного та комунального майна” від 23.12.97 № 768\97-ВР у новій редакції (далі Закон України “Про оренду державного і комунального майна”) (ст. 22). Проте у положеннях зазначених нормативних актів не визначено поняття суборенди [1].

ЦК України оперує таким поняттям, як “піднайм”, яке є похідним від договору найму, що ототожнюється із договором оренди. У правовому полі (у межах ЦК України) поняття “суборенда” не застосовується. Із ч. 1 ст. 774 ЦК України можна вивести поняття піднайму — це передавання наймачем речі у користування іншій особі. Тобто, наймач передає майно в оренду, яку він орендує або наймає у власника майна.

Наказом Міністерства фінансів України “Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 14 “Оренда” від 28.07.2000 № 181 наведено визначення, що таке суборенда. Суборенда — угода про передачу орендарем орендованого ним об'єкта в оренду третій особі. З наведеного можна зробити висновок, що піднайм та суборенда тотожні між собою поняття [5].

Стосовно ГК України, то у ст. 288 “Суборенда державного та комунального майна” зазначається, що “орендар має право передати окремі об'єкти оренди в суборенду, якщо інше не передбачено законом або договором оренди”. Об'єктом оренди, згідно з чинним законодавством, можуть бути:

- державні та комунальні підприємства або їх структурні підрозділи як цілісні майнові комплекси, тобто господарські об'єкти із завершеним циклом виробництва продукції (робіт, послуг), відокремленою земельною ділянкою, на якій розміщений об'єкт, та автономними інженерними комунікаціями і системою енергопостачання;
- нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення);
- інше окреме індивідуально визначене майно виробничо-технічного призначення, що належить суб'єктам господарювання.

А у Законі України “Про оренду державного та комунального майна” зазначено, що “орендар

має право передати в суборенду нерухоме та інше окреме індивідуально визначене майно (окремі верстати, обладнання, транспортні засоби, нежилі приміщення тощо), якщо інше не передбачено договором оренди..." (ч. 2 ст. 22 Закону України "Про оренду державного та комунального майна") [4].

З наведеного можна вивести таке поняття: суборенда — це правочин, відповідно до якого одна сторона зобов'язується передати індивідуально визначене майно, орендарем якого вона вже є, у користування або володіння іншій особі (суборендарю).

Для повного визначення поняття договору суборенди, потрібно визначити його істотні умови. У ЦК України ч. 3 ст. 774 сказано, що "до договору піднайму застосовуються положення про договір найму", але чітко у законі не прописані умови укладання договору оренди. У ГК України ст. 288 взагалі не зазначаються посилання на інші норми, а в Законі України "Про оренду державного та комунального майна" зазначається, що строк надання майна у суборенду не може перевищувати терміну дії договору оренди [2].

Плата за суборенду не повинна перевищувати орендної плати орендаря. Стосовно об'єкта оренди, то Законом прямо передбачена заборона передачі у суборенду цілісних майнових комплексів. Близьке до зазначеного положення міститься у ч. 6 ст. 115 та 288 ГК України, проте в цих нормах заборона щодо цілісних майнових комплексів є загальною — вона стосується не тільки державного майна, а й будь-якого іншого. ГК України доволі суворо ставиться до регламентації істотних умов договору оренди. Але прямо не зазначає, що ці умови є істотними для договору суборенди. Керуючись нормою ч. 3 ст. 774 ЦК України, можна дійти висновку, що істотні умови договору суборенди аналогічні умовам договору оренди.

Отже, істотними умовами договору суборенди є:

#### 1. Предмет суборенди.

На відміну від договору найму (оренди), предмет спрямування дії права договору суборенди є набагато вужчим. Згідно із чинним законодавством об'єктом договору піднайму може бути як все, так і частина найнятого майна. Разом з тим у ст. 774 ЦК України мова йде про речі, отже, ЦК України не передбачає можливості передавати у піднайм майнові права, які, згідно із ч. 2 ст. 760, є предметом договору найму.

Укладення наймачем договору піднайму можливе лише за згоди наймодавця. Дозвіл наймо-

давця на передачу речі в піднайм може бути зафіксований у самому договорі найму шляхом, наприклад, визначення відповідного права наймача, у додатковій угоді до нього або наданий пізніше у формі одностороннього волевиявлення наймодавця (наприклад, письмового дозволу).

Договором найму або законом може бути передбачена заборона передавати річ у користування третім особам. Так, відповідно до ч. 1 ст. 791 ЦК України наймач у договорі прокату не має права на укладання договору піднайму. Ст. 51 Водного кодексу України встановлює, що передача орендарем права на оренду водного об'єкта чи його частини іншим суб'єктам господарювання забороняється. Законом України "Про оренду державного та комунального майна" не допускається передача в суборенду цілісних майнових комплексів підприємства тощо [3].

#### 2. Строк дії договору.

Договір піднайму є похідним від договору найму, отже, його строк не може перевищувати строку договору найму. У зв'язку з цим у разі дострокового припинення (розірвання на вимогу однієї сторони) договору найму договір піднайму також автоматично припиняється. (Постанова Верховного Суду України від 10 жовтня 2003 р. надрукована в "Практиці розгляду господарських спорів судами України". — Довідник на 2005 рік. — "Юридическая практика", 2005).

