

ВІСНИК

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1(17)'2010

Заснований

18 листопада 2005 року

Засновник

Національна академія
прокуратури України

Видається 4 рази на рік

Передплатний індекс – 95295

Свідоцтво

про державну реєстрацію –
Серія КВ № 13906-2879 ПР

Журнал включено до переліку
наукових фахових видань
постановою Президії ВАК України
від 27 травня 2009 року № 1-05/2

Головний редактор

Якимчук М.К.

Рекомендовано до друку

Вченюю радою Національної академії
прокуратури України
(протокол № 5 від 4 лютого 2010 року)

Рецензування статей здійснено
членами редакційної колегії журналу

Адреса редакції:

04050, м. Київ,
вул. Мельникова, 81б
Тел.: (044) 206-00-51, 206-15-61
E-mail: apu2005@ukr.net

УДК 343.166
ББК 67.9

Редакційна рада

Середа Г.П.	кандидат юридичних наук, доцент (голова ради)
Авер'янов В.Б.	доктор юридичних наук, професор
Андрейцев В.І.	доктор юридичних наук, професор
Бандурка О.М.	доктор юридичних наук, професор
Білоус В.Т.	доктор юридичних наук, професор
Бойко А.М.	доктор юридичних наук, доцент
Глушкив В.О.	доктор юридичних наук, професор
Грошевий Ю.М.	доктор юридичних наук, професор
Долежан В.В.	доктор юридичних наук, професор
Костенко О.М.	доктор юридичних наук, професор
Копиленко О.Л.	доктор юридичних наук, професор
Маляренко В.Т.	доктор юридичних наук, професор
Пацурківський П.С.	доктор юридичних наук, професор
Руденко М.В.	доктор юридичних наук, професор
Святоцький О.Д.	доктор юридичних наук, професор
Шаповал В.М.	доктор юридичних наук, професор
Шемшученко Ю.С.	доктор юридичних наук, професор

Редакційна колегія

Якимчук М.К.	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
Куц В.М.	кандидат юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Лизогуб Б.В.	кандидат юридичних наук (відповідальний секретар)
Давиденко Л.М.	доктор юридичних наук, професор
Діхтієвський П.В.	доктор юридичних наук, професор
Кальман О.Г.	доктор юридичних наук, професор
Козьяков І.М.	кандидат юридичних наук, доцент
Косюта М.В.	доктор юридичних наук, професор
Марочкін І.Є.	кандидат юридичних наук, професор
Михайленко О.Р.	доктор юридичних наук, професор
Мичко М.І.	доктор юридичних наук, професор
Мірошинченко С.С.	кандидат юридичних наук, доцент
Полянський Ю.Є.	кандидат юридичних наук, професор
Скулиш Є.Д.	доктор юридичних наук, доцент
Стеценко С.Г.	доктор юридичних наук, професор
Толочко О.М.	кандидат юридичних наук, доцент
Шинальський О.І.	кандидат юридичних наук, доцент

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНО	5
<i>Вадим АВЕР'ЯНОВ</i>	
Необхідність удосконалення деяких нових дефініцій у Кодексі адміністративного судочинства України	5
<i>Геннадій МУРАШИН, Олександр МУРАШИН</i>	
Акти безпосереднього народовладдя та гарантії їх здійснення	12
<i>Сергій ДЕМЧЕНКО</i>	
Проблеми підвищення ефективності господарського судочинства	20
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ	25
<i>Володимир ЯЩЕНКО, Анатолій ЩУРОВСЬКИЙ</i>	
Про предметність філософії права як науки і навчальної дисципліни	25
<i>Олександр СЕРДЮК</i>	
Соціальна ефективність як аспект оцінювання діяльності в сфері протидії злочинності: теоретичні проблеми	31
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС	38
<i>Григорій СЕРЕДА</i>	
Процесуальна незалежність державного обвинувача	38
<i>Петро ПІДЮКОВ, Яна КОНЮШЕНКО</i>	
Кримінальне судочинство та його перша стадія: теоретичний і практичний аспекти відповідно до національного нормотворення та проекту КПК України	42
ФІНАНСОВЕ ПРАВО	47
<i>Анатолій МАТІОС, Андрій КОВАЛЬЧУК</i>	
Проблеми розміщення та використання валютних резервів української держави	47
<i>Наталія ЯКИМЧУК</i>	
Структура правового статусу розпорядників бюджетних коштів	54
ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ	64
<i>Броніслав РОЗВАДОВСЬКИЙ</i>	
Антикорупційне законодавство: проблеми інституційного забезпечення протидії корупції	64
ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА	70
<i>Михайло БУРБИКА</i>	
Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності	70

Анатолій МАТВІЄЦЬ	
Організація роботи прокуратури району (міста) з представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин	75
Борис ОДАЙНИК	
Проблеми відмежування злочину, передбаченого ст. 298 КК України, від суміжних злочинів	81
Андрій ПАЛЮХ	
Формування внутрішнього переконання старшого слідчо-оперативної групи під час розслідування особливо складної кримінальної справи ..	87
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	.93
Кристинэ ТУМАНЯН	
Проблемы предупреждения коррупции в Республике Армения (публікується російською мовою)	93
Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА	
Роль государства в контексте реформ государственного управления: российский и зарубежный опыт (публікується російською мовою)	99
ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО	.106
Юрій ПАСТЕРНАК	
Проблеми кримінально-процесуального доказування в діяльності суб'єктів публічного обвинувачення	106
Світлана ДЬОМІНА	
Уточнення диспозиції ст. 201 Кримінального кодексу України як вимога часу	112
Марина ДЕРЕВ'ЯНКО	
Деякі аспекти напрацювання та прийняття Екологічної Конституції Землі	115
Дмитро КОЗЬЯКОВ	
Масова інформація в мережі Інтернет: правові аспекти	120
ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ	.125
Хроніка міжнародних зв'язків	125
Вимоги до оформлення наукових статей	.126

АКТУАЛЬНО



Вадим АВЕР'ЯНОВ,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
академік НАПрН України

НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕЯКИХ НОВИХ ДЕФІНІЦІЙ У КОДЕКСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Ключові слова: адміністративний процес; публічна служба; управління; функції; суб'єкт владних повноважень; публічна влада; внутрішньоорганізаційне управління; компетенція.

Чинний Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України) запроваджує у правозастосовчу практику кілька понятійно-термінологічних новел, які не в усіх випадках ґрунтуються на належно опрацьованих в адміністративно-правовій теорії результатах, щоб упевнено запропонувати їх для законодавчого закріплення, а тим більше універсального використання у практиці адміністративного судочинства. Адже багатозначність тлумачень нововведених категорій не дає можливості забезпечити головну умову справедливого правосуддя – єдність судової практики при розгляді однорідних справ. Причому ця вада адміністративного судочинства є наслідком не так недосконалості тлумачення нових законодавчих дефініцій, як, принаймні стосовно більшості з них, неналежної якості змісту самих дефініцій.

Яскравим прикладом цього є поняття «адміністративний процес» (п. 5 ст. 3 КАС України). Відомо, що у пострадянській адміністративно-правовій науці точиться досить гостра дискусія щодо обсягу поняття «юридичний процес», яке включає й «адміністративний процес» [1, 361–362; 2, 639–640]. На сьогодні більшість правознавців підтримує так зване широке його розуміння [3, 332; 4, 245], згідно з яким адміністративне судочинство (через спеціалізовані адміністра-

тивні чи загальні суди) ідентифікується з окремим видом адміністративного процесу, що його авторитетні в адміністративістиці вчені цілком обґрунтовано пропонують визначити як судово-адміністративний процес [5]. У КАС України адміністративний процес однозначно ототожнений тільки з діяльністю адміністративних судів [6, 351]. Доцільність подібної категоричності досить сумнівна [7, 213], доки в науці не вироблена відносно стала думка. Варто нагадати, що саме з цих міркувань, з-поміж іншого, перший склад колективу розробників КАС України цілком виправдано відмовився від назви «Адміністративно-процесуальний кодекс» на користь нинішньої його назви.

Не досить вдалим є включення в поняття «публічна служба» діяльності на так званих державних політичних посадах (п. 15 ст. 3 КАС України). Насправді така діяльність – це не так різновид державної служби, про що пояснюється у тій самій статті, як, на нашу думку, перебування протягом невизначеного терміну на названих посадах з метою «проведення певного політичного курсу», використовуючи для цього закріплений за даною посадою обсяг державно-владних повноважень. Враховуючи специфічність подібної діяльності, умови заміщення державної політичної посади характеризуються особливим порядком призначення і звільнення з

такої посади [8, 135], який суттєво відрізняється від умов заміщення інших посад на державній службі. Також умови перебування на державній політичній посаді позбавлені ряду атрибутивів, властивих проходженню державної служби. Відтак, діяльність на державних політичних посадах не є державною службою у значенні цього поняття відповідно до Закону України «Про державну службу».

Відповідно, не виглядає виправданим віднесення до компетенції адміністративних судів спорів щодо обіймання державних політичних посад, перебування на них та звільнення з цих посад, що випливає з положення п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України, де передбачені «спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби».

Адже розгляд і вирішення цих спорів належать до сфери політичних консультацій, погоджень і компромісів. Тому залучення до вирішення подібних спорів адміністративних судів є недостатньо обґрунтованим, оскільки фактично означає «втягування» судів у сферу практичної політики, робить їх так чи інакше причетними до оцінювання політичної мотивації відповідних рішень, вимагає від них певних політичних коментарів, міркувань і висновків.

Більше того, деякі понятійні новели КАС України викликають сумніви в концептуальній обґрунтованості їх тлумачення [8, 21], а також їх змісту та можливості реального застосування цих новел у практиці адміністративного судочинства. Це стосується передусім нормативної формули «владні управлінські функції».

Вона використана в КАС України для характеристики обов'язкової сторони публічно-правового спору – суб'єкта владніх повноважень у такий спосіб: «... суб'єкт владніх повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владніх управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» (п. 7 ст. 3 КАС України). Значення розглянутої формули надзвичайно важливе, оскільки вона виступає універсальною ознакою головного суб'єкта (за деякими винят-

ками – наприклад, у частині виборчих спорів), рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються в адміністративному суді.

З огляду на наведене вище дана нормативна формула мала б бути визначена досить чітко і зрозуміло – з тим, щоб не допускати її неоднозначного тлумачення. Натомість кожен використаний тут термін породжує питання, які потребують переконливих пояснень. Наприклад, привертає увагу сама доцільність застосування дефініції «функції». Справді, чому функції, а не «повноваження», адже це виглядало б принаймні логічніше, оскільки власна назва суб'єкта – «суб'єкт владніх повноважень» (а не «функцій») [8, 52; 9, 56].

Проте найбільш невдалим вбачається визначення суб'єкта владніх повноважень через здійснення ним «управлінських» функцій. За умов невизначеності «управлінського» характеру функцій у довідковій літературі постійно зустрічаємо неоднозначні оцінки одних і тих самих явищ. Приміром, у коментарі КАС України одеські правознавці до органів виконавчої влади у контексті п. 7 ст. 3 КАС України відносять органи законодавчої і виконавчої влади [10, 28]. Зі свого боку, автори іншого авторитетного коментаря КАС України включають до цього переліку парламент, Президента України, органи прокуратури, суди, а також інші державні органи (наприклад, Вищу раду юстиції), органи влади Автономної Республіки Крим [8, 53]. У коментарі КАС України харківських авторів до вказаного додаються також Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, посадові чи службові особи перелічених органів [9, 57–58].

Наведені приклади здійснюють раз підтверджують необхідність досягнення належної якості запроваджених у КАС України нормативних новел. Провідною серед них виступає дефініція «управлінські функції». Очевидна належність цих функцій до загальноспільнотного явища «управління». Воно, як відомо, об'єктивно властиве суспільству в цілому, його складовим частинам та елементам. Управління неможливе без застосування влади, оскільки владність – його іманентна риса. Так само й управлінські функції завжди мають владний характер.

Самі управлінські функції відображають окремі напрями (види) управлінської діяльності та охоплюють відносно самостійні групи змістово однорідних дій керуючого суб'єкта. Звісно, в інтересах успішного правозастосування важливо не так з'ясувати сутність управлінських функцій, як достовірно встановити їх перелік. У вітчизняній адміністративно-правовій літературі найбільш прийнятною визнана класифікація функцій державного управління (хоча її значення не обмежується лише державним управлінням) на загальні, спеціальні та допоміжні. Загальні функції розмежовуються на підставі внутрішньої «технології» управлінської діяльності. Це – прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Спеціальні функції характеризують особливості конкретних суб'єктів та об'єкта управління. Допоміжні функції виділяються, виходячи з потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення небайдужих умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів [11, 126–131].

Таким чином, визначаючись щодо конкретного переліку управлінських функцій, слід виходити з певної класифікаційної моделі, а не формувати їх довільний набір відповідно до особистих уявлень конкретного дослідника. Вважаємо, з метою адміністративного правозастосування цілком прийнятний перелік згаданих загальних функцій управління, тим більше, що основна їх частина міститься у переважній більшості існуючих класифікацій.

Втім, останнім часом у довідковій літературі з'являються інші підходи до розуміння управлінських функцій та їх класифікації. Так, пропонуються наступні групи управлінських функцій: вироблення (формулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль [8, 52]. У цьому варіанті поряд з власне управлінськими функціями нагляду і контролю виділені певні сфери діяльності суб'єктів владних повноважень, серед яких не всі належать до управління. Зокрема, не має управлінського характеру діяльність з надання адміністративних послуг, що сама потребує управління з боку відповідних органів вико-

навчої влади чи органів місцевого самоврядування.

При характеристиці управлінських функцій потрібно приділити увагу їх ключовій означені – «управлінські». Адже у пострадянській адміністративно-правовій науці та практиці категорія державного управління, на жаль, не отримала однозначного тлумачення. Доволі поширену залишається позиція про розмежування так званих широкого і вузького розуміння державного управління. У широкому значенні категорія «державне управління» лише дублює словосполучення «реалізація державної влади». Однак у широкому значенні пропонують розуміти державне управління харківські автори коментаря КАС України, вказуючи, що воно означає організаційно-розпорядчу, виконавчу, нормотворчу діяльність органів державної влади, і не передбачаючи винятків з переліку цих органів [9, 61]. Вузьке розуміння державного управління відображає відносно самостійний вид діяльності держави, який здійснюють певні органи державної влади. У радянський період це були органи державного управління, а нині, відповідно до Конституції України, – органи виконавчої влади. При вузькому тлумаченні державне управління ототожнюється з реалізацією виконавчої влади, тобто вся діяльність органів виконавчої влади визнається державним управлінням (управлінською діяльністю).

Але для органів виконавчої влади державне управління означає один із основних, профілюючих напрямів діяльності (хоча далеко не всеохоплюючий, а тим більше, не єдиний). Натомість для органів інших гілок влади – законодавчої і судової, а також решти державних органів, наприклад органів прокуратури, Центральної виборчої комісії України, Вищої ради юстиції України тощо, здійснення управління обмежується суто внутрішньоорганізаційними рамками відповідного органу, маючи допоміжне значення щодо його основних завдань і функцій. Отже, у даному випадку слід говорити не про власне державне управління, а про так зване внутрішньоорганізаційне управління. Цей висновок, до речі, однаково поширюється на органи у сferах державної влади (в тому числі й на самі органи виконавчої влади) і місцевого

самоврядування, що свідчить про його універсальність для органів публічної влади.

Даний факт дає змогу розмежувати діяльність в органах виконавчої влади, так само як і в інших органах публічної влади, на таку, що, з одного боку, виходить за межі органу, а з другого – яка здійснюється всередині організації. Відповідно, й управлінські функції поділяються на функції власне самого органу і внутрішньоорганізаційні. Останні виконуються не органом у цілому, а його складовими елементами. Внутрішньоорганізаційні функції не реалізують компетенцію органу, його посадових осіб стосовно фізичних і юридичних осіб, права та інтереси яких можуть бути порушені суб'єктом владних повноважень, а отже, захищені в порядку адміністративного судочинства.

Внутрішньоорганізаційні функції здійснюються у відносинах, що ґрунтуються на засадах службової підлегlosti i спрямовані тільки на забезпечення нормального функціонування відповідного органу, його належної самоорганізації та самозбереження. Зокрема, це такі типи відносин: керівник органу – його заступники, керівники структурних підрозділів; керівник структурного підрозділу – керівники підпорядкованих йому структурних підрозділів; керівник органу (його заступники), керівники структурних підрозділів – підлеглі службовці органу. Отже, внутрішньоорганізаційні функції не можуть здійснюватись поза межами суб'єкта владних повноважень, вони завжди спрямовані на діяльність усередині органу.

Перелічені відносини мають публічно-правовий характер (хоч і обмежені рамками конкретного органу), але не тягнуть виникнення згідно з КАС України справ адміністративної юрисдикції, оскільки сторонами даних відносин є переважно посадові особи, які виконують і владні, й управлінські функції, тобто мають ознаки суб'єкта владних повноважень, вказані у Кодексі. А згідно з п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України до спорів між суб'єктами владних повноважень, на які поширюється компетенція адміністративних судів, віднесені, зокрема, спори «... з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління ...»

Однак публічно-правові спори, що можуть мати місце у внутрішньоорганізаційному управлінні, виникають не з приводу реалізації компетенції посадових осіб органу, а з приводу оспорювання однією посадовою особою рішень, дій чи бездіяльності іншої посадової особи. Водночас серед видів справ адміністративної юрисдикції КАС України подібних спорів не передбачає. Певна річ, законом можуть бути встановлені окремі винятки, що, однак, не скасовують загальне правило. Приміром, на сьогодні КАС України відносить до справ адміністративної юрисдикції у сфері внутрішньоорганізаційного управління спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження (і отже, в частині дисциплінарних проваджень), звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України). Решта публічно-правових спорів, можливих у сфері внутрішньоорганізаційного управління, мають розглядатись і вирішуватись в межах кожного конкретного органу в порядку службової підлегlosti, а за наявності органів вищого (стосовно конкретного органу) рівня – в порядку адміністративного оскарження.

Враховуючи зазначене вище, якщо функції внутрішньоорганізаційного управління не виділяються серед управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, то це слід вважати недоліком інтерпретації формули «владні управлінські функції». Хоча в окремих довідкових джерелах владні управлінські функції пропонується розуміти як владні повноваження у рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [8, 52]. Звідси виходить, що внутрішньоорганізаційні функції не виокремлюються зі складу управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Ще одним суттєвим недоліком формули КАС України «владні управлінські функції» потрібно визнати невизначеність у ній питання, на якому тлумаченні державного управління вона ґрунтуються. Але, судячи з існуючих коментарів до КАС України, звичний для пострадянської адміністративно-правової науки стереотип зводить всю діяльність органів виконавчої влади суто до

управління такий міцний, що застосовується майже як аксіома. А разом з тим об'єктивно існує поділ діяльності органів виконавчої влади на управлінську і неуправлінську. Якщо говорити конкретно, то в діяльності органів виконавчої влади цілком упевнено не можна віднести до управління дій щодо:

- а) їх нормотворчої діяльності;
- б) створення умов для реалізації приватними (фізичними та юридичними) особами їхніх суб'єктних прав шляхом правонадільчої діяльності в ході надання їм адміністративних послуг, а також для виконання покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, щодо виплати податків або інших обов'язкових зборів);

в) розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів з метою захисту порушених прав приватних осіб;

г) застосування до приватних осіб заходів адміністративного примусу, насамперед накладення адміністративних стягнень.

За умови, аби законодавець виходив із зазначеного об'єктивного поділу, в КАС України не можна було закріпляти таку ознаку суб'єкта владних повноважень, як здійснення ним управлінських функцій. Адже тим самим Кодекс фактично вилучив із компетенції адміністративних судів величезний масив публічно-правових спорів, які виникають при здійсненні саме неуправлінських функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. Тому для характеристики даних суб'єктів обґрунтованішою ознакою вбачається дефініція не «управлінські функції», а «повноваження виконавчої влади».

Адже за своєю суспільною природою характеристика виконавчої влади цілком екстраполюється на діяльність як органів місцевого самоврядування (головним чином виконавчих органів місцевих рад), так і інших державних та недержавних суб'єктів, на яких законодавством покладено здійснення управлінських і неуправлінських функцій виконавчої влади. При нагаданні її основне призначення: забезпечення практичного виконання законів та інших правових актів шляхом використання задля цього усіх засобів так званого розпорядництва –

нормотворчих (прийняття нормативно-правових актів) і правозастосовчих (прийняття правових актів індивідуального характеру). Відтак, пропоноване вище термінологічне коригування нормативної формули КАС України дає змогу, по-перше, охопити управлінську й неуправлінську діяльність суб'єкта владних повноважень і, по-друге, цілком однозначно не включати до його компетенції функції внутрішньоорганізаційного управління, що не мають жодного стосунку до реалізації виконавчої влади.

При тлумаченні вказаної нормативної формули Кодексу потрібно враховувати, що на відміну від управлінських функцій органів публічної влади, які завжди мають владний характер, їх повноваження поділяються на владні й невладні. Звісно, повноваження, які належать до компетенції органу, обов'язково є владними, оскільки компетенція юридично опосередковує функції реалізації влади. Такі повноваження відбувають адміністративну правосуб'єктність органу. Разом із тим його правове становище охоплює й інші види правосуб'єктності, зокрема цивільну. У такому разі орган діє як юридична особа на засадах не односторонньої владності, а юридичної рівноправності учасників цивільного обігу. Отже, невладні повноваження випливають з цивільної право-суб'єктності органу публічної влади.

Втім, у компетенційних (статусних) актах в більшості випадків складно побачити чітку різницю у формулюваннях функцій і повноважень. Однак формулювання функцій відрізняє їх менш визначений характер, оскільки вони відображають певні напрями діяльності органу, тоді як повноваження характеризують міру можливої (дозволеної) або належної (такої, що зобов'язує) поведінки органу. При фіксації функцій у компетенційних актах найчастіше використовуються терміни «забезпечує», «вживає заходів», «керує», «організовує», «регулює», «координує», «контролює» тощо. Для позначення повноважень найбільш поширені терміни «вирішує», «узгоджує», «бере участь», «вносить пропозиції», «розробляє», « затверджує», «скасовує», «встановлює», «утворює», «реорганізовує», «ліквідує», «дозволяє», «забороняє», «унормовує» тощо [12, 56–57].

Виходячи з наведеного, можна скласти певне уявлення про доцільні напрями наступного уточнення формули КАС України «владні управлінські функції». По-перше, враховуючи виявлені недоліки терміна «функції», потрібно замінити його на «повноваження». По-друге, ознаку функцій «управлінські», яка не відбиває усього змісту діяльності суб'єкта владних повноважень, слід замінити на таку, що охоплювала б управлінські й неуправлінські функції даного суб'єкта. Найкраще цьому відповідає ознака «повноваження виконавчої влади» у запропонованій даною статтею інтерпретації. Потрете, цей термін мав би відображати повноваження тільки зовнішнього (стосовно суб'єкта владних повноважень) спрямування, у тому числі управлінські функції, але включаючи повноваження, що здійснюються

в ході внутрішньоорганізаційного управління. По-четверте, у положеннях Кодексу має бути передбачена можливість наявності деяких винятків для спорів щодо відносин внутрішньоорганізаційного управління. Нарешті, з метою пояснення деяких нововведених дефініцій текст ст. 3 КАС України має бути доповнений новими визначеннями, а саме: «повноваження виконавчої влади», «внутрішньоорганізаційне управління».

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що будь-які заходи, спрямовані на подальше удосконалення вітчизняного адміністративно-юстиційного законодавства, включаючи положення чинного КАС України, мають ґрунтуватися не на особистих уявленнях розробників, а обов'язково – на достатньо обґрунтованих поняттях і висновках сучасної адміністративно-правової науки.

Список використаних джерел:

1. Див.: Загальна теорія держави і права: підруч. / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.
2. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Див.: Бандурка А.М. Административный процесс: учеб. / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х.: Издательство НУВД, 2001. – 353 с.
4. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стакурський; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
5. Баҳраҳ Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс / Д.Н. Баҳраҳ // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 22.
6. Див., наприклад: Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 532 с.
7. Див., наприклад: Адміністративне процесуальне (судове) право України: підруч. / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О.: Юридична література, 2007. – 312 с.
8. Див. також: Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. Центр політико-прав. реформ: у 2-х т. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Юстініан, 2009. – 540 с.
9. Див. з цього питання: Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / [Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Т. Комзюка]. – К.: Прецедент; Істіна, 2009. – 823 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / [Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін.; за ред. С.В. Ківалова]. – Х.: Одіссея, 2005. – 552 с.
11. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
12. З цього питання див.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Тихомиров Ю.А. – М.: Юрінформцентр, 2001. – 355 с.

Вадим АВЕРЬЯНОВ

НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕЯКИХ НОВИХ ДЕФІНІЦІЙ У КОДЕКСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Резюме

Розглядаються недоліки низки понятійно-термінологічних новел у Кодексі адміністративного судочинства України та шляхи їх усунення. Особливу увагу приділено вдосконаленню нормативної формулі «владні управлінські функцii», яка має бути суттєво уточнена в ході наступних змін і доповнень до названого Кодексу.

Vadim AVERYANOV

НЕОБХОДИМОСТЬ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НЕКОТОРЫХ НОВЫХ ДЕФИНИЦИЙ В КОДЕКСЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА УКРАИНЫ

Резюме

Рассматриваются недостатки ряда понятийно-терминологических новелл в Кодексе административного судопроизводства Украины и пути их устранения. Особое внимание уделено совершенствованию нормативной формулы «властные управленические функции», которая должна быть существенно уточнена в ходе последующих изменений и дополнений к названному Кодексу.

Vadym AVERYANOV

NECESSITY OF NEW DEFINITIONS IMPROVEMENT IN THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Summary

Certain defects of some new definitions and terms introduced by the Code of Administrative Proceedings of Ukraine and ways of their correction are considered in the article. Special attention is paid to improving normative formula «authoritative administrative functions» which should be made substantially more exact when next addenda and amendments to the Code will take place.



Геннадій МУРАШИН,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України,
почесний працівник прокуратури України

Олександр МУРАШИН,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



АКТИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ ТА ГАРАНТІЇ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ

Ключові слова: акт; народовладдя; вибори; референдум; гарантія; суд; прокуратура; іноземний (офіційний) спостерігач.

Вибори Президента України, які відбулися цього року, стали переконливим свідченням подальшого утвердження демократичних засад у нашему суспільстві, активного розвитку інститутів безпосереднього народовладдя, забезпечення реалізації кожному громадянинові виборчих та інших прав. Відкритість і прозорість виборчого процесу в Україні, його позитиви з огляду на вимоги європейських і світових демократичних стандартів одержали схвальній відгук з боку зарубіжної громадськості, були засвідчені майже чотирма тисячами іноземних спостерігачів, які перебували під час виборів у нашій країні.

Сьогодні люди дедалі чіткіше розуміють, що суть і життєвість народовладдя полягає не так у його декларативному проголошенні, як у забезпеченні його послідовного впровадження, у тому, які матеріальні, політичні, юридичні та інші гарантії надає держава та її органи для реалізації народовладдя, ефективного функціонування його інститутів, і насамперед реалізації його правоустановчих актів, таких як вибори, референдуми, народні обговорення, загальні збори населення,

трудових колективів, громадські звернення (петиції), страйки тощо.

У досягненні українською державою проголошених в її Конституції ознак соціальної, демократичної, правової важливе значення має те, що народ з об'єкта державного управління стає пріоритетним суб'єктом влади, що здійснюється ним не тільки через органи державної влади та місцевого самоврядування, а й шляхом прямого народного волевиявлення через акти безпосереднього народовладдя. Їх природа і юридична сила визначаються Конституцією і законами України.

У демократичній державі воля народу та державна влада мають бути тотожними і саме народ повинен брати безпосередню участі в прийнятті важливих політичних рішень у здійсненні влади. Його воля, висловлена в актах безпосереднього народовладдя, здійснених відповідно до встановлених процедур, є загальнообов'язковою і повинна втілюватись у життя, ефективно діяти як соціальний регулятор. Акти безпосереднього народовладдя покладають на державу, її органи, посадових осіб, громад-

ські організації, колективи підприємств, установ і організацій певні обов'язки та відповідальність. Такі акти не потребують будь-якого наступного схвалення чи підтвердження. Але задля недопущення в них порушень закону або будь-яких розходжень з його положеннями, за законностю цих актів, їх правильним і неухильним застосуванням має здійснюватись відповідний нагляд, у тому числі і прокурорський, а також існувати право оскарження їх в судовому порядку.

Акт народного волевиявлення містить владні настанови щодо вирішення певних питань державного і суспільного життя. Мета прийняття цих актів на загальнодержавному або регіональному рівні, а також різного роду об'єднаннями людей полягає у здійсненні влади від їх імені. Право на здійснення безпосереднього народовладдя має кожен діездатний громадянин з урахуванням проживання його на відповідній території чи належності до територіальної громади або трудового колективу. У цьому сутність та одна з головних ознак реального безпосереднього народовладдя.

Акт безпосереднього народовладдя є правовим і має відповідати вимогам, які висуваються до таких актів. Це мусить бути типовий документ певної форми та юридичної сили. Він видається від імені колективного суб'єкта безпосереднього народовладдя, правомочного приймати такого роду правовий акт. Правомочність названого суб'єкта визначається Конституцією України, законом, указами, постановами, положеннями, статутами. Кожен суб'єкт може приймати тільки ті види правових актів, які саме для нього визначені. Недодержання цих вимог, прийняття не передбаченого для даного суб'єкта будь-якої довільної форми правового акта, зміст якого не відповідає офіційно встановленим його правовим можливостям, слід вважати порушенням законності, а отже, й підставою для визначення його недійсним. Найважливішим критерієм законності, змістовності й обґрутованості акта безпосереднього народовладдя має бути його відповідність Конституції України, характеру та обсягу правових можливостей суб'єкта, який прийняв цей акт.

Правотворча діяльність суб'єктів прямого народовладдя повинна відбуватись у встановлених процесуальних рамках, здійснюватись за особливою процедурою та певними етапами. Від досконалості такої процедури залежить ефективність впливу вказаних суб'єктів на розвиток суспільних відносин, впровадження зasad законності у прямій правотворчій діяльності, зміцнення закріпленої в Конституції України правової основи державного і суспільного життя. Процеси та процедури безпосереднього здійснення народом належної йому державної влади сприяють гарантованому Конституцією України справжньому і реальному залученню громадян до управління державними справами й створюють умови для зменшення відчуженості громадян від влади, як це фактично було за умов тоталітарного режиму радянських часів на території України.

Учасники процесу безпосереднього волевиявлення повинні бути обізнані з основами правотворчості, мати певний рівень правової культури. Їм необхідно знати про їх право нормотворчої ініціативи, брати участь не тільки в остаточному прийнятті акта (голосуванні), а й у порушенні питання про прийняття рішення щодо підготовки проекту такого акта і самому процесі його підготовки та активного обговорення.

Акти безпосереднього народовладдя, визначені в Конституції і законах України, а також в інших нормативно-правових уstanовленнях, переважно стабільні. Проте на даному етапі деякі з них часто змінюються, уточнюються, новелізуються. Це стосується передусім законів, що регламентують виборче право: Закону про вибори Президента України, Закону про вибори народних депутатів України, Закону про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Подібна нестабільність законодавства зумовлюється як об'єктивними, так і суто суб'єктивними обставинами, політичною нестабільністю, складнощами переходного процесу формування української державності і правової системи України.

У монографічних правознавчих виданнях висловлюється думка щодо необхідності

існування спеціального загального положення про акти безпосереднього народовладдя, де б ґрунтовно і всебічно визначалися види актів безпосереднього народовладдя, коло найважливіших питань, з яких вони приймаються, процедури прийняття, зміни, скасування, характер дії, а також співвідношення їх між собою, їхні ознаки як джерел тієї чи іншої галузі права.

Здійснення в Україні певних актів безпосереднього народовладдя забезпечується системою гарантій, характерних для демократичного суспільства, тому що жодні форми народовладдя, в тому числі й безпосереднього, не можуть нормально функціонувати, розвиватись і вдосконалюватись, якщо не забезпечуються відповідними гарантіями. Призначення останніх полягає в тому, щоб створити найбільш сприятливі умови для здійснення безпосереднього народовладдя.

Гарантії – це і встановлення відповідальності, а також застосування примусових санкцій до порушників конституційних норм та принципів, відповідних установлень інших законодавчих актів, спрямованих на захист демократичних підвалин життя суспільства і держави. Така відповідальність має бути передбачена також для тих, хто злісно не виконує конституційні приписи, навмисно і свідомо ігнорує їх. Гарантії спрямовані й на усунення можливих причин та перешкод неповного або неналежного забезпечення безпосереднього народовладдя. Дієва система гарантій є визнаним мірілом реальності такого народовладдя.

Особлива ознака справжньої реальності безпосереднього народовладдя – це гарантованість прийняття і реалізації його актів, яка визначається у закріплених в Конституції України загальних, основоположних нормах-гарантіях, нормах-принципах. Вони містяться в різних розділах Основного Закону і в загальних засадах, і там, де йдеться про права, свободи та обов'язки людини і громадянин, в розділі «Вибори. Референдум», а також в розділах, що регламентують організацію і функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади, прокуратури та інших державних і громадських установлень. Положення цих норм стосовно

здійснення актів безпосереднього народовладдя розвиваються і деталізуються в чинному законодавстві.

Безпосереднє народовладдя, його правоустановчі акти є важливим невід'ємним елементом громадянського суспільства. Чим вище вимоги до реалізації цих актів, тим більшою мірою вони мають бути гарантованими, захищеними від порушень або ігнорувань з боку тієї ж держави, її органів, чиновництва, від свавілля різного роду екстремістських сил.

Конституція і законодавство України передбачають систему гарантій та правових механізмів, покликаних забезпечити здійснення безпосереднього народовладдя. Умовно ці гарантії можна поділити на дві основні категорії. Перша з них – це гарантії загального характеру, що виступають як економічні, політичні, соціальні, ідеологічні й організаційні фактори і напрями щодо здійснення актів безпосереднього народовладдя. До іншої категорії належать спеціальні (юридичні) гарантії – правові норми, що визначають умови і порядок їх реалізації, охорони та захисту на випадок порушення.

Економічні гарантії охоплюють економічні умови й можливості реального впровадження конституційно-правових установлень щодо здійснення актів безпосереднього народовладдя, спроможність суспільства і держави забезпечити необхідні для цього матеріально-фінансові ресурси.

Наявність цих ресурсів, їх обсяг залежить від економічної ефективності існуючого в державі способу виробництва, від того, як соціально зорієнтована економіка, чи існує справжня економічна свобода громадян та їхніх об'єднань тощо. Слабкість економічних гарантій, кризові явища в суспільстві негативно впливають на матеріальне забезпечення здійснення будь-яких демократичних заходів у країні, її регіонах, знижують їх ефективність. Такі масштабні акти безпосереднього народовладдя, як вибори, референдуми, потребують чималих витрат часто за рахунок і на шкоду виконання соціальних програм, а це викликає відповідне соціальне напруження в суспільстві, негативно впливає на громадську думку, певне ставлення, особливо малозабезпечених верств населення.