#### 3. Суборендна плата.

За користування майном із суборендаря справляється плата, розмір якої визначається договором за погодженням сторін. Аналогічно договору оренди, суборендар за користування об'єктом суборенди вносить суборендну плату незалежно від наслідків його діяльності. Строки внесення суборендної плати визначаються безпосередньо сторонами у договорі. Плата, як правило, встановлюється у грошовій формі. Можлива також натуральна або грошово-натуральна форма виплат, залежно від специфіки виробничої діяльності суборендаря, якщо це суб'єкт господарської діяльності, а не фізична особа.

Кожна із сторін може відмовитись від договору суборенди, якщо договір укладений на невизначений термін, попередивши іншу сторону не менше ніж за один місяць, а в разі суборенди нерухомого майна — не пізніше ніж за три місяці.

Згідно з ч. 2 ст. 180 ГК істотними умовами будь-якого господарського договору є умови, визнані такими за законом чи необхідні для договорів цього виду, а також умови, щодо яких на вимогу однієї із сторін має бути досягнута згода.

Договори, які підлягають нотаріальному посвідченню та\або державній реєстрації			
Вид договору	Нотаріальне посвідчення	Державна реєстрація	Підстава
Договір найму будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини) строком на три роки і більше	+	+	ст. 793, 794 ЦК України пп. "б" пп. 170.1.5 Податкового кодексу України
Договір найму транспорту за участю фізичної особи	+	–	ст. 799 ЦК України
Договір оренди земельної ділянки	+	+	ст. 14 Закону України № 161

Як уже зазначалось, до договору піднайму (суборенди) застосовуються положення про договір найму (оренди). Це означає, що наймач отримує відносно піднаймача всі права та обов'язки наймодавця. У свою чергу піднаймач має права та обов'язки наймача. При цьому суборендар не вступає в якісні відносини з первинним орендарем. Перед останнім відповідальним за стан речі та внесення плати за користування залишається наймач (суборендодавець). Він повинен виконувати свої обов'язки незалежно від того, яким чином виконує свої обов'язки піднаймач. Тобто, якщо, наприклад, піднаймач не своєчасно здійснює платежі за користування речю, це не звільняє наймача від здійснення платежів на користь наймодавця. Разом з цим, наймодавець не позбавлений можливості пред'являти свої претензії безпосередньо до піднаймача у разі пошкодження або погіршення стану піднайнятого ним майна.

У договорі оренди можуть передбачатись обов'язкові умови договору суборенди, наприклад, цільове використання майна, обов'язкові дії піднаймача тощо. У такому випадку орендар буде зобов'язаний внести такі умови до договору суборенди.

Об'єкт договору суборенди можна класифікувати за різними критеріями (див. табл.):

- за формою власності: майно державної, комунальної та приватної власності. Враховуючи реалії сьогодення, найпоширенішою є приватна власність, але чомусь її права регламентація обмежується нормами ЦК України; ГК України та Закон України "Про оренду державного та комунального майна" регулює виникнення, зміну та припинення відносин з приводу договору суборенди державного та комунального майна;
- за видом майна, яке є об'єктом договору суборенди, можна виокремити нерухомі речі (нерухоме майно, нерухомість), рухомі речі.
- за формою — договір суборенди завжди укладається у письмовій формі. Залежно

від об'єкта, договір суборенди може бути нотаріально посвідченим та\або підлягати державній реєстрації. Обов'язковому нотаріальному посвідченню та\або державній реєстрації підлягають договори лише у випадках, встановлених законом. Умова про зміну або розірвання договору, який підлягає нотаріальному посвідченню та\або державній реєстрації, вчиняється у такій самій формі, що й основний договір (ст. 654 ЦК України);

- моментом набрання чинності — договір суборенди набуває чинності з моменту його підписання сторонами. Договір, який підлягає нотаріальному посвідченню або державній реєстрації, є укладеним у момент його нотаріального посвідчення чи державної реєстрації, а в разі нотаріального посвідчення і державної реєстрації — у момент його державної реєстрації.

Отже, можна сформулювати таке поняття суборенди — це правочин, у якому одна сторона (суборендодавець) зобов'язується передати індивідуально визначене майно, орендарем якого вона вже є, у користування або володіння іншій особі (суборендарю), на умовах, які не суперечать договору оренди цієї речі.



### Література

1. Цивільний кодекс України // ВВР України. — 3 жовт. — 2003. — № 40. — Ст. 356.
2. Господарський Кодекс України // ВВР України. — 2 трав. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
3. Водний кодекс України // ВВР України. — 13 черв. — 1995. — № 24. — Ст. 189.
4. Закон України "Про оренду державного і комунального майна" // ВВР України. — 28 лип. — 1992. — № 30. — Ст. 416.
5. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 14 "Оренда" від 28.07.2000 № 181.