лення, до виборів і референдумів, є одним з мотивів абсентеїзму.

До політичних гарантій актів безпосереднього народовладдя, їх прийняття і впровадження належать: держава – організатор запровадження безпосереднього народовладдя; право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для розвитку і захисту своїх демократичних надбань, реалізації політичних прав та свобод, і передусім невід'ємного права на участь в управлінні державними справами, у здійсненні референдумів, виборів, актів місцевого самоврядування; наявність відповідного рівня плюралізму і гласності в суспільстві, демократичного правового режиму в державі, що визначається рівноправністю виборців, свободою агітації, вільним волевиявленням та контролем за дотриманням законності при здійсненні актів безпосереднього народовладдя.

Реальне та всебічне здійснення актів безпосереднього народовладдя забезпечується також комплексом соціальних гарантій. До них слід віднести такі, що сприяють створенню належних умов для вільного волевиявлення громадян при здійсненні актів безпосереднього народовладдя, забезпеченням стабільності в суспільстві, по-доланню конфронтаційних процесів у ньому, консолідації політичних сил, досягненню єдності соціальних спільнотостей і забезпеченням гармонійних відносин між ними.

Політичні сили країни, насамперед політичні партії різних напрямів, у ході виборчих кампаній, зважаючи на гострі соціальні проблеми населення, неодмінно заявляють про свою готовність до їх вирішення. Ці питання, як правило, посідають одне з чільних місць у передвиборчих програмах будь-якої партії. Саме різного роду постулатами та обіцянками партії намагаються привернути на свій бік пересічних громадян – основний електорат країни. Але партійні гасла – це ще далеко не гарантія того, що ті чи інші соціальні проблеми будуть вирішені. Їхня гарантованість стає реальною лише тоді, коли партії беруть на себе відповідальність за виконання своїх програмних цілей, намагаються втілити в життя свою політику щодо встановлення і надійного забезпечення реальних

соціальних гарантій, досягнення певних соціальних результатів у вирішенні питань заробітної плати, пенсій, освіти, охорони здоров'я, культури тощо. Одночасно постає завдання більш дійового впливу на вирішення соціальних проблем усіх суб'єктів політичної системи, зокрема профспілок, молодіжних, ветеранських та інших громадських організацій, що має посилити роль усього суспільства, держави, політичної системи на макро- та мікрорівнях у забезпечені гарантованості та нормальних соціальних умов життя кожної людини і всього народу України.

Велику роль у реалізації актів безпосереднього народовладдя відіграють ідеологічні гарантії. До них слід віднести загальну і правову культуру суспільства та його членів, освіченість населення, національну свідомість і зрілість громадян, демократичні традиції та менталітет українського народу, відповідне інформаційне забезпечення членів суспільства, рівень суспільної та індивідуальної правосвідомості. До цих гарантій слід віднести діяльність держави, її органів та їх службовців, а також органів місцевого самоврядування і суспільства в цілому щодо правової освіти населення, що дає змогу кожній людині взяти більш компетентну участь у прийнятті актів безпосереднього народовладдя.

Для осіб, які забезпечують організацію підготовки і проведення актів виборів та референдумів (їх в Україні близько 400 тис.), має бути організовано висококваліфіковане спеціальне навчання, оскільки корпус організаторів виборчого процесу і референдумів постійно оновлюється.

Однією з умов забезпечення виборчих комісій кваліфікованими кадрами було б створення Центральною виборчою комісією банку даних організаторів виборчого процесу.

Організаційні гарантії здійснення актів безпосереднього народовладдя забезпечуються діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, посадових осіб зі створення сприятливих умов для їх реального впровадження. У повному обсязі організаційні гарантії здійснення актів безпосереднього народовладдя за-

кріплені в Конституції України та чинному законодавстві.

У процесі формування правової державності значно зростає роль юридичних гарантій актів безпосереднього народовладдя, що складаються з правових норм та інститутів, які забезпечують можливість їх нормальної реалізації та охорону від порушень і деформацій. Такі юридичні гарантії встановлені Конституцією та законами України. Вони досить численні й різноманітні. Крім гарантій, які стосуються актів безпосереднього народовладдя в цілому, здійснення кожного з видів актів забезпечується також особливими гарантіями, які закріплені в законах і стосуються забезпечення реалізації конкретних актів народного волевиявлення. Це Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про звернення громадян», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» та інші.

До юридичних гарантій безпосереднього народовладдя належить сукупність відповідно прийнятих норм права, що визначають загальні принципи функціонування інститутів народовладдя, коло суб'єктів його здійснення, цілі, яких воно має досягти. За своєю правовою природою юридичні гарантії актів безпосереднього народовладдя закріплюються в нормах-принципах, процесуальних нормах, нормах, які визначають юридичні обов'язки виборців та учасників референдумів, а також у нормах, що передбачають юридичну відповідальність за порушення законодавства про вибори, референдуми, інші інститути безпосереднього народовладдя.

Юридичні гарантії безпосереднього народовладдя закріплюються і в процесуальних нормах, що регламентують порядок підготовки, організації та проведення виборів або референдумів, а також реалізації їх результатів. Порушення процедури виборів чи референдуму, інших актів безпосереднього народовладдя ставить під сумнів законність цих актів.

До юридичних гарантій здійснення актів безпосереднього народовладдя слід відне-

сти і норми права, що визначають обов'язки для суб'єктів, уповноважених ініціювати, призначати (проголосувати), організовувати й проводити вибори та референдуми, реалізувати їх рішення. Юридичні обов'язки суб'єктів безпосереднього народовладдя забезпечують їх правомірну поведінку на всіх стадіях прийняття і реалізації народовладчих актів. У разі порушення юридичних обов'язків настає юридична відповідальність, яка також є однією з юридичних гарантій здійснення актів безпосереднього народовладдя. Вона має наслідок перед тим: наявність правових санкцій як міри відповідальності за порушення законодавства про вибори, референдуми, демонстрації, страйки тощо, винність суб'єкта виборів, референдуму, інших форм безпосереднього народовладдя в правопорушенні; обов'язковість виконання визначених законодавством санкцій; реалізація юридичної відповідальності за порушення закону в передбачений законодавством процесуальній формі.

Положення про відповідальність кореспонduють до адміністративного та кримінального законодавства, в якому деталізуються конкретні міри покарання за скоєні правопорушення.

Важливе місце в гарантуванні виборчих і референдумних прав громадян, а також прав відповідно до інших форм безпосереднього народовладдя належить цивільним і цивільно-процесуальним нормам [1].

Усе це свідчить про високий ступінь законодавчої гарантованості здійснення актів безпосереднього народовладдя в Україні.

Гарантом прав громадянина на всеукраїнський референдум, на участь у вільних виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а також здійснення інших актів безпосереднього народовладдя, виступає держава в цілому, оскільки відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Гарантом прав і свобод людини та громадянина є Президент України (ст. 102 Конституції України). Виключно законами України, які приймає Верховна Рада, визначаються права та свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина (статті 91 і 92 Конституції України). Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право звертатися до Уповноваженого за захистом своїх прав (статті 55 і 101 Конституції України).

Винятково важливе значення в системі організаційно-правових гарантій безпосереднього народовладдя відіграють засоби масової інформації. Вони здатні ефективно сприяти контролю за додержанням законодавства про референдуми, вибори, звернення громадян, страйки, демонстрації та мітинги тощо, оперативно оголошуячи резонансні порушення права громадян на участь у перелічених заходах.

Контроль за безперешкодним функціонуванням інститутів безпосереднього народовладдя здійснюють також представники трудових колективів, політичних партій, профспілок та інших громадських об'єднань.

Гарантом безпосереднього народовладдя, безперешкодного здійснення його актів є система суб'єктів, уповноважених здійснювати судовий та позасудовий контроль за дотриманням законодавства, яке регулює функціонування інститутів безпосереднього народовладдя, а також органи прокуратури. Останні беззплатно і більш оперативно ніж, наприклад, суди реагують на порушення чинного законодавства і прав громадян. Нерідко саме прокуратурі віддають перевагу громадянам в захисті своїх прав. Свідченням цього є значна кількість звернень до прокурорських органів з приводу порушень виборчого законодавства. Так, під час виборів Президента України у 2010 році на розгляд різних ланок прокуратури України надійшло близько 3000 звернень, заяв і повідомлень щодо порушення законодавства про вибори. Вони стосувалися практично всіх стадій виборчого процесу. Це і порушення порядку передвиборчої

агітації, порушення при складанні списків виборців, підкупу виборців, фальсифікація виборчих документів, порушення таємниці голосування, неправильні підрахунки голосів, порушення громадського порядку тощо. За деякими з них було порушенено кримінальні справи, принесено протести, внесено приписи (подання), порушенено дисциплінарні та адміністративні провадження, частину направлено до суду.

Стаття 55 Конституції України передбачає, що права та свободи людини й громадянина захищає суд. Якщо вичерпано всі засоби національного правового захисту, кожен має право звертатися за захистом прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Таким чином, можна сказати, що захист безпосереднього народовладдя в Україні здійснюється не тільки національними, а й міжнародними судами та відповідними міжнародними організаціями.

З набуттям Україною незалежності, посиленням її ролі як повноправного члена ООН, вступом її до Ради Європи, активізацією участі в діяльності ряду міжнародних організацій, ратифікацією актів про права людини дедалі більшого значення набувають міжнародно-правові гарантії безпосереднього народовладдя та його актів. Вони забезпечуються авторитетом міжнародних організацій, застосуванням різного роду санкцій за порушення демократичних принципів і норм, проголошених в Загальній декларації прав людини та в міжнародних пактах.

В Україні, як і в інших демократичних країнах світу, широко застосовується акредитація офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, які відповідно до виборчого законодавства можуть брати участь у виборчих кампаніях і проведенні референдумів.

Наша держава сьогодні є однією з небагатьох країн світу, де на законодавчому рівні закріплено можливість для іноземних спостерігачів бути присутніми на виборах та здійснювати свою діяльність під час всеукраїнського референдуму. Поняття «офіційний спостерігач» стало складовою виборчого процесу ще під час виборів народних де-

путатів України 1994 року. Свого законодавчого оформлення цей інститут набув в прийнятому у вересні 1997 року Законі України «Про вибори народних депутатів України», у якому йому присвячено окрему статтю «Офіційний спостерігач». У Законі України «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 року визначено, що Центральний виборчий комітет України (Центрвиборчком) забезпечує акредитацію на виборах усіх рівнів та референдумах офіційних спостерігачів від інших держав та міжнародних організацій відповідно до положення про статус спостерігачів, яке затверджує саме Центрвиборчком.

Офіційним спостерігачам вручається відповідне посвідчення. Ім надається право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій чи комісій з референдуму, а також на передвиборних зборах, мітингах, зустрічах кандидатів у Президенти України, кандидатів у народні депутати України і кандидатів у депутати місцевих рад від різних політичних партій, на зборах, на яких обговорюються питання, винесені на референдум. Вони можуть ознайомлюватися з матеріалами передвиборної агітації, перебувати у приміщеннях виборчих дільниць і дільниць для голосування, ознайомлюватися з результатами підрахунку голосів та підбиття підсумків виборів і референдуму. Спостерігачам надається право ознайомлюватися з роботою дільничних комісій щодо забезпечення реалізації прав громадян на участі у виборах і референдумі, викладати свої пропозиції щодо організації проведення виборів та референдумів, удосконалення законодавства з цих питань із урахуванням міжнародного досвіду, з додержанням законодавства проводити прес-конференції, звертатися у засоби масової інформації. Міністерство зовнішньоекономічної політики України, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, комісії з проведення виборів та референдумів повинні сприяти офіційним спостерігачам у здійсненні їхніх повноважень. Офіційні спос-

терігачі на території України перебувають під державним захистом.

Не допускається втручання офіційного спостерігача в роботу комісій. У разі порушення ним законодавства або загальновизнаних принципів і норм міжнародного права щодо використання його статусу для дій, не пов'язаних зі спостеріганням, яке він має здійснювати, Центрвиборчком може достроково припинити його повноваження.

Кількість іноземних спостерігачів у виборчих кампаніях в Україні має тенденцію до активного зростання. Якщо під час виборів народних депутатів України у 1998 році при Центрвиборчкомі було акредитовано понад 400 таких спостерігачів із 36 країн світу, то на виборах народних депутатів України в 2006 році працювало 867 офіційних спостерігачів із зарубіжних країн та міжнародних організацій. На виборах Президента України 1999 року було зареєстровано 576 спостерігачів із 38 країн світу, а на виборах Президента України у 2004 році їх налічувалося понад 12 000 від 73 іноземних держав та міжнародних організацій. У виборчій кампанії щодо виборів Президента 2010 року взяло участь близько 4 000 зарубіжних спостерігачів.

Пропозиції і рекомендації, які містяться в підсумкових документах іноземних спостерігачів та міжнародних організацій, а також досвід дій міжнародних і внутрішніх механізмів гарантування здійснення народовладдя в Україні, в чому значна роль належить і нашим прокурорським органам, мають бути предметом уважного вивчення з метою подальшого вдосконалення виборчого законодавства, виборчих технологій і процедур та покращення організації проведення наступних виборів і референдумів у нашій державі. Це сприятиме подальшому розвитку та поглибленню безпосереднього народовладдя, більш чіткому функціонуванню його інститутів, зміцненню й посиленню дієвості гарантій здійснення активів безпосереднього народовладдя в Україні.

Список використаних джерел:

1. Див.: Відповіальність за порушення законодавства про вибори: наук.-практ. видання / за ред. віце-президента АПрН України, директора Інституту законодавства Верховної Ради України, доктора юридичних наук, професора, академіка АПрН України О.Л. Копиленка. – К.: Парламентське видавництво, 2006. – 72 с.

*Геннадій МУРАШИН,
Олександр МУРАШИН*

**АКТИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ
ТА ГАРАНТІЇ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ**

Резюме

В умовах подальшого утвердження демократичних засад у нашему суспільстві дедалі більшого значення набувають акти безпосереднього народовладдя – вибори, референдуми, народні обговорення, громадянські звернення (петиції), страйки тощо. Їхня результативність залежить від того, які матеріальні, політичні, юридичні та інші гарантії надає держава для їх здійснення.

*Геннадий МУРАШИН,
Александр МУРАШИН*

**АКТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО НАРОДОВЛАСТИЯ
И ГАРАНТИЙ ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

Резюме

В условиях дальнейшего утверждения демократических начал в нашем обществе все большее значение приобретают акты непосредственного народовластия – выборы, референдумы, народные обсуждения, гражданские обращения (петиции), забастовки и т.д. Их результативность зависит от того, какие материальные, политические, юридические и другие гарантии предоставляет государство для их осуществления.

*Gennadiy MURASHYN,
Oleksandr MYRASHYN*

**DIRECT DEMOCRACY ACTS AND GUARANTEES
OF THEIR IMPLEMENTATION**

Summary

In conditions of further democratic principles consolidation in the society such direct democracy acts as elections, referendums, public discussions, civil petitions and strikes obtain great significance. Their effectiveness depends on material, political, legal and other guarantees which are given by state.



Сергій ДЕМЧЕНКО,
Голова Вищого господарського суду України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ГОСПОДАРСЬКОГО СУДОЧИНСТВА

Ключові слова: судочинство; господарське судочинство; ефективність господарського судочинства; системний аналіз.

Cпеціалізація судів створює необхідні передумови для більш кваліфікованого і своєчасного вирішення відповідних спорів, формування єдиних підходів, єдиної правової політики щодо їх розгляду. Водночас реалізація цих можливостей, а відтак, забезпечення ефективності господарського судочинства залежить від вирішення ряду проблем як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Визначення орієнтовного переліку такого роду проблем та напрямів їх вирішення стосовно забезпечення ефективності господарського судочинства, а також розробку концептуальних зasad його вдосконалення автор ставить за мету цієї статті.

Сьогодні особливого значення набувають повнота реалізації конституційних принципів правосуддя та вирішення проблем судочинства. У більшості наукових досліджень і публікацій щодо підвищення ефективності судочинства основна увага приділяється окремим аспектам цього процесу. Наприклад, наголошується на питаннях демократизації судової системи [1, 11]. Досліджуються проблеми доступності правосуддя, гарантії його реалізації. Так, у дисертації О.М. Овчаренко, захищеної у Національній юридичній академії України ім. Я. Мудрого [2, 7], розглянуто сутність доступності як принципу організації та діяльності судової влади. Розкрито зміст доступності правосуддя, визнано сукупність її елементів (правових,

соціальних та економічних). Обґрунтовано класифікацію видів доступності правосуддя на формальну та реальну відповідно до співвідношення нормативного закріплення даного принципу та практики його реалізації. Проаналізовано також міжнародно-правові акти, на підставі яких викладено критерії доступності правосуддя. Досліджено право на доступ до суду як процесуальне право-гарантію, закріплене в чинному законодавстві, і т. д.

Як відомо, реалізація можливостей, що відкриваються з поглибленням судово-правової реформи, спеціалізацією судів, створює передумови для забезпечення ефективності господарського судочинства. У свою чергу вона залежить від вирішення ряду проблем. Це, зокрема, недостатня повнота і послідовність реалізації у законодавстві України принципів верховенства права, правової держави, недостатність соціальної цінності права, нерозмежованість судових юрисдикцій (господарської адміністративної), негнучкість самої судової процедури, недостатність бюджетного фінансування та інші. Позначимо ці проблеми як такі, що мають об'єктивний характер. Крім того, для господарських судів також характерні і проблеми суб'єктивного характеру, що також проявляються у функціонуванні всієї судової системи України. Це необґрунтованість окремих судових рішень, невідповідність їх законодавству України, вимогам моральності та справедливості тощо.

Необхідність забезпечення виконання конституційних вимог щодо ефективного судового захисту прав та інтересів суб'єктів господарської діяльності й ефективності господарського судочинства обумовлює потребу наукового осмислення і вирішення зазначених проблем.

Проведемо системний аналіз ефективності господарського судочинства і його складових. Визначимо поняття його ефективності на якісному рівні. Зокрема, будемо вважати господарський процес ефективним, коли забезпечується доступність правосуддя, а рішення (господарського) суду є правосудними (законними, обґрунтованими, справедливими та такими, що прийняті у розумні строки і реально виконуються).

В одній з нещодавно опублікованих робіт, присвячений становленню і розвитку економічного судочинства в Україні, запропоновано нову концепцію підвищення ефективності діяльності господарських судів [3, 184].

Вихідно складовою цієї концепції є обґрунтування того, що господарські спори досить специфічні за своєю юридичною суттю і вимагають високої спеціалізації та професіоналізму. Саме тому їх розв'язання ще віддавна здійснювалося спеціалізованими на господарських відносинах професійними структурами, що ідентифікуються як структури господарського судочинства.

Ефективність господарського судочинства залежить, по-перше, від вирішення проблем, які можна віднести до внутрішньосистемних, тобто до таких, на які можна впливати безпосередньо з боку судової системи. Крім того, ефективність господарського судочинства залежить і від вирішення проблем, що належать до метасистемних. Їх усунення залежатиме вже від зусиль з боку системи вищого порядку. До її компетенції належить забезпечення реалізації у правозастосуванні принципу верховенства права, наявність (відсутність) колізії права та інші. Завдання управління метасистемними факторами охоплює і вирішення такої глобальної проблеми, як вдосконалення господарського законодавства України. Практика застосування чинних законів визначила необхідність внесення до них певних

коректив. Це стосується не лише базових для судової системи законів, а й таких вузькоспеціалізованих, як Господарський кодекс України (ГК України) і Господарський процесуальний кодекс України (ГПК України).

До факторів підвищення ефективності господарського судочинства, подальшого його вдосконалення належить вирішення проблем зловживанню правом, що загрожують моральності та справедливості судових рішень, призводять до порушення вимог чинного законодавства. В рамках зазначененої концепції розроблено пропозиції стосовно дотримання суддею вимог справедливості і моральності.

Сформовано підхід до визначення права, яке слід застосовувати в сфері господарських відносин. При цьому ми виходили з положень, запропонованих (у зазначеній сфері) В.К. Мамутовим та іншими представниками господарського права. Зупинимось на цих положеннях детальніше, оскільки вони можуть використовуватись під час формування вітчизняної правової доктрини щодо правового врегулювання економічних відносин.

Складнощі при визначенні правового регулятора в сфері господарських відносин винikли у зв'язку з одночасним уведенням в дію Цивільного кодексу України (ЦК України) та ГК України (до речі, такий феномен відбувся у юридичній практиці вперше) і разом з тим деякі їх норми містили дублювання, а також і колізії. При цьому зазначена проблема, як вважають окремі вчені і деякі високопосадовці, може бути вирішена лише шляхом скасування ГК України.

Чи справді це так? Для відповіді на це запитання розглянемо поняття колізії, а також сформулюємо критерії визначення регулятора в сфері тих чи інших відносин.

Колізія (лат. *collisio* – зіткнення) – визначається у літературі як зіткнення яких-небудь протилежних сил, інтересів, прагнень; розбіжність між окремими законами однієї держави чи протиріччя законів, судових рішень різних держав; розходження або суперечність між правовими нормами, що регулюють однакові правовідносини. Колізія законів характеризується як протиріччя один одному (зіткненню) двох чи більше

формально діючих нормативних актів, виданих щодо одного і того ж самого питання [4, 283]. Зокрема, М.А. Власенко [5, 47] розрізняє дві групи колізій: колізії внутрішнього права і колізії, протиріччя між відповідними нормами, що регулюють аналогічні відносини в різних країнах, різних правових системах. До перших, на думку М.А. Власенка, належать: колізії у часі (норми, видані в різний час, але покликані регулювати одноманітні відносини), ієархічні колізії (норми, видані різними правотворчими органами з одного і того ж правового питання), змістовні колізії (норми, що мають різний обсяг регулювання для ідентичних правовідносин), просторові колізії (норми, які регулюють правовідносини у різних територіальних одиницях), персональні колізії (норми, дія яких розповсюджується лише на певне коло осіб).

Якщо друга група колізій цілком закономірна, то перша (колізії внутрішнього права) являє собою результат нерозвиненості правової теорії, методології, прогалин у законотворчій діяльності, законодавчій техніці.

Щодо колізій між певними нормами Цивільного і Господарського кодексів України. Справді, при визначенні регулятора у сфері господарських відносин в деяких випадках виникають ускладнення. Яким саме кодексом керуватися при вирішенні питань, що регламентуються обома цими документами? Зрозуміло, що в такій ситуації судді дійсно могли б бути поставлені в безвихідні становище. Однак насправді ж цій проблемі надається дещо перебільшене значення, якщо надавати визначення регулятора в сфері тих чи інших відносин, виходячи із запропонованих предмета регулювання та виду учасників (суб'єктів) відповідних відносин.

При формуванні підходу до визначення регулятора в сфері господарських відносин слід виходити з:

- 1) предмета регулювання;
- 2) виду учасників (суб'єктів) відповідних відносин.

Предмет регулювання визначений в обох кодексах. При цьому у ч. 1 ст. 1 «Відносини, що регулюються цивільним законодавством» діючого ЦК України зазначено: «Цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини

(цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників». Отже, у визначенні предмета регулювання, як зазначав академік В.К. Мамутов [6], в цій статті акцент зроблено на особистих відносинах, у той час як у ст. 1 ГК України вказано, що він регулює «... господарські відносини, які виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання». До речі, ч. 1 ст. 1 «Відносини, що регулюються цивільним законодавством» проекту ЦК України від 25 серпня 1996 року була викладена у такій редакції: «Цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників, у тому числі відносини, які складаються в сфері підприємництва». Отже, можливе припущення, що законодавець наявно вилучив останню фразу з ч. 1 ст. 1 ЦК України, виходячи з предмета регулювання, зазначеного в ст. 1 ГК України. Таким чином, останній слід вважати спеціальним нормативним актом щодо ЦК України, коли йдеться про врегулювання (судовий розгляд спорів) господарських відносин у сфері комерційної діяльності. А спеціальні закони відповідно до теорії права мають пріоритет над загальними.

Можна, звичайно, під час викладання правових дисциплін поміркувати про нібито «єдину юридичну природу» названих вище відносин, проте істотні відмінності в правовому регулюванні залишаються, і норми застосовуються різні. Саме тому в такому випадку, як і в багатьох інших, перевага завжди надавалася і має надаватися нормам, що спеціально регулюють складніші відносини між професійними суб'єктами господарювання. Адже загальні норми регламентують відносини за участю громадян. Цей принцип розглядається як канон теорії права.

Однак немає підстав говорити про колізію, якщо зустрічаються випадки дублювання в ЦК України норм ГК України. Застосовувати згідно з названим вище принци-

пом потрібно норму ГК України, і якщо питання ним урегульоване, взагалі немає потреби звертатися до ЦК України. Крім того, наявність такого роду норм у ЦК України – це пряме порушення рішення Верховної Ради України про віднесення регламентації підприємництва до предмета ГК України, з ухваленням якого закон про підприємництво втратив силу.

Починаючи з 2003 року, норми, які регламентують підприємництво, з ЦК України потрібно взагалі вилучити як чужорідні. Саме таку точку зору підтримує і Вищий господарський суд України (ВГСУ). В юридичній літературі також зазначалося, що дії, спрямовані на залишення в ЦК України дублюючих норм, з метою, мабуть, збереження лазівок для обходу норм ГК України, не можна визнати обґрунтованими і коректними. Такого роду норми доцільно вилучити із ЦК України з метою розвантажити його від статей, що утруднюють їх розуміння громадянами та тлумачення правоохоронними органами при розгляді звернень громадян і цивільних справ у судах [7].

Щодо визначення регулятора в сфері господарських відносин, виходячи з виду учасників (суб'єктів) відповідних відносин. Знову ж таки, у ч. 2 ст. 81 «Види юридичних осіб» ЦК України зазначається про те, що юридичні особи залежно від порядку їх ство-

рення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. А в ст. 82 «Участь юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах» ЦК України вказано: «На юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах поширюються положення цього Кодексу, якщо інше не встановлено законом». Отже, для відносин за участю юридичних осіб публічного права дія ЦК України, знову ж, передбачена за остаточним принципом – «... якщо інше не встановлено законом».

Ефективність господарського судочинства залежить від вирішення ряду проблем, які можна розподілити на об'єктивні і суб'єктивні, а також на внутрішньосистемні та метасистемні. Усунення останніх, а саме: забезпечення реалізації у правозастосуванні принципу верховенства права, наявність (відсутність) колізії права та інших, залежатиме від зусиль з боку системи вищого порядку. До метасистемних належить також і проблема розмежування дії Господарського та Цивільного кодексів України. Практика застосування цих кодексів визнала необхідність внесення до них певних корективів. Зокрема, з огляду на недоцільність наявності в ЦК України норм, які регулюють підприємницьку діяльність, їх потрібно вилучити звідти, тому що відповідні питання врегульовані спеціальними нормами.

Список використаних джерел:

1. Кривенко В.В. Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.В. Кривенко. – О., 2006. – 19 с.
2. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.М. Овчаренко. – Х., 2007. – 20 с.
3. Демченко С.Ф. Теоретичні аспекти становлення і розвитку економічного судочинства в Україні: моногр. / Демченко С.Ф. – К.: Преса України, 2009. – 284 с.
4. Большой юридический словарь [под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских]. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 708 с.
5. Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве / Н.А. Власенко. – Иркутск: Издательство Иркутского университета, 1984. – 172 с.
6. Мамутов В.К. Цивильный кодекс нуждается в некоторой корректировке / В.К. Мамутов // Закон и Бизнес. – 2009. – 24 марта. – С. 8.
7. Зельдина Е.Р. Гражданский кодекс надо «облегчить» от хознорм / Е.Р. Зельдина // Юридическая практика. – 2008. – 24 февраля. – С. 5.

Сергей ДЕМЧЕНКО

**ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ГОСПОДАРСЬКОГО СУДОЧИНСТВА**

Резюме

Пропонується концепція підвищення ефективності господарського судочинства, згідно з якою ефективність визначається ступенем оптимізації визначених за допомогою методів системного аналізу складових.

Сергей ДЕМЧЕНКО

**ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ХОЗЯЙСТВЕННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Резюме

Предлагается концепция повышения эффективности хозяйственного судопроизводства, согласно которой эффективность определяется степенью оптимизации определенных с помощью методов системного анализа составляющих.

Sergiy DEMCHENKO

INCREASING ECONOMIC LEGAL PROCEEDINGS EFFICIENCY

Summary

The author suggests the conception of increasing economic legal proceeding efficiency according to which efficiency is determined by a degree of constituents' optimization identified by system analysis methods.

ПИТАННЯ ТЕОРІЙ



Володимир ЯЩЕНКО,
доктор юридичних наук, професор

Анатолій ЩУРОВСЬКИЙ,
кандидат філософських наук, професор,
завідуючий кафедрою філософії
Національної академії
Служби безпеки України



ПРО ПРЕДМЕТНІСТЬ ФІЛОСОФІЇ ПРАВА ЯК НАУКИ І НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Ключові слова: філософія права; діалектика; предмет філософії права; онтологія; гносеологія; прокуратура.

Філософія права на сьогодні конституувалась як галузь знання. Вона стала навчальною дисципліною, що викладається у вищій школі, зокрема для підготовки юристів. У Національній академії прокуратури України філософія права є не лише навчальним предметом, а й напрямом наукових досліджень, оскільки інтеграція науки і вищої освіти – одна з головних парадигм філософії освіти ХХІ століття.

Те, що філософія права є науково, сумніву не підлягає, оскільки філософсько-правова традиція притаманна генезі історії науки. Філософію права як науку виділяв ще Г.В.Ф. Гегель. Підкreslimo, що у сучасному науковому арсеналі вона зайняла своє місце як складова духовної культури людства.

Але уявлення про предмет філософії права в ході її історичного розвитку змінюється, і сьогодні не існує однозначного його трактування.

Між тим питання про предметність філософії права хвилює нині широкий загал вчених і педагогів, насамперед філософів та юристів – не лише теоретиків, а й практиків, у тому числі співробітників правоохоронних

органів. Адже важливою складовою їх юридичної освіти є свідомо-світоглядне засвоєння та застосування правових норм, що реалізується в ході вивчення філософії права.

Чому ж до цього часу предмет філософії права повною мірою ще не визначений?

Очевидно, причина полягає і в тому, що досить часто цей серйозний предмет дослідження підмінюють наукоподібними проблемами. Наприклад, що виникає раніше: злочин чи покарання? Чому держава взяла на себе місію покарання?

На нашу думку, навряд чи можна таким чином навіть формулювати запитання. Не держава бере на себе ці функції, ними її наділяє суспільство відповідно до її природи як регулятора суспільних відносин.

Вважаємо, не має сенсу й запитання щодо того, первинним або ж вторинним є злочин чи покарання, оскільки навіть у філософії так зване основне питання про первинність чи вторинність матерії та свідомості остаточно знято як софістичне.

Водночас Г.В.Ф. Гегель розглядає філософію права як суто філософську дисципліну (складову його знаменитої «енцикл

лопедії філософських наук»), предметом якої є «ідея права». Зокрема, він пише: «Наука про право є істиною філософії. Тому вона повинна розвинуті з поняття ідею, яка є розумом предмета, або, що те ж саме, спостерігати власний іманентний розвиток самого предмета» [1, 60].

Зазначимо, що сам термін «ідея» Г.В.Ф. Гегель вживаває не у тому розумінні, в якому його трактує сучасна наука. За Г.В.Ф. Гегелем «ідея» є квінтесенцією усього його світогляду; це – визначально первинне, основоположне поняття, що об'єктивно існує й породжує природу, суспільство, мислення тощо (ідея права – поняття права і його реалізації), тобто буття права.

Як відомо, у марксизмі це називається об'єктивним ідеалізмом. Однак для нас має значення, що цим самим Г.В.Ф. Гегель об'єктивує право.

Тобто важливо з гегелівської філософії взяти те, що феномен права є об'єктом філософії права. Але таким же об'єктом вивчення феномен права виступає і для інших наук: теорії держави та права, соціології, кримінології тощо. Це також є об'єктом.

Для нас головне з'ясувати, що конкретно в цьому об'єкті вивчає саме філософія права, як на це питання відповідають сучасні дослідники філософії права.

Наприклад, теорія держави та права розглядає феномен права лише з одного боку – його пов'язаності, детермінованості з інститутом держави.

Психологія права – це сфера буденних, пов'язаних із правом реалій – традицій, звичаїв, почуттів, емоцій.

Що ж у цьому багатстві феномену права належить саме філософії? Яким чином, так би мовити, саме вона вивчає феномен права?

У пошуках істини щодо предмета філософії права сьогодні перебувають представники української школи філософії права. І як в усякому пошуку, вони розходяться в поглядах.

Деякі вчені взагалі вважають, що юриспруденції філософія права непотрібна. Це явище безпредметне, і юриспруденція сама собі є методологією. Так, на думку К. Жоля, «... філософія права, що апелює до філософського світогляду як істинної основи юридичної науки, не в змозі служити корисною

підмогою сучасної юриспруденції, що, до того ж, володіє, як і будь-яка інша зріла наука, власним юридичним світоглядом» [2, 38].

Це традиційна точка зору чистого позитивізму, що відкидає філософію як загальний світогляд і, відповідно, як всезагальну методологічну парадигму.

Але з цим, звичайно, погодитися не можна, оскільки трохи тисячолітня практика існування науки і окремих її галузей свідчить, що роль загальної наукової методології завжди виконувала і виконує філософія. Адже однією з її сутнісних характеристик є монополія на найбільш загальне знання, на відміну від усіх інших галузей науки і форм суспільної свідомості. І зовсім не тому, що філософія претендує на роль матері науки (бо вона, як відомо, була прматір'ю всіх наук), ця натурфілософська точка зору вже давно спростована практикою, а тому, що філософія існує не лише в науковій іпостасі, а і як форма суспільної свідомості є найбільш загальним світоглядним орієнтиром пізнання та діяльності, єдиним всезагальним способом рефлексії людської свідомості над усією реальністю (навіть над тим, що є ірреальним, віртуальним).

Цікава, на наш погляд, гіпотеза А. Козловського про філософію права «як самосвідомість нації» [3, 12]. Хоча в такому випадку постає питання про конкретизацію предмета філософії права і навіть уточнення сутності права взагалі.

Нижче ми більш детально аргументуємо, що право, його сутнісні характеристики складаються у людському суспільстві задовго до виникнення держави, нації, національності тощо і воно (право) жодною національною самосвідомістю не володіє. Щодо поставленого ним питання, чи можлива національна філософія права, можемо лише продовжити думку: а чи можлива національна філософія взагалі, зокрема українська національна філософія.

Слід звернути увагу, що йдеться не про вітчизняну філософію, яка мала і має місце в дійсності, а саме про національну якість, що викликає сумнів. На нашу думку, найімовірніше треба говорити про національні школи: філософську, філософсько-правову тощо.

І не лише національні, бо, як відомо, була і є київська школа філософів, сьогодні

існують харківська, київська та інші школи права.

Діаметрально протилежною є точка зору багатьох фахівців з філософії права, що не тільки не відмовляють їй у праві на існування, а, навпаки, відстоюють необхідність підвищення її ролі як світоглядно-методологічного орієнтиру всіх галузей правових знань. М. Костецький пише: «Філософія права як самостійна наука відповідає тим вимогам, які стоять перед будь-якою наукою. Вона виступає формою знань про право в культурі, є системою понять про правові явища, закономірності виникнення і розвитку права, зв'язок його проявів із людським суспільством, має на меті пізнання з допомогою певних методів суті і проявів права» [4, 25]. Отже, головне, на що звертаємо увагу, це те, що філософія права є найвищим ступенем осмислення права, в ході якого виявляються: історія становлення права, його внутрішня логіка, визначення того, чим право є в житті людства, конкретного народу, прояв права в людському бутті.

При цьому автори виходять з політико-правової практики України. На думку Ю. Шемшученка, «здійснювана нині в Україні політична реформа вимагає глибокого філософського осмислення складних суспільних процесів, які відбуваються в країні. Це стосується, зокрема, підвищення соціальної ролі права у регулюванні суспільних відносин. Ідеється про нові підходи до визначення самого поняття права і механізмів його ефективної реалізації. Для цього потрібна відповідна методологічна основа. На наш погляд, такою основою має стати філософія права, як синтетична наука світоглядного характеру. Філософія права покликана осмислювати сенс права в його цілісності й водночас ефективності впливу права на людину та її розвиток. Теорія права – це теорія загального юридичного предмета, її призначення має полягати як у перенесенні результатів вивчення правових явищ з філософського рівня на рівень конкретного розкриття об'єктивної суті цих суспільних явищ, їхніх властивостей, внутрішніх зв'язків і суперечностей, так і в самостійному специфічному пізнанні реалій правового життя. Теорія права здатна досягнути фундамен-

тальної значущості для людського буття, якщо буде у здійсненні такої мети пов'язана з філософією права, котра вивчає правову реальність в цілому» [5, 8]. Дуже образно і влучно, вважаємо, відстоює необхідність філософсько-правового світогляду Л. Петрова. Вона зазначає, що філософія права виявляє за мінливими юридичними явищами вічну ідею права, яка розкривається «розумом людини». Дослідниця пише: «Розумне право називають природним правом. Природне право є «право розуму», або «розумне право», а оскільки розум є здобутком філософії, то його можна називати «філософським правом». І далі: «Природне право є внутрішньою, смисловою сутністю позитивного права» [6, 367].

Частково можна підтримати тезу В. Нересяєнца про те, що предметом філософії права виступає визначення його сутності: «... загальним моментом, що має предметно-утворюче значення для всієї філософії права (для всіх її концепцій, напрямів, версій, варіантів) є розуміння права в цілому як сутності і як явища, тобто теоретичного розрізнення і співвідношення особливої правової сутності об'єктивного характеру (так званої сутності права, незалежної від волі законодавця) і офіційно – обов'язкового явища (закону), незалежного від суб'єктивного фактора (від волі і думки законодавця чи установок офіційної влади)» [7, 14].

Однак не можна погодитися, що предметом філософії права виступають також його прояви. Адже прояви права: адміністративне, процесуальне, цивільне тощо, як і всі кодекси та законодавчі акти, – це предмет вивчення юридичних і соціальних дисциплін широкого діапазону.

Як бачимо, всі названі нами автори схиляються до того, що філософія розглядає право в межах свого категоріального апарату, а саме: сутність, зміст, необхідність і так далі.

Можемо зробити висновок, що, очевидно, предметом філософії права є діалектика всіх його складових: співвідношення права і закону, правосвідомості й правобуття, правової ідеології і правової психології, галузей та інститутів права, свободи, рівності й справедливості.

Такий наш висновок відповідає і гегелівському розумінню діалектики як «рушійної душі» всякого наукового пізнання.

Тобто головне, що ми можемо включити в наше розуміння предмета філософії права, – це діалектика співвідношення складових права, яка становить сутнісну характеристику цього визначення, інакше кажучи, того, що відрізняє філософію права від інших предметів.

Що стосується інших наук, насамперед правових, то вони розглядаються філософією права з формально-логічних позицій. Іншими словами, не діалектика права, а логіка права є предметом їх досліджень.

Але чи обмежується предмет філософії права його діалектикою? Чому не можна обмежитись лише логікою або діалектикою права? Очевидно тому, що право є не просто суспільним феноменом, а всесвітським, гуманістичним.

Тобто право треба розглядати ще й з точки зору його людиномірності. Наскільки «вплетене» право в існування людини, наскільки є визначальним для цього існування. Те, що людина не може існувати поза правовим полем – істина абсолютна. Очевидно, інститут права виник не з появою держави, як це традиційно трактується, а ще до цього, у вигляді так званого «звичаєвого права», релігійного права, родового права тощо, що сьогодні вважаються джерелами права. Це і є одним із доказів того, що людина не може існувати поза правовим полем.

Але про людиномірність права ще більшою мірою свідчать ті функції, які воно виконує у суспільстві. А це вже не тільки сутнісні, а й змістовні його характеристики.

Це насамперед онтологічна, гносеологічна, аксіологічна, виховна функції права.

Перша, онтологічна функція, – це спосіб своєїдного буття. Людина не може існувати поза правовими відносинами. І право регулює ці відносини, підтримуючи їх на необхідному, оптимальному для суспільства рівні. Як констатує В. Нерсесянц, головна проблема онтології – співвідношення права і закону, а фактично – взаємозв'язок право-відносин та правосвідомості. Саме в межах цих координат і діють правоохранні органи: прокуратура, СБ України, МВС України. Адже будь-яка дія прокурора – вирішення питання про тотожність скоченого нормі закону.

Друга функція – гносеологічна. У більш широкому плані вона епістемологічна, тобто правові поняття і правові почуття виконують пізнавальну функцію, спонукаючи людину до відкриття нового знання, спрямовуючи її в майбутнє. По суті, і прокурорська діяльність евристична за своєю природою. Бо кожна окрема процесуальна дія нешаблонна, унікальна, хоча юридичні форми її здійснення є типовими.

Третя, аксіологічно-культурологічна функція, вкрай важлива, оскільки дає уявлення про цінність права, а отже, про цінність його носіїв, у даному випадку – правоохоронних інституцій. Роль прокуратури тут непересічна. І головним чином тому, що пов'язана з інститутом обвинувачення, в основі якого лежить філософсько-правова категорія вини як граничної ситуації людського буття, в якій особливо розкриваються відповідальність і самовідповідальність співробітників прокуратури.

Остання, виховна функція, – це правове виховання, що являє собою ідеологічний момент права.

Можемо зробити висновок: право є світоглядним феноменом. Тобто право озброює людину узагальненою системою поглядів на світ. І в цьому аспекті право – однопорядкове філософії.

Іншими словами, предметом філософії права є вивчення світоглядної природи права, чого немає в інших дисциплінах. У зв'язку з цим філософія права виконує світоглядну функцію, а отже, і методологічну.

Тобто філософія права озброює правову науку і правову діяльність найбільш загальними, визначальними, відправними орієнтирами цієї діяльності. Тому цілком доцільно і правомірно говорити про філософсько-правові засади як методологію теорії держави та права, оперативно-розшукової діяльності, кримінального права тощо.

Окремо хотілось би наголосити ще на одній суттєвій характеристиці предмета філософії права. Саме філософія права, на нашу думку, глибинно виявляє і розкриває таємницю права, зокрема його найбільш консервативну (в позитивному значенні цього слова) природу, спрямовану на захист людського існування. Право покликане служити його стабільності та безпеці.

Отже, предметом філософії права також виступає право як безпекозабезпечувальний чинник суспільства. Розмови про так зване «революційне право» є не що інше, як спекулятивні софізми. Тут, ймовірно, право підмінюється політикою.

Для повноти розуміння предмета філософії права важливо з'ясувати, до якої галузі наук вона належить, зокрема філософських чи юридичних, оскільки вона має в собі риси і перших, і других. Фактично це проблема зв'язку між філософською та правовою парадигмами людського буття, але на цьому детальніше зупинимося нижче. Спочатку ж проаналізуємо різні точки зору на зв'язок цих парадигм.

Перша, традиційна, зокрема в гегелівському трактуванні, філософія права є складовою циклу філософських дисциплін. Отже, за Г.В.Ф. Гегелем, вона є філософською науковою, що вивчає феномен права.

Друга, зовні діаметрально протилежна, відносить філософію права до циклу юридичних дисциплін, розглядаючи її як частину правознавства, тобто вважає її юридичною науковою про сутнісні закономірності виникнення, розвитку і функціонування правових явищ.

Є ще третя точка зору, коли автори, відходячи від вказаного монізму (філософського або правового), вважають філософію права дисципліною, що функціонує на межі філософії та юриспруденції [4, 25].

На думку інших вчених, філософія права – це міждисциплінарна галузь знань, що поєднує пізнавальні зусилля філософії, юриспруденції, соціології, психології та інших соціогуманітарних дисциплін у дослідженні сутності правових реалій, аналізу причинно-наслідкових зв'язків, якими вони поєднані з онтологічно-метафізичними першочерговими проблемами буття.

Як бачимо, і такий нібіто інтеграційний підхід все ж підштовхує авторів до моністично-юридичного розуміння філософії права.

Не будемо детально з'ясовувати причини цієї дихотомії. Зауважимо лише, що філософія права за своїм походженням справді має синтетичний характер (будь-яке нове знання за своїм походженням синтетичне), оскільки вона дійсно синтезує філософське і правове (юридичне) бачення світу.

Але це не означає, що треба жити тільки історією і вважати філософію права її, так би мовити, «батьками». Цей синтез протягом століть (якщо не тисячоліть, бо філософія права, як відомо, була представлена у творах Платона і Аристотеля), виокремився у відносно самостійну галузь знання, яку не можна беззаперечно віднести тільки до філософії чи тільки до юриспруденції.

Сьогодні філософія права – це самостійна наука й навчальна дисципліна з притаманними саме їй закономірностями, і на самперед з її предметною визначеністю.

До того ж оперування терміном «частина» стосовно філософії права, на нашу думку, неправомірне, оскільки частина і ціле не є діалектичними категоріями хоча б тому, що частина не завжди уособлює властивості цілого. (Наприклад, злочинці – частина суспільства як цілого, але втілюють у своїй поведінці не суспільну, а антисуспільну спрямованість.)

При визначенні предмета філософії права слід застосувати категорії загального та одиничного, де одиничне завжди є проявом загального, але водночас має свої, особливі закономірності, відмінні від закономірностей функціонування загального.

Тож філософія права не є зменшеною копією філософії чи правової галузі знання. Тим більше, вона не може бути їх частиною.

Враховуючи зазначене, можна визначити предмет філософії права у широкому розумінні як вивчення діалектики правових явищ, а у вузькому – як розкриття основних, найбільш загальних закономірностей виникнення, функціонування та перспектив розвитку права.

Саме цими міркуваннями треба керуватися у процесі визначення предмета філософії права.

Як уже зазначалось, об'єктом філософії права залишається право як складний, багатофункціональний соціальний інститут. І саме ця складність та багатофункціональність визначає предметне багатство його вивчення: правом займаються багато наук. Специфіка ж філософсько-правової предметності, навіть суто зовнішня, формальна, полягає у тому, що тут ми зустрічаемось з єдністю двох рефлексій – філософської та

юридичної, іншими словами, – філософсько-правовою рефлексією.

Це важливо підкреслити, оскільки дискусія щодо віднесення філософії права до філософських або до юридичних дисциплін безплідна. Тому що тут застосовано правило формальної логіки, зокрема закон виключеного третього (або – або). Насправді говорити потрібно не про протиставлення філософії та права, а про їх діалектичну єдність, у тому числі про діалектику філософських категорій змісту та форми. Що у даному зв'язку виступає змістом, а що формою? Зрозуміло, філософія не може виступати формою, бо її категорії значно ширші, ніж

правові поняття. Отже, назвати філософію права юридичною дисципліною буде неправильним. Вона за змістом є дисципліною філософською, але за формою прояву цього змісту – дисципліною юридичною.

За аналогією, скажімо, етика, як філософія моралі. Зміст цієї дисципліни філософський, але форма цього змісту етична. Також і в філософії релігії – зміст філософський, а форма – релігійна.

Таким чином, розглянуто один із важливих освітньо-наукових феноменів – предметність філософії права як методологічний (регулятивний) чинник діяльності правоохоронних органів.

Список використаних джерел:

1. Гегель Г.В.Ф. Філософія права / Гегель Г.В.Ф. [пер. с нем.]. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
2. Жоль К. До питання про предметну область і методи сучасної філософії права / Жоль К. – К.; Чернівці: Рута, 2003. – Т. I: Проблеми філософії права. – 228 с.
3. Козловський А. Філософія права як самосвідомість нації / Козловський К. – К.; Чернівці: Рута, 2003. – Т. I: Проблеми філософії права. – 228 с.
4. Костицький М. Філософія права / Костицький М. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
5. Шемшученко Ю. Актуальні проблеми філософії права / Шемшученко Ю. – К.; Чернівці: Рута, 2003. – Т. I: Проблеми філософії права. – 228 с.
6. Петрова Л. Фундаментальні проблеми методології права: філософсько-правовий дискурс. – Х.: НІОА України, 1998. – 416 с.
7. Нерсесянц В. Філософія права: учеб. для вузов / Нерсесянц В. – М.: Норма, 2003. – 652 с.

*Володимир ЯЩЕНКО,
Анатолій ЩУРОВСЬКИЙ*

ПРО ПРЕДМЕТНІСТЬ ФІЛОСОФІЇ ПРАВА ЯК НАУКИ І НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Резюме

Розглянуто один із пріоритетних методологічних регулятивних орієнтирів правоохоронної діяльності – філософсько-правову предметність.

*Владимир ЯЩЕНКО,
Анатолій ЩУРОВСКИЙ*

О ПРЕДМЕТНОСТИ ФИЛОСОФИИ ПРАВА КАК НАУКИ И УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Резюме

Рассмотрен один из приоритетных методологических регулятивных ориентиров правоохранительной деятельности – философско-правовая предметность.

*Volodymyr YASTCHENKO,
Anatoliy STCHUROVSKIY*

OBJECTIVITY OF PHILOSOPHY OF LAW AS A SCIENCE AND A SUBJECT OF STUDY

Summary

The priority methodological regulatory guidelines of law-enforcement activity and philosophical legal objectivity are considered in the article.



Олександр СЕРДЮК,
кандидат філософських наук, доцент,
головний науковий співробітник
Інституту вивчення проблем злочинності
НАПрН України

СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК АСПЕКТ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

Ключові слова: соціальна ефективність; правоохранна діяльність; критерії та показники ефективності; методи оцінювання ефективності.

Oцінювання різних аспектів правово-го життя (правова норма, правоза-стосування, правова культура тощо) за критеріями якості та ефективності найчастіше є відображенням суспільної занепо-коєності нарощанням кризових явищ та проблем, що або передує реформам, або їх супроводжує. Практично в усіх країнах, де в середині минулого століття розгорнулись дослідження проблем правої ефективності, були певні проблеми в правовій сфері, що потребували легітимних рішень.

Проблема ефективності – не нова для вітчизняного правознавства, оскільки в радианському правознавстві вона досліджувалась ще з 60-х років ХХ століття. Залишається актуальною ця проблематика й у пострадянський період, зважаючи на існуючі потреби формування методології оцінювання наслідків реалізації завдань правової реформи. Однак більшість розробок залишились на рівні досить схоластичних теоретичних конструкцій, які фактично не мали жодного впливу на практичну діяльність у правовій сфері. Науковці не змогли запропонувати зрозумілі, прийнятні для практиків та достатньо реалістичні методологічні підходи, на основі яких можна було б вирішувати реальні проблеми реформування правої сфери. Значною мірою це пояснюється «теоретичним консерватизмом», тобто прагненням максимально зберегти концептуальні засади, визначені ще в 60–70-х роках минулого століття у вигляді

загальної теорії соціальної ефективності права. Вітчизняні дослідники слушно наголошують на відсутності в сучасному українському правознавстві ґрунтовних теоретико-методологічних досліджень з проблематики оцінювання ефективності в правовій сфері, що являє собою важливий обмежувальний чинник оцінки ефективності правових інструментів у галузевих науках [1, 243].

Метою статті є формулювання загальнотеоретичних підходів до оцінки ефективності діяльності органів кримінального піресплідування, зокрема уточнення пізнавальних можливостей традиційного підходу до визначення ефективності в правовій сфері та його адаптація до змін у суспільно-політичному й теоретичному контексті.

Слід зазначити, що дедалі частіше дослідники пропонують «методологічну ревізію» класичних підходів, намагаючись створити пліоралістичну методологію оцінювання ефективності. Але досить часто такі новації виглядають сумнівно. Наприклад, важко погодитись із тим, що в основі оцінки ефективності має бути «оцінювання з позицій духовності, духовної творчості та духовної самореалізації» [2, 33]. Хоча це не може бути підставою для заперечення важливості антропологічного підходу в методології оцінювання ефективності.

Оцінка ефективності традиційно асоціється з певним алгоритмом порівняння реальних наслідків діяльності з визначеними цілями та завданнями. Проте в сучасному

суспільстві на зміну бюрократично встановленим цілям все частіше приходить більш складний критерій – суспільні очікування, які не завжди можуть бути формалізовані у вигляді операціональних формулювань цілей та завдань. Деякі дослідники намагаються

такі очікування подати за допомогою стандартів прав людини. Наприклад, саме в контексті забезпечення належних умов для справедливого, незалежного та неупередженого судочинства розглядається проблема оцінювання якості та ефективності роботи суду.

В основі такої оцінки – значні інтелектуальні традиції сучасного європейського політико-правового дискурсу, яким визнається неможливість обґрунтування наявності реальної демократії лише на підставі формального існування демократичних за формою інститутів чи процедур [3].

У цьому відношенні важко погодитись із поширеним у радянському та пострадянському правознавстві розумінням ефективності як абстрактного поняття, що означає лише здатність застосованого засобу сприяти досягненню бажаної мети, тобто об'єктивної можливості, яка для свого перетворення на дійсність вимагає дотримання певних правил. У крайніх проявах такий підхід, наприклад, давав змогу зводити ефективність закону до «правильності та обґрунтованості нормативних приписів» [4, 58; 1, 244]. Ефективність завжди існує як відповідна реальність уявлень про наслідки певної діяльності, що виникає внаслідок їх оцінювання згідно з існуючою теоретично-світоглядною моделлю. Однак при цьому вона не може бути обмежена якимись стандартами чи встановленими априорі «внутрішніми» властивостями відповідного об'єкта оцінки.

Західні дослідники виділяють щонайменше десять базових теорій концептуалізації ефективності в правовій сфері, які можуть бути застосовані як до оцінювання закону, так і правозастосованої діяльності. Такі концептуалізації досить умовно можна розподілити на дві парадигмальні моделі.

1. Інструменталізм, що має різні теоретичні обґрунтування, однак характеризується спільністю загальної позиції, а саме –

поясненням якості та ефективності на основі співвідношення цілей закону чи правового інституту (установи, органу тощо) та результатів його дії. Варто зауважити, що така орієнтація була і залишається домінуючою в радянських та пострадянських дослідженнях ефективності законодавства. Наприклад, А.В. Малько зазначає, що «ефективність визначається тим, наскільки відповідна діяльність сприяє досягненню цілей, поставлених перед правовим регулюванням, тобто ступенем досягнення відповідних цілей» [5, 63]. Однак при цьому залишається незрозумілим шлях методологічно коректного визначення цілей правового регулювання. Без визначення таких цілей оцінювання втрачає сенс, оскільки будь-яке оцінювання передбачає існування критеріїв. У якості останніх можуть бути використані лише цілі та завдання відповідного правового інституту. Існує кілька способів визначення цілей для потреб оцінювання ефективності. По-перше, виходячи з тлумачення відповідних законодавчих документів, де можуть формулюватись певні цілі. Наприклад, такі визначення можуть бути в захонах, що встановлюють статус відповідних органів або завдання певних правових процедур. Але при цьому такі визначення досить часто мають надто загальний характер, за змістом наближаючись до «нерозгорнутих» загальних правових принципів, або ж є фрагментарними та неповними. В окремих випадках ця неповнота усувається за допомогою судових тлумачень, насамперед у рішеннях конституційних судів, у практиці яких досить поширені випадки роз'яснення цілей та завдань тих чи інших органів системи кримінального переслідування. Недоліком судових тлумачень цілей є їх контекстуальність, тобто такі тлумачення стосуються лише окремих правових ситуацій (індивідуальних справ). По-друге, цілі формулюються на рівні правової ідеології та правової доктрини. Саме такий спосіб найчастіше використовувався в радянському правознавстві, що знаходило обґрунтування в існуванні «ідеологічного монізму», який давав змогу досягти необхідної мінімальної уніфікації поглядів на відповідні феномени, коли доктринальні дискусії досить ефективно

«гармонізувались» ідеологічними стандартами партійності, класовості, науковості тощо. По-третє, визначення цілей може відбуватись на рівні політичних рішень, які лише частково втілюються в нормативно-правових актах, значною мірою залишаючись у сфері реальної політики «непублічними рішеннями» носіїв влади. Хоча така модель «суперечить базовим принципам демократичного суспільства, її ознаки можна знаходити як в старих, так і нових демократіях» [6, 46].

2. Інституалізм (насамперед у його сучасних варіантах) обґруntовує необхідність визначення якості на основі оцінки впливу правового феномену (закону, правової діяльності тощо) на баланс різних суспільних (соціальних) інтересів у сфері дії права. Варто зазначити, що ще в роботах радянських теоретиків права проголошувалась необхідність вийти за межі формальних правових ознак та враховувати соціальний контекст, оскільки цілі права завжди мають соціальний характер [7, 23]. Інші автори взагалі пропонували розглядати лише соціальну ефективність права, яка відображає включеність правових регуляторів у складні системи соціальних відносин та взаємодії. Тому фактично слід говорити не про відповідність результатів та цілей, а про адекватність правових регуляторів реальним соціальним відносинам. Загалом ці концептуальні положення залишились тільки теоретичними припущеннями, що не використовувались під час вивчення конкретних проблем ефективності. В прагматично орієнтованих дослідженнях західних авторів вказаний підхід було реалізовано більш послідовно. Він полягав у ідентифікації соціальних потреб та визначенні соціальних суб'єктів, що є носіями відповідних потреб. Такий підхід можна проілюструвати на прикладі розробок у сфері оцінювання ефективності діяльності з охорони громадського порядку. Ключовим елементом було визначенено права людини та якість життя, що є інтегральним виміром суспільних умов. Однак при цьому існують різні уявлення щодо цих вимірів у тих, хто до цього причетний: різні соціальні та демографічні групи, територіальні громади, держава, органи само-

врядування, поліція тощо. Наприклад, зниження рівня вуличної злочинності можливе різними шляхами, зокрема: в результаті збільшення кількості поліцейських на вулицях, обмеження перебування на вулиці осіб, посилення відповідальності за вуличні правопорушення, розширення повноважень поліції тощо. Кожен із цих засобів відповідає меті, але має при цьому обмеження, основою яких є їх невідповідність інтересам та правам певних соціальних суб'єктів. Отже, діяльність з протидії вуличній злочинності визнається ефективною лише за умови досягнення балансу інтересів різних соціальних суб'єктів. Зрозуміло, такий підхід потребує спеціальних методів та процедур оцінювання, однак очевидними є його переваги перед формальним оцінюванням «за показниками».

Конкуренція цих парадигм визначає зміст сучасного дискурсу щодо ефективності у сфері протидії злочинності. Але при цьому більш коректно говорити не про конкуренцію, а про те, що ці парадигми є значною мірою додатковими.

Важливою особливістю сучасних підходів до оцінювання ефективності є критичне сприйняття поширеного в деяких країнах так званого сервісного підходу, коли змістом діяльності судових та правоохранних органів визнається надання специфічних державних (управлінських чи адміністративних) послуг. Наприклад, позиція Європейської комісії з ефективності правосуддя (інституція Ради Європи) полягає в тому, що правосуддя не надає послуг, а продукує специфічні соціальні зв'язки та відносини, які не можуть зводитись лише до того, чи задоволені діяльністю суду (чи судді) «користувачі послуг правоохранних органів». Особливо з урахуванням того, що в окремих видах проваджень є так звані «примусові користувачі» (наприклад, підсудні в кримінальному процесі). Неможливо спиратись лише на формальні ознаки якості. Сучасна концепція оцінювання ефективності має динамічний характер, оскільки вона змінюється відповідно до змін у розумінні тих феноменів, які ми оцінюємо, та методології оцінювання загалом.

По-перше, алгоритм оцінювання ефективності передбачає порівняння цілей і ре-

зультатів. Однак, як було зазначено вище, поняття цілей та завдань може бути використане як критерій оцінювання лише тоді, коли відповідні визначення мають операціональний характер. Не менш складне визначення результатів, тобто знаходження певного способу їх тлумачення. Взагалі це одна із ключових теоретичних проблем ще в дослідженнях радянських авторів, де існувало два взаємовиключні підходи. З одного боку, оцінювання ефективності пропонували обмежити лише оцінкою можливих наслідків певного способу регулювання, що виключало необхідність аналізу якихось реальних явищ. З другого – змістом ефективності визнавались реальні наслідки, тобто певні соціальні та правові факти [8, 11]. Саме останній підхід після тривалих дискусій став домінуючим. Однак головна проблема залишилась поза межами теоретичного дискурсу. Це й стало однією із головних причин того, що концепція ефективності не отримала практичного застосування. А саме – проблема природи та змісту тих феноменів, які є наслідками або результатами дії права. Ці феномени є найбільш важливим елементом у процедурах оцінювання, які мають розглядатись на основі чіткої диференціації на чотири основні різновиди:

1. Наслідки – соціальні результати (outcome), що мають переважно якісний характер і показують наявність та повноту реалізації певних цілей і завдань. Такий результат відображає суттєві виміри якості життя, ступінь реалізації демократичних цінностей. Прикладом може бути, зокрема, вдоволення населення діяльністю правоохоронних органів, почуття захищеності своїх прав, безпеки, політична стабільність тощо. У деяких країнах (зокрема, США) наслідки визначаються лише як загальні цілі та завдання, тобто як заплановані результати. В європейських країнах подібні якісні характеристики є виключно важливими реальними інструментами оцінювання реформ. Наприклад, такий підхід застосовують інститути Європейського Союзу в оцінюванні ситуації у країнах, що претендують на членство в ЄС [9].

2. Наслідки – безпосередні результати (output), що мають переважно кількісний ха-

рактер і дають змогу отримувати уявлення про різні виміри ситуації, яка є об'єктом правового впливу. Такі наслідки є ключовим елементом у процедурах моніторингу та адміністрування. Фактично у цих випадках ідеється про організаційну або управлінську ефективність.

3. Параметри діяльності (perfomance) – відносно новий аспект ефективності, який показує, наскільки раціонально та продуктивно побудовано сам процес діяльності. Хоча цей аспект ефективності стосується адміністрування та контролю, в багатьох випадках саме він – найбільш важливий прояв ефективності для суспільства. Це досить вдало ілюструє ситуація з оцінюванням ефективності роботи суду. Нагадаємо, що основні ідеї та принципи оцінювання діяльності суду були опосередковано визначені вже в численних рішеннях Європейського суду з прав людини (далі – Суд), що стосуються права на справедливий суд. Суд неодноразово звертав увагу на залежність справедливості судового рішення від обставин та чинників, що мають квазіпроцесуальний характер та відображають умови й організацію судового провадження. Показово, що вже в першому рішенні щодо України (Совтрансавто Холдинг проти України, 25 липня 2002 року) Суд звернув увагу на те, що справедливість судового процесу може полягати й у відповідності його фактичної організації звичним уявленням про доцільність та розумність, тобто «надмірний формалізм» процедури також може бути порушенням права на справедливий суд. Відповідно, такий «заформалізований» суд не може визнаватись ефективним.

4. Ресурси (input) досить часто виділяються лише як засіб, а не результат. Насправді цим спрошується модель оцінки ефективності. До ресурсів можуть бути віднесені не лише ті, що мають вартісні виміри (гроші, майно тощо), а й будь-які соціальні витрати. Включення ресурсів до вимірів наслідку правової дії допомагає уникати надмірного «економізму», тобто зведення ефективності до мінімізації витрат для досягнення певного цільового результату, оскільки оцінювання в такому випадку передбачає порівняння різних сценаріїв досяг-

нення мети та різних моделей ресурсного забезпечення.

По-друге, проблема отримання адекватних даних. Оцінювання ефективності передбачає використання як якісних, так і кількісних показників. Основними є критерії оцінювання, які мають бути операціоналізовані. Однак вони повинні бути не просто концептуалізовані у вигляді показників, а й обґрунтовані в частині валідності та адекватності (відповідності) критеріям. Деякі дослідники обмежують виміри ефективності переважно кількісними даними, інші взагалі вважають кількісні виміри лише початковою стадією оцінювання, оскільки ефективність може мати лише якісний характер, що є гомогенним природі критеріїв ефективності [1, 247]. Таке тлумачення являє собою спрощення проблеми, оскільки в процедурах оцінювання важливість кількісних та якісних вимірів визначається виключно контекстом.

Система технічних прийомів та методів оцінювання ефективності знаходиться все ще на стадії формування, адже в ній є прогалини як концептуального, так і технологічного характеру. Насамперед це стосується методів оцінювання. Серед них виділяють такі: самооцінки учасників відповідних процедур правозастосування (як безпосередньо, так і через механізми корпоративного контролю); експертні оцінки, як форма зовнішнього оцінювання професіоналами, причетними до відповідної сфери (адвокати, прокурори, науковці тощо); методи статистичного аналізу. Постійно обговорюється необхідність отримання інформації про суб'єктивне ставлення учасників відповідної діяльності або її «адресатів» (на основі застосування різних у методичному плані засобів вивчення громадської думки цільових груп – «користувачів послуг правоохоронних органів»). У деяких національних моделях оцінювання такий метод отримання даних взагалі не передбачено.

По-третє, процедури оцінювання ефективності. В класичних роботах з ефективності презумувалось, що діяльність з оцінювання ефективності проводиться суб'єктом, який не має чітких диференціюючих ознак. Це пояснювалось тим, що концепції дослідження мали загальнотеоретичний харак-

тер. Однак у сучасних умовах необхідно чітко диференціювати наступні ситуації оцінювання: а) оцінка ефективності в межах наукового дослідження; б) оцінка ефективності в рамках процедур зовнішнього оцінювання (наприклад, як реалізація контрольних повноважень якихось органів); в) оцінка ефективності в межах внутрішніх процедур моніторингу та контролю; г) оцінка ефективності в рамках процедур громадського контролю.

Спільним для цих ситуацій має бути існування чіткого алгоритму оцінки, що є його теоретичною концепцією, відображає його цілі й завдання та є стандартним (універсальним), тобто придатним для різних ситуацій оцінювання ефективності діяльності.

Ключові елементи такого алгоритму – критерії оцінки й індикатори. Критерії оцінки відображають цілі та завдання діяльності, зміст яких полягає у суспільних очікуваннях щодо правозастосованої діяльності в демократичному суспільстві. На цій підставі можна стверджувати, що поняття критеріїв за змістом однорідне з поняттям принципів, яке більш звичне для українського правового дискурсу, а також безпосередньо застосовується у законодавстві.

Оскільки принципи (стандарти) в правовій сфері є закріпленим найбільш важливих цінностей певної правової сфери та інструментом їх нормативного вираження, необхідно розрізняти стандарти як ідею (цінність) та стандарти як сукупність певних конкретних вимог. Таке розрізнення необхідне в силу того, що стандарт (або принцип) як ідея (цінність) не є самодостатнім, без його «добудови» певними компонентами він не може отримати жодного інструментального значення. Залежно від природи стандарту така «добудова» може набувати різних форм. Це розрізнення стандартів-ідей та стандартів-нормативів відображає ступінь пізнання відповідних стандартів, яке встановлює межі можливого використання таких принципів (стандартів) у певній практичній діяльності. Не існує єдиного та універсального визначення таких стандартів. У кожній країні вони розробляються з урахуванням її специфики. Однак во-

ни не можуть суперечити фундаментальним правам людини, принципам демократично-го управління, загальним етичним стандартам юридичної професії тощо. Такі базові положення містяться в міжнародно-правових документах (насамперед у міжнародних та регіональних конвенціях про права людини), в документах, що стосуються так званого «м'якого міжнародного права» (висновки, рекомендації, резолюції міжнародних та міжурядових органів тощо), в конституціях та загалом у національному законодавстві.

В українському законодавстві існує досить багато таких стандартів (принципів), які повною мірою узгоджуються з вимогами та загальними підходами до міжнародно-правових актів. Однак більшість стандартів мають «нерозгорнутий», «нерозкритий» характер, оскільки вони залишаються на рівні принципів-ідей. Відсутні або ж є надто контекстуальними судові тлумачення їх змісту, правова доктрина щодо них також обмежується абстрактним та схоластичним теоретизуванням.

Показник конкретизує критерій, робить можливим його вимір та визначення проявів і проблем щодо питань з реалізації. За формою показник може мати різний характер: питання анкети, статистичний показник, вид

поведінки, частота подій, наявність чи відсутність якихось фактів тощо.

Кожен критерій розкривається через систему показників. Однак їх кількість не може бути надмірною. Проблема кількості показників у процедурах оцінювання ефективності не має однозначного вирішення. Прийнятними можуть виявитись і системи з кількох сотень показників, і системи, в яких лише 5–6 показників.

Оцінювання ефективності зазнало змін як у частині трансформацій традиційних елементів (завдань), так і їх доповнення новими. Базовим елементом оцінювання ефективності залишається порівняння завдань (цілей) і реальних результатів у вигляді певних соціальних, економічних, політичних, кримінологічних та інших наслідків. Зберігається актуальність оцінювання економічного ефекту на основі аналізу витрат у контексті порівняння різних за рівнем витрат сценаріїв досягнення цілей. Однак не менше значення має аудит діяльності, тобто оцінювання ефективності не лише «за результатами», а й «за процесом». Важливим є визначення оцінювання ефективності як «прагматичного» оцінювання, тобто інтегрованого у процедури адміністрування та політичного керівництва окремими сферами.