*Розглянуто договір суборенди, а також особливості його використання та укладання, як особливий інструмент регулювання орендних правовідносин у сфері господарювання. Основну увагу приділено встановленню поняття суборенди, як правовичину, що не має суперечити основному договору оренди відповідно до норм чинного законодавства України. Дослідження було здійснене на основі нормативно-правової бази чинного законодавства України та наукової літератури.*

*Рассмотрен договор субаренды, а также особенности его использования и заключения, как особенного инструмента регулирования арендных правоотношений в отрасли хозяйственной деятельности. Основное внимание уделено выяснению понятия субаренды, как правового явления, которое не может вступать в противоречия с основным договором аренды, согласно норм действующего законодательства Украины. Исследование основано на нормативно-правовой базе действующего законодательства Украины и научной литературы.*

*The agreement of sublease is examined, and similarly features of his use and conclusion, as the special instrument of adjusting of leasing legal relationships in industry of economic activity. Basic attention is spared to finding out of concept of sublease, yak to the legal phenomenon which can not contradict to the principal contract of tenancy, in obedience to the norms of current legislation of Ukraine. Research is based on the normatively-legal base of current legislation of Ukraine and scientific literature.*

Надійшла 20 вересня 2011 р.

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 162–167

*Державне управління у сфері внутрішньої безпеки країни має свої специфічні правові основи.*

Проблема управління у сфері внутрішньої безпеки належить до найважливіших у процесі правотворчості, державного будівництва та функціонування системи державного управління сучасної України. Справді, гарантування внутрішньої безпеки, забезпечення стабільного розвитку суспільних відносин, правопорядку та законності становить одну з головних функцій будь-якої демократичної і правової держави, а отже й важливий напрям державного управління такої держави. У зв'язку з чим, проблематика аналізу та вдосконалення правових основ державного управління у сфері внутрішньої безпеки має всі ознаки практичної і теоретично-наукової актуальності. Зокрема, актуальність такого дослідження зумовлюється тим, що наразі в Україні відсутня структурно визначена система державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Як доводить Г. Пономаренко, існують окремі системи органів, як правило, правоохоронних з відомчими повноваженнями, між якими практично відсутній зв'язок та єдиний координаційний центр на рівні всієї системи досліджуваного нами різновиду державного управління [1]. Рада національної безпеки і оборони України, основним завданням якої є координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [2], все ж не повною мірою виконує функції у цій сфері, а в період загострення політичних протистоянь і зовсім стає об'єктом чи інструментом політичного впливу. Отже, з одного боку, необхідним є формування цілісної системи державних органів, які б склали основу управління у сфері забезпечення внутрішньої безпе-

ки держави, з другого — перегляд завдань, функцій та структури їх координуючого органу, яким є Рада національної безпеки і оборони України.

Зважаючи на актуальність гарантування повної реалізації управлінських завдань у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, ми ставимо такі завдання: а) з'ясувати правовий зміст основних категорій, що застосовуються в процесі аналізу державного управління у сфері внутрішньої безпеки; б) визначити сутність, принципи, правові засади та систему управління у зазначеній сфері; в) дослідити специфіку функціонування органів державної влади у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Як відомо, основне правове призначення державного управління полягає у виконанні функцій держави шляхом владного впливу на суспільні відносини та процеси. Державне управління, як надзвичайно вагома складова змісту діяльності держави та її органів, вивчається багатьма науками, що дає змогу зробити висновок про існування певного комплексу міждисциплінарних знань про державне управління. Гносеологічне ядро цих наук становить теорія державного управління, що є комплексною науковою галуззю. У сучасній науковій літературі державне управління визначають як діяльність, яка здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади [3], або як діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [4]. З цього можна зробити висновок про так зване “широке” і “вузьке” тлумачення поняття державного управління. Управлінські відносини виникають як у ході взаємодії органів виконавчої влади із зовнішнім соціальним середовищем, так і все-

редині діяльності інших органів влади (законодавчої, судової), органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо — так звані внутрішньоорганізаційні управлінські відносини. Звідси необхідно виокремити два види державно-управлінських відносин: 1) зовнішні, обов'язковим суб'єктом яких є орган виконавчої влади; 2) внутрішні, тобто ті, які виникають у середині діяльності не тільки органів виконавчої, а й інших гілок влади, їх ще називають внутрішньо-апаратними.

До особливостей державно-управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави варто віднести таке: 1) вони виникають з приводу забезпечення внутрішньої безпеки від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень; 2) вони урегульовані правовими нормами; 3) вони складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єктів, що забезпечують внутрішню безпеку держави; 4) умовою їх виникнення є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; 5) особливе місце серед суб'єктів займають правоохоронні органи (як правило, воєнізовані), які наділені правом застосування примусових заходів; 6) предмет цього виду управлінських відносин закріплений на конституційному рівні; 7) наявність спеціально створеного координаційного органу з питань національної безпеки і оборони, яким є Рада національної безпеки і оборони України [5]. Таким чином, державно-управлінські відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави доцільно визначити як урегульовані правовими нормами суспільні відносини, один з учасників яких є носієм владних повноважень, що перебувають під охороною держави і метою яких є охорона та захист життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень.