Список використаних джерел:

1. Козак О.С. Поняття ефективності та його роль у моніторингу сучасного стану звільнення від кримінальної відповідальності в Україні / О.С. Козак // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 243.
2. Жинкин С.А. О новых методологических подходах к исследованию эффективности права / С.А. Жинкин // Российский следователь. – 2003. – № 10. – С. 31–33.
3. Morlino L. What is a good democracy? / L. Morlino // Democratization. – 2004. – Vol. 11. – № 5. – P. 10–32.
4. Шаргородский Д.М. Наказание, его цель и эффективность / Д.М. Шаргородский. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. – 125 с.
5. Малько А.В. Эффективность правового регулирования / А.В. Малько // Правоведение. – 1990. – № 6. – С. 58–66.
6. International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring democracy? – New York and London: Routledge, 2008. – 292 p.
7. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права / В.И. Никитинский. – М.: Юридическая литература, 1971. – 248 с.
8. Кудрявцев В.Н. Эффективность правовых норм / [Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Глазырин В.В., Самощенко И.С.]. – М.: Юридическая литература, 1980. – 271 с.
9. Wollman H. Evaluation in Public Sector Reform / H. Wollman. – Sauphampton: LPSER, 2003. – 95 p.

Олександр СЕРДЮК

**СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК АСПЕКТ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ**

Резюме

Розглядаються особливості теоретичних засад сучасних підходів у дослідженні проблем соціальної ефективності діяльності в сфері протидії злочинності. Обґрутується необхідність виходу за межі оцінювання ефективності лише на основі оцінки співвідношення цілей та результатів. Це допоможе органічно поєднувати такі оцінки з адмініструванням правоохоронної діяльності.

Александр СЕРДЮК

**СОЦИАЛЬНА ЭФФЕКТИВНОСТЬ КАК АСПЕКТ ОЦЕНИВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

Резюме

Рассматриваются особенности теоретических основ современных подходов к исследованию проблем социальной эффективности деятельности в сфере противодействия преступности. Обосновывается необходимость выхода за границы оценивания эффективности лишь на основе оценки соотношения целей и результатов. Это поможет органично объединять такие оценки с администрированием правоохранительной деятельности.

Oleksandr SERDUK

**SOCIAL EFFICIENCY AS THE ASPECT OF EVALUATION OF THE ACTIVITY
IN THE FIELD OF CRIME COUNTERACTION: THEORETICAL PROBLEMS**

Summary

The peculiarities of theoretical principles of modern approach to examination of social efficiency problems in the field of crime counteraction activity are examined in the article. The author proves the necessity of going beyond the limit of efficiency evaluation based only on the basis of purposes and correlation results estimation. It will certainly help combine such kind of estimation with law-enforcement activity administrating.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС



*Григорій СЕРЕДА,
ректор Національної академії
прокуратури України,
державний радник юстиції 2 класу,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОЦЕСУАЛЬНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ОБВИNUВАЧА

Ключові слова: державний обвинувач; змагальність; процесуальна самостійність; незалежність.

Позпочата в Україні реформа сфери кримінального судочинства є необхідним кроком на шляху наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів та створення такого кримінально-процесуального механізму, який належним чином забезпечить баланс публічних і приватних інтересів. Адже кримінальне судочинство здійснюється в інтересах суспільства в цілому і окремої людини зокрема [1, 6]. Важливий аспект ефективного функціонування цього механізму – процесуальна незалежність державного обвинувача.

Неважаючи на значну кількість теоретичних досліджень проблем підтримання державного обвинувачення, здійснених українськими вченими С.А. Альпертом, М.І. Бажановим, І.В. Вернидубовим, Ю.М. Грошевим, В.С. Зеленецьким, П.М. Каркачем, М.В. Косютою, Н.В. Лісовою, В.Т. Маляренком, І.Є. Марочкіним, І.В. Рогатюком, Н.В. Сібільовою, В.Д. Філіним, В.Д. Фіньком та багатьма іншими, проблема процесуальної незалежності обвинувача залишається нагальна, оскільки в роботах зазначених дослідників вона не набула повного висвітлення.

Мета цієї статті полягає передусім у розкритті змісту принципу процесуальної незалежності державного обвинувача.

Здійснення прокурором своїх функцій і виконання завдань при підтриманні держав-

ного обвинувачення значною мірою залежать від надання йому реальної можливості впливати на хід та результати розгляду справи. Тому одним із актуальних питань реформування кримінального судочинства було і залишається врегулювання процесуального становища прокурора, який бере участь в судовому розгляді кримінальних справ. Його завдання традиційно розглядаються у взаємозв'язку із завданнями власне кримінального судочинства, які разом з іншими полягають в забезпеченні правильно-го застосування закону для того, щоб кожен, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинуватий не був покараний.

Головною умовою виконання завдань кримінального судочинства є здійснення правосуддя відповідно до вимог Конституції України на засадах законності, рівності громадян перед законом, змагальності, диспозитивності, незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, гласності судового розгляду, забезпечення права підсудного на захист тощо.

Кожна система взаємовідносин характеризується певними зв'язками між окремими її елементами, зміст яких полягає у дотриманні принципів, відповідно до яких здійснюється її функціонування.

Механізм реалізації завдань, покладених на кримінальне судочинство, також характеризується відповідними зв'язками між

його учасниками, одним із яких є державний обвинувач. Зміст його процесуальної діяльності слід розглядати крізь призму взаємозв'язків з іншими учасниками кримінального процесу шляхом розкриття сутності принципових засад судочинства, а саме: законності його здійснення, рівності учасників, змагальності, диспозитивності, публічності та незалежності.

Запровадження у вітчизняне кримінально-процесуальне законодавство зasad змагальності (ст. 16-1 КПК України) та надання державному обвинувачу права на самостійне прийняття процесуальних рішень у справі (ст.ст. 264, 277 КПК України) необхідно визнати прогресивними, такими, що наближують вітчизняний кримінальний процес до сучасних європейських моделей. Побудова системи кримінального судочинства згідно з цими принципами насамперед мала б змінити традиційні підходи до процесу доказування під час досудового слідства, суттєвим недоліком якого є інквізіційне начало, що пронизує всю стадію процесу.

На думку В. Маляренка, слідчий при проведенні досудового слідства не повинен бути ні обвинувачем, ні захисником, оскільки не в змозі поєднати такі функції. Він має бути дослідником і шукачем істини. При змагальному процесі як суд не є стороною, а лише арбітром між сторонами, так і слідчий не може бути стороною в кримінальному процесі, тому що саме він зобов'язаний виконувати клопотання сторін і бути арбітром між ними. Як і в суді, на досудовому слідстві обвинувальну функцію повинен здійснювати лише прокурор і лише за певних обставин – потерпіл [2, 17].

Зауважимо, що авторами однієї з редакцій проекту КПК України, підготовленого Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, зроблено спробу втілити у життя підхід, за якого процес висунення обвинувачення, його формулювання та підтримання в суді повністю покладено на державного обвинувача. За змістом ст. 16-1 КПК України сутність принципу змагальності полягає у розмежуванні функцій обвинувачення, захисту та вирішення справи між стороною обвинувачення, стороною захисту та судом

відповідно. Ці законодавчі новели мали змінити усталені погляди на зміст процесуальної діяльності, статус державного обвинувача, а головне – вплинути на його свідомість. Саме активна участь прокурора в суді, його діяльність у кримінальному судочинстві, правовідносини з іншими учасниками судового розгляду справи є запорукою змагальності сторін у судовому засіданні. Реалізація принципу змагальності спонукає суд правильно розглянути матеріали справи й ухвалити законне та обґрунтоване судове рішення. До цього зводиться сутність практичної значимості змагальності сторін як основної засади судочинства [3, 94].

Інша річ, що реалізація такого принципу з боку державних обвинувачів на практиці відбувається вкрай повільно. З одного боку, цьому сприяє наявність «подвійної» системи розслідування справи, коли всі докази, добуті слідчим, сформовані у матеріалах кримінальної справи і в державного обвинувача не виникає потреби хвилюватись та шукати самостійні тактичні прийоми доказування в суді [4, 64]. З другого, – заважає надмірне «піклування» керівника органу прокуратури про підлеглого прокурора, який підтримує державне обвинувачення. Перший в силу свого службового становища іноді впливає на хід справи всупереч позиції державного обвинувача. А тому механізм змагальності не спрацьовує.

В умовах забезпечення принципу змагальності сторін у судовому процесі повноваження державного обвинувача потрібно сформулювати в законодавстві у такий спосіб, щоб відобразити його процесуальну незалежність і самостійність при прийнятті рішень, формуванні й доведенні до суду своєї позиції, що ґрунтуються винятково на матеріалах справи.

На думку Ю.М. Грошевого та І.Є. Марочкина, діяльність державного обвинувача в суді можна вважати ефективною лише тоді, коли він працюватиме в умовах справжньої незалежності. Для цього держава повинна вживасти відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція та процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, щоб не виникало сумнівів стосовно неупередженості судового розгляду справи [5, 4].

Саме на незалежності державного обвинувача зроблено акцент і в численних міжнародно-правових актах, які стосуються кримінального судочинства. Зокрема, у ст. 20 Рекомендації Р (2000) 19, прийнятої Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, йдеться про те, що під час судового розгляду кримінальної справи «... прокурори повинні бути об'єктивними й справедливими» [6, 185]. Гарантією дотримання цієї вимоги є процесуальна незалежність державного обвинувача, сутність і зміст якої полягає у наступному: державний обвинувач самостійно, незалежно від прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, визначає власну позицію в ході судового розгляду, тактику здійснення кримінального переслідування; за своїм внутрішнім переконанням визначає обсяг обвинувачення, в межах якого він здійснює кримінальне переслідування; самостійно формує пропозиції з питань, які потрібно вирішити; має право оскаржити до вищестоящого суду вирок суду у справі, в судово-му розгляді якої він безпосередньо брав участь [7, 32].

На актуальність процесуальної незалежності державного обвинувача у доведенні до суду своєї позиції в справі вказує М.В. Косюта. Автор слушно зазначає, якщо підлеглий прокурор неухильно виконує нав'язану йому волю керівника під час підтримання державного обвинувачення, то це вкрай негативно позначається на його якості [8, 134].

Наявність процесуальної незалежності державного обвинувача в суді прямо випливає зі змісту ч. 2 ст. 264 КПК України, відповідно до якої він підтримує перед судом державне обвинувачення, керуючись лише вимогами закону та своїм внутрішнім переконанням. Крім того, згідно з вимогами ст. 277 КПК України державному обвинувачу надані дискреційні повноваження стосовно зміни обвинувачення в суді, відмови від нього (ч. 3 ст. 264 КПК України). Отже, саме позиція державного обвинувача в окремих випадках є визначальною.

У цьому контексті постає запитання: чи не впливає на незалежність державного обвинувача позиція прокурора, який затвер-

див обвинувальний висновок у справі (керівника органу прокуратури або його заступника)? Відповісти однозначно не можна – на законодавчому рівні зазначені відносини не врегульовані.

Відомий процесуаліст В.С. Зеленецький ще 30 років тому висловлювався про необхідність чіткого процесуального врегулювання відносин між прокурором, який затвердив обвинувальний висновок, і державним обвинувачем у справі. Державний обвинувач, на його думку, повинен бути незалежним від прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, і підкорятися лише закону. Він має керуватися тільки власними переконаннями, а не уявленням вищестоячих керівників-прокурорів [9, 89].

З цього приводу заслуговує на увагу пропозиція, викладена в одному з проектів нової редакції Закону України «Про прокуратуру»: при підтриманні державного обвинувачення прокурори є незалежними, керуються Конституцією України, законами, міжнародними угодами, ратифікованими Україною, свою професійною правосвідомістю й особистим переконанням. Ніхто не має права примушувати державного обвинувача зайняти у справі позицію, яка суперечить Закону, його професійній правосвідомості й особистому переконанню. Реалізація цього положення сприяла б до-триманню принципу незалежності державного обвинувача, а найкращим варіантом організаційного забезпечення дотримання такого принципу стало б виокремлення прокурорів, які виступають в суді державними обвинувачами, в окрему структуру.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що зміст процесуальної незалежності державного обвинувача формують такі наведені нижче положення, які необхідно закріпити як окрему кримінально-процесуальну норму в новому КПК України:

1) ніхто не вправі примушувати державного обвинувача займати в справі позицію, яка суперечить закону, його професійній правосвідомості й особистому переконанню;

2) самостійно визначати власну позицію у кримінальній справі, тактику і стратегію підтримання державного обвинувачення в ході судового розгляду, керуючись при цьо-

му вимогами закону і своїм внутрішнім пеконанням;

3) самостійно формулювати і викладати суду свою думку як з питань, що виникають у ході судового розгляду, так і тих, що підлягають вирішенню при постановленні вироку;

4) самостійно визначати обсяг обвинувачення, яке слід підтримувати перед судом, ґрунтуючись на особистому переконанні і безпосередньому досліджені доказів у ході судового слідства;

5) самостійно приймати рішення щодо зміни обсягу пред'явлених обвинувачення у встановленому законом порядку;

6) самостійно приймати рішення про відмову від обвинувачення, склавши про це відповідну постанову;

7) самостійно приймати рішення про внесення апеляції або касаційного подання на незаконне або необґрунтоване судове рішення в справі, у судовому розгляді якої він особисто брав участь.

Список використаних джерел:

1. Грошевий Ю. Проблеми реформування кримінального судочинства / Ю. Грошевий // Право України. – 2009. – № 2. – С.4–10.
2. Маляренко В.Т. Змагальність сторін у кримінальному судочинстві. Окремі аспекти становища суду в змагальному процесі / В.Т. Маляренко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 17–21.
3. Юрчишин В.М. Участь прокурора при розгляді кримінальних справ у суді. Зміст та правова природа / В.М. Юрчишин // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 3. – С. 92–95.
4. Хруслова Л. Проблеми підтримання державного обвинувачення / Л. Хруслова // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 61–68.
5. Грошевий Ю.М. Незалежність прокурора – основна діяльність прокуратури / Ю.М. Грошевий, І.Є. Марочкін // Голос України. – 2001. – № 4. – 11 січня. – С. 4.
6. Довідник з питань організації роботи з підтримання державного обвинувачення в судах / за ред. В.В. Кудрявцева. – К., 2003. – С. 173–184.
7. Халилулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): автореф. дисс. на соиск. учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность» / А.Г. Халилулин. – М., 1997. – 36 с.
8. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: моногр. / Косюта М.В. – О.: Юридична література, 2002. – 230 с.
9. Зеленецкий В.С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе / Зеленецкий В.С. – Х.: Вища школа, 1979. – 180 с.

Григорій СЕРЕДА

ПРОЦЕСУАЛЬНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ОБВИNUВАЧА

Резюме

Розглядається визначена законодавством України процесуальна діяльність державного обвинувача в умовах змагального процесу та процесуальна самостійність у прийнятті рішень.

Григорий СЕРЕДА

ПРОЦЕССУАЛЬНА НЕЗАВИСИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНИТЕЛЯ

Резюме

Рассматривается определенная законодательством Украины процессуальная деятельность государственного обвинителя в условиях состязательного процесса и процессуальная самостоятельность в принятии решений.

Grigoriy SEREDA

PROCEDURAL INDEPENDENCE OF PUBLIC PROSECUTOR

Summary

The article deals with the problem of public prosecutor procedural activity in terms of adversary proceeding defined by Ukrainian legislation and procedural independence in taking decisions.



Петро ПІДЮКОВ,
проректор – начальник ННІ підготовки
управлінського персоналу ОВС
Академії управління МВС,
генерал-майор міліції,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України

Яна КОНЮШЕНКО,
викладач кафедри
кримінально-правових дисциплін
та профілактики злочинів
Академії управління МВС,
старший лейтенант міліції



КРИМІНАЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО ТА ЙОГО ПЕРША СТАДІЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ І ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ ВІДПОВІДНО ДО НАЦІОНАЛЬНОГО НОРМОТВОРЕННЯ ТА ПРОЕКТУ КПК УКРАЇНИ

Ключові слова: кримінальне судочинство; стадія порушення кримінальної справи; досудове провадження; процесуальне рішення; постанова; протокол.

Інтеграція України в Європейське співтовариство є пріоритетним стратегічним курсом нашої держави, найпривабливішою метою українського суспільства. Важливу роль у цьому процесі відведено національному законодавству, яке необхідно адаптувати до нормативних чинників Євросоюзу, привести у відповідність до їхніх вимог. Це прагнення підтримують сьогодні багато політиків, науковців і практиків, пропонуючи й законодавчо запроваджуючи численні нормативно-правові новели, оптимальні сучасні підходи, апробовані в цивілізованих країнах Європи і всього світу. Водночас ще нерідко обґрунтуються (і навіть знаходять нормативно-правове закріплення) пропозиції щодо механічного зведення нанівець і майже докорінного руйнування чи категоричного неприйняття досягнутих позитивних надбань та накопиченого досвіду українського нормотворення, підтвердженої практикою його вдосконалення і застосування. Причому ці процеси вже стають ха-

рактерними для непоодиноких галузей законодавства. Не стало винятком і кримінальне судочинство.

Так, у рамках судово-правової реформи в країні Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 затверджено прийняту 15 лютого 2008 року Радою національної безпеки і оборони України Концепцію реформування кримінальної юстиції України (Концепція) [1].

У цій Концепції знайшли відображення наукові позиції багатьох відомих учених-процесуалістів щодо визначальних інституційних перетворень у розбудові кримінально-процесуального законодавства, покликані кардинально змінити умови забезпечення прав людини, сформулювати переконаність особи й суспільства в дієвості принципу верховенства права, підвищити рівень довіри громадян України до інститутів влади, органів та установ, що здійснюють кримінальне судочинство, які забезпечили б неухильне дотримання прав особи в діяль-

ності органів досудового розслідування і судів відповідно до вимог Конституції України та міжнародних договорів щодо прав людини.

Вважаючи Концепцію в цілому важливим кроком у здійсненні комплексних системних демократичних перетворень на шляху України до Європейського Союзу, не можна погодитись, зокрема, з проголошеним нею курсом на недоцільність існування першої стадії кримінального процесу, «спрощення процедури початку досудового розслідування, яким має вважатися момент отримання уповноваженими законом органами інформації про кримінальний проступок або злочин», коли «відповідні службові особи мають бути зобов'язані розпочати досудове розслідування невідкладно після отримання такої інформації, про що повідомляється прокуророві» (Розд. II п. 2).

Про можливість негативних наслідків такого підходу вже зазначалося на певних історичних етапах відомими науковцями-процесуалістами (Ю.М. Грошевим, А.Я. Дубинським, В.С. Зеленецьким, О.В. Капліною, О.Р. Михайленком, М.М. Михеєнком, Д.П. Письменним, М.А. Погорецьким, С.М. Стажівським, Л.Д. Удаловою, М.Є. Шумилом та ін.). Про його неприйнятність наголошувалося і нами в попередніх публікаціях з детальним аналізом та обґрунтуванням недоцільності визначеного підходу [2].

Проте аналогічну помилку допустили й автори проекту Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України), розробленого Національною комісією із змінення демократії та утвердження верховенства права [3], представленого для обговорення правознавцями і громадськістю країни наприкінці 2008 року.

На наш погляд, не можна не погодитись з оригінальною, досить критичною оцінкою цілого ряду положень зазначеного проекту, в тому числі і стосовно наведеної вище проблеми, з боку вітчизняних корифеїв кримінально-процесуальної науки Ю.М. Грошевого і О.В. Капліної. Вони переконані, що такі інститути кримінального судочинства, як інститути порушення провадження у кримінальній справі, доказового права, цивільного позову, процесуального порядку

проведення слідчих дій тощо, не потребують кардинальних змін і їх доопрацювання та усунення можливих недоліків у законодавчому забезпеченні було б абсолютно достатнім.

Щодо трансформації у проекті стадії порушення кримінальної справи в автоматичний початок досудового розслідування (ст. 197) вчені небезпідставно застерігають, що такий порядок занадто спрощений і призведе до можливих зловживань як з боку органів досудового розслідування, так і осіб, які звертаються з такими заявами чи повідомленнями про злочин. Досудовому розслідуванню має передувати перевірочна діяльність, результати якої повинні бути закріплені у відповідному процесуальному документі, що в чинному законодавстві має, мабуть, лінгвістично некоректну назву, однак по суті й функціонально означає, що є приводи та підстави для початку кримінального провадження. Це рішення пов'язане з формуванням кримінальної справи як сукупності процесуальних документів, що складаються під час подальшої кримінально-процесуальної діяльності.

Водночас не можна не помітити, що згідно з запропонованим цим же проектом КПК України порядком (ст. 197) передбачається занесення до єдиного реєстру досудових розслідувань лише відомостей про розпочате досудове розслідування. Про фіксування ж заяви чи повідомлення про злочин (або самостійне виявлення правоохоронним органом чи посадовою особою кримінального правопорушення) на початковому етапі досудового розслідування навіть не згадується. І зовсім нелогічно, відтак, видається ст. 53 цього ж проекту, яка передбачає право потерпілого від злочину отримати в уповноваженої посадової особи правоохоронного органу, до якого він подав заяву чи повідомлення, документ, що підтверджував би їх прийняття і реєстрацію.

Отож, як справедливо вважають Ю.М. Грошевий і О.В. Капліна, доцільним є залишення чинного порядку вирішення заяв та повідомлень про вчинений злочин з відповідним коригуванням як термінології інституту, що розглядається, так і потреб правозастосованої практики [4, 210–211].

Невипадково відомі процесуалісти двічі звернули увагу на необхідність відповідного коригування термінології інституту порушення кримінальної справи.

У теорії кримінального процесу протягом останніх десятиріч вже неодноразово наголошувалося, що термінологічне визначення як його першої стадії, так і рішень, що в ній приймаються (про відмову в порушенні кримінальної справи чи про її порушення), не є вдалим.

Запозичений із законодавства про судоустрій дореволюційної Росії («Уложение о наказаниях» 1857 року, Судові статути 1864 року та ін.) термін «порушення судового переслідування» або «кримінального позову» широко застосовувався і в юридичній літературі того часу [5, 53–56; 6, 182–185; 7, 103–156; 181–300; 8, 8]. Водночас використовувалися й інші поняття, наприклад «початок справи у судовому порядку». Про порушення кримінального позову згадувалося і в зарубіжному законодавстві та юридичній літературі Західної Європи XIX століття.

Сприйнятим цей термін був і радянським законодавством – Декрет РНК РРФСР «Про суд» від 24 листопада 1917 року містив норми (статті 3 та 8), що визначали контури інституту порушення кримінальної справи. Не переглядався підхід до його термінологічного визначення упродовж усіх наступних років, і, не зважаючи на свою недосконалість, воно залишилося незмінним у чинному законодавстві. Використали його і автори проекту нового Кримінально-процесуального кодексу України, який перебуває на розгляді Верховної Ради України.

Звертаючись до цієї проблеми раніше, ми вже наголошували, що за своїм етимологічним значенням термін «порушення» містить у собі яскраво забарвлена переважно біопсихологічну сутність – у загальноприйнятому лексиконі або означає відхилення від загальноприйнятої позитивної норми поведінки – у юридичному його значенні (порушення закону, правил безпеки тощо) [9].

Отже, на наш погляд, більш вдалим для термінологічного визначення сутності першої стадії кримінального судочинства (у необхідності якої не повинно бути жодних

сумнівів) є застосування терміна щодо «доцільноті» (чи «недоцільноті»), «початку» досудового провадження чи кримінального судочинства.

Словеса та словосполучення «початок» («починання», «розпочинання»), «створення попереднього судочинства», «створення підготовчого провадження» використовуються в чинному кримінально-процесуальному законодавстві країн близького зарубіжжя (наприклад, Болгарії, Чехії та ін.), яко му термінологія «порушення кримінальної справи» невідома взагалі.

Щодо прийнятності запропонованого нами терміна «доцільність» («недоцільність») – він цілком відповідає суті, цілям і завданням кримінального процесу. У будь-якому випадку суд, прокурор, слідчий, орган дізнатання або особа, що його провадить, оцінюють докази і приймають процесуальні рішення насамперед за своїм внутрішнім переконанням. Тобто саме внаслідок свого внутрішнього переконання зазначені органи і посадові особи доходять висновку про доцільність (вірогідну необхідність) взяти до уваги ті чи інші фактичні дані (відомості про них), що мають значення для встановлення об'єктивної істини, з урахуванням усіх вимог стосовно належності, допустимості, достатності доказів та ін., а потім відповідно до визначеного КПК України механізму прийняти процесуальне рішення. Цілком зрозуміло, що ця доцільність дійти в конкретній ситуації, конкретній справі абсолютно конкретного рішення, зумовлена внутрішнім переконанням і повинна ґрунтуватись на всеобщому, повному й об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності при суворому дотриманні закону.

Не може привести застосування терміна «доцільність» і до припущені щодо елементів можливого суб'єктивізму з боку уповноважених державою органів та посадових осіб при розгляді й вирішенні ними заяв чи повідомень про злочин і прийнятті за наслідками їх перевірки відповідних рішень, оскільки згідно з ч. 2 ст. 67 КПК України жодні фактичні дані або відомості про них, жодні докази не мають для суду, прокурора, слідчого, органу дізнатання (особи, що його провадить) наперед встановленої сили. У будь-

якому разі вони повинні їх дослідити, оцінити, а отже – зробити конкретний і недвоясновий висновок про їх доцільність (вірогідну необхідність) чи недоцільність (для врахування, взяття до уваги, використання як доказу тощо) у даному конкретному випадку, керуючись при цьому своїм особистим внутрішнім переконанням.

Не менш важливого значення в аспекті проблеми, що розглядається, набувають питання щодо назви остаточних рішень, гранничних для першої стадії кримінального судочинства (про порушення чи відмову в порушенні кримінальної справи).

Вважаємо, що на даному етапі таким підсумковим документом стадії можна залишити постанову органу дізнання, досудового слідства, прокуратури чи суду і відповідних посадових осіб цих органів про початок (або про недоцільність) досудового розслідування.

Паралельно маємо звернути увагу вчених і практиків, усіх заінтересованих осіб на можливість застосування й такого процесуального документа, як відповідний протокол (за аналогом з протокольною формою досудової підготовки матеріалів), враховуючи подальшу перспективу оптимізації та удосконалення кримінального судочинства, коли рішення про доцільність (недоцільність) початку досудового розслідування чи кримінального переслідування, як прогнозується в літературі, стануть виключною прерогативою прокурорських і судових органів [10, 125–136]. На перехідному ж етапі, як ми вважаємо, відповідний протокол (про недоцільність досудового розслідування) теж цілком зміг би стати тим процесуальним рішенням, яке логічно замінило б постанову про відмову в порушенні кримінальної справи. Безумовно, ця проблема потребує подальшого окремого наукового аналізу й обґрунтування її можливого запровадження, всебічного заінтересованого обговорення як ученими, так і практиками, широким колом юридичної спільноти та громадськості.

Підsumовуючи викладене вище, маємо запропонувати коригування тексту п. 2 Розд. II Концепції і ст. 197 проекту КПК Ук-

раїни, що регламентують обов'язок посадових осіб невідкладно розпочати досудове розслідування після отримання заяви або повідомлення про злочин, подача яких автоматично тягне початок такого розслідування, із заміною словосполучення «досудове розслідування» на «досудове провадження». Це одразу б «розставило всі крапки над і» та зняло будь-які підстави для суперечок і зйого обговорення проблеми.

Цілком очевидно, що як і будь-якій події, справі чи явищу, які мають свій початок і закінчення (з відповідними наслідками), кожній зі стадій кримінального судочинства та кримінального провадження теж належить мати свої межі. І саме реєстрація уповноваженим державою органом отриманої заяви чи повідомлення про скоєний (чи той, що готовується) злочин є тим юридичним фактом, що має означати початок кримінального провадження, кримінального судочинства взагалі і їх першої стадії (визначення доцільнності чи недоцільноти досудового розслідування) зокрема. Ця стадія, безумовно, повинна й надалі залишатися самостійною невід'ємною частиною кримінального судочинства, його своєрідним надійним фільтром від небажаного, незаконного та необґрутованого подальшого кримінального провадження, недоцільно як за своїм змістом і суттю, так і за своїми наслідками. Згідно з даними Департаменту інформаційних технологій МВС України за 2005–2009 роки тільки протягом, наприклад, останніх п'яти років із 13 млн 614 тис. 416 зареєстрованих в ОВС заяв і повідомлень про злочини 9 млн 669 тис. 758 (71,3%) були розглянуті й отримали своє вирішення саме на першій стадії судочинства і лише 2 млн 79 тис. 144 (15,3%) завершилися розглядом на першій стадії процесу з порушенням кримінальних справ і перенесенням провадження в наступну стадію – кримінального розслідування.

Отже, враховуючи, що на практиці переважно доведено значущість та ефективність першої стадії кримінального процесу, вона має бути збережена й удосконалена і в новому КПК України [11, 33].

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Підюков П. Удосконалення процедури початку кримінального судочинства в контексті реформування чинного кримінально-процесуального законодавства / П. Підюков, Я. Конюшенко, Б. Устименко // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 4. – С. 16–22.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України: проект: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/o/project/Criminal%20Codex>
4. Грошевий Ю. Актуальні проблеми кримінально-процесуальної теорії та проект КПК України / Ю. Грошевий, О. Кагліна // Право України. – 2009. – № 12. – С. 209–217.
5. Тальберг Д. Г. Конспект лекцій по уголовному судопроизводству / Тальберг Д.Г. – Житомир, 1887. – 284 с.
6. Квачевский А. Об уголовном преследовании по судебным уставам 1864 года / Квачевский А. – Спб, 1866. – 312 с.
7. Неклюдов А. Руководство для мировых судей, устав уголовного судопроизводства / Неклюдов А. – Спб, 1875. – 583 с.
8. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства / Фойницкий И.Я. – Спб, 1910. – Т. II. – 582 с.
9. Підюков П. Правова сутність рішення про звільнення особи від кримінальної відповідальності на початковому етапі кримінального судочинства / П. Підюков, Я. Конюшenko // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 3. – С. 31–38.
10. Сервецький І. В. Заяви та повідомлення громадян про злочини: правові, теоретичні та прикладні проблеми їх вирішення: моногр / Сервецький І. В., Якименко Г. В., Лісова А. Ю. – К., 2006. – 404 с.
11. Погорецький М. Новий КПК України: політичні, теоретичні та юридичні питання / М. Погорецький // Право України. – 2009. – № 2. – С. 29–35.

*Петро ПІДЮКОВ,
Яна КОНЮШЕНКО*

**КРИМІНАЛЬНЕ СУДОЧИНСТВО ТА ЙОГО ПЕРША СТАДІЯ:
ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДНО
ДО НАЦІОНАЛЬНОГО НОРМОТВОРЕННЯ ТА ПРОЕКТУ КПК УКРАЇНИ**

Резюме

Розглядаються сучасний стан і перспективи реформування кримінального судочинства, зокрема його першої стадії. Пропонуються правові й термінологічні новелли у визначенні понять щодо нормативної регламентації стадії порушення кримінальної справи.

*Петр ПІДЮКОВ,
Яна КОНЮШЕНКО*

**УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО И ЕГО ПЕРВАЯ СТАДИЯ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ В СООТВЕТСТВИИ
С НАЦИОНАЛЬНЫМ НОРМООБРАЗОВАНИЕМ И ПРОЕКТОМ УПК УКРАИНЫ**

Резюме

Рассматривается современное состояние и перспективы реформирования уголовного судопроизводства, в частности его первой стадии. Предлагаются правовые и терминологические новеллы в определении категорий нормативной регламентации стадии возбуждения уголовного дела.

*Petro PIDYUKOV,
Yana KONYUSHENKO*

**CRIMINAL COURT PROCEDURE AND ITS OPENING:
THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF NATIONAL LAW-MAKING PROCESS
AND THE DRAFT OF NEW CRIMINAL PROCEDURE CODE OF UKRAINE**

Summary

Current state and perspectives of criminal court procedural reforms, particularly its opening are examined in the article. The authors suggest some new legal and terminological aspects as for determination of normative regulation categories of criminal case opening.



*Анатолій МАТІОС,
кандидат юридичних наук,
генерал-майор, заслужений юрист України*

*Андрій КОВАЛЬЧУК,
доктор юридичних наук,
професор Київського університету
ринкових відносин*



ПРОБЛЕМИ РОЗМІЩЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ВАЛЮТНИХ РЕЗЕРВІВ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: золотовалютний резерв держави; державний резерв; валютний резерв; Національний банк України.

На вельми сумному для економіки України фоні розгортання світової фінансово-економічної кризи та насамперед прогнозованих її негативних наслідків перед науковим співтовариством постала нагальна потреба системного аналізу й вироблення рекомендацій щодо не-відкладних кроків для вирішення проблеми розміщення і використання валютних резервів української держави.

Як відомо, запаси золота й грошові ресурси, номіновані у вільно конвертованій валюті, або золотовалютні резерви, призначені для забезпечення стабільності національної валюти та вирішення інших особливо важливих завдань держави. Необхідний для країни обсяг валютних резервів прийнято розраховувати, виходячи з суми назрілих виплат за зовнішніми позиками та кредитами, а також прогнозованого від'ємного платіжного балансу експортно-імпортних операцій.

Важливою функцією валютних резервів, як зазначалося, є забезпечення стабільності національної валюти. Зазвичай золотовалютні резерви знаходяться в управлінні (розпорядженні) центрального банку. Однак

принципові рішення щодо їх обсягу, розміщення і використання у більшості цивілізованих країн приймає парламент та уряд. Такою є світова практика, і вона цілком себе виправдала. Саме з огляду на реальні загрози та викиди фінансової кризи варто звернути присліпливу увагу на проблему формування валютних резервів, а також доцільність і умови їх розміщення за межами країни.

У ринково розвинутих державах (і не тільки) валютні резерви, тобто вільно конвертована валюта, що концентрується державою для законодавчо визначених цілей, зазвичай розміщені в найбільш надійних фінансових (банківських) установах та інвестуються на вигідних для власника (держави) умовах в іноземні фінансові активи. До складу валютних резервів деякі країни включають стабілізаційні фонди, призначеннем яких є згладжування волатильності валютного курсу в разі несприятливих змін цінової кон'юнктури і спекулятивних впливів міжнародних гравців. При цьому державний резерв формується та утримується в найбільш високоліквідних активах. Особливо це ха-

рактерно для газонафтоносних країн. Наведемо кілька прикладів [1].

У *Венесуелі* створено Фонд макроекономічної стабілізації, який формується з урахуванням середньої ціни на нафту за останні п'ять років. Кошти Фонду прирівнюються до золотовалютних ресурсів держави. Рішення про його використання приймає Парламент країни. На підставі цих настанов оперативне управління здійснює центральний банк.

Норвегія формує Державний нафтowy фонд, який визначається рівнем цін на нафту і виконує дві базові функції: стабілізаційну й ощадну. Щорічно обсяг відрахувань до нього затверджується Парламентом країни. Гроші у Фонд надходять за умови профіциту державного бюджету. Парламентарі приймають рішення щодо використання зарезервованих фінансових ресурсів. Керує постачними активами Фонду центральний банк, а напрями інвестування визначає Міністерство фінансів.