Як і будь-якій іншій системі, системі державного управління у сфері внутрішньої безпеки властиві такі ознаки: наявність складових (елементів); тісний зв'язок між ними; наявність загальної мети, яка реалізується під час виконання різних за характером завдань її суб'єктним складом; цілісність, яка обумовлюється взаємозв'язком та взаємодією окремих структурних елементів; поєднання відносної самостійності кожного окремого елемента системи з обов'язковим виконанням ним функцій, що необхідні для існування системи в ціло-

му; обов'язкова присутність координуючого органу. Це означає, що система управління є нічим іншим як сукупністю функціональних компонентів (як правило, суб'єктів), які взаємодіють між собою для досягнення певної мети. У нашому випадку — охорони та захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. Водночас аналіз чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що система управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави є доволі складним поняттям, зміст якого охоплює такі складові елементи.

По-перше, суб'єкти управління, тобто органи, що виконують завдання та функції із охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. До таких суб'єктів ми відносимо: Службу безпеки України, органи внутрішніх справ, органи Державної прикордонної служби, органи забезпечення пожежної безпеки, а також координуючий орган, яким є Рада національної безпеки і оборони України. Суб'єкти управління наділені управлінськими функціями, у зв'язку з чим можуть реалізовувати управлінські повноваження. Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дозволяють йому втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання [6]. Владний вплив, який іде від суб'єкта до об'єкта управління, дає можливість підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що, в окремих випадках, є необхідним для досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і обов'язково виконувати його рішення.

По-друге, об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом суб'єктів управління. Об'єкт управління є достатньо самостійним, має здатність до самоуправління і такий же активний, як і суб'єкт. Об'єкт управління не тільки реагує на управляючі впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто прямо примушує його до певної перебудови управляючих впливів, до зміни їх характеру і змісту. Особливість об'єкта управління в нашому випадку полягає у тому, що один і той самий орган (посадова особа) можуть бути водночас суб'єктом і об'єктом управління. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ як центральний

орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [7], з одного боку, є суб'єктом управління відносно УМВС областей, міськрайлінорганів тощо, з іншого — об'єктом управління відносно Ради національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України. Об'єкт управління можна розглядати в двох аспектах: елементно-структурному — як сукупність людей (персонально), виробничих, галузевих утворень і груп, а також функціональному — як діяльність, поведінку індивідів і конкретних груп людей. З наведеного можна зробити висновок, що об'єкт управління може розглядатися двоюко: як організована підсистема системи управління (нижчестоящі (підпорядковані) структурні підрозділи суб'єктів управління відносно вищестоящих), і як об'єктивні явища, процеси матеріального світу, що підлягають впливу. Серед об'єктів внутрішньої безпеки держави доцільно виокремити: 1) основні, серед яких: людина і громадянин, його конституційні права і свободи; суспільство, його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава, тобто ті, які закріплені на конституційному рівні; та 2) спеціальні, а саме: державні та приватні суспільні відносини, які виникають у різних сферах життєдіяльності, охороняються державою та регулюються переважно правовими нормами законодавчих актів. До об'єктів управлінського впливу ми також відносимо і внутрішні загрози, які є наслідком вчинення правопорушень. Об'єкти, так би мовити, “опредмечують” управлінську діяльність з точки зору кінцевих результатів. Більше того, саме об'єкт визначає стан і функціонування суб'єкта, впливаючи на його побудову, організацію діяльності, на вибір цілей та використання всього комплексу засобів їх досягнення.

По-третє, це управлінська діяльність (процес), тобто певні суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється зв'язок прямий (директива, наказ, розпорядження тощо) і зворотний (доповідь, звіт, інформація про виконання тощо). Проте характер взаємодії суб'єкта і об'єкта управління все ж найвиразніше виявляється в управлінському впливі. Як зазначає Г. В. Атаманчук, питання про прямі і зворотні зв'язки в системі державного управління заслугове найпильнішого вивчення, тому що ба-

гатьма воно навмисне заплутане. Деякі дослідники бачать ці зв'язки прямими, жорсткими, деспотичними, без яких, на їх думку, неможливо забезпечити управління суспільними процесами. Інші стверджують, що в цих зв'язках панує сваволя егоїстичного “я хочу”, яка ігнорує керуючі впливи, а зворотним зв'язкам додає хаотичний характер у вигляді нескінченних вимог і дорікань. Утім, як би хто не трактував державне управління, у ньому обов'язково мають бути представлені керуючі впливи, що пронизують і підкоряють собі різноманітні елементи (і компоненти) державного управління. Якщо керуючий вплив, породжений у будь-якому державному органі, не доходить до людини в керованому об'єкті і не впливає на її поведінку і діяльність, то державне управління як таке не реалізується. Усунь систему керуючих впливів — і управління з боку держави розвалиться на окремі частини й елементи (уже не підсистеми і не ланки), що почнуть діяти розрізнено, суперечливо, у конкурентній, а то й конфліктній боротьбі [8].