Чилі для стабілізації курсу валюти та доходів бюджету формує Мідний стабілізаційний фонд. Задля цього уряд країни щорічно визначає довгострокову ціну на мід і обчислює обсяг коштів, що перераховуються до Фонду. Його фінансові ресурси прирівнюються до золотовалютних резервів. Уряд Чилі вправі використовувати кошти Фонду лише у випадку, якщо ціна міді падає нижче базової вартості, а також для покриття зовнішнього боргу і субсидування цін на бензин. Центральний банк країни здійснює оперативне управління резервами Фонду згідно з урядовими рішеннями.

Важливо підкреслити, що практично в усіх цивілізованих країнах золотовалютні резерви є власністю держави і суспільства. Жоден центральний банк не може заявляти абсолютноні права на повне й безконтрольне управління та розпорядження, а тим паче володіння цим найбільш ліквідним різновидом національного багатства.

Відповідно до чинного законодавства золотовалютні резерви в Україні мають таку структуру активів [2; Ст. 47]: монетарне золото; спеціальні права запозичення; резерви на позиція в МВФ; іноземна валюта у вигляді банкнот та монет або кошти на рахунках за

кордоном; цінні папери (крім акцій), що оплачуються в іноземній валюті; будь-які інші визнані на міжнародному рівні резервні активи за умови забезпечення їх надійності та ліквідності. Зберігачем державного золотого запасу, а також дорогоцінних металів і каменів, інших коштовностей є Національний банк України (НБУ) [2; Ст. 49].

Аналіз норм чинного законодавства, яке регулює питання повноважень центрально-го банку країни, свідчить, що безпрецедентна (якщо порівнювати з міжнародною практикою) незалежність і свобода, абсолютна безконтрольність й узаконена безвідповідальність Національного банку України та його Правління породжують і відтворюють у макроекономічному масштабі негативні наслідки, які порушують фінансову стабільність, а відтак, загрожують фінансово-економічній безпеці країни. Наприклад, в Україні лише Правління центрального банку вправі приймати рішення «щодо мінімального розміру золотовалютних резервів Національного банку» [2; Ст. 15] і здійснювати «управління золотовалютними резервами» [2; Ст. 24]. Цей орган також «регулює імпорт та експорт капіталу» [2; Ст. 30].

Подібний узаконений монополізм, як показала практика, вкрай негативно відбився на фінансовій політиці української держави. Підтвердженням цьому є велими важка (якщо не сказати критична з огляду на відсутність кредитування всіх сегментів економіки) ситуація в банківській системі нашої країни, що спричинило неадекватну реакцію керівництва Національного банку України на виклики та загрози динаміці ключових параметрів валютно-курсової політики в умовах глобальної кризи.

Зростання золотовалютного запасу країни до обсягів, що перевищують оптимальний рівень, ринково розвинуті держави розглядають радше як недолік, ніж як позитивне явище. Керівник ФРС США Аллан Грінспен свого часу зазначив: «Надмірно великий валютний резерв є тягарем для національної економіки». Очевидно, виходячи з цього, валютний резерв США вже тривалий час становить просто-таки мізерну суму – лише 40,3 млрд дол. при ВВП, що дорівнює понад 14,5 трлн долларів.

У теорії фінансів та фінансового права існує поняття «коєфіцієнт Ренді», за яким обсяг валютних резервів має становити не більше як 30% державного бюджету. Найрозчинутіші країни Заходу формують валютні резерви в мінімальних розмірах. Ось цьому конкретне підтвердження: у 2009 році валютні резерви Європейського центрального банку становлять 52,3 млрд дол., Німеччина – 38,1 млрд дол., Великої Британії – 37,1 млрд дол., Франції – 21,7 млрд дол., Італії – 33,8 млрд доларів [3].

Винятком є Китай та Японія, золотовалютні резерви яких на сьогодні найбільші у світі. Однак в Японії вони не перевищують 10% ВВП (блізько 1 трлн доларів). Валютні резерви Китаю стрімко збільшуються і дорівнюють понад 1,9 трлн доларів. Китайська економіка стабільно демонструє (навіть в умовах світової фінансової кризи) безпрецедентні темпи зростання [4]. Значне резервування наявних валютних ресурсів є одним із шляхів захисту від «перегріву економіки». Китай формує авангардні золотовалютні резерви й розміщує їх у США, вкладаючи в найбільш високоліквідні активи поки що найпотужнішої держави світу. Таким чином, китайське керівництво формує «можутьній фінансовий щит» і вже нині може відчутно впливати на фінансову політику Сполучених Штатів Америки.

На часі неминучий перехід світу до мультивалютної системи з кількома міжрегіональними (резервними) валютами, що покладе кінець епосі американського долара як світової валюти. Ці тенденції украй важливо враховувати керівництву (насамперед його фінансовому блоку) України й не утримувати свої валютні резерви переважно в доларах США (як сьогодні).

Національний банк України в останнє десятиліття активно резервував практично всі валютні надходження України. Як наслідок, станом на серпень 2008 року вони сягали феноменально великого (якщо мати на увазі вкрай малу величину Державного бюджету України) розміру – понад 37,4 млрд доларів [5] (за тодішнім курсом – це майже 190 млрд грн). Якщо нагадати, що доходи Держбюджету України тоді становили лише 169,1 млрд грн (а на весь 2008 рік планував-

ся 228,3 млрд грн), то зрозуміло, що Правління Національного банку України, резервуючи на той час 83,3% Держбюджету України, вийшло за розумні межі.

Якщо ж узяти до уваги, що річний ВВП у 2010 році (за урядовим проектом) не перевищуватиме 144 млрд дол., то викликає здивування, що за такого мізерного національного доходу, який у десятки разів менший, ніж у переважної більшості європейських держав, ми «омертвляємо» у валютних запасах величезні обсяги іноземної валюти. При цьому чинне законодавство дозволяє (знову ж таки – заслуга лобістів) при розрахунку річного доходу Національного банку України не зважати на «чисті доходи та збитки», «пов’язані із зміною оцінки активів і пасивів, представлених у вигляді банківського золота та іноземної валюти» [2; Ст. 50].

Резервуючи практично всі валютні надходження і не узгоджуючи свої дії ні з Верховною Радою України, ні з урядом, керівництво Національного банку України безконтрольно розпоряджається і розміщає за межами держави (фактично забирає в украйнського суспільства) ще один бюджет.

За даними Національного банку України, від початку світової фінансової кризи в країні відбулося суттєве зменшення валютного резерву: у січні 2009 року він становив 28 млрд дол., а в квітні – уже 23,7 млрд доларів [6]. Таким чином, центральний банк офіційно заявив про скорочення валютних резервів майже на 14 млрд дол., хоча при цьому в Україну не надійшло, тобто не було повернуто і в економіку держави не «влито» жодного цента.

Саме через безконтрольне розміщення валютних резервів та некомпетентний юридичний супровід цього вкрай важливого процесу з першими ж проявами світової фінансової кризи щонайменше третина валютних резервів (за даними експертів) виявилася недоступною для української держави. Значна suma українських валютних запасів застягла на рахунках збанкрутілого банку *Lehman Brothers* та американського банківського ритейлера *Wachovia* (який не вдовзі був поглинutий більш сильним конкурентом – *Wells Fargo*). Як показали подальші подiї, наші валютні вклади за кордоном юридично не були захищені, виходячи з інтересів української держави.

Характерно, що угоди стосовно розміщення золотовалютного резерву України складалися за допомогою зарубіжних консультантів, і відповідні права українського інвестора були підпорядковані міжнародному законодавству. Отже, внаслідок юридичної «довірливості» керівництва НБУ до іноземних порадників валютні резерви української держави не можуть бути використані в Україні в період найбільшої потреби.

Тим часом керівництво Національного банку України постійно заявляє (посилаючись на пресловуту «перевірку МВФ»), що із золотовалютними резервами держави все гаразд. Тоді незрозуміло, чому ж виникла гостра необхідність у чергових міжнародних запозиченнях? До речі, отримані у 2009 році від Міжнародного валutowого фонду у вигляді позики близько 12 млрд долларів також були спрямовані на поповнення валютних резервів, хоч офіційна статистика НБУ чомусь не зафіксувала адекватного збільшення їх обсягів [7].

Парадокс також полягає в тому, що про позики до МВФ та Світового банку звертається Кабінет Міністрів України під певні політико-економічні поступки, а монопольно розпоряджається наданими коштами керівництво НБУ. Принагідно зауважимо, що для надання консультацій щодо того, як «правильно витратити гроші, отримані від МВФ», уряду України було запропоновано підписати угоду з американською компанією *Blackstone Group*, за послуги якій упродовж року потрібно виплатити понад 300 млн гривень [8; 323]. Окрім того, МВФ висунув цілу низку вимог до української держави, які стосувалися значного обмеження соціальних стандартів.

Подібну ситуацію описав у недалекому минулому міністр фінансів і віце-прем'єр Польщі Гжегож Колодко в книзі «Мир в движении» [9]. Він вважає, що валютні резерви одних країн є легким джерелом великих доходів банків та інвестиційних фондів в інших країнах. «Не є винятком, – констатує автор, – що той самий банк – буквально той самий – однією рукою бере під своє покровительство резерви якоїсь держави, скажімо – мільярд доларів, сплачуючи з нього відсотки в 3% річних, а другою – купує його облігації, за які

ця держава платить йому 5% на рік. Так він заробляє на цій операції без жодних зусиль щонайменше 20 млн дол. чистими» [9; 251]. А якщо взяти до уваги, що центральний банк держави (у нашому випадку НБУ) розміщує в зарубіжних банках десятки мільярдів американських доларів валютних резервів, то зрозуміло, скільки реально коштує платнику податків подібна політика.

Саме через надмірну незалежність і безконтрольність центральних банків, вважає Гжегож Колодко, ці поважні інститути переворюють управління валютними резервами в окутану флером тайни церемонію, у той час як уряди цих країн корплять над управлінням бюджетними потоками «при відчинених дверях», тобто під прискіпливим і критичним оком демократично обраних парламентів та контрольно-наглядових органів. У такій ситуації «теоретично краще було б не мати бюджетного дефіциту і боргу й тим самим не підставлятися через наявність заборгованості під спекулятивні ігри. Найбільш розумне рішення, – вважає авторитетний фахівець, – зменшити розмір державного боргу з одночасним скороченням надмірних валютних резервів» [9; 268].

Необхідність оптимізації відносин уряду та центрального банку зумовлена потребою їх узгодженої політики і співпраці. Лише на таких засадах можлива інституціональна раціоналізація політики формування, розміщення та використання валютних резервів держави. Однак Закон України «Про Національний банк України», який приймався під лобістським тиском групи народних депутатів і тенденційних вимог МВФ, сьогодні надає керівництву центрального банку безпрецедентні права та привілеї.

Інформація стосовно формування, умов розміщення і фактичного використання валютних резервів української держави абсолютно закрита навіть для її найвищих владних органів – парламенту й уряду, а також є недоступною для визначеного Конституцією України наглядового органу – Ради Національного банку України. Академік НАН України В.М. Геєць, який свого часу очолював Раду Національного банку України, змушений був визнати: «Ніхто сьогодні докumentально не підтвердить нам, чи є ці гроші

(валютні резерви. – прим. А.К., А.М.) насправді та яким чином НБУ може скористатися цими резервами. Рада НБУ не має повноважень для одержання первинних документів і перевірки реальної ситуації» [10].

Натомість фактом є те, що центральний банк регулярно надає МВФ інформацію (яка становить державну таємницю) щодо: а) коштів, розміщених НБУ на закордонних рахунках; б) даних про всі валютні резерви, незалежно від місця їх розміщення; в) відомостей про депозити уряду України в іноземних банках.

До того ж, розміщаючи валютні резерви держави за кордоном, керівництво Національного банку України погоджується на всі умови сторони, що приймає кошти. Таким чином, відбувається фактичне підпорядкування правовідносин щодо золотовалютних резервів законодавству іноземної держави. Це є ознакою та елементом створення передумов для порушення фінансової суверенності України.

Нинішня фінансова криза і хаотичні коливання валютного курсу (співвідношення «гривня – долар») саме сьогодні потребують ефективного використання накопичених золотовалютних резервів з метою послаблення негативних наслідків для національної економіки. Центральний банк держави не виконав свою основну функцію, визначену Конституцією України (ст. 99) щодо забезпечення стабільності грошової одиниці, але керівництво НБУ при цьому не понесло жодної відповідальності. До речі, для неухильного виконання конституційної вимоги стосовно забезпечення стабільності національної валюти ст. 36 Закону про НБУ дає досить широкі повноваження: «Для регулювання курсу гривні щодо іноземних валют Національний банк використовує золотовалютний резерв, купує та продає цінні папери, встановлює і змінює ставку рефінансування та застосовує інші інструменти регулювання грошової маси в обігу» [2; Ст. 36]. Однак, як засвідчує українська дійсність, ці широкі повноваження Правління НБУ не використало з необхідним ефектом.

Така сама картина склалася і з валютними резервами країни, незважаючи на те, що у цій сфері Національний банк України по-

кліканий діяти «як уповноважена державна установа» [2; Ст. 44]. Відтак, логічним є запитання: де ж, урешті-решт, насправді ті надмірні валютні резерви, які були свого часу сконсолідовані (згадаймо піковий злет їх обсягу в серпні минулого року – 37,34 млрд дол.) [11]. Держава за всіма правилами захисту національних інтересів та національної безпеки мала б використати принаймні якусь частку цих резервів для виконання прийнятого Верховною Радою України закону про підвищення соціальних стандартів, підготовки Євро-2012 і, зрештою, у боротьбі з таким лиховісним явищем, як пандемія каліфорнійського грипу тощо.

Якщо ж переглянути офіційні дані Національного банку України, то, станом на початок серпня 2009 року, наявні офіційні резерви в іноземній валюті дорівнювали 26,45 млрд дол. [11]. Тому позиція керівництва НБУ, м'яко кажучи, не є коректною і зрозумілою, коли цинічно ігнорується воля найвищого законодавчого органу держави – Верховної Ради України. Адже такий розмір валютних запасів для української держави досить значний – за нинішнім курсом він рівнозначний 217 млрд гривень. Нагадаємо, що проект Державного бюджету на 2010 рік (в урядовому варіанті) передбачає надходження доходів до державної казни на суму 284,7 млрд гривень. Таким чином, НБУ, утримуючи величезні кошти у валютних резервах, на даний час фактично «омертвляє» 76,2% Державного бюджету України.

Нині Україна перебуває на межі фінансового банкрутства. Якщо Національний банк України справді розмістив державні валютні резерви раціонально, з гарантіями повернення (за необхідності) на терени України та з відповідним хеджуванням страхових ризиків, то наразі саме час повернути ці кошти, бо українське суспільство гостро потребує фінансових ін'єкцій за рахунок, перш за все і головним чином, зарезервованих фінансових ресурсів держави.

Авторитетні фахівці з фінансового права та наукові експерти з макроекономіки неодноразово заявляли про нагальну необхідність об'єктивної оцінки відповідності Закону України «Про Національний банк України» положенням Конституції України. Адже НБУ

фактично не виконує визначене ст. 99 Конституції України завдання – забезпечувати стабільність національної валюти.

Саме через подібні штучно надмірні витрати коштів (а цим керівництво центрально-го банку зловживає від часу прийняття закону про НБУ*) Нацбанк досягає суб'єктивної цілі – перерахування якнайменшої суми до Державного бюджету України. Принаїдно варто нагадати, що завдяки лобістським зусиллям була прийнята ст. 5 у Законі України «Про Національний банк України», яка дозволяє керівництву центрального банку вносити до державної казни кошти лише за умови «перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами за підсумками року» (курсив наш. – А.К., А.М.). При цьому в законі не дается визначення термінопонять «кошторисні доходи» та «кошторисні витрати». І це не випадково, позаяк в економічній та фінансово-правовій теорії вживаються чітко визначені поняття «доходи» і «витрати». А додаток до них слова «кошторисні» лише заплутує справу й ускладнює можливий контроль за використанням накопичених (у тому числі за рахунок комерційної діяльності НБУ) фінансових ресурсів. У нас є всі підстави вважати, що Національний банк України активно здійснює комерційну діяльність, отримуючи значні прибутки під прикриттям податкового імунітету.

Виходячи з викладеного вище, назріла потреба у системі державного підходу до збереження фінансово-економічної системи держави та її економіки в цілому здійснити такі такі дії.

* Наприклад, ст. 53 Закону України «Про Національний банк України» не допускає ні найменшого контролю за діяльністю Правління та Ради НБУ з боку Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України. Безпрецедентно, якщо аналізувати світову практику з цього приводу.

По-перше, слід невідкладно проаналізувати чинне законодавство і, зокрема, Закон України «Про Національний банк України», щодо формування, розміщення та використання золотовалютних резервів української держави. На часі кардинальні зміни Закону України «Про Національний банк України», який за своїм змістом, закладеними привілеями і свободами суперечить Конституції України. Лише в такому разі з'являться реальні передумови для виходу із критичної фінансово-економічної ситуації, що склалася у країні. Неприпустимо, щоб цей різновид власності держави (супільства), призначений для фінансового забезпечення і вирішення особливо важливих, проблемних завдань, використовувався в безконтрольному режимі керівництвом Національного банку України.

По-друге, необхідно терміново вирішити проблему налагодження узгодженої взаємодії, чіткого розмежування цілей, функцій і відповідальності Національного банку України й уряду і, водночас, інституціонального визначення способів координації їх дій Верховною Радою України. Лише за цієї умови стане реальною стабілізація фінансово-банківської системи, всього господарсько-економічного сектору країни. А для цього необхідно спочатку навчитися прислухатися до порад та рекомендацій професійних, політично незаангажованих науковців, зокрема фахівців із макроекономіки та фінансового права.

По-третє, нове керівництво української держави врешті-решт повинно змусити Національний банк України максимально об'єктивно, виходячи з національних інтересів, аналізувати та застосовувати світову практику формування, розміщення і використання валютних резервів з наданням відповідних звітів щодо цього питання як вищому керівництву держави, так і відповідному комітету Верховної Ради України.

Список використаних джерел:

1. Аксьонов Д. Управління золотовалютними резервами в зарубіжних країнах // Фінансовий ринок України. – 2009. – № 9. – С. 32.
2. Про Національний банк України: Закон України (зі змінами, внесеними згідно з чинними Законами) // Вісник Верховної Ради України. – 1999. – № 29.

3. Обзор конъюнктуры мировых финансовых рынков. Глобальные тенденции // Деньги и кредит. – 2009. – № 8. – С. 24.
4. Див.: Китай: Универсальная модель модернизации? Материалы научного семинара // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 7. – С. 44–54; № 8. – С. 69–81.
5. Бюлєтень Національного банку України. – № 11. – С. 83.
6. Бюлєтень Національного банку України. – 2009. – № 6. – С. 67.
7. Бюлєтень Національного банку України. – 2009. – № 9. – С. 75.
8. Див.: Ковальчук А.Т. Фінансове право: проблеми розвитку та застосування / Ковальчук А.Т., Матіос А.В. – К.: Парламентське видавництво, 2010. – С. 323.
9. Див.: Колодко Ігор В. Мир в движении [Текст] / пер. с пол. – М.: Магистр, 2009. – 575 с.
10. Геєць В. Макроекономічна оцінка грошово-кредитної та валютно-курсової політики України до і в час фінансової кризи / В. Геєць // Економіка України. – 2009. – № 2. – С. 7.
11. Бюлєтень Національного банку України. – 2009. – № 10. – С. 79.

*Анатолій МАТІОС,
Андрій КОВАЛЬЧУК*

ПРОБЛЕМИ РОЗМІЩЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ВАЛЮТНИХ РЕЗЕРВІВ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Резюме

Досліджено правові засади формування, розміщення та використання коштів валютних резервів України, механізм управління золотовалютним резервом України, проаналізовано досвід іноземних держав у вказаній сфері. Розкрито нагальні проблеми діяльності Національного банку України в галузі формування та розпорядження фінансовими ресурсами золотовалютного резерву України та запропоновано основні шляхи їх подолання з метою збереження фінансово-економічної системи держави.

*Анатолій МАТІОС,
Андрій КОВАЛЬЧУК*

ПРОБЛЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВАЛЮТНЫХ РЕЗЕРВОВ УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

Резюме

Исследованы правовые основания формирования, размещения и использования средств валютных резервов Украины, механизм управления золотовалютным резервом Украины, проанализирован опыт иностранных государств в этой сфере. Раскрыты насущные проблемы деятельности Национального банка Украины в сфере формирования и распоряжения финансовыми ресурсами золотовалютного резерва Украины и предложены основные пути их преодоления с целью сохранения финансово-экономической системы государства.

*Anatoliy MATIOS,
Andriy KOVALCHUK*

THE ISSUES OF CURRENCY RESERVE INVESTMENT AND USE IN UKRAINE

Summary

The legal principles of formation, investment and use of Ukrainian currency reserve and mechanism of its administration are examined; the international experience in this field is analyzed. The urgent problems at the National Bank of Ukraine activity in the sphere of formation and use of monetary resources of Ukrainian gold and exchange reserves are described. The main ways of overcoming those problems to save financial and economic system of Ukraine are suggested.



Наталія ЯКИМЧУК,
кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. завідуючого кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України,
радник юстиції

СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСУ РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Ключові слова: правовий статус розпорядників бюджетних коштів; принципи правового статусу; законний інтерес; права та обов'язки; повноваження; гарантії; правові обмеження; функції та завдання; засади відповідальності; бюджетна правосуб'єктність.

Правовий статус суб'єктів бюджетних правовідносин є складним багаторічним правовим явищем, реалізація якого на практиці ускладнена неоднозначністю розуміння його природи та складових. Щоб визначити поняття правового статусу, зокрема розпорядників бюджетних коштів, необхідно розкрити його структуру, склад, тобто визначити його юридичну конструкцію. На наш погляд, структура правового статусу – це не просто поняття, а модель, внутрішня будова, що відображає його складну систему.

На сьогодні склалися два погляди (вузький і широкий) на структуру такої категорії, як «правовий статус». Прихильники вузького підходу до категорії «правовий статус» відносять до неї лише права і обов'язки (стосовно особистості) або компетенцію (щодо органів та деяких інших суб'єктів) [1; 2, 69; 3]. На їхню думку, інші інститути лише доповнюють характеристику правового статусу, обслуговують його, однак не входять до нього як структурні елементи. За широкого підходу структурне ускладнення та змістовне розширення правового статусу здійснюється за рахунок включення до нього інших елементів (місце в системі управління, правосуб'єктність, принципи і гарантії реальності правового статусу тощо). На наш погляд, широке тлумачення правового статусу, особливо коли йдеться не лише про нормативний його прояв, заслуговує

на більшу увагу. Воно дає можливість всебічно охарактеризувати того чи іншого суб'єкта правових відносин, з'ясувати його юридичні властивості та зв'язки. Окрім того, за широкого підходу до категорії правового статусу її аналіз стає динамічним: простежується послідовність стадій набуття статусу, володіння ним, його реалізації та статусної відповідальності.

Так, А.А. Руденко пропонує структуру фінансово-правового статусу, зокрема, головних розпорядників коштів Федерального бюджету РФ розглядати у вигляді наступних елементів, об'єднаних у блоки [4, 8]: 1) цільовий блок, який включає в себе цілі та завдання фінансової діяльності головних розпорядників коштів Федерального бюджету; 2) структурно-організаційний блок, що складається з форм і методів фінансової діяльності головних розпорядників коштів Федерального бюджету; 3) компетенційний блок, що включає повноваження (права і обов'язки), які становлять основний зміст фінансово-правового статусу головних розпорядників коштів, а також функції головних розпорядників коштів Федерального бюджету в процесі здійснення фінансової діяльності; 4) гарантії як елемент фінансово-правового статусу; 5) відповідальність головних розпорядників коштів Федерального бюджету.

Проте єдино виробленої концепції щодо конструкції «правового статусу» загалом та фінансово-правового статусу зокрема у

прихильників широкого підходу не вироблено. Тому формально-логічний метод дослідження потребує проаналізувати кожен із елементів, що входять до правового статусу, з метою визначення можливості визнання їх елементами правового статусу розпорядників бюджетних коштів та їх роль для даної правової категорії. На нашу думку, до складових правового статусу розпорядників бюджетних коштів слід віднести зазначені нижче його елементи.

1. *Принципи правового статусу.* До елементів правового статусу принципи відносять Е.І. Козлова, О.Є. Кутафін [5, 152] та інші. Основними і найбільш суттевими ознаками розпорядників бюджетних коштів (РБК), що характеризують засади їх правового статусу (тобто тих, що розглядають їх як суб'єктів публічної влади), можна назвати: 1) державно-правова (публічна) природа РБК; 2) розпорядники бюджетних коштів – це зовнішня форма керованої підсистеми системи управління державними фінансами (яка, в свою чергу, також є системою з внутрішньою організаційно-функціональною структурою); 3) структура системи РБК поділяється на горизонтальну (головні і нижчестоящі РБК) та вертикальну (розпорядники коштів Державного бюджету України, бюджету АРК, місцевих бюджетів); 4) їх діяльність є формою фінансової (бюджетної) діяльності спеціальних публічних суб'єктів, що регулюється фінансовим правом і здійснюється відповідно до наступних принципів:

- державна і територіальна цілісність, єдність бюджетної системи в Україні та єдність будови системи РБК;
- поширення суверенітету держави на всю її територію і на всіх РБК;
- верховенство Конституції і законів на всій території щодо питання регулювання правового статусу РБК (місцеві рішення можуть стосуватися лише питання обсягів бюджетних асигнувань, що їм надаються);
- єдність системи РБК;
- компетентність: з метою здійснення покладених на них завдань розпорядники наділяються бюджетними асигнуваннями та державно-владними повноваженнями: правові акти, що приймаються ними в межах заkonу, обов'язкові до виконання;

- відповідальність: принцип, що закріплений в ст. 7 та ст. 28 БК України;
- чітке визначення пріоритетного джерела бюджетних асигнувань для кожного РБК;
- самостійне здійснення РБК покладених на них бюджетних повноважень;
- забезпечення належного здійснення РБК покладених на них бюджетних повноважень, прав і обов'язків;
- циклічність – чинність бюджетної правосуб'єктності та бюджетних повноважень РБК належних їм бюджетних повноважень триває період, що не перевищує бюджетного циклу, а їх повна дієздатність – бюджетного року, з їх поновленням щороку спеціальним нормативно-правовим актом (законами про Державний бюджет України, про бюджет АРК та рішеннями про бюджет);
- підзвітність та підконтрольність діяльності РБК, що передбачає їх обов'язок звітувати перед власником бюджетних коштів;
- рівність загального правового статусу РБК для всіх його різновидів. Держава при цьому не може не враховувати індивідуальністі конкретного РБК, його характер і місце в їх системі, що знаходить свій прояв у відповідному наборі їх суб'єктивних статутних прав. Тому за допомогою встановлення чітко визначеного набору статутних прав (обов'язків) для РБК у межах кожної групи і у визначених випадках, доповнюючи тим самим загальний правовий статус, держава забезпечує формальну (юридичну) їх рівність у межах кожної із груп;
- обов'язковість здійснення правового статусу – спільність принципових цілей та інтересів РБК і держави обумовлює обов'язок розпорядників бюджетних коштів та їх керівників як публічних службовців при здійсненні своїх повноважень використовувати надані їм за посадою права в повному обсязі;
- законність – зобов'язання діяти сuto в межах своєї компетенції і керівником РБК у межах займаної посади в цілому, зокрема з питань, пов'язаних із додержанням бюджетної дисципліни й організованості на роботу РБК. На правовий статус РБК значно впливають також принципи бюджетного фінансування, що базуються на принципах,

визначених у ст. 7 БК України та встановлених для бюджетної системи. Отже, принципи правового статусу РБК – це загальні основоположні начала, що визначають засади правового регулювання даного правового явища, його зміст, надають правам, обов’язкам та повноваженням РБК, які є основою їх правового статусу, характер єдиного цілого.

2. *Законний інтерес* є наступним елементом правового статусу розпорядників бюджетних коштів. Лише останнім часом вчені виявляють належне визнання даної категорії і підкреслюють її значимість як елемента правового статусу [6]. Інтерес (лат. *interest* – має значення, важливо) є причиною діяльності індивідів, соціальних груп, яка визначає їх соціальну поведінку. Інтерес слугує важливим правоутворюючим і право-реалізуючим фактором [7]. Публічне право, на думку Ю.А. Тихомирова, – це засіб забезпечення гармонії і злагоди в суспільстві, балансу інтересів особистості, груп і суспільства в цілому, стабільності держави та її інститутів, стійкості основ економічного і соціального розвитку [8, 53]. Законні інтереси РБК містять в собі можливість одержання ними визначених благ в процесі виконання соціальної функції публічних суб’єктів щодо утримання бюджетної сфери та надання публічних послуг. Тобто розпорядники в першу чергу є законними представниками публічного інтересу і їх права та обов’язки підпорядковані йому, і в другу чергу – володіють власним інтересом щодо належного утримання підпорядкованої їм частини бюджетної сфери та належного надання публічних послуг підпорядкованими державними організаціями, в третю чергу, як керівники очолюваних ними бюджетних установ (нижчестоящі РБК) є законними представниками індивідуального характеру майнових законних інтересів щодо їх належного (максимально задоволеного) бюджетного утримання. Враховуючи те, що всі зазначені види законних інтересів, які законодавчо визнаються за РБК і задля реалізації яких вони наділяються бюджетною компетенцією, дана правова категорія підлягає включення як окремий елемент до правового статусу РБК. Керівники ж розпорядників бюджетних коштів як керівники публічних ор-

ганізацій (юридичних осіб публічного права) за своєю посадою покликані відстоювати матеріальні інтереси очолюваної ними структури. Будучи публічними службовцями, вони покликані зберігати перевагу публічного інтересу в бюджетній сфері, розумне поєднання публічного і приватного інтересів.

3. *Права і обов’язки* – центральні елементи статусу, що характеризують юридичний стан публічного суб’єкта; вони визначають межі можливої і необхідної його поведінки та дій; виражаються у здійсненні визначених дій і додержанні заборон та обмежень. У матеріально-процесуальному сенсі у відносинах щодо фінансування реалізуються права суб’єкта на одержання призначених йому з бюджету грошових коштів [9]. Так, С.В. Запольський вважає, що відносини з фінансуванням носять в основному майновий характер і в даній якості передбачають наявність як прав, так і обов’язків обох сторін даних відносин. Однак, на його думку, «участь у фінансуванні не породжує в органу держави обов’язку виділення коштів, а у фінансованої юридичної особи права на їх одержання. Фінансування за своєю природою є формою одностороннього розпорядження державною власністю, що сконцентрована в бюджеті або в іншому централізованому грошовому фонді коштів, яке здійснюється спеціально уповноваженими органами державного управління». Матеріальні норми бюджетного права встановлюють направлення видатків бюджетної системи і повноваження щодо одержання бюджетних видатків. Здебільшого фінансові правовідносини здійснюються на підставі регулятивних норм фінансового права, оскільки головне завдання фінансово-правового регулювання – безпосереднє впорядкування, закріplення і розвиток фінансових відносин за участю держави [10, 130]. До регулятивних фінансових правовідносин за участю розпорядників бюджетних коштів належать відносини з бюджетного фінансування, а саме: відносини між головними розпорядниками і нижчестоящими, розпорядниками II рівня і розпорядниками III рівня, між вищестоящими розпорядниками бюджетних коштів і одержувачами бюджет-

них коштів. Перший суб'єкт з названих вище пар здійснює активну поведінку як зобов'язана особа, суб'єктивне право другого на одержання коштів з бюджету виявляється через правомочність вимоги належної поведінки від зобов'язаного суб'єкта. Проте нижчестоящи РБК та ОБК (одержувачі бюджетних коштів) у вказаних відносинах не наділені повноваженнями (правами) вимагати їх фінансування, а реально мають лише право-очікування. Отже, нижчестоящи РБК по відношенню до вищестоящих РБК, а також інших суб'єктів бюджетної діяльності у фінансово-правових відносинах активного типу є стороною, яка володіє суб'єктивним правом вимоги виділення їм обсягу бюджетних асигнувань, реєстрації в реєстрі РБК, правом-очікування на одержання ними бюджетних коштів, передбачених кошторисом тощо, що виступає головною гарантією виконання їх завдань і функцій. Реалізація права на одержання бюджетних коштів у сфері бюджетних зобов'язань здійснюється, зокрема, шляхом подання організацією реєстру зобов'язань (фінансових зобов'язань) до відповідного органу Державного казначейства. Оскільки виконання завдань і функцій, поставлених перед будь-яким міністерством чи відомством, є його обов'язком, остільки реалізація вищезазначеного суб'єктивного права не може залежати від поглядів даних суб'єктів права, а фактично є їх обов'язком. Отже, у фінансових правовідносинах з приводу державних видатків вказане суб'єктне право може бути охарактеризоване як «право-обов'язок». Проте в Російській Федерації згідно зі ст. 238 БК РФ «... якщо протягом нормативного терміну ліміт бюджетних зобов'язань не фінансується в повному обсязі, за винятком випадків, передбачених статтями 230 та 231 цього Кодексу, одержувач бюджетних коштів має право на компенсацію в розмірі недофінансування». В Україні ж право на одержання коштів з бюджету в межах доведеного ліміту бюджетних асигнувань не захищене.

Окрім вказаних прав РБК в Україні наділені низкою прав (так званих процедурних), якими вони користуються лише у разі власної потреби. Наприклад, розпорядник

бюджетних коштів має право пропонувати «зходи, спрямовані до досягнення певної мети», які включаються до бюджетної програми (пп. 4 п. 2 ст. 2 БК України), право бути відповідальним виконавцем бюджетної програми й інші. Частина таких прав може залишатися нереалізованою.

4. Обов'язки як елементи правового статусу суб'єктів у фінансових правовідносинах дуже «жорсткі» і стабільні [10, 131]. Найчастіше вони закріплені в нормативно-правових, а не в індивідуальних фінансово-правових актах. Відповідно, такий обов'язок виникає у суб'єктів фінансового правовідношення щоразу за наявності відповідних юридичних фактів доти, доки діє нормативно-правовий акт, що передбачає даний обов'язок.

Оскільки бюджетне фінансування є однією з форм реалізації правомочностей держави-власника, другій стороні відносин фінансування має бути властиве положення зобов'язаного суб'єкта, чиї обов'язки кореспонduють праву держави [9]. Тому на кожній стадії бюджетного процесу правовідносини виникають в ході реалізації суб'єктами визначених обов'язків або повноважень, в яких переважають обов'язки, а не права.