Зважаючи на викладене, управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави доцільно визначити як діяльність взаємопов'язаних між собою суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють управлінський вплив на відповідні об'єкти для досягнення загальної мети — охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. При цьому до принципів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави варто віднести такі: законності; гласності; рівності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; розподілу влади; наукової обґрунтованості; чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні внутрішньої безпеки; системності; оптимізації; плановості; територіально-галузевої організації управління; ефективності; підконтрольності; відповідальності.

Так, принцип законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави передбачає чітке виконання вимог законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Діяльність учасників управлінських відносин у аналізованій сфері має здійснюватись на правовій основі, ґрунтуватися на точному і неухильному виконанні Конституції, законів та підзаконних актів. Ніщо не може виправдати порушення законності. Враховуючи вимоги життя, закони можуть змінюватися, але в жодному разі їх не можна порушувати. Отже, законність передбачає неухильне виконання та дотримання правових норм

як матеріальних, так і процесуальних усіма учасниками управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, незалежно від того, йдеться про органи державної влади, чи про інших суб'єктів. Принцип гласності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави полягає у доступності для обговорення й компетентної участі всіх учасників управлінських відносин у прийнятті управлінських рішень з питань забезпечення внутрішньої безпеки на основі широкої поінформованості й урахування громадської думки. Гласність включає правдиву, своєчасну і широку інформацію про справжній стан справ із забезпечення внутрішньої безпеки, є вираженням довіри й поваги до людей, їх здатності розібратися в поточних подіях, виробити правильне рішення, свідомо брати участь у його здійсненні.

Сутність принципу рівності в управлінні у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави полягає в однаковому (без привілеїв) ставленні до учасників управлінських відносин у цій сфері (керівників до підлеглих — у внутрішніх відносинах; працівників правоохоронних органів до фізичних та юридичних осіб — у зовнішніх). Суб'єкти державного управління в цій сфері (насамперед, правоохоронні органи) зобов'язані захищати у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак. Принцип розподілу влади під час управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки полягає у тому, що воно здійснюється суб'єктами трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Цей принцип спочатку був відбитий у Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила здійснення державного будівництва в Україні на основі принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Пізніше принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову був закріплений у ст. 6 Конституції України. Принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні внутрішньої безпеки держави полягає, з одного боку, у нормативному визначенні компетенції суб'єктів державного управління в цій сфері (особливо органів виконавчої влади) та організації їх тісної співпраці — з другого, бо саме це сприяє отриманню найбільш повної та достовірної інформації, прийняттю об'єктивного управлінського рішення, забезпечує захист інтересів особи та держави. За своїм

змістом ця вимога близька до принципів функціональності та компетентності.

Принцип плановості управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави забезпечує пропорційний розвиток системи державного управління на різних її рівнях. Оскільки між суб'єктом і об'єктом державного управління існує складний зв'язок, то принцип плановості формує певну залежність між планомірним розвитком об'єктів управління та розвитком змісту, організаційної структури й елементів діяльності державного управління" [9]. Сутність цього принципу полягає у плануванні і здійсненні конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації внутрішніх загроз національним інтересам України.

Принцип територіально-галузевої організації управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави використовується у формуванні організаційних структур управління. Його сутність полягає у поєднанні галузевої організації управління з державним устроєм країни, адміністративно-територіальним розподілом та економічним районуванням. Цей принцип закріплено у Конституції України. Принцип підконтрольності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави означає, що його здійснення має підлягати обов'язковому контролю як з боку вищестоящих органів (внутрішній контроль), так й інших органів влади (зовнішній контроль). Так, відповідно до ст. 11 Закону України "Про основи національної безпеки України" контроль за реалізацією заходів у сфері національної безпеки здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України в межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України. Вважаємо доцільним серед суб'єктів контрольних повноважень у цій сфері передбачити і таких, як: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; суди; громадяни України та громадські організації; засоби масової інформації. Принцип відповідальності суб'єктів управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави проголошений Конституцією України, де сказано, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3). Це повною мірою стосується і державних органів (їх працівників), які повинні нести відповідальність за своєчасність,

об'єктивність, якість та повноту прийнятих рішень у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Порушення балансу прав та обов'язків у бік пріоритету того або іншого призводить до деформації цього принципу, і як наслідок — до порушення принципу законності.

Отже, як бачимо, принципи управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави можна визначити як необхідні для побудови й функціонування ефективної системи забезпечення внутрішньої безпеки. Основні положення, керівні засади та правила, що закріплені у правовій формі, визначають межі дозволеної та обов'язкової поведінки їх учасників. Особливістю цих принципів є те, що вони похідні від загальних принципів державного управління; визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави; взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає підстави зробити висновок про те, що повноцінне розкриття змісту будь-якого принципу управління можливе лише в рамках і з врахуванням його системних залежностей; вони завжди закріплені в нормах права; невиконання цих принципів тягне юридичну відповідальність [10].

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави необхідно розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому — як усю сукупність елементів права, а саме: джерел права, функцій права, принципів права, норм права, системи права, предмета і методу правового регулювання, галузей, інститутів та підінститутів права, правовідносин, системи нормативно-правових актів, правозастосування тощо. У вузькому — як систему нормативно-правових актів, які є відправною точкою і механізмом управлінської діяльності щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. По-друге, за такою ознакою, як урегульованість правовими нормами, управлінські відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки можуть бути формальними та неформальними. Перші регулюються нормами права, другі ж складаються, як правило, на основі психологічної сумісності людей, відповідності їх характерів, збігу інтересів, симпатій та антипатій. Управлінська діяльність тісно пов'язана з елементами творчості, яка не піддається повною мірою фіксації у нормативному плані. Значна частина управлінської діяльності не втілюється в право-

ву форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє правовідносин. Ця частина управлінської діяльності безпосередньо не спричиняє юридичних наслідків [11]. По-третє, управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави не є самоціллю, тобто управлінням заради управління, а засобом і формою здійснення практичної діяльності щодо охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. При цьому вдосконалення управління виступає як динамічний процес розв'язання проблем, які виникають у цій сфері, що є можливим шляхом реалізації комплексу заходів, які відповідають певним умовам [12]. Головними із цих умов є: постановка науково обґрунтованих цілей управління; наявність кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів, що забезпечують досягнення намічених цілей; визначення раціональних шляхів виконання практичних завдань та об'єктивних критеріїв оцінки ефективності їх виконання.



## Література

1. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: Монографія. — Харків: Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. — С. 32.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // ВВР України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 14.
4. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 38.
5. Пономаренко Г. О. Державно-управлінські відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави // Наук. ж-л "Південноукраїнський правничий часопис". — Одеса: Вид-во Одес. юрид. ін-ту ХНУВС, 2006. — № 2. — С. 20.
6. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посібник. — Луцьк: Ред.-вид. відділ "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. — С. 22.
7. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджено Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 42. — Ст. 1774.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. 2-е изд., доп. — М.: Омега-Л, 2004. — С. 97.
9. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. — М.: Юрид. л-ра, 1980. — С. 184.

10. Пономаренко Г. О. Принципи управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. — Сімферополь: Таврія, 2006. — № 9. — С. 115.

11. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. л-ра, 1966. — С. 55.

12. Копан О. В. Безпека як силовий фактор державного управління // Право України. — 2001. — № 7. — С. 26.

*Проаналізовано поняття та принципи державного управління у сфері внутрішньої безпеки з позицій їх визначення чинним законодавством України. Досліджено систему органів державної влади у сфері управління внутрішньою безпекою, специфіку їх діяльності, компетенцію та повноваження.*

*Проанализировано понятие и принципы государственного управления в сфере внутренней безопасности с позиций их определения действующим законодательством Украины. Исследована система органов государственной власти в сфере управления внутренней безопасностью, специфика их деятельности, компетенция и полномочия.*

*The article analyzes the concept and principles of government in Ukraine internal security in terms of their definition in the Ukrainian legislation. The author explores the structure of state authority in the internal security administration, the specifics of their activities, the competence and authority.*

**Надійшла 4 жовтня 2011 р.**

**Е. М. СВИНЦИЦЬКИЙ**

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

## ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 168–171

*Питання правових засад організації діяльності суб'єктів фінансового контролю на сьогодні є актуальним за умови, якщо подальший його розвиток відбувається, спираючись на справжні потреби в його застосуванні, а його реформування здійснюватиметься правильно й доцільно. Адже значущість фінансового контролю полягає у необхідності створення сучасної досконалої системи фінансового контролю.*

Розкриттю особливостей організації діяльності суб'єктів державного фінансового контролю сприяло вивчення праць таких науковців, як: А. І. Берлач, Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, Н. Д. Еріашвілі, Д. Л. Зима, Є. В. Калюга, М. В. Карасева, Л. Л. Кінащук, М. П. Кучерявенко, П. С. Пацурківський, А. М. Подоляка, Л. А. Савченко, Н. І. Хімичева та ін. Разом із тим, великою проблемою є правильне, якісне і з найменшими затратами проведення фінансового контролю. Діюча система державного фінансового контролю потребує серйозного реформування. Сучасний стан державного фінансового контролю в Україні — це, за визначенням Є. В. Калюги, результат недооцінювання його ролі в успішному господарюванні та розв'язанні соціальних проблем [4, 126]. Справді, фінансовий контроль держави, за умов перехідної економіки, посідає одне з основних місць щодо забезпечення фінансового управління, дисципліни у фінансовій сфері, є гарантом економічного благополуччя.

Крім того, Д. Л. Зима вказує на необхідність координації фінансового контролю, що передбачає узгодження функцій усіх контролюючих суб'єктів та концентрацію їх зусиль на пріоритетних напрямках контролю, впровадження передового вітчизняного та зарубіжного досвіду, оперативний обмін інформацією між ними [3, 1].