Незважаючи на те, що такі обов'язки далеко не так конкретно й чітко відображені в законодавстві, як це має місце щодо відносин з формуванням державних доходів, є всі підстави вважати, що діяльність бюджетної установи в галузі фінансів полягає переважно у виконанні ряду обов'язків, що виникли у зв'язку і внаслідок особливого статусу даної установи. До таких основних обов'язків, зокрема, належать: 1) обов'язок бюджетної установи обмежитися в своїй господарській діяльності коштами, що надаються їй з бюджету в обсязі бюджетного асигнування; 2) обов'язок бюджетної установи розробити і надати на затвердження кошторис і штатний розпис, що слугують основовою для фінансування бюджетної установи; 3) обов'язок забезпечення цільового витрачання грошових коштів, передбачених кошторисом, мірою виконання річного і квартального планів та виробничих показників діяльності установи.

С.В. Запольський справедливо зазнає, що РБК виступає носієм комплексу прав і обов'язків не лише щодо держави, а й щодо підпорядкованих бюджетних установ [9]: 1) зобов'язаний в строки, у розмірах і за формою, встановленими Мінфіном, доводити бюджетні асигнування до фінансованих підприємств і установ; 2) обов'язок оформити повноваження РБК щодо розпорядження бюджетними рахунками; 3) вести облік виконання кошторисів бюджетних установ, забезпечити законність при витрачанні ними бюджетних асигнувань тощо.

Низка обов'язків має процедурний характер. Зокрема: в ч. 2 ст. 34 БК України сказано, що «... всі РБК у процесі підготовки бюджетних запитів зобов'язані дотримуватися інструкцій щодо підготовки бюджетних запитів», в яких можуть запроваджувати організаційні, фінансові та інші обмеження», в ч. 4 ст. 28 БК України вказано, що «... головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані додавати до звітів розшифрування (деталізацію) витрат за статтями, які перевищують 5 млн грн (крім заробітної плати з нарахуваннями на неї та комунальних платежів)». Окремі обов'язки РБК встановлюються в щорічних законах про Державний бюджет України та на підзаконному рівні.

5. **Повноваження.** Більшість науковців відносять до елементів статусу публічних суб'єктів повноваження, оскільки вважають службові повноваження такими, що встановлюють межі здійснюваних посадовими особами управлінських функцій. Повноваження РБК в бюджетному процесі поширюються як на власну бюджетну установу, керівник якої діє від імені розпорядника, так і на підпорядковані (якщо вони є) бюджетні установи та одержувачів бюджетних коштів. Здебільшого права та обов'язки суб'єктів у галузі бюджету в правових актах передбачені у вигляді бюджетних повноважень, не поділених на права і обов'язки [11, 244]. Зокрема, «бюджетне асигнування» визначається як «повноваження, надане РБК відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету» (п. 7 ч. 2 ст. 2 БК України), а «бюджетне призначення»

визначається як «повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів цим Кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування» (п. 9 ч. 2 ст. 2 БК України). окрім того, «повноваження на майбутні бюджетні зобов'язання» також визначається як «повноваження на взяття бюджетного зобов'язання здійснювати платежі в бюджетному періоді, що настає після закінчення поточного бюджетного періоду» (п. 32 ч. 2 ст. 2 БК України).

6. **Правові обмеження.** Їх правова природа полягає в тому, що права, які входять до статусу юридичної особи та передбачені в її статуті, обмежуються на визначений період (бюджетний цикл), а саме: на період наявності у неї статусів бюджетної установи та РБК. Зокрема, до правових обмежень бюджетної установи, яка має статус РБК певного рівня, належить вимога щодо їх некомерційності (ст. 2 БК України), окрім того, «... бюджетна установа не має права здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених Законом про Державний бюджет України» (ч. 3 ст. 21 БК України). Обмеження, що накладаються на РБК, разом із тим застосовуються з метою забезпечити свободу дій у межах наданої бюджетної компетенції. Маючи владні повноваження, у РБК з'являються неабиякі можливості для їх використання невідповідним і навіть протизаконним шляхом: в політичних цілях, в інтересах третіх осіб, з метою особистого збагачення тощо. Обмеження покликані не допустити конфлікту приватних інтересів службовця публічного характеру та публічних інтересів суспільства й держави. Обмеження мають абсолютний характер, діють протягом усього часу проходження служби (наявності статусу) та не можуть бути скасовані або замінені іншими положеннями [12]. Обмеження при цьому можуть мати кількісний, часовий чи просторовий характер, або характеризуються як прямі заборони. Ряд таких обмежень встановлюється в щорічних законах про державний бюджет.

Бюджетне законодавство містить цілий перелік прямих і непрямих заборон та обмежень, що стосуються розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Так, зокрема, встановлені такі прямі заборони: 1) заборонено здійснювати запозичення у будь-якій формі або надавати за рахунок бюджетних коштів позички юридичним та фізичним особам, крім випадків, передбачених законом про Державний бюджет України (ч. 3 ст. 21 БК України); 2) заборонено до прийняття Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки, крім випадків, пов’язаних з уведенням воєнного чи надзвичайного стану, оголошенням окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (ч. 1 ст. 46 БК України); 3) забороняється до прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки (ст. 79 БК України); 4) забороняється також надання позичок з одного бюджету іншому (ч. 2 ст. 73 БК України); 5) забороняється здійснювати видатки, не віднесені до видатків відповідних місцевих бюджетів, у БК України; 6) забороняється здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, за винятком державних професійно-технічних навчальних закладів, вищих навчальних закладів державної форми власності (п. 6 ч. 1 ст. 2 БК України); 7) не допускається створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами (ч. 8 ст. 13 БК України).

Непрямі заборони встановлені в бюджетному законодавстві у формі вказівок, на що same і за яких умов можуть витрачатися бюджетні кошти. Так, зокрема, встановлено, що: 1) бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями (п. 8 ч. 1 ст. 7 БК України); 2) передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється тільки в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до Закону про Державний бюджет України чи рішення відповідної ради

(ч. 6 ст. 13 БК України); 3) РБК беруть бюджетні зобов’язання та провадять видатки тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами (ч. 5 ст. 51 БК України); 4) гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб’єктів (ч. 2 ст. 17 БК України); 5) видатки відповідно до внесених у бюджетні призначення змін здійснюються лише після набрання чинності відповідним законом (рішенням відповідної ради), яким внесено такі зміни (ч. 5 ст. 23 БК України); 6) видатки відповідно до внесених у бюджетні призначення змін здійснюються лише після набрання чинності відповідним законом (рішенням відповідної ради), яким внесено такі зміни (ч. 1 ст. 46 БК України); 7) запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку, передбаченого ст. 73 БК України (ч. 1 ст. 74 БК України); 8) окрім встановлені обмеження в ст. 79 БК України щодо здійснення видатків у разі неприйняття рішення про місцевий бюджет.

7. Функції, зазначені в актах, що визначають правове положення РБК, встановлюють його загальну компетенцію – право діяти у бюджетній сфері з певними цілями. Норми ж, які визначають його права і юридичні обов’язки, становлять спеціальну компетенцію – його правомочності (повноваження). Вони вказують на те, якими засобами та в який правовий спосіб РБК користується при реалізації своїх функцій. Зокрема, функції головного РБК зазначені у ст. 22 БК України, де вказано, що він: 1) розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів; 2) розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх до Міністерства фінансів України чи місцевого фінансового органу; 3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у Законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до РБК нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяг

ги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями; 4) затверджує кошториси РБК нижчого рівня, якщо інше не передбачено законодавством; 5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих РБК нижчого рівня та ОБК, і витрачанням ними бюджетних коштів; 6) одержує звіти про використання коштів від РБК нижчого рівня та ОБК й аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів. Функції характеризують предметну спрямованість діяльності та визначають виникнення й наявність компетенції публічного суб'єкта [10]. Отримуючи юридичне закріплення, вони визначають зміст усіх інших елементів статусу.

8. Завдання – це комплекс питань, для вирішення яких і вводиться конкретний суб'єкт бюджетної діяльності. Завдання можуть мати постійний або тимчасовий характер. Наприклад, у ст. 28 БК України вказано таке постійне завдання на стадії звітування: «Головні розпорядники коштів Державного бюджету України здійснюють публічне представлення звітів про витрачання бюджетних коштів у розрізі економічної класифікації видатків до 15 квітня». Тимчасові завдання перед РБК ставляться з огляду на стан публічних фінансів у визначений період часу. Так, перед розпорядниками коштів Державного бюджету України у 2010 році в зв'язку з настанням фінансової кризи поставлені, зокрема, такі завдання [13, п. 9]: 1) планувати видатки, пов'язані із стимулюванням працівників (військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу) у разі забезпечення у повному обсязі бюджетними коштами обов'язкових виплат із заробітної плати працівникам (грошового забезпечення), інших соціальних виплат, у тому числі стипендій, і видатків на проведення розрахунків за комунальні послуги та енергоносії всіх бюджетних установ, що належать до сфери управління відповідних розпорядників; 2) обмежити видатки на утримання активів, не пов'язаних з основними функціями бюджетних установ; 3) забезпечити зменшення обсягу фінансової підтримки небюджетних організацій за рахунок коштів державного бюджету; 4) забезпечити взяття бюджетних зобов'язань за загальним фон-

дом державного бюджету відповідно до бюджетних асигнувань, установлених кошторисами (у тому числі за незахищеними видатками бюджету – у разі відсутності простроченої заборгованості з виплати заробітної плати працівникам (грошового забезпечення), стипендій і за спожиті комунальні послуги та енергоносії), а за спеціальним фондом – у межах відповідних фактичних надходжень; 5) у разі наявності коштів спеціального фонду державного бюджету за окремими видатками, передбаченими за загальним і спеціальним фондами державного бюджету, спрямовувати насамперед кошти спеціального фонду на здійснення таких видатків; 6) під час укладання договорів (контрактів) щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти обов'язково передбачати застосування штрафних санкцій до суб'єктів господарювання за невиконання або несвоєчасне виконання зобов'язань, визначених договорами (контрактами); 7) мінімізувати витрати на службові відрядження за кордон шляхом визначення оптимальної кількості та доцільності поїздок за кордон, складу делегацій і строку перебування за кордоном, виконання роботи із здешевлення витрат на проїзд, наймання житла та інших витрат, пов'язаних з такими відрядженнями, тощо.

9. Гарантії. Вчені-юристи, які є прихильниками визначення правового статусу в широкому розумінні, одностайні в тому, що гарантії, встановлені законодавством, – це невід'ємний елемент правового статусу службовця [14, 238], інших суб'єктів публічного характеру. Без гарантій права і обов'язки для громадянина нездійсненні, а для публічних суб'єктів особливо. До того ж гарантії – не лише теоретична конструкція, вони закріплені нормативно. До процесуальних гарантій слід віднести можливість головного РБК відстоювати доцільність урахування при складанні проекту бюджету обсягу бюджетного запиту, поданого ним. Так, згідно з ч. 3 ст. 36 БК України «Міністерство фінансів України в період підготовки пропозицій проекту Державного бюджету України розглядає та вживає заходів щодо усунення розбіжностей з головними РБК. У разі, коли узгодження не досягнуто, Міністерство

фінансів додає свій висновок з неузгоджених питань до зазначених пропозицій, які подаються Кабінету Міністрів України».

Гарантії передбачають також можливість застосування РБК заходів примусу, передбачених законодавством, до зобов'язаних осіб, а за необхідності й забезпечуються додержанням і виконанням правил поведінки, встановлених нормативно-правовими актами. Ці заходи, по-перше, запобігають порушенню його повноважень; по-друге, встановлюють межі правомірної поведінки зобов'язаних осіб; по-третє, забезпечують можливість оскарження дій, що порушують права цього суб'єкта; по-четверте, передбачають компенсацію за рахунок винних осіб матеріальної та моральної шкоди, завданої суб'єкту [15]. Так, ГРБК можуть застосовувати такі заходи, як зупинення та призупинення бюджетних коштів, до РБК та ОБК, що входять до його мережі, за вчинення ними бюджетних правопорушень (статті 117, 118 БК України).

Окрема група гарантій – гарантії захисту (оскарження рішень, прийнятих щодо суб'єкта). Згідно зі ст. 125 БК України рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення може бути оскаржене у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржене в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. У разі визнання судом рішення про накладення заходу стягнення за бюджетне правопорушення повністю чи в частині незаконним особі, щодо якої воно було винесене, перераховуються недоотримані бюджетні кошти та поновлюються інші обмежені таким рішенням її права. У свою чергу рішення суду також може бути оскаржене у порядку, встановленому законом.

10. Правосуб'ектність. З усіх елементів, що включаються вченими до правового статусу, найактивніша дискусія точиться навколо питання місця в даній категорії правосуб'ектності. Прихильники вузького підходу до категорії «правовий статус» одностайно наполягають на тому, що правосуб'ектність та правовий статус є різнопорядковими юридичними категоріями. Зокрема, О.Ю. Якимов

вважає, що не можна об'єднувати здатність володіння правами й обов'язками (тобто правовим статусом) і сам правовий статус; вони тісно пов'язані, однак кожне з цих понять має власне значення [16]. Правосуб'ектність – це властивість юридичної або фізичної особи бути носієм юридичних прав і обов'язків відповідно до юридичних норм та здійснювати їх. Так, Т.Є. Кушнарьова визначає податкову правосуб'ектність як «здатність юридичної особи бути носієм податкових обов'язків і прав, визначених законом» [17, 8]. Однак наведені визначення не повні, оскільки відображають лише статичний момент – без вказівки на реальне набуття прав і обов'язків. З огляду на це правосуб'ектність доцільніше визначати як здатність суб'єкта бути набувачем та носієм обов'язків і прав. Проте сама правозадатність жодних конкретних (суб'ективних) прав не створює. Це своєрідне «право на право», тобто можливість мати суб'ективні права [18, 140–141]. Тому правозадатність не розглядають як сумарне вираження прав та обов'язків, носієм яких може бути дана конкретна особа. Скоріше вона є «потенціалом» особи, який дає можливість за певних умов набути ті чи інші суб'ективні права.

Бюджетні установи, які визнаються РБК, стають носіями бюджетної правозадатності. Бюджетну ж дієздатність вони здійснюють в особі їх керівників як законних представників та осіб, які здійснюють основну частину бюджетної компетенції РБК.

Бюджетна правосуб'ектність РБК виникає з моменту закріплення за відповідними бюджетними установами такого статусу і набуває тривалого характеру на протязі бюджетного циклу, щороку поновлюючись. Відмінність суб'єктів правовідносин залежить від того, яка за ними законом визнана правосуб'ектність – загальна, галузева чи спеціальна (виключна).

11. Засади відповідальності. До юридичної відповідальності можуть притягувати як РБК і ОБК, так і їхніх керівників за вчинення бюджетного правопорушення. Засади такої відповідальності також являють собою невід'ємний елемент їх бюджетно-правового статусу. Відповідальність настає за неви-

коанання або неналежне виконання функцій. Обов'язок суб'єктів бюджетного права нести відповідальність за невиконання законних вимог є важливою умовою забезпечення ефективності бюджетної діяльності в державі. У ст. 7 БК України висписано принцип відповідальності учасників бюджетного процесу: «Кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за своїй дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу», а в ст. 28 – принцип відповідальності РБК: «Розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за організацію і стан внутрішнього фінансового контролю та аудиту як у своїх закладах, так і в підвідомчих бюджетних установах». Юридична відповідальність – це обов'язковий елемент правового статусу РБК та ОБК, що виступає правою гарантією належної реалізації прав і обов'язків юридичних осіб у галузі бюджетних відносин.

Отже, до правового статусу розпорядників бюджетних коштів, на нашу думку, належать такі правові категорії, що характеризують правове їх положення в системі суспільних відносин: 1) принципи правового статусу; 2) законний інтерес; 3) права та обов'язки; 4) повноваження; 5) гарантії; 6) правові обмеження; 7) функції та завдання; 8) засади відповідальності; 9) бюджетна правосуб'єктність.

Важлива роль усіх перерахованих елементів правового статусу розпорядників бюджетних коштів обумовлює необхідність їх відповідної правової регламентації. Маємо на увазі передбачення їх як у єдиних загальнодержавних актах (наприклад, в БК України), так і розроблення конкретних правових актів, в яких було б передбачено особливості спеціальних галузевих правових статусів кожного виду розпорядників бюджетних коштів.

Список використаних джерел:

1. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях / Ц.А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. – М.: Изд-во АН СССР, 1959. – С. 145–226.
2. Рабинович П.М. Основы загальної теорії права і держави: навч. посіб. / П.М. Рабинович. – [3-е вид., змін. і доп.]. – К.: ІСДО, 1995. – 160 с.
3. Витрук Н.В. Понятие правового статуса граждан СССР / Н.В. Витрук // Доклады итоговой конференции юридического факультета (Томского университета). – Томск: Издательство Томского университета, 1965. – С. 3–6.
4. Руденко А.А. Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств Федерального бюджета как участников бюджетного процесса: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А.А. Руденко. – Саратов, 2008. – 28 с.
5. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е. И. Козлова., О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 1995. – 480 с.
6. Ахполов А.А. Сущность правового статуса налогоплательщика / А.А. Ахполов // Финансовое право. – 2005. – № 1. – С. 37.
7. Варич О.Г. Інтерес як необхідний фактор правового втручання держави у сферу економіки / О.Г. Варич // Держава і право. – Вип. 22. – С. 94.
8. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. / Тихомиров Ю.А. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
9. Запольский С.В. Правовая организация бюджетного финансирования / С. В. Запольский // Проблемы совершенствования советского законодательства. – Труды 36. Всесоюзный орден «Знак почета» научно-исследовательский институт советского законодательства. – М., 1987. – С. 62; 72.
10. Финансовое право Российской Федерации: [учеб. / отв. ред. М. В. Карасева]. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.
11. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина; под ред. проф. Н.И. Химичевой. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 456 с.
12. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации / Е.В. Охотский // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 21.
13. Про заходи щодо організації бюджетного процесу у 2010 році: постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2009 р. № 1414 // Урядовий кур'єр. – 2009. – 31 грудня. – № 245.

14. Бахрах Д.Н. Административное право России: [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 640 с.
15. Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права: учеб. пособ. / А.Н. Костюков. – Омск: Омский госуниверситет, 2002. – 94 с.
16. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 5–10.
17. Кушнарьова Т. Є. Податкові органи у системі суб'єктів податкових правовідносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т. Є. Кушнарьова. – Х., 2000. – 19 с.
18. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – Т. 2. – М.: Юридическая литература, 1982. – 360 с.

Natalia ЯКИМЧУК

**СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСУ
РОЗПОРЯДНИКІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

Резюме

Стаття присвячена аналізу правової категорії «правовий статус розпорядника бюджетних коштів» та її елементів. Досліджено вузький та широкий підходи до тлумачення категорії «правовий статус». Проаналізовано складові правового статусу розпорядників бюджетних коштів.

Natalia ЯКИМЧУК

**СТРУКТУРА ПРАВОВОГО СТАТУСА
РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ**

Резюме

Статья посвящена анализу правовой категории «правовой статус распорядителя бюджетных средств» и ее элементов. Исследованы узкий и широкий подходы к толкованию категории «правовой статус». Проанализированы составляющие правового статуса распорядителей бюджетных средств.

Natalia YAKYMCHUK

**THE STRUCTURE LEGAL STATUS OF GOVERNMENT
FINANCING ADMINISTRATOR**

Summary

The article is devoted to the analysis of the legal category connected with legal status of government financing administrator and its elements. The author studies both narrow and extensive approach to «legal status» category interpretation. The elements of legal status of government financing administrator are analyzed.

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ



Броніслав РОЗВАДОВСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук,
завідувач сектору з питань координації у сфері протидії корупції
управління проблем боротьби з корупцією
Департаменту з питань діяльності правоохоронних органів
Апарату Ради національної безпеки і оборони України

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Ключові слова: запобігання та протидія корупції; інституційне забезпечення протидії корупції; координація діяльності уповноважених суб'єктів; спеціалізований антикорупційний орган.

Cистемний характер корупції в Україні визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та підтверджується дослідженнями сприйняття поширеності корупції серед населення. Нагальним нині є зниження рівня корупції в країні шляхом запровадження нових механізмів ефективного запобігання й протидії корупційним правопорушенням, що потребує відповідного законодавчого та інституційного забезпечення.

Прийняття 11 червня 2009 року Верховною Радою України низки законів України: «Про засади запобігання та протидії корупції» [1], «Про відповіальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [2] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [3] заклали підвалини формування нового антикорупційного законодавства.

Водночас науковці та фахівці-практики, які безпосередньо займаються питаннями протидії корупції, зокрема М. Хавронюк, А. Єрмак, В. Попович, Т. Якимець та інші, висловлюючи суттєві зауваження щодо практичного правозастосування окремих норм зазначених законів, вказують на недоліки інституційного забезпечення протидії корупції [4, 5].

Актуальність названої проблеми потребує переосмислення повноважень держав-

них інституцій у рамках нового антикорупційного законодавства. У цій статті ставиться за мету розглянути проблеми інституційного забезпечення протидії корупції у сучасних умовах, на основі теорії та зарубіжного досвіду розкрити підходи до створення антикорупційного органу згідно з вимогами міжнародно-правових актів.

На думку автора, інституційне забезпечення протидії корупції передбачає організацію державовою узгодженої діяльності сукупності суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції. Це включає визначення завдань і повноважень зазначених суб'єктів у цій сфері, налагодження їх координації та взаємодії тощо.

Реалізація завдань, визначених антикорупційними стратегічними документами, надзвичайно ускладнюється тим, що до цього часу в Україні:

- не створено правоохоронного органу, відповідального за збір та аналіз інформації щодо корупційних правопорушень. У результаті цього жодна інституція не володіє повною та об'ективною інформацією про стан корупції в країні, а це не дає змоги адекватно реагувати на проблему (МВС України обробляє в основному статистичну інформацію, що надходить з інших органів);

- відсутній дієвий механізм координації та взаємодії державних органів з реалізації

антикорупційних заходів правоохоронними методами;

– немає системи постійного моніторингу за змінами у сфері запобігання й протидії корупційним правопорушенням та виконанням інших відповідних заходів.

Останнім часом питання, пов'язані з цією проблематикою, постійно знаходиться в центрі уваги Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України. Зокрема у рішеннях РНБО України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісності антикорупційної політики» [6], від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні» [7] зазначалося: нездовільним є стан координації та контролю за діяльністю державних органів щодо запобігання й протидії корупції, невирішеними залишаються питання інституційного забезпечення цієї протидії.

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» значно розширюється коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, а це вимагає розмежування компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, передусім спецілізованого органу МВС України, Служби безпеки України, податкової міліції, та координації їх діяльності. Існуючі ж до цього часу державні інституції (комітети, міжвідомчі комісії і групи тощо), що опікуються проблемами протидії корупції на загальнодержавному рівні, засвідчили низьку ефективність з координаційних питань.

Отже, важливою проблемою у сфері запобігання та протидії корупції правоохоронними засобами в сучасних умовах є відсутність законодавчо визначеного спеціалізованого органу, на який покладалися б обов'язки щодо координації діяльності усіх інших державних і правоохоронних органів, задіяних у сфері протидії корупції. Розробка основних повноважень та формування такого органу має здійснюватись у контексті реформування кримінальної юстиції на основі єдиної концепції відповідно до вимог міжнародно-правових документів.

Наявність спеціалізованого органу щодо боротьби з корупцією передбачено ст. 36 Конвенції ООН проти корупції. Згідно з Кон-

венцією, такому органу забезпечується необхідна самостійність відповідно до основоположних принципів національної правової системи, щоб він міг виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу [8]. Analogічні вимоги до спеціалізованих органів із боротьби з корупцією містить ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [9]. Обидві конвенції Україна ратифікувала 18 жовтня 2006 року [10, 11]. Подібні рекомендації були висловлені міжнародними експертами таких авторитетних організацій, як ОЕСР, OBSE, USAID, GRECO та інших.

У Концепції реформування кримінальної юстиції України, прийнятій на засіданні РНБО України і затверджений Указом Президента України від 8 квітня 2008 року [12], передбачено, що здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції *спеціалізованого антикорупційного органу*, зокрема, з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері.

Проте в зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектах це положення майже не враховується або трактується дуже спрощено, відповідно до певних інтересів. Так, проект Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (реєстр. № 5031 від 29 липня 2009 року), що готовується до розгляду у Верховній Раді України, теж має суттєві недоліки і не узгоджується з концепціями і програмами щодо реформування правоохоронних органів. Функції нового антикорупційного органу, згідно з основними положеннями цього законопроекту, звужені до «попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності», що не відповідає зазначеній Концепції реформування кримінальної юстиції України і може привести до ускладнення взаємодії між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Водночас проблема запобігання і протидії корупції носить міжвідомчий характер, у її вирішенні задіяно цілу низку державних органів, що належать до різних гілок влади. Різноманітність центрів, які ухвалюють

рішення у цій сфері, не забезпечує концентрації зусиль, включаючи правоохоронні органи, на зниженні рівня корупції. Однією із причин цього є недоліки правового регулювання діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи із запобігання та протидії корупції, що спричинило розбалансованість їх компетенції, дублювання завдань і функцій. Це по-роджує деструктивну конкуренцію, що проявляється в існуванні окремих інформаційних баз даних, гонитви за показниками тощо. Велика кількість зазначених суб'єктів, без чіткого розмежування їх обов'язків та повноважень у цій сфері, обумовлює і дефіцит міжвідомчої взаємодії, що посилюється проблемами координації.

Виходячи з цього, вважаємо за необхідне включення до компетенції спеціалізованого антикорупційного органу, поряд з досудовим розслідуванням і кримінальним переслідуванням корупційних правопорушень, також інших важливих функцій, що передбачають систематичні аналітичні дослідження стану поширення й протидії корупції в країні, моніторинг та координацію діяльності державних органів у цій сфері, налагодження дієвої взаємодії спеціально уповноважених суб'єктів, вироблення стратегії та тактики реалізації правоохоронних антикорупційних заходів на загальнодержавному рівні. При цьому на законодавчу рівні повинно бути закріплено відповідні завдання і повноваження такого органу.

Заслуговує також серйозної уваги питання незалежності спеціалізованого антикорупційного органу. Автори вказаного вище законопроекту пропонують зробити такий орган підконтрольним Верховній Раді України та підзвітним Кабінету Міністрів України і Президенту України у законодавчо визначеных межах. Тобто цей орган, знаходячись під контролем трьох конституційних інституцій, водночас практично буде незахищеним від неправомірних політичних впливів. Враховуючи міжнародний досвід, цю норму необхідно вписати такими чином, щоб вона дала змогу уникнути неправомірного або політичного тиску на антикорупційний орган, забезпечити незалежність та ефективність його діяльності з дотриманням головного принципу верховенства закону і прав людини.

Сумнівними видаються пропозиції законопроекту щодо виключення спеціальних підрозділів із боротьби з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України з переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидію корупції»). Це суперечить основним положенням Концепції реформування Служби безпеки України, схваленої рішенням РНБО України і введеної в дію Указом Президента України від 20 березня 2008 року [13], та чинному законодавству. У зазначеній Концепції однією із функцій Служби безпеки визначено протидію «... корупції в органах державної влади, військових формуваннях і державних органах, уповноважених на боротьбу з корупцією» (п. 7 Концепції).

Відповідно до основних концептуальних положень розроблено проект нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України» (реєстр. № 4839 від 16 липня 2009 року), який рекомендовано для внесення до Верховної Ради України і прийняття в першому читанні Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України з питань реформування Служби безпеки України та його законодавчого забезпечення. Серед основних завдань СБ України визначено: «протидія корупції в органах державної влади, в тому числі органах і підрозділах уповноважених на боротьбу з корупцією, військових формуваннях» (ст. 5 проекту Закону), що передбачає боротьбу з адміністративно караною та кримінально караною корупцією. Водночас, згідно з проектом Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» і пояснювальної записки до нього, новий антикорупційний орган не займатиметься справами про адміністративні корупційні правопорушення.

До того ж це положення також ставить під сумнів ще одну пропозицію зазначеного законопроекту щодо внесення змін до ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України, а саме: віднесення справ про корупційні злочини, вчинені працівниками антикорупційного органу, до підслідності спеціальних підрозділів органів внутрішніх

справ. Вбачається, що досудове розслідування за такими справами має провадитися органами прокуратури.

У результаті огляду світових спеціалізованих інститутів із боротьби з корупцією можна виділити такі основні моделі організації антикорупційних органів [14]:

- *Багатоцільові агентства із боротьби з корупцією із повноваженнями правоохоронних органів.* У межах одного такого агентства поєднуються повноваження проведення розслідувань і розробка політики у цій сфері, аналітична діяльність та моніторинг, попередження корупційних правопорушень і взаємодія з громадськістю (наприклад, Гонконг, Сінгапур).

- *Спеціальні підрозділи із боротьби з корупцією в системі правоохоронних органів,* призначенні для розслідування корупційних правопорушень і кримінального переслідування, з повноваженнями оперативно-розшукової та слідчої діяльності (Бельгія, Іспанія).

- *Органи щодо запобігання корупції, розробки політики і координації,* які займаються дослідженням корупції, моніторингом і координацією заходів з виконання антикорупційних програм, контролем у сфері конфлікту інтересів і декларування доходів, сприянням у проведенні освітніх заходів (Франція, Індія).

У багатьох країнах, що входять в Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), взагалі не існує спеціалізованих органів із боротьби з корупцією, цією діяльністю займаються існуючі правоохоронні інститути й органи державного управління.

У країнах з переходною економікою були утворені структури із боротьби з корупцією різного типу. У Латвії і Литві створені відомства «гонконзького типу», в Румунії і Хорватії – спеціальні антикорупційні підрозділи поліції та прокуратури, в інших – інститути із запобігання корупції, розробки політики і координації у формі спеціальних комітетів (наприклад у Болгарії).

Невирішеність багатьох питань у сфері запобігання та боротьби з корупцією у нашій країні викликана відомчими бар'єрами та

відсутністю спільнога бачення шляхів подолання цієї проблеми, що обумовлює необхідність посилення координуючої функції РНБО України. Зокрема, вирішення питань створення спеціалізованого антикорупційного органу, організації взаємодії державних і правоохоронних органів у сфері протидії корупції, удосконалення їх організаційно-штатних та управлінських структур, контролю за їх діяльністю видається можливим у рамках роботи Національного антикорупційного комітету [15, 16].

Цей конституційний орган при Президентові України має зайняти важливе місце серед інституцій у сфері запобігання і протидії корупції. Основними завданнями Національного антикорупційного комітету є здійснення системного аналізу стану корупції в Україні з метою визначення пріоритетних напрямів державної політики із запобігання і протидії злочинності та корупції, а також розробки нормативно-правових, інституційних, організаційних та інших заходів з її вдосконалення.

Таким чином, враховуючи нове антикорупційне законодавство, можна зробити висновок, що створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями досудового розслідування та координації у цій сфері – важливий крок у розвитку вітчизняної системи правоохоронних органів на шляху інституційного забезпечення протидії корупції. Водночас проблеми протидії корупції необхідно вирішувати також шляхом:

- чіткого розподілу на законодавчу рівні функцій і повноважень державних органів, задіяних у протидії корупції, із збереженням оптимальної кількості їх зі спеціальними повноваженнями;

- зосередження зусиль насамперед на виявленні та припиненні корупційних правопорушень з боку високопосадовців, викриття корупційних мереж;

- більш широкого застосування комплексного підходу до організації антикорупційних заходів, що базується на глибокому аналізі корупційних ризиків у різних галузях;

- зміни критеріїв оцінки ефективності роботи слідчих та спеціальних підрозділів із боротьби з корупцією та організованою

злочинністю з кількісних показників на якісні – за отриманими результатами і змістовністю антикорупційних заходів;

– вдосконалення порядку та підвищення оперативності реагування на повідомлення контролюючих органів, громадян і засобів масової інформації про корупційні правопорушення посадових осіб органів державної влади та управління;

– розширення міжнародного співробітництва з питань боротьби із корупцією, що

включає прискорення підготовки і підписання міждержавних (міжвідомчих) угод щодо правових відносин та правової допомоги, поліпшення практичної взаємодії оперативних підрозділів з іноземними партнерами тощо;

– удосконалення професійного відбору, спеціальної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів правоохоронних органів, задіяних у сфері боротьби з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання та протидії корупції: закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1822.
2. Про відповіальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1823.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповіальності за корупційні правопорушення: закон України від 11 червня 2009 року № 1508-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1824.
4. Хавронюк Н. Антикорупция: «Как ни складывай детали – все выходит пулемет» / Н. Хавронюк // Юридическая практика. – 2009. – № 50 (625). – 15 декабря. – С. 6–7.
5. Ермак А. Призрак борьбы з коррупцией / А. Ермак, В. Попович, Т. Якимец // Юридическая практика. – 2009. – № 32 (607). – 11 августа.
6. Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року, уведене в дію Указом Президента України від 5 травня 2008 року № 414 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 81. – Ст. 598.
7. Про стан протидії корупції в Україні: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року, уведене в дію Указом Президента України 27 листопада 2008 року № 1101 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 92. – Ст. 3042.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.
9. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – С. 41. – Ст. 2939.
10. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: закон України від 18 жовтня 2006 року № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.
11. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: закон України від 18 жовтня 2006 року № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.
12. Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 486.
13. Концепція реформування Служби безпеки України: затверджено Указом Президента України від 20 березня 2008 року № 249/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 836.
14. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org>
15. Про утворення Національного антикорупційного комітету: указ Президента України від 26 лютого 2010 року № 275/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 732.
16. Питання Національного антикорупційного комітету: указ Президента України від 26 березня 2010 року № 454/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 23. – Ст. 926.

Броніслав РОЗВАДОВСЬКИЙ

**АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО:
ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

Резюме

На основі аналізу положень антикорупційного законодавства, правозастосовної практики і зарубіжного досвіду розглянуто проблеми інституційного забезпечення протидії корупції в сучасних умовах, акцентовано увагу на координації діяльності уповноважених суб'єктів та визначено основні вимоги щодо формування спеціалізованого антикорупційного органу.

Bronislav ROZVADOVSKYI

**АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Резюме

*На основании анализа положений антикоррупционного законодательства, правопримени-
тельной практики и зарубежного опыта рассмотрены проблемы институционального обеспечения
противодействия коррупции в современных условиях, акцентировано внимание на координа-
ции деятельности уполномоченных субъектов и определены основные требования к формиро-
ванию специализированного антикоррупционного органа.*

Bronislav ROZVADOVSKIY

**ANTICORRUPTION LEGISLATION:
ISSUES OF CORRUPTION COUNTERACTION INSTITUTIONAL PROVISIONS**

Summary

The problems of corruption counteraction in contemporary conditions at institutional level on the basis of anti-corruption legislation analysis as well as law-enforcement practice and foreign experience in this field are studied. At the same time special attention is paid to coordination of authorized subjects' activity and the key requirements for a specialized anti-corruption body establishment are identified.

ПРОКУРОРСЬКА ТА СЛІДЧА ПРАКТИКА



Михайло БУРБИКА,
кандидат юридичних наук,
заступник прокурора Сумської області,
старший радник юстиції

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Ключові слова: координація; взаємодія; керуючий компонент; організаційно-управлінська діяльність; перманентний контроль; мета; завдання; рівність суб'єктів.

Здійснювані в Україні судово-правова реформа, реформа кримінальної юстиції, правоохоронних органів у цілому та окремих із них, зокрема мета, завдання, принципи й етапи яких (реформ) визначаються окремими програмними або концептуальними нормативно-правовими актами, потребують відповідної узгодженості, оскільки ефективність діяльності різних за назвою, призначенням, але єдиних за метою органів, у тому числі й правоохоронних, загальною метою яких є протидія злочинності, об'єктивно пов'язана з необхідністю налагодження дієвої координації між ними.

Питання координації прокуратурою діяльності з протидії злочинності були предметом наукових досліджень Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, Т.В. Корнякової, М.В. Косюті, В.І. Малюги, М.І. Мичка, М.О. Потебенька, М.В. Руденка, В.І. Шинди й інших вчених. Проте, беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона все ще залишається актуальною, оскільки низка важливих і практично значущих питань, зокрема і термінологічних, потребують подальшої розробки.

Метою цієї статті є уточнення сутності та визначення особливостей координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності. Основна увага приділятиметься визначенням мети, завдань і принципів координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності. Однак для правильного розуміння координації

наційної діяльності, що її здійснюють органи прокуратури, доцільним буде: по-перше, з'ясування власне поняття «координація», по-друге, дослідження його співвідношення із поняттям «взаємодія».

На нашу думку, між поняттями «координація» та «взаємодія» наявні суттєві відмінності. Більше того, вбачається не зовсім логічною навіть сама постановка питання про їх порівняння, тому що це зовсім різні поняття. Хоч за змістом терміни «координація» і «взаємодія» дещо подібні, різняться вони тим, що при координації одна сторона організовує відносини, а друга – лише виконує їх умови. Натомість під час взаємодії обидві сторони зобов'язані організовувати відносини, у кожному конкретному випадку одна чи друга сторона відносин бере на себе функцію організації таких відносин. Як правильно наголошується в науковій літературі, при координації перша сторона – організатор, виступає як керуючий компонент системи, тобто є суб'єктом управління, а друга сторона – керований компонент, тобто об'єкт управління, в якого немає потреби нести організаторський тягар [1, 54].

Координація здійснюється спеціально для цього утвореним органом, взаємодія налагоджується самими суб'єктами спільноЯ діяльності у випадку, якщо у цій справі не потрібно використовувати можливості координаційного органу. При взаємодії, на противагу координації, у її учасників, як правило, відсутні нормативно визначені обов'язки

із застосування погоджених заходів, розподілу сил і засобів.

Ще одна відмінність між координацією і взаємодією полягає в тому, що взаємодія організується між двома і більше суб'єктами спільної діяльності, а в процесі координації повинні брати участь як мінімум три суб'єкти, один із яких виконує роль координатора. При цьому координатор та об'єкти координації можуть належати до різних систем, що безпосередньо стосується і досліджуваної нами проблематики. У цьому випадку координація є позасистемною на відміну від внутрішньосистемної, коли всі її учасники – елементи однієї системи.

Необхідно зазначити й те, що відповідно до п. 1 Указу Президента України від 12 лютого 2000 року № 229 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» координація визначається як спрямована на зміцнення законності й правопорядку спільна розробка та практична реалізація узгоджених заходів зі своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню [2].

У науковій літературі координація визначається як: 1) спеціальна система теоретико-методологічних і праксеологічних зasad інтерпретації методів та методик упорядкування й взаємоузгодження організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та інших державних і недержавних органів, організацій з метою створення ефективної організаційно-управлінської та правової системи перманентного контролю за криміногенними процесами в суспільстві й превентивної протидії злочинності [3, 26–27]; 2) методика здійснення функції управління, спрямована на досягнення основної мети діяльності органів безпеки [4, 33].

О.М. Литвинов визначає поняття координації профілактики злочинів, під яким пропонує розуміти «... узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів за різними елементами діяльності при наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності, для підвищення ефективності протидії злочинності» [5, 75].

М.В. Косюта формулює поняття правовідносин у сфері координації прокуратурою діяльності інших правоохоронних органів, розуміючи під такими «організаційно-правоохоронні, багатосторонні відносини, змістом яких є вироблення і реалізація спільних заходів у межах компетенції кожного з учасників, спрямованих на усунення злочинних проявів і запобігання їм» [6, 13].

Аналіз наведених вище визначень та законодавчих положень з питань координаційної діяльності дає можливість зробити висновок, що координація – це насамперед організація взаємодії. Як правильно наголошується у методичних матеріалах Генеральної прокуратури України, «... саме наявність спільних мети і завдань є передумовою та об'єктивною необхідністю координації (узгодження) діяльності правоохоронних та інших державних органів у сфері боротьби зі злочинністю та корупцією» [7]. Можливість координуючого впливу обумовлена владними повноваженнями суб'єкта. Крім того, координацію можна здійснювати лише для вирішення загальних завдань боротьби зі злочинністю, тобто тих із них, які є спільними для всіх правоохоронних органів. Окремі аспекти, властиві тим чи іншим органам, предметом координації бути не можуть.

Важливим для з'ясування сутності координаційної діяльності органів прокуратури є уточнення її мети, завдань та принципів. Як вказується у науковій літературі, чітке визначення мети дає змогу діяти цілеспрямовано, розробляти конкретні плани правоохоронних заходів, прогнозувати та визначати ефективність узгодженої діяльності. Тому мета повинна бути точною, конкретною і реальною, щоб можна її було б досягнути наявними можливостями та у визначений термін [8, 68–81].

У методичних матеріалах Генеральної прокуратури України зазначається: «... метою координації є підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з цих органів, усунення дублювання і паралелізму в їх роботі» [7].

Погоджуючись у цілому з таким визначенням мети, не зовсім зрозуміло, чому розробники відповідних методичних матеріалів мету визначили після завдань. Доречно

було б зробити навпаки, оскільки спочатку ставиться мета, а на її виконання визначаються завдання.

На думку В.В. Цветкова, головна мета координації – підвищення ефективності діяльності органів та організацій ... та об'єднання їх зусиль [9, 31].

Вважаємо, що мету координації органами прокуратури діяльності по боротьбі зі злочинністю доцільно визначити як підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання їх спільних зусиль, спрямованих на попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, а також усунення (запобігання) дублювання їх повноважень під час виконання професійних завдань і функцій.

Поставлена мета досягається вирішенням низки завдань. Зокрема, у методичних матеріалах Генеральної прокуратури України такими завданнями названі: об'єднання зусиль та активізація роботи правоохоронних органів у протистоянні криміналітету і проявам корупції; розробка й здійснення узгоджених заходів щодо своєчасного виявлення, розкриття, розслідування та припинення злочинів і корупційних діянь, усунення причин і умов, які сприяють їх вчиненню [7].

Завдання координаційної діяльності щодо протидії злочинності визначаються і в науковій літературі. Так, до основних завдань координації О.М. Литвинов відносить: створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, а й громадських формувань і окремих громадян; активізацію роботи суб'єктів профілактики злочинів; економію затрат сил, засобів та матеріальних цінностей під час профілактики злочинів; забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби зі злочинністю; розробку стратегії та рекомендацій щодо підвищення рівня ефективності профілактики злочинів; вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; забезпечення її наступального характеру та цілеспрямованості; усунення дублювання, паралелізму в їх роботі; забезпечення принципів координаційної та профілактичної діяльності [5, 77].

На нашу думку, до завдань координації органами прокуратури діяльності по бо-

ротьбі зі злочинністю необхідно віднести: визначення та спрямування узгодженого підходу до реалізації державної політики боротьби зі злочинами на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, а й громадських формувань та окремих громадян; узгодження (погодження) правоохоронних заходів під час різних напрямів та форм протидії злочинності; всебічний аналіз роботи суб'єктів координаційної діяльності з виявлення, припинення, розкриття, розслідування та попередження злочинів, тобто вивчення й узагальнення практики координаційної діяльності; економію затрат сил і засобів під час правоохоронної діяльності; розробку стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності правоохоронної діяльності.

Основними принципами координаційної діяльності у Пам'ятці прокурорам з питань координаційної діяльності по боротьбі зі злочинністю, підготовленій прокуратурою Сумської області, названі такі: рівність усіх суб'єктів координаційної діяльності у прийнятті спільних рішень, постановці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; самостійність кожного правоохоронного органу в межах наданих йому законодавством повноважень, недопущення змішування компетенції, підміни одного органу іншим при реалізації узгоджених рішень, рекомендацій та проведенні спільних заходів; гласність у висвітленні результатів роботи в тих межах, коли вона не суперечить вимогам законодавства про захист прав, свобод людини і громадянина, державної та іншої таємниці, що охороняється законом; відповідальність керівників кожного правоохоронного органу за своєчасне виконання узгоджених заходів [10].

На думку Л.М. Давиденка та О.М. Бандурки, «... координація здійснюється на основі: дотримання законності; рівності всіх учасників координації в підготовці питань, внесенні пропозицій, розробці рекомендацій і заходів; самостійності кожного правоохоронного органу в межах наданих йому законодавством України повноважень при виконанні погоджених рішень, рекомендацій і заходів; відповідальності керівників кожного правоохоронного органу за виконання погоджених заходів [11, 299].

О.М. Литвинов зазначає, що «... успішне здійснення координації залежить від виконання певних організаційних принципів, що гарантує усунення помилок під час її здійснення». До них він відносить: 1) загальноправові принципи: законність, гласність, гуманізм; 2) спеціально-галузеві принципи: управлінські; кримінологічні [5, 75].

В. Рябцев та Ю. Капітонова принципами координації називають: рівність усіх її учасників, самостійність кожного правоохоронного органу при виконанні погоджених рішень, законність, системність та постійність координації [12, 97].

Подібний перелік принципів координації дій правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю пропонують автори навчального посібника «Організація роботи в органах прокуратури» [13, 113] й інші науковці [14, 206].

Отже, більшість авторів до принципів координації органами прокуратури діяльності по боротьбі зі злочинністю відносять: законність; рівність суб'єктів координаційної діяльності; самостійність; гласність; погодженість; об'єктивність; відповіальність.

Отож, визначивши мету, завдання та принципи координації прокуратурою діяльності по боротьбі зі злочинністю, доходимо наведених нижче висновків щодо її особливостей.

1. Така координація є функцією прокуратури, яка, на жаль, не отримала чіткого законодавчого визначення серед інших її функцій. Проте, беручи до уваги домінуючу думку науковців щодо віднесення координації діяльності по боротьбі зі злочинністю саме до функцій органів прокуратури, пропонуємо відповідні зміни внести до ст. 121 Конституції України та ст. 10 Закону України «Про прокуратуру».

2. Досліджуваний вид координації є позасистемним, а отже, має свої характерні ознаки порівняно із внутрішньосистемною координацією, під час якої всі її учасники є суб'єктами однієї системи (відомства).

3. Координаційна діяльність органів прокуратури має міжгалузевий характер, оскільки здійснюється стосовно організаційно не підпорядкованих об'єктів управління та безпосередньо не стосується їх компетенції у самостійній протидії злочинності.

4. Координаційна функція прокуратури об'єктивно випливає з її ролі як структури,

що взаємодіє з питань забезпечення законності з усіма галузями державної влади.

5. Координація доповнює наглядову функцію прокуратури і розширяє її можливості.

6. Прокурори координують дії тих правоохоронних органів, для яких боротьба зі злочинністю є головною (приоритетною) та повсякденною функцією.

7. Основною організаційною формою діяльності в процесі здійснення координації є засідання координаційних комітетів і координаційних нарад під головуванням прокурорів. Проте координаційна діяльність прокурорів не означає, що потрібно обмежуватись лише головуванням на засіданнях колегіальних органів, вона також включає і повсякденну організаторську діяльність щодо налагодження контактів між учасниками (суб'єктами) координації.

8. Координуюча роль прокурора не зменшує значення інших правоохоронних органів у справі боротьби зі злочинністю, не ставить їх у залежність і під контроль прокуратури.

Таким чином, під координацією органами прокуратури діяльності з протидії злочинності пропонуємо розуміти діяльність прокурорів, які наділені відповідними організаційними повноваженнями, спрямовану на узгодження (погодження) функціонування самостійних суб'єктів за наявності рівноправних зв'язків між ними та спільної загальної мети.

Завершуючи розгляд координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності, вважаємо доцільним підтримати думку тих науковців, які зазначають, що такі питання повинні бути вирішені на законодавчому рівні шляхом прийняття спеціального Закону України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями» [15, 135; 16, 45], у якому, на нашу думку, необхідно: по-перше, навести вичергний перелік правоохоронних органів України, на яких буде розповсюджуватися вказаний закон; по-друге, визначити поняття координації діяльності правоохоронних органів; принципи, мету та завдання такої координації; по-третє, визначити правовий статус координуючого органу (його завдання, функції, повноваження); по-четверте, визначити напрями та форми координації.

Список використаних джерел:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: моногр. / Арістова І.В.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2000. – 368 с.
2. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю: указ Президента України від 12 лютого 2000 року № 229 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – С. 51. – Ст. 267. – Код акту 14468/2000.
3. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Білоус В.Т. – Ірпінь, 2004. – 444 с.
4. Махінин В.И. Основы управления в органах безопасности: учеб. / Махінин В.И.; отв. ред., доктор юрид. наук, проф. Б.С. Тетерин. – М.: Изд-во Шумилова И.И., 2001. – 183 с.
5. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Литвинов О.М. – Х., 2002. – 276 с.
6. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.10 / Косюта М.В. – О., 2002. – 467 с.
7. Координаційна діяльність прокуратури по боротьбі зі злочинністю: методичні матеріали Генеральної прокуратури України. – К.: ГПУ, 2006. – 8 с.
8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підруч. / Плішкін В.М.; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.
9. Цвєтков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цвєтков В.В. – Х.: Право, 1997. – 164 с.
10. Пам'ятка прокурорам з питань координаційної діяльності по боротьбі зі злочинністю, підготовлено прокуратурою Сумської області. – Суми, 2006. – 9 с.
11. Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие: моногр. / А.М. Бандурка, Л.М. Давыденко. – Х.: Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. – 368 с.
12. Организация работы городской (районной) прокуратуры: метод. пособ. – М.: НИИ при Генпрокуратуре РФ, 2001. – 311 с.
13. Організація роботи в органах прокуратури: навч. посіб. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2001. – 195 с.
14. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.10 / Мичко М.І. – Х., 2001. – 376 с.
15. Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Корнякова Т.В. – О., 2004. – 216 с.
16. Шинда В.И. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью: выступление на совместном заседании Совета по вопросам теоретического характера и Координационного бюро теории социалистической законности и прокурорского надзора / Шинда В.И. – М., 1989. – № 117. – 56 с.

Михайло БУРБИКА

**СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ**

Резюме

Уточнюється сутність, визначаються мета, завдання та принципи координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності.

Михаил БУРБИКА

**СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ**

Резюме

Уточняется сущность, определяются цель, задачи и принципы координационной деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия преступности.

Mykhailo BURBYKA

**ESSENCE AND FEATURES OF PUBLIC PROSECUTORIAL BODIES
COORDINATING ACTIVITY OF CRIME COUNTERACTION**

Summary

The essence is specified, purpose, task and principles of public prosecutorial bodies coordinating activity of crime counteraction are determined in the article.



Анатолій МАТВІЄЦЬ,
завідуючий кафедрою представництва
інтересів громадян і держави у суді
Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ РАЙОНУ (МІСТА) З ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Ключові слова: організація роботи; представництво; прокурор; суд; земельні відносини.

Міські, районні та інші прирівняні до них прокуратури є головною ланкою системи органів прокуратури і фактично виконують найбільший обсяг роботи. Організація роботи в органах прокуратури, в тому числі зазначеної ланки, завжди перебуває в центрі уваги Генерального прокурора України, про що свідчить низка наказів [1, 2].

До питань організації роботи прокуратури з представництва та взагалі представницької діяльності прокуратури зверталися в своїх роботах ряд авторів, зокрема В.В. Долежан [3, 184–188], П.М. Каркач [4, 110–133], І.Є. Марочкин [5, 14–19], В.Ю. Морозов [6, 33–37], М.В. Руденко [7], М.М. Руденко [8], Г.П. Середа [9, 184–213], М.К. Якимчук [9] й ін.). Проте недостатньо висвітлено представництво прокуратурою інтересів держави у галузі земельних відносин*.

Враховуючи зазначене, метою даної статті є формулювання обґрунтованих пропозицій щодо вирішення проблемних питань у сфері організації роботи прокуратури району (міста) з представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин.

Необхідно вказати, що в літературі під організацією роботи в органах прокуратури розуміють комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення і підтримання належних умов праці та організаційного порядку, а так само й нормального психологочного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури

з реалізації завдань, функцій і повноважень, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, зокрема наказах і вказівках Генерального прокурора України.

До основних елементів організації прокурорської роботи відносяться: розподіл обов'язків між працівниками, прогнозування, планування, контроль виконання, аналіз та оцінку виконаної роботи. Додатковими елементами такої організації є: робота з кадрами, поширення позитивного досвіду, діловодство тощо [9, 17]. При цьому іноді

* У 2009 році всього задоволено судами 4 341 позов прокурора в інтересах держави у галузі земельних відносин на суму майже 110 млн грн, виконано судових рішень на суму майже 60 млн грн, добровільно відшкодовано відповідочами близько 10 млн гривень.

Аналіз практики роботи прокуратур районів (міст) з представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин свідчить, що в більшості випадків прокурори зверталися з позовами про: 1) витребовування, повернення землі із незаконного володіння та звільнення самовільно недобудованих споруд; 2) стягнення коштів за договорами оренди землі; 3) визнання недійсними рішення органів виконавчої влади щодо надання землі; 4) визнання недійсними договорів оренди, купівлі-продажу землі тощо; 5) визнання недійсними державних актів про право власності на землю; 6) відшкодування збитків, заподіяних безоплатним користуванням землею; 7) стягнення шкоди, завданої нецільовим використанням землі; 8) припинення права володіння та користування землею.

контроль виконання, аналіз та оцінку виконаної роботи розглядають як один із елементів її організації [10, 21] та виділяють додатково інформаційно-аналітичне забезпечення [4, 15] тощо.

У наказі Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 1 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» йдеться про такі складові організації роботи прокуратури, як розподіл обов'язків (повноважень між керівниками різного рівня), взаємодія структурних підрозділів, планування роботи, контроль її виконання, аналітичне та методичне забезпечення, впровадження позитивного досвіду.

Не вдаючись до дискусій, зазначимо: на практичному рівні вказані елементи організації роботи прокуратури співіснують у єдності, утворюють систему організаційно-управлінських заходів і дій, спрямованих на своєчасне якісне виконання завдань, поставлених перед прокуратурою, удосконалення прокурорської діяльності. При цьому організацію роботи прокуратури району, в тому числі з питань представництва інтересів держави у суді в галузі земельних відносин, слід розглядати як організацію роботи прокуратури міста (району) в цьому напрямі, так і організацію роботи конкретного працівника.

У п. 5 цього наказу зазначається, що діяльність органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами; а в п. 7 – роботу міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур необхідно організовувати за галузевим і предметним принципами. Крім того, питання організації роботи органів прокуратури з окремих напрямів слід визначати в галузевих наказах (п. 4).

Відповідно до п. 2 наказу Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № 6 гн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадяніна або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» завданнями представництва в суді, крім іншого, слід вважати реальний захист інтересів держави, що порушуються чи можуть бути порушені внаслідок противправних діянь фізичних або юридичних осіб.

До того ж пріоритетним є захист державних інтересів, що стосуються земельних відносин (п. 4). Таким чином, прокурори мають ефективно спрямовувати й організовувати представницьку діяльність з метою реального захисту інтересів держави в даній галузі.

У цьому ж наказі йдеться про форми представництва (п. 3), взаємодію між підрозділами прокуратури (п. 5), розмежування компетенції між прокуратурами різних ранок (п. 7), вимоги до позовів (п. 6), забезпечення своєчасного реагування на незаконні рішення суду (п. 12), розгляд звернень з питань представництва (п. 13), оцінку діяльності прокурорів з питань представництва (п. 16) тощо.

Організація роботи з виконання функції представництва в кожній міській, районній прокуратурі розпочинається із розподілу службових обов'язків між її працівниками [4, 114]. Міськрайпрокурори мають організовувати особисту роботу, враховуючи конкретні умови діяльності прокуратури [11, 22].

При цьому потрібно пам'ятати: вказівкою Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року № 1 «Щодо покращання організації участі прокурорів у судах» вимагається організувати представництво інтересів громадяніна та держави в суді у прокуратурах таким чином, щоб було забезпеченено на високому професійному рівні здійснення завдань, поставлених перед органами прокуратури, а також закріпити на ділянці представництва інтересів громадян і держави у судах, як правило, досвідчених, відповідальних працівників, які мають достатній досвід роботи та практичні навики. Не рідше ніж раз на місяць проводити з молодими спеціалістами навчальні заходи з питань підвищення професійного рівня, знання судової практики, ораторської майстерності.

Констатується, що головною причиною існуючих недоліків, зокрема недостатньою підготовленістю для участі в судових засіданнях (невивчення справи, відсутність відповідних нотаток за матеріалами, недостатнє володіння та вміння правильно застосовувати на практиці знання матеріального і процесуального права), є серйозні упущення в організації роботи. Як свідчить

практика, на місцях керівниками прокуратур не дотримуються вимоги щодо закріплення за даною ділянкою найбільш досвідчених працівників [12].

Специфіка представництва інтересів держави у галузі земельних відносин обумовлена участю прокурорів у різних видах судочинства: адміністративному, господарському, цивільному. Відтак, закріплення за цим напрямом діяльності досвідчених працівників, які досконало розуміють завдання, поставлені перед ними, здатні розібратись із проблемою, забезпечити повноту, своєчасність та ефективність реалізації представницьких повноважень у галузі земельних відносин є першочерговим для керівника.

Слід вважати хибою практику, коли в судові засідання у складних справах направляються молоді спеціалісти (стажери), які не мають достатнього життєвого, професійного досвіду, необхідних навиків спілкування з учасниками процесу, суддями. Не сприяє покращенню роботи й такий розподіл обов'язків між працівниками прокуратур міської та районної ланок, за якого виконання представницьких функцій закріплюється за кількома працівниками, відповідальними лише за якусь частину роботи, і при цьому ніхто з них не несе відповідальності за стан представництва загалом по району, місту.

Вважаємо, що відмова суду в задоволенні позову, залишення позовів без розгляду, закриття судом справ повинні своїм наслідком мати реалізацію дисциплінарних заходів для прокурорських працівників за допущені ними недбалість або несумлінність у процесі підготовки.

Досить складним є питання про визначення оптимальної кількості працівників для повної та ефективної реалізації представницьких повноважень на відповідній території. Штат прокуратур районного рівня в Україні нараховує від 1 до 40 помічників (старших помічників) прокурора, а представницьку функцію виконують, як правило, лише 1–2 помічники. На невідповідність такої кількості працівників реальному навантаженню на цій ділянці вже зверталася увага [6, 35]. Окреслене питання потребує термінового вирішення.

Необхідно умовою організації роботи є володіння прокурором інформацією про порушення інтересів держави у галузі земельних відносин. Джерела такої інформації – матеріали прокурорських перевірок, кримінальних справ, відмовних матеріалів; статистичні дані про роботу суду, контролюючих, правоохранних органів, органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування; звернення до прокуратури фізичних та юридичних осіб; інформація із єдиного реєстру судових рішень.

На практиці виникають труднощі при отриманні інформації про розгляд судами цивільних, адміністративних, господарських справ, де зачіпаються інтереси держави у галузі земельних правовідносин. Хоча Закон України «Про прокуратуру» (ст. 8) надає прокурору право витребовувати таку інформацію від суду.

Для повноти й ефективності реагування на порушення закону прокурор може витребовувати інформацію у сторін (районної державної адміністрації, органів земельних ресурсів, сільської ради, податкової інспекції, бюро технічної інвентаризації та ін.). Крім того, на сьогодні органами податкової міліції, внутрішніх справ, Служби безпеки України за заявами та повідомленнями, з власної ініціативи або на вимогу прокуратури досить активно проводяться перевірки щодо законності дій юридичних та фізичних осіб у галузі земельних відносин. Їх інформація має ретельно аналізуватись та використовуватись при реалізації представницьких повноважень.

У п. 13 наказу Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № 6 гн «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадяніна або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» йдеться про вживтя заходів щодо всебічного, повного й об'єктивного розгляду звернень фізичних і юридичних осіб з питань представництва інтересів громадян і держави в судах.

Відповідно до п. 2.3. Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України скарги на рішення, ухвали, постанови судів перевіряються у порядку та в межах

повноважень, передбачених, відповідно, цивільним або господарським процесуальним законодавством та рішеннями Конституційного Суду України.

Звернення, розгляд яких належить до компетенції судових органів, вирішуються в разі необхідності захисту інтересів держави (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру») [13].

Відповідальність за своєчасний і якісний розгляд звернень покладається на міських, районних, міжрайонних і прирівняних до них прокурорів (п. 3.1. Інструкції). Щодо представництва прокуратурою інтересів держави в судах у галузі земельних відносин можна виділити звернення про: пред'явлення позову (заяви) до суду; вступ у справу прокурора; оскарження судових рішень в апеляційному, касаційному порядку, за винятковими обставинами; внесення подання (заяви) за нововиявленими обставинами; захист інтересів держави при виконанні судових рішень.

На сьогодні нормативно не встановлені строки вирішення звернень з питань представництва в суді інтересів громадян і держави. Дія Закону України «Про звернення громадян» на них не поширюється, адже вони мають вирішуватися в порядку, встановленому процесуальним законодавством (ст. 12) [14].

Водночас у процесуальному законодавстві чітко визначено строки вчинення таких процесуальних дій, як, наприклад, апеляційне оскарження рішення суду по цивільній справі – 10 днів на внесення заяви про апеляційне оскарження, 20 днів на внесення апеляційної скарги; ухвали суду 5 і 10 днів відповідно (пункти 1, 2 ст. 294 ЦПК України). Такі ж строки передбачені і КАС України (п. 3 ст. 186). ГПК України передбачає 10-денний строк на внесення апеляційного подання прокурором (ч. 1 ст. 93).

З метою недопущення пропуску процесуальних строків під час розгляду звернень вважаємо за необхідне визначити чіткі строки вирішення таких звернень у наказі Генерального прокурора України.

Важливим є планування роботи з представництва. Відповідно до ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні проку-

рорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Тобто представництво прокуратурою інтересів у суді полягає не лише в процесуальних діях прокурора в межах конкретного виду судочинства, а й у непроцесуальній діяльності прокурорів (приміром, під час підготовки до участі в суді, а відтак проведенні необхідних перевірок і витребовуванні матеріалів тощо).

Тому, як приклад, може бути заплановано: 1) проведення перевірок додержання земельного законодавства на наявність підстав для реалізації представницьких повноважень; 2) вивчення відповідних категорій цивільних, господарських, адміністративних справ; 3) вивчення матеріалів кримінальних справ, матеріалів про відмову у порушенні кримінальних справ з метою перевірки наявності підстав для представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин; 4) узагальнення судової практики захисту інтересів держави зі спорів, що випливають із земельних правовідносин, у тому числі за позовами прокурора; 5) перевірка законності виконання рішень судів за позовами прокурора, де зачіпаються інтереси держави у галузі земельних відносин.

Більшість матеріалів для пред'явлення позовів (заяв) у галузі земельних відносин отримуються в результаті проведення перевірок в порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів. Разом із тим підстави для застосування представницьких повноважень можуть бути виявлені і в ході досудового слідства, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, підтримання державного обвинувачення, вирішення звернень. Важлива роль у виявленні підстав для представництва та їх своєчасної реалізації належить прокурору району (міста), заступнику прокурора, які організовують виконання і повинні залучити до перевірки працівника, відповідального за представництво.

Взаємодія між працівниками прокуратури включає передачу матеріалів для пред'явлення позову (заяви), оскарження су-

дових рішень, вступу у справу; обмін інформацією про стан законності у галузі земельних відносин, взаємне інформування про виявлені порушення земельного законодавства. У випадку встановлення ознак злочину у діях службових осіб під час участі в судово-му засіданні, вивчення матеріалів судової справи працівник, відповідальний за представництво, зобов'язаний через керівництво прокуратури передати матеріали працівнику, відповідальному за питання нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Забезпечення належної взаємодії залежить передусім від сумлінності працівників, організаційних здібностей керівника прокуратури. Корисним при цьому є проведення оперативних, міжвідомчих нарад, навчань за участю всіх оперативних працівників прокуратури.

На нашу думку, доцільним є розроблення та прийняття регламенту роботи прокуратури районного рівня, де має бути визначено і порядок взаємодії між працівниками під час здійснення представницької діяльності.

Взаємодія із галузевим підрозділом прокуратури області полягає в: направленні копій позовів, заяв, скарг, подань; узгоджені дії при розгляді позовів у окружному адміністративному суді та місцевому господарському судах, скарг, подань в апеляційних судах; отриманні методичної та практичної допомоги; ініціюванні питання про притягнення суддів до відповідальності тощо. При цьому важливим є не перекладання відповідальності за результати вирішення справи на інших, а вболівання за кінцевий результат, здатність відстоюти свою позицію, визнати помилку та своєчасно вжити заходів щодо її усунення.

Взаємодія з судом є одним із проблемних, але важливих питань організації роботи щодо представництва інтересів держави у галузі земельних відносин і включає в себе направлення процесуальних документів до суду, участь у судових засіданнях, своєчасне повідомлення про розгляд судом справ, надання додаткових доказів, обмін інформацією про розгляд судом справ цієї категорії, виявлені порушення закону прокурорами у цій сфері. Практика свідчить: у проку-

пора немає проблем з отриманням інформації, ознайомленням із матеріалами справи, участю в судових засіданнях, якщо за-безпечена взаємодія.

Належна організація роботи прокуратури вимагає певних умов, і передусім кадрових, про які йшлося вище. В цьому сенсі по-годжуємося з такою висловленою думкою: наповненню органів прокуратури кваліфікованими кадрами із відповідними знаннями та практичними навичками сприятиме специалізація навчання у ВНЗ [6, 37].

Також має бути належне матеріально-технічне забезпечення. Відомо, що діяльність органів прокуратури фінансується винятково з державного бюджету, і коштів для цього недостатньо. Прокурору районного рівня вплинути на вирішення цієї проблеми майже неможливо. Вкрай необхідними є службові приміщення для прокурорів у суді, обладнані відповідною оргтехнікою для підготовки до засідань, ознайомлення із матеріалами судових справ. Вимушене ознайомлення прокурором із справою на приставному стільці у канцелярії суду не додає авторитету органам прокуратури. Проблема їх матеріально-технічного забезпечення має вирішуватись першочергово, якщо держава хоче бачити у прокуратурі справжнього захисника своїх інтересів у суді.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що діяльність прокуратури району (міста) щодо представництва в суді інтересів держави у галузі земельних відносин має носити організований і системний характер. Прокурор зобов'язаний своєчасно й повно застосувати представницькі повноваження та забезпечити дотримання вимог закону на відповідній території, в тому числі й через прийняття судом законних і обґрутованих рішень, реальні поновлення порушеніх інтересів держави в галузі земельних відносин.

Оскільки Конституцією та законами України запроваджено особливий порядок охорони землі як основного національного багатства, для належної організації цієї роботи в наказі Генерального прокурора України доцільно передбачити обов'язкову участь прокурора у розгляді судами всіх справ зазначененої категорії.

Список використаних джерел:

1. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ ГПУ № 1 від 19 вересня 2005 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
2. Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ ГПУ № 6 гн від 29 листопада 2006 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
3. Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х., 1998. – С.184–188.
4. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста (району) по виконанню функцій, визначених Конституцією України / Каркач П.М. – Х.: Легас, 2004. – 240 с.
5. Марочкін І. Прокурорське представництво: суть та проблеми удосконалення / І. Марочкін, Г. Гаврюшенко // Вісник прокуратури. – 2007. – № 4. – С.14–19.
6. Морозов В. Організація роботи районної прокуратури з представництва інтересів держави у справах про відшкодування та стягнення податку на додану вартість / В. Морозов // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11. – С. 33–37.
7. Руденко Н.В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде / Руденко Н.В. – Алчевск: ДМГИ, Издательско-полиграфический центр «Ладо», 1999. – 568 с.
8. Руденко М.М. Організаційно-правові аспекти представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Руденко Марина Миколаївна. – К., 2009. – 240 с.
9. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: наук.-практич. посіб. / [Г.П. Середа, М.К. Якимчук, В.М. Куц та ін.]; за заг. ред. Г.П. Середи. – Кіровоград: МПП «Антураж А», 2009. – 468 с.
10. Организация работы в органах прокуратуры / [Давыденко Л.М., Мычко Н.И., Гусаров В.Н., Каркач П.М.]. – Х.: ИПК ГПУ, 1996. – 88 с.
11. Давиденко Л. Організація особистої роботи районного, міського прокурора / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2003. – № 6. – С. 21–25.
12. Щодо покращення організації участі прокурорів у судах: вказівка Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року № 1: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
13. Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України: затв. наказом ГПУ від 28 грудня 2005 року № 9 гн «Про організацію роботи з розглядом і вирішенням звернень та особистого прийому в органах прокуратури України»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
14. Про звернення громадян: закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

Анатолій МАТВІЄЦЬ

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ РАЙОНУ (МІСТА)
З ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУДІ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ
У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Резюме

Досліджено проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в галузі земельних відносин, зокрема організації цієї роботи у прокуратурі району (міста). На підставі аналізу нормативних документів, відповідних теоретичних джерел, практики роботи прокуратури внесено пропозиції щодо удосконалення організації діяльності прокуратури на даному напрямі.

Анатолий МАТВІЄЦЬ

**ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ РАЙОНА (ГОРОДА)
ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ В СУДЕ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА
В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Резюме

Изучены проблемы представительства прокуратурой интересов государства в сфере земельных отношений, в частности организации этой работы в прокуратуре района (города). На основании анализа нормативных документов, соответствующих теоретических источников, практики работы прокуратуры внесены предложения по усовершенствованию организации деятельности прокуратуры на данном направлении.

Anatoliy MATVIYETS'

MANAGING DISTRICT (CITY) PUBLIC PROSECUTOR'S ACTIVITY WHEN PRESENTING
THE GOVERNMENTAL LAND ISSUES IN COURT

Summary

The problems of prosecutor's activity when presenting the governmental land interests in court managing of this activity in particular in district (city) prosecutor's offices are analyzed in the article. The author suggests methods of improvement in this field on the basis of regulatory acts, compliant theoretical sources and prosecutor's practice analysis.