Закцентуємо увагу на правових засадах організації суб'єктів державного фінансового контролю. До державних органів, спеціально створених для здійснення фінансового контролю, зазна-

чає Л. Л. Кінащук, належать органи, для яких законодавством здійснення фінансового контролю передбачено як головне завдання їхньої діяльності [5, 112]. Зокрема, це — Рахункова палата з її регіональними представництвами (ст. 2 Закону України “Про Рахункову палату” [7]) та державна контрольно-ревізійна служба (ст. 2 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [6]). Сфера дії цих законів поширюється на відносини, які виникають у зв'язку з контрольними функціями Рахункової палати та державної контрольно-ревізійної служби в Україні.

Так, державна контрольно-ревізійна служба діє при Міністерстві фінансів України і йому підпорядковується, а Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. Державна контрольно-ревізійна служба діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується Міністерству фінансів України.

До складу Рахункової палати входять Голова Рахункової палати та члени Рахункової палати: Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати. Для здійснення своєї діяльності Рахункова палата має апарат. Структуру і штатний розпис апарату Рахункової палати затверджує Колегія Рахункової палати за поданням Голови Рахункової палати в межах бюджетних коштів, передбачених на

її утримання. Контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі підпорядковуються Головному контрольно-ревізійному управлінню України. До складу обласних контрольно-ревізійних управлінь входять контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи) в районах, містах і районах у містах.

Нині актуальною проблемою, як зазначає І. Заверуха, є розкриття ролі і значення контролю Рахункової палати як державного органу фінансового контролю із спеціальною метою, що забезпечується особливим статусом цього органу, який об'єктивно перебуває поза системою урядового контролю [2, 31]. Так, завданнями Рахункової палати, згідно з Законом України "Про Рахункову палату", є [7]:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;
- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;
- аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу в цілому;
- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;

- виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Таким чином, як зазначає Л. Л. Кінашук, Рахункова палата зуміла вирішити головне завдання — сформуватися як дієздатний конституційний орган, створити основи незалежного парламентського фінансового контролю в Україні. Висновки і пропозиції Рахункової палати спрямовані на усунення недоліків у бюджетному процесі. Вона безпосередньо впливає на вдосконалення бюджетного процесу. Тому, Рахункова палата має стати головним радником уряду з усіх питань, що стосуються ефективного і прозорого управління бюджетними ресурсами країни [5, 117].

Вважаємо, доцільно розглянути завдання державної контрольно-ревізійної служби. А саме, головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, виконанням місцевих бюджетів, розробленням пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. Крім того, державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування. Слід звернути увагу, що на Рахункову палату та державну контрольно-ревізійну службу відповідно до завдань, передбачених чинним законодавством, покладено функції.

Вважаємо, доцільним буде порівняти права Рахункової палати та державної контрольно-ревізійної служби щодо проведення ними ревізій та перевірок. Рахункова палата здійснює перевірки та ревізії. Терміни, обсяги і засоби їх проведення встановлюються Рахунковою палатою. У ході перевірок та ревізій на основі документального підтвердження їх результатів, достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності ви-

значаються своєчасність і достатність взаємних розрахунків об'єкта, що перевіряється, і Державного бюджету України. Якщо перевірка чи ревізія належить не тільки до компетенції Рахункової палати, а й до іншого державного контрольного органу, вона повинна проводитись ними спільно. За підсумками проведених перевірок і ревізій складаються звіти, за достовірність яких відповідні посадові особи Рахункової палати несуть персональну відповідальність.

Проведення планових виїзних ревізій здійснюється органами державної контрольно-ревізійної служби одночасно з іншими органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів. Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, визначається Кабінетом Міністрів України.

Плановою виїзною ревізією вважається ревізія у підконтрольних установах, яка передбачена у плані роботи органу державної контрольно-ревізійної служби і проводиться за місцезнаходженням такої юридичної особи чи за місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна ревізія. Планова виїзна ревізія проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності підконтрольних установ за письмовим рішенням керівника відповідного органу державної контрольно-ревізійної служби не частіше одного разу на календарний рік.

Право на проведення планової виїзної ревізії підконтрольних установ надається лише у тому разі, коли їм не пізніше ніж за десять днів до дня проведення зазначеної ревізії надіслане письмове повідомлення із зазначенням дати початку та закінчення її проведення.

Позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише за наявності підстав для її проведення за рішенням суду. Позапланова ревізія підконтрольної установи не може проводитися частіше одного разу на квартал.

Позапланові виїзні ревізії суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені до підконтрольних установ, проводяться органами державної контрольно-ревізійної служби за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи.

Таким чином, термін проведення ревізії (перевірки) державною контрольно-ревізійною службою, як правило, не більше 30 робочих днів, хоча,

відповідно до положень нормативно-правових актів, в окремих випадках, у разі особливої складності, цей строк за доповідною запискою керівника ревізійної групи може бути продовжений керівником контрольно-ревізійного органу, з ініціативи якого проводяться ревізія чи перевірка. Термін перевірки, ревізії, що проводяться Рахунковою палатою, нормативно-правові акти не встановлюють, а лише вказують, що вони визначаються з урахуванням обсягу та особливостей.

Крім того, перед початком проведення ревізій чи перевірок визначається склад робочих груп з урахуванням обсягу та особливостей проведення перевірки, ревізії їх проведення, розробляється та затверджується відповідними керівниками програма ревізії чи перевірки.

Організація діяльності суб'єктів державного фінансового контролю передбачає відповідальність осіб державних контрольно-ревізійних служб та Рахункової палати. Так, службові особи державних контрольно-ревізійних служб зобов'язані суворо дотримуватись Конституції України і законів України, прав та інтересів громадян, підприємств, установ і організацій, що охороняються законом. За невиконання або неналежне виконання службовими особами державних контрольно-ревізійних служб своїх обов'язків вони притягуються до дисциплінарної та кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства. Працівники державної контрольно-ревізійної служби мають забезпечувати дотримання комерційної та службової таємниць.

Посадові особи апарату Рахункової палати та особи, які залучаються нею до роботи в процесі здійснення своїх функцій і повноважень, за порушення законодавства про державну та іншу таємницю, розголошення державної та іншої таємниці, яка охороняється законом, а також за недостовірність результатів проведених ними перевірок і ревізій, що подаються до державних органів або оприлюднюються, несуть відповідальність згідно із законодавством України.

Матеріали, які надаються для аналізу, перевірки або ревізії органами виконавчої влади, Національним банком України або іншою банківською установою, підприємствами, установами та організаціями, а також відомості та документи про фінансовий, майновий, податковий стан юридичних і фізичних осіб, що надходять до Рахункової палати, становлять професійну таємницю і можуть бути використані лише для здійснення контролю.

Розголошення будь-яких відомостей, матеріалів, документів усними чи друкованими засо-

бами масової інформації в першу чергу щодо посадових осіб, які ними користувались або яким вони були відомі, переслідується законом.

Дії або бездіяльність службових осіб державної контрольно-ревізійної служби можуть бути оскаржені в судовому або адміністративному порядку. Скарги на дії службових осіб в районах, містах, районах у містах та службових осіб контрольно-ревізійних управлінь розглядаються і вирішуються начальниками цих управлінь. Скарги на дії службових осіб Головного контрольно-ревізійного управління України та начальників контрольно-ревізійних управлінь Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя розглядаються та вирішуються начальником Головного контрольно-ревізійного управління України.

Скарги розглядаються і рішення за ними приймаються керівниками відповідних органів державної контрольно-ревізійної служби не пізніше як у місячний строк з моменту їх надходження. У разі незгоди юридичних і фізичних осіб з цими рішеннями, вони можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Отже, сьогодні Україна будує ринкові відносини, характерною ознакою яких є наявність суб'єктів як приватної, так і державної власності. Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоча й зберігає свою принципову природу. Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управ-

ління [1, 12]. Тому, необхідно на державному рівні постійно координувати правове забезпечення та організацію діяльності державної контрольно-ревізійної служби та Рахункової палати з пріоритетних напрямів фінансового контролю, що, в свою чергу, не допустить взаємну підміну їх функцій та завдань, а також створить надійну систему фінансового контролю в державі.



## Література

1. Державне управління в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: НАНУ — 1999. — 265 с.
2. Заверуха І. Правові проблеми аудиту державного боргу // Юрид. Україна. — 2006. — № 12. — С. 31–37.
3. Зима Д. Л. Теоретико-правові питання координації державного фінансового контролю: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право" / Д. Л. Зима. — К.: Нац. аграр. ун-т, 2008. — 18 с.
4. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: Монографія. — К.: Ельга, Ніка-центр, 2002. — С. 320.
5. Кінашук Л. Л. Організація та правове регулювання аудиторської діяльності в системі фінансового контролю в Україні. — Кіровоград: "КОД", 2010. — 460 с.
6. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII // ВВР України. — 1993. — № 13. — Ст. 110. (із змінами).
7. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 43. — Ст. 212. (із змінами).

*Порівняльний аналіз організації та правового забезпечення діяльності державної контрольно-ревізійної служби та Рахункової палати дає підстави стверджувати, що ДКРС та Рахункова палата — це органи, спеціально створені для здійснення фінансового контролю. Їм притаманні відповідні відносини, які виникають у зв'язку з виконанням контрольних функцій державної контрольно-ревізійної служби та рахункової палати.*

*Сравнительный анализ организации и правового обеспечения деятельности государственной контрольно-ревизионной службы и Счетной палаты позволяет утверждать, что ГКРС и Счетная палата — это органы, которые специально созданы для осуществления финансового контроля. Им свойственны соответствующие отношения, которые возникают в связи с выполнением контрольных функций государственной контрольно-ревизионной службы и Счетной палаты.*

*Comparative analysis of the organization and legal activities of the State Control and Revision Service of the Accounting Chamber and suggests that the GSAS and the Chamber — the authority that are specifically designed for financial control. They are characterized by the relevant relationships that arise in connection with the control functions of state control and audit service and the Audit Chamber.*

Надійшла 19 жовтня 2011 р.