Борис ОДАЙНИК,
начальник відділу нагляду
за розслідуванням кримінальних справ
слідчими органів прокуратури
прокуратури Херсонської області,
старший радник юстиції

**ПРОБЛЕМИ ВІДМЕЖУВАННЯ ЗЛОЧИНУ,
ПЕРЕДБАЧЕНОГО ст. 298 КК УКРАЇНИ,
ВІД СУМІЖНИХ ЗЛОЧИНІВ**

Ключові слова: кримінальне право; знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини; відмежування від суміжних злочинів; кваліфікація за сукупністю.

Труднощі, пов'язані з кваліфікацією та відмежуванням знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини від суміжних злочинів, призводять до неправильного застосування цієї норми у слідчій та судовій практиці, тому дослідження зазначененої проблеми допоможе виявити типові помилки при кваліфікації злочину, передбаченого ст. 298 Кримінального кодексу України (КК України).

У сучасному кримінальному законі законодавець приділив багато уваги питанню охорони різних видів майна від знищення або пошкодження. У розділі VI Особливої частини КК України міститься загальна норма, що встановлює кримінальну відповідальність за умисне знищення або пошкодження майна (ст. 194 КК України). У ній не уточнюються види майна – воно визначене як чуже.

Однак законодавець передбачив кілька спеціальних норм (тобто таких, що містять усі ознаки загальної норми, але, окрім того, мають і свої специфічні риси). У таких випадках при кваліфікації кримінальна відповідальність настає згідно зі спеціальною нормою.

Стосовно ст. 194 КК України спеціальними нормами є статті 178, 252, 297, 298, 338 КК України тощо. У рамках нашого дослідження інтерес становить виявлення ознак, що розмежовують ці склади злочинів.

Розмежовуючи склади, передбачені статтями 194 і 298 КК України, слід зазначити, що головною відмінністю, безсумнівно, є предмет злочину – чуже майно в першому випадку, і майно, наділене особливими ознаками – пам'ятки – об'єкти культурної спадщини – у другому. Саме наявність цих особливих властивостей предмета злочину

слугує критерієм розмежування об'єктів даних злочинів. У спеціальній літературі з цього приводу зустрічається думка, відповідно до якої ці злочини посягають на одну і ту ж сферу суспільних відносин. У зв'язку із цим пропонується статтю, що передбачає кримінальну відповідальність за посягання на пам'ятки історії, культури і археології виключити з кримінального закону, а замість цього доповнити статтю, що передбачає відповідальність за умисне знищення або пошкодження майна, кваліфікуючи ознакою: ті ж діяння, вчинені щодо пам'ятника історії, культури, релігії або іншого об'єкта, взятого під охорону держави, а також предмета або документа, що має історичну, наукову, культурну або релігійну цінність [1, 9]. Дані позиція мотивується тим, що далеко не бездоганним у цьому випадку є й віднесення суспільної моральності до основного об'єкта злочину, вчиненого стосовно пам'яток – об'єктів культурної спадщини як певного виду майна [1, 7].

На думку автора, така позиція є хибною. Безсумнівно, пам'ятки – об'єкти культурної спадщини є майном, але на відміну від звичайного майна вони – носії важливих соціальних функцій. Шкода, заподіювана в результаті іхнього знищення або пошкодження, має більше моральний характер, ніж матеріальний. Насамперед страждає суспільна моральність, і тільки після цього – відносини власності. Таким чином, необхідно визнати, що дані злочини мають різні об'єкти. Міститься в одному розділі Особливої частини КК України, а тим більше в одній статті, вони не можуть і не повинні.

Розглянемо інший склад, суміжний зі ст. 298 КК України, а саме ст. 178 КК України. Дані норма встановлює кримінальну відповідальність за пошкодження релігійних споруд чи культових будинків. Основним безпосереднім об'єктом цього злочину є конституційне право людини на свободу віросповідання, яке у даному випадку включає свободу сповідувати будь-яку релігію, безперешкодно відправляти одноособово чи колегіально релігійні культури і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність, у т. ч. з використанням релігійних споруд чи культових будинків [2, 399]. Не виключається

при цьому порушення норм моралі у сфері міжконфесійних відносин, але вони не становлять основу ні родового, ні безпосереднього об'єкта злочину. Обов'язковим додатковим об'єктом виступає право власності.

Згідно з чинним КК України предметом складу злочину (ст. 298 КК України) є пам'ятки – об'єкти культурної спадщини, тоді як предметом злочину у ст. 178 КК України є релігійні споруди та культові будинки.

На думкою українського вченого В. Маркіна, культовими будинками потрібно вважати будівлі, що мають внутрішнє приміщення і спеціально слугують для задоволення релігійних (духовних) потреб людей (насамперед потреб у здійсненні богослужіння, релігійних обрядів, церемоній і процесій).

Поняття «релігійна споруда» є ширшим за обсягом, ніж поняття «культурний будинок», і охоплює останнє. Однак у кримінально-правовому розумінні (оскільки ці терміни у ст. 178 КК України вжиті альтернативно) релігійними спорудами доцільно вважати усі інші (окрім культових будинків) будівлі, спеціально призначенні для задоволення релігійних (духовних) потреб людей. Прикладом таких споруд можуть бути каплиці, жертвовники, статуї релігійних персонажів (наприклад, Діви Марії, Будди), релігійна символіка (православні чи католицькі хрести) тощо [3, 199].

Для ознак злочину, передбаченого ст. 298 КК України, запропоновані визначення релігійних споруд, культових будинків цілком прийнятні за умови, що ці об'єкти зареєстровані, відповідно до законодавства України, як пам'ятки – об'єкти культурної спадщини.

З об'єктивної точки зору злочину, передбачені статтями 178 і 298 КК України, є подібними, і виражаються у формі пошкодження або руйнування, однак положення про знищення як спосіб вчинення злочину притаманне лише ст. 298 КК України.

Більш того, на відміну, наприклад, від ст. 194 КК України, у статтях 178 і 298 КК України кримінальна відповідальність за пошкодження чи руйнування предмета злочину не обумовлюється розміром заподіяної в результаті таких дій шкоди. Кримінально карним є будь-яке пошкодження чи руйнування таких предметів.

Отже, будь-яке умисне пошкодження чи зруйнування релігійної споруди або культового будинку тягне за собою відповідальність згідно зі ст. 178 КК України, а якщо ці об'єкти є особливою історичною чи культурною цінністю й віднесені до об'єктів культурної спадщини національного або місцевого значення із занесенням до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, то таке діяння потребує додаткової кваліфікації за ст. 298 КК України.

Суміжним до ст. 298 КК України є склад злочину, передбачений ст. 252 КК України «Умисне знищенння або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду».

Основний безпосередній об'єкт цього злочину – встановлений порядок охорони, відтворення і використання об'єктів природно-заповідного фонду України, інших територій та об'єктів, взятих під охорону держави, як специфічних елементів, що мають особливий екологічний статус. Його додатковим факультативним об'єктом можуть бути життя особи або інші блага [2, 627].

Предметом злочину є: території, взяті під охорону держави; об'єкти природно-заповідного фонду.

Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року № 2456-XII дає детальну класифікацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду України. Відповідно до ст. 3 цього Закону до природно-заповідного фонду України належать:

- природні території та об'єкти – природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища;

- штучно створені об'єкти – ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної і наукової, історико-культурної цінності можуть бути загальнодержавного або місцевого значення [4].

Цікавим для нашого дослідження є те, що названий Закон, визначаючи статус цих

об'єктів, підкреслює їх особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність. Відповідно до цього такі території та об'єкти підлягають комплексній охороні, порядок здійснення якої регламентується Законом України «Про природно-заповідний фонд України» і чинним законодавством України про охорону пам'яток історії та культури [5].

Окремої уваги потребує визначення кримінально-правового статусу водно-болотних угідь міжнародного значення. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1287 статус водно-болотних угідь міжнародного значення може бути надано цінним природним комплексам боліт, заплавних лук і лісів, а також водних об'єктів – природних або штучно створених, постійних чи тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонкуватих чи солоних, у тому числі морським акваторіям, що знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду України [6]. Із змісту Постанови випливає, що вказані території можуть бути визначені в одному випадку як території та об'єкти природно-заповідного фонду, а в іншому – як території, взяті під охорону держави (тобто потребують підтримки, не передбаченої Законом України «Про природно-заповідний фонд України»).

Ще більш невизначений статус з кримінально-правової точки зору мають наукові об'єкти, що становлять національне надбання. Згідно зі ст. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 року № 174 науковим об'єктом, який становить національне надбання, визнається унікальний об'єкт, що не піддається відтворенню, втраті або руйнування якого матиме серйозні негативні наслідки для розвитку науки та суспільства. До таких об'єктів можуть бути віднесені:

- 1) унікальні об'єкти музеїв, архівних фондів, колекції, особливо цінні та рідкісні видання, інші пам'ятки історії та культури;
- 2) інформаційні фонди;
- 3) дослідні установки та обладнання;
- 4) природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, за-

казники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, інші природні території та об'єкти і штучно створені об'єкти природно-заповідного фонду, що потребують підтримки, не передбаченої Законом України «Про природно-заповідний фонд України»;

5) полігони та інші унікальні наукові об'єкти (нумерація наша. – Б.О.) [7].

Виникає щонайменше два запитання. По-перше, чи можна умисне знищення або пошкодження об'єктів, передбачених пунктами 1–3 цього переліку, вважати злочинами проти довкілля. По-друге, чи можна об'єкти, передбачені пунктами 1–3, вважати територіями, що взяті під охорону держави. Ми частково згодні з позицією українського вченого О.О. Дудорова, який в даному випадку обмежується формулюванням «полігони тощо» [2, 627]. Так, полігони як наукові об'єкти, що становлять національне надбання, мають усі ознаки предмета злочину, передбаченого ст. 252 КК України. Але так само ці ознаки мають і території, перелічені у п. 4.

Головною умовою кваліфікації діяння за ст. 252 КК України є те, що злочин повинен мати екологічний характер.

І тут у рамках нашого дослідження виникає проблема колізії норм – статті 252 і 298 КК України. Наприклад, умисне пошкодження об'єктів, які знаходяться на території Ботанічного саду Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, може кваліфікуватися і за ст. 252 КК України (Ботанічний сад ХНУ ім. В.Н. Каразіна з 1998 року є об'єктом природно-заповідного фонду України загальнодержавного значення) [8], і за ст. 298 КК України (Ботанічний сад ХНУ ім. В.Н. Каразіна створений у 1804 році і є пам'яткою садово-паркового мистецтва місцевого значення) [9]. Об'єктивно таке діяння реально спричиняє шкоду і встановленому порядку охорони, відтворення і використання об'єктів природно-заповідного фонду України, і встановленому порядку поводження з пам'ятками історії, культури або археології. Відмежування можливо переважно за суб'єктивною стороною, тобто як сприймає суб'єкт злочину посягання на предмет злочину: як на об'єкт природно-заповідного фонду чи як на пам'ятку – об'єкт культурної спадщини. Теоретично це мож-

ливо, але на практиці, на нашу думку, таке розмежування визначити дуже складно.

Ще одним суміжним складом для ст. 298 КК України є склад злочину, передбаченого ст. 297 КК України *«Наруга над могилою, іншим місцем поховання або над тілом померлого»*.

Зазначені склади мають загальний роздовий об'єкт – суспільні відносини у сфері моральності. Видовому і безпосередньому об'єктам притаманні деякі схожі риси, оскільки ці злочини спрямовані на руйнування загальноприйнятих духовних і культурних цінностей.

Наявність у діях особи складу злочину, передбаченого ст. 297 КК України, буде мати місце лише у випадку вчинення посягання на один або кілька предметів, до яких належать: могила, інше місце поховання, труп чи урна з прахом покійного, а також предмети, що знаходяться в місці поховання або на трупі.

Предметом злочину, передбаченого ст. 298 КК України, так само, як і у злочині, передбаченому ст. 297 КК України, може виступати місце поховання та предмети, що в ньому знаходяться. Для кваліфікації ж посягання за ст. 298 КК України необхідно, щоб предмет злочину був занесений до Державного реєстру нерухомих пам'яток України згідно з вимогами ч. 1 ст. 13 Закону України «Про охорону культурної спадщини» та п. 3 ст. 1 Закону України «Про охорону археологічної спадщини».

Деякі розходження має і об'єктивна сторона зазначених злочинів. Наруга над могилою або іншим місцем поховання проявляється в їхньому оскверненні (руйнуванні, розриванні, знищенні або пошкодженні надмогильних споруд, елементів благоустрою могил, нанесенні цинічних і зневажливих написів тощо) [10, 11]. Тоді як знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини не обов'язково має ознаки осквернення, хоча і не виключає його.

Крім того, об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 298 КК України, може характеризуватися також діями, що виражуються у самовільному (без відповідного дозволу) проведенні пошукових робіт на археологічній пам'ятці. Таким чином, якщо місце

поховання, на якому проводяться пошукові роботи, є археологічною пам'яткою, вказані дії належить кваліфікувати за сукупністю статей 297 та 298 КК України, якщо ні – за ст. 297 КК України як наругу над місцем поховання.

Із суб'єктивної сторони злочини, передбачені статтями 297 та 298 КК України, можуть вчинюватися лише умисно, причому в останньому випадку важливо зібрати достатні докази про те, що винний знат про належність відповідного об'єкта до культурної або археологічної спадщини.

Пам'ятки – об'єкти культурної спадщини, особливо пам'ятники, присвячені історичним подіям або постатям, часто містять у собі як невід'ємну складову державні символи. Тому ще одним складом злочину, суміжним для ст. 298 КК України, виступає злочин, передбачений ст. 338 КК України «Наруга над державними символами».

Об'єктом цього злочину є авторитет української держави, який підривається у разі посягання на державні символи як України, так і іноземної держави.

З об'єктивної сторони злочини, передбачені ст. 338 КК України, полягають у публічній нарузі над державними символами. Вираженням цього можуть бути знищення чи пошкодження прапора (герба) шляхом його спалення, ламання, розмальовування, нанесення образливих написів тощо. Подібні дії можуть становити об'єктивну сторону і злочину, передбаченого ст. 298 КК України.

Юридичним критерієм розмежування цих складів злочину виступає суб'єктивна сторона. Якщо суб'єкт злочину публічно руйнує чи пошкоджує (або розраховує на подальшу публічну реакцію на його дії) пам'ятку – об'єкт культурної спадщини, яка містить у собі державний символ, і має на меті через спаплюження такого символу підірвати авторитет держави, то таке діяння слід кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених відповідними частинами статей 338 і 298 КК України. А у випадку, коли такий суб'єкт вчиняє подібні дії, не маючи на меті публічне осквернення такого символу (наприклад, здійснюючи незаконний демонтаж металевого зображення герба держави, який є елементом пам'ятки, для здачі його в металобрухт і отримання незаконного прибутку), то таке діяння повинно бути кваліфіковано виключно за ст. 298 КК України.

Таким чином, діяльність, пов'язана з відмежуванням знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини від суміжних злочинів та вирішеннем питань його кваліфікації за сукупністю з іншими посяганнями, є складним, але необхідним етапом правозастосування, оскільки правильна кваліфікація злочинних діянь, яка досягається лише шляхом встановлення і ретельного вивчення усіх без винятку ознак їх складів, дає змогу усунути слідчі й судові помилки при розслідуванні і розгляді справ та забезпечити відповідність злочину й покарання.

Список використаних джерел:

1. Плютина Е.М. Уничтожение или повреждение имущества: проблемы квалификации и соотношения со смежными составами преступлений (По материалам судебной практики Краснодарского края): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Плютина Елена Михайловна. – Краснодар, 2005. – 199 с.
2. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [А.М. Бойко, Л.П. Брич, В.К. Грищук та ін.]; за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – [3-є вид., переробл. та доповн.]. – К.: Атіка, 2005. – 1064 с.
3. Маркін В. Предмет складів злочинів проти свободи віросповідання / В. Маркін // Вісник Львівського університету. – 2008. – Вип. 47. – С. 192–201. – (Серія юридична).
4. Про природно-заповідний фонд України: закон України від 16 червня 1992 року № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
5. Про охорону навколошнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1287 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – С. 40. – Ст. 1693.

7. Про затвердження Положення про порядок визначення наукових об'єктів, що становлять національне надбання: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 року № 174 // Офіційний вісник України – 1997. – № 8. – Т. 2. – С. 140.
8. Про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення: указ Президента України від 9 грудня 1998 року № 1341/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 49. – С. 18.
9. Пам'ятки України: історія та культура: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.com.ua/reestry/index.php?id=71>
10. Горб Н.О. Наруга над могилою: кримінально-правовий та кримінологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право і кримінологія, кримінально-виконавче право» / Н. О. Горб. – К., 2005. – 17 с.

Борис ОДАЙНИК

**ПРОБЛЕМИ ВІДМЕЖУВАННЯ ЗЛОЧИНУ,
ПЕРЕДБАЧЕНОГО ст. 298 КК УКРАЇНИ, ВІД СУМІЖНИХ ЗЛОЧИНІВ**

Резюме

Стаття присвячена дослідженню проблем, пов'язаних з кваліфікацією та відмежуванням знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини від суміжних злочинів. Даються науково обґрунтовані рекомендації щодо правильної кваліфікації злочинних діянь, суміжних до злочину, передбаченого ст. 298 КК України.

Борис ОДАЙНИК

**ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯ,
ПРЕДУСМОТРЕННОГО ст. 298 УК УКРАИНЫ, ОТ СМЕЖНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Резюме

Статья посвящена исследованию проблем, связанных с квалификацией и ограничением уничтожения, разрушения или повреждения памятников – объектов культурного наследия от смежных преступлений. Даются научно обоснованные рекомендации относительно правильной квалификации преступных действий, смежных с преступлением, предусмотренным ст. 298 УК Украины.

Borys ODAYNYK

**PROBLEMS OF DELIMITATION OF THE CRIME PROVIDED BY ARTICLE 298
OF THE CRIMINAL CODE OF THE UKRAINE FROM CLOSELY RELATED CRIMES**

Summary

The article is devoted to research of problems of qualification and delimitation of destruction or damage of memorials – objects of a cultural heritage from closely related crimes. Scientifically well-founded recommendations concerning correct qualification of criminal acts, adjacent to a crime provided by article 298 of the Criminal Code of the Ukraine are given.



Андрій ПАЛІОХ,
прокурор Шевченківського району міста Львова,
старший радник юстиції

ФОРМУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕКОНАННЯ СТАРШОГО СЛІДЧО-ОПЕРАТИВНОЇ ГРУПИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ОСОБЛИВО СКЛАДНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ

Ключові слова: внутрішнє переконання; вільна оцінка доказів; слідчо-оперативна група.

Одним із актуальних наукових напрямів теорії і практики кримінального процесу є поглиблена розробка проблем внутрішнього переконання слідчого та членів слідчо-оперативної групи (далі – СОГ), його ролі у прийнятті процесуальних рішень на стадії досудового слідства.

Окрім аспектів проблеми внутрішнього переконання досліджувались у юридичній літературі протягом тривалого часу. Деякі її моменти розглядалися ще у працях таких відомих юристів XIX століття, як О.Ф. Коні, І.Я. Фойницький та інших. Значна увага питанням формування внутрішнього переконання суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності, його значенню при оцінці доказів і прийнятті процесуальних рішень приділялась у працях знаних фахівців у галузі кримінально-процесуального права України Ю.М. Грошового, А.І. Дубинського, М.М. Михеєнка. Дано проблема досліджувалась у контексті розслідування кримінальної справи слідчим одноособово. Щодо особливостей формування внутрішнього переконання слідчого як старшого СОГ, то такі дослідження практично не проводились або були поодинокими і не відображали усіх спірних питань.

Внутрішнє переконання у юридичній літературі розглядається в різних аспектах: як метод, спосіб чи принцип оцінки доказів або як її результат; деякі автори розглядають внутрішнє переконання як єдність усіх чи кількох перелічених ознак.

Аналізуючи поняття «внутрішнє переконання» як елемент процесуального інституту

оцінки доказів, можна дійти висновку, що воно тісно пов'язане з поняттям «вільна оцінка доказів». Вільна оцінка доказів спочатку виникла в межах становлення змагального процесу під час судової реформи 1864 року у суді присяжних і означала непідзвітність присяжних у питаннях висновків про доведеність або не доведеність фактів, звільняючи тим самим їх від обґрунтування рішення. Проте в Статуті кримінального судочинства 1864 року таке широке розуміння цього принципу не було відображеного. Уньому зазначалося, що докази оцінюються «за внутрішнім переконанням суддів, яке засноване на сукупності обставин, виявлених при провадженні слідства і суду».

У літературі також вживается поняття «оцінка доказів за внутрішнім переконанням». Окрім дослідники звертають увагу на неприпустимість змішування оцінки за внутрішнім переконанням і вільної оцінки, оскільки останнє полягає нібито «... в незалежності оцінки від конкретних фактичних даних і об'єктивних властивостей явищ» [1, 181]. Такий підхід до вільної оцінки доказів прийнятий для раннього змагального процесу за участю суду присяжних і не враховує, що суть вільної оцінки доказів становить внутрішнє переконання; принцип вільної оцінки доказів тотожний принципу оцінки доказів за внутрішнім переконанням, оскільки саме можливість оцінити докази вільно, за своїм переконанням, і є критерієм вільної оцінки доказів, відрізняючи її від системи формальних доказів.

Внутрішнє переконання як центр, основа оцінки доказів властиве кримінальному процесу з моменту ухвалення судових статутів 1864 року (статті 119, 776 і 804 Статуту кримінального судочинства). Відповідно, в центрі уваги таких дореволюційних учених-процесуалістів, як С.І. Вікторський, М.В. Духовний, С.В. Познишев, Н.Н. Розін, Д.Г. Тальберг, І.Я. Фойницький стояли питання про те, що ж являє собою внутрішнє переконання і яким є його місце та роль у кримінально-процесуальному доказуванні. Питання це однозначно не вирішено й донині.

У науковій літературі (П.С. Пороховщиков, В.Ф. Бохан, Ю.М. Грошевий) вказувалося на неспроможність та надмірність терміна «внутрішнє переконання» [2, 46; 3, 19–20], проте він семантично й процесуально значущий саме в єдності двох слів, що його складають: «внутрішнє» і «переконання». Завдяки цьому даний термін підкреслює неприпустимість визначення формальних переваг і наперед встановленої сили доказів. Як слушно зазначав М.С. Строгович, внутрішнє переконання – це «... відмова від «зовнішнього переконання» суддів, що характеризує систему формальних доказів» [4, 185].

У загальновживаному значенні під *переконанням* розуміють: 1. Дію за значенням *переконати, переконувати*. 2. Тверду впевненість, певність у чому-небудь; віру у щось. 3. Тверду, міцно усталену думку про що-небудь, погляд на щось [5, 913]. Слово «*переконувати*» означає: «1. Доводити що-небудь комусь, змушувати кого-небудь повірити у щось, погодитися з ким-, чим-небудь» [5, 913]. Тому внутрішнє переконання традиційно розглядається, по-перше, як пізнавальна розумова, психічна діяльність суб'єктів оцінки доказів і, по-друге, результат такої оцінки [6, 139].

Особливий інтерес викликає питання про предмет внутрішнього переконання. Часто до нього відносять відшукувані факти. Так, посилаючись на статті 119 і 766 Статуту кримінального судочинства Російської імперії, І.Я. Фойницький указував, що внутрішнє переконання повинно бути засноване на розгляді і обговоренні всіх обставин, що є у справі [7, 189–192]. Надалі цей підхід

було сприйнято радянською науковою, втілено в законі і згодом успадковано українським законодавством.

Відповідно до ст. 67 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України) суд, прокурор, слідчий і особа, яка провадить дізнатання, оцінюють докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтуються на всебічному, повному й об'єктивному розгляді усіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом. Тобто КПК України закликає суб'єктів кримінально-процесуального доказування оцінювати докази, опираючись на внутрішнє переконання, засноване на дослідженіх обставинах.

Отже, проаналізуємо визначення оцінки доказів за внутрішнім переконанням. Оцінці за внутрішнім переконанням підлягають не обставини, оскільки вони, як фрагменти об'єктивної дійсності, не мають ознак допустимості, достатності, не оцінюються з позиції достовірності, а відображуються у свідомості або на матеріальних носіях, тобто доказах. Оцінка доказів за внутрішнім переконанням – це насамперед встановлення відносності, допустимості, достовірності доказів, їх значення для справи і з'ясування того, чи можна сукупність цих доказів покласти в основу висновків у справі. І при цій оцінці докази повинні зіставлятися не просто з обставинами справи, оскільки обставини можуть бути відомі з непроцесуальних джерел, а з обставинами, що належним чином встановлені й відображені у матеріалах справи, тобто з доказами.

Разом із тим необхідно враховувати, що при оцінці доказів як відображені тієї або іншої обставини як відносної, допустимої, достовірної і достатньої, внутрішнє переконання відображає і упевненість у доведеності обставини. Таким чином, внутрішнє переконання в кримінальному процесі виявляється на двох рівнях рефлексії: оперуючи з відображеними у свідомості оцінюючого суб'єкта доказами, можна дійти висновку про наявність або відсутність у них передбачених законом властивостей і, як наслідок, оцінити доведеність обставин як відображених в доказах фрагментів об'єктивної дійсності.

Внутрішнє переконання формується за відсутності усталених правових критеріїв:

закон, на відміну від системи формальних доказів, не дає чітких орієнтирів, які докази відносні, а які ні; що вважати більш достовірним, а що – менш. Це проте не означає, що внутрішнє переконання як психічна діяльність не підвладна праву. Вже сам факт закріплення в КПК України принципу вільної оцінки доказів (ст. 67) спростовує таке твердження. Законодавче регулювання внутрішнього переконання служить перепоною для його переродження в беззаконня.

Внутрішнє переконання, таким чином, не слід трактувати як несвідоме та довільне, оскільки при його формуванні й вираженні орган дізнання, слідчий, прокурор і суд повинні керуватися законом. Закон визначає основу формування внутрішнього переконання: коло обставин, що підлягають оцінці при провадженні у кримінальній справі (ст. 64 КПК України). Закон указує, за допомогою яких саме засобів встановлюються обставини, що входять у предмет доказування (ч. 2 ст. 65 КПК України); закріплює і робить обов'язковими правила оцінки доказів; встановлює обмеження у формуванні внутрішнього переконання (презумпція невинності та деякі інші принципи кримінального судочинства); вводить спеціальні гарантії свободи і незалежності внутрішнього переконання суб'єктів, які оцінюють докази (незалежність суддів, наділення слідчого процесуальною самостійністю, право прокурора відмовитися від обвинувачення і т.д.). Нарешті, закон встановлює обов'язкові реквізити процесуальних документів, у яких відображається внутрішнє переконання як результат оцінки, зобов'язує зазначати в них конкретні підстави, виходячи з яких ті або інші докази, джерело або спосіб отримання й використання їх прийняті або знехтувані.

Вираження внутрішнього переконання, всупереч вказаним нормативним розпорядженням, тягне за собою прийняття незаконного рішення у кримінальній справі, що є недопустимим.

Те, що внутрішнє переконання підлягає правовому регулюванню, не означає проте його жорсткої правової регламентації (за винятком вираження внутрішнього переконання як результату оцінки в рішенні). Не слід змішувати, як це робить Ю.М. Грошевий

[3, 10], оцінку доказів за внутрішнім переконанням у процесі доказування фактичних обставин справи і оціночну діяльність правоозастосовця при встановленні юридичного значення виявлених фактів. У останньому випадку слідчий, орган дізнання, прокурор і суд на підставі сформованого внутрішнього переконання з приводу встановлених обставин «підбирають» в законі відповідне положення, що якнайповніше охоплює всі елементи складу злочину. Така «кримінально-правова оцінка» – кваліфікація – здійснюється не за внутрішнім переконанням оцінюючого суб'єкта, оскільки кримінальний закон практично не залишає для нього простору, чітко визначаючи початковий етап оцінки та її результат, указуючи, які саме відомості необхідно оцінити й пропонує вибрати одну із готових оцінок діяння, що вже містяться в законі.

При дослідженні особливостей формування внутрішнього переконання старшого СОГ під час розслідування особливо складної кримінальної справи необхідно з'ясувати можливості законодавчого визначення такої організаційної форми розслідування кримінальних справ, а також особливості формування внутрішнього переконання у зв'язку із прийняттям важливих рішень, зокрема притягнення як обвинуваченого та складення обвинувального висновку.

Згідно із ст. 119 КПК України, якщо розслідування особливо складної справи доручається декільком слідчим, то про це зазначається в постанові про порушення справи або виносиється окрема постанова. Один із цих слідчих призначається старшим; він приймає справу до свого провадження і безпосередньо керує діями інших слідчих. Постанова про призначення в справі декількох слідчих оголошується обвинуваченому. Як бачимо, зі змісту цієї норми можна зробити висновок тільки про можливість створення групи слідчих (слідчої бригади) для розслідування особливо складних кримінальних справ. Слід зазначити, що в кримінально-процесуальному законі немає жодної норми щодо процесуального визначення слідчо-оперативних груп.

Слідча практика давно підтвердила життездатність СОГ як однієї із дієвих органі-

заційних форм розслідування кримінальних справ.

Особливості слідчо-оперативних груп полягають у тому, що їх діяльність нині регламентується відомчими нормативними актами; до їх складу крім слідчих включаються працівники органів дізнатання, а інколи інші спеціалісти; в ході діяльності використовуються не тільки процесуальні можливості слідчих – оперативно-розшукові заходи можуть здійснюватись і оперативними працівниками органів дізнатання.

На нашу думку, основним критерієм необхідності створення СОГ для розслідування особливо складних кримінальних справ є потреба в оперативному супровожденні з боку працівників органів дізнатання, які можуть здійснювати оперативно-розшукові заходи.

Звичайно, для полегшення організаційних питань, пов’язаних зі створенням СОГ, необхідно закріпити норму в КПК України. На нашу думку, вона повинна бути наступного змісту:

«Провадження у особливо складних кримінальних справах, де необхідне оперативно-розшукове забезпечення з боку органів дізнатання, може бути доручено слідчо-оперативній групі (СОГ), і про це виноситься окрема постанова прокурора.

У постанові про створення слідчо-оперативної групи повинні міститись дані про склад учасників слідчо-оперативної групи та призначено старшого. Старшим СОГ призначається особа із числа слідчих, який має великий практичний досвід слідчої роботи.

Старший слідчо-оперативної групи здійснює керівництво діяльністю СОГ та приймає рішення про прийняття справи до провадження, про притягнення як обвинуваченого, про закінчення кримінальної справи, про закриття кримінальної справи, а також інші рішення, визначені цим Кодексом, та складає обвинувальний висновок.

Старший СОГ вправі брати участь у проведенні слідчих дій іншими слідчими членами СОГ, особисто проводити слідчі дії.

Члени СОГ виконують вказівки старшого СОГ у межах повноважень, які їм надані законом».

Проаналізувавши проблему внутрішнього переконання старшого СОГ та можли-

вість її нормативного закріплення в законі, також необхідно дослідити особливості формування внутрішнього переконання старшого СОГ на підставі даних кримінальної справи, які зібрані іншими членами групи.

Внутрішнє переконання старшого СОГ формується на підставі пізнання обставин справи. Воно може бути як безпосереднім, так і опосередкованим.

Недоступність для безпосереднього сприйняття слідчим чи старшим СОГ події злочину давала змогу деяким авторам стверджувати, що в судовому дослідженні взагалі відсутня можливість сприйняття без опосередкованої ланки між відчуттям і об’єктивною реальністю, тобто можливість безпосереднього чуттєвого сприйняття [8, 3]. Ми вважаємо, що визначені (навіть обмежені) елементи предмета доказування (наприклад, матеріальні сліди і предмет злочинного посягання, знаряддя та засоби вчинення злочину) роблять можливим безпосереднє сприйняття при судовому дослідженні. Твердження, що елементи безпосереднього сприйняття мають місце в ході розслідування слідчим справи про вчинення в минулому злочину, підтримується М.С. Строговичем, В.Я. Дороховим, В.С. Ніколаєвим та іншими авторами [9, 90].

Наведені положення досить важливі для з’ясування особливостей процесу пізнання в разі бригадного методу розслідування. Як уже зазначалось, слідчий, працюючи самостійно, особисто досліджує всі доступні безпосередньому сприйняттю фактичні обставини злочину. При розслідуванні справи СОГ не всі її члени, в тому числі й старший СОГ, мають таку можливість, оскільки в групі існує визначений розподіл праці, і кожний із учасників СОГ має свою ділянку роботи.

Наприклад, розслідуючи справу про вбивство, слідчий виїжджає на місце події, оглядає труп, виявляє і фіксує сліди, накопичує досить важливі для наступного розслідування факти. Таке безпосереднє сприйняття слідів злочину і обставинки, в якій його було вчинено, недоступне іншим учасникам групи, які потім включаються в розслідування як члени створеної вже після огляду місця події СОГ.

Відсутність безпосереднього сприйняття слідів злочину членами групи необхідно

компенсувати. Ми вважаємо, що всі учасники СОГ, діяльність яких, в кінцевому підсумку, направлена на пізнання злочину, що утворює предмет доказування, повинні бути повно та всебічно поінформовані про результати слідчих дій своїх колег, які безпосереднього сприймали певні факти й обставини, що стосуються розслідуваного злочину.

Повне та всебічне знання всіма членами групи усіх відомих обставин справи – необхідна умова активної й повноцінної їх участі в розслідуванні, тому що відсутність безпосереднього сприйняття певних (особливо – важливих) обставин злочину шодить побудові версій та їх перевірці. Саме тому повноцінна діяльність СОГ можлива лише за умови добре організованої взаємної інформованості між усіма її членами. Це дасть можливість виключити випадки відмінностей внутрішнього переконання члена групи від внутрішнього переконання старшого СОГ.

Звичайно, інформаційний процес пізнання в даному випадку буде мати опосередкований характер. Він опосередковується ще більше, якщо інформація передається від одного слідчого до іншого чи оперативного працівника, кожний із яких безпосередньо не сприймав змісту інформації, яка містить дані про фактичні обставини, а отримав їх з того чи іншого джерела. У даному випадку має місце нібито подвійне опосередкування: отримання даних з будь-якого джерела (перша опосередкова ланка, якщо не враховувати самого джерела, перший «канал зв'язку» за термінологією теорії інформації [10, 28]) і передача відомостей у вигляді спеціально обробленої інформації іншому члену групи (другий «канал зв'язку», також опосередковуючий сприйняття фактичних даних слідчим, який особисто не проводив відповідні слідчі чи процесуальні дії).

Особливість формування внутрішнього переконання старшого СОГ при оцінці доказів, які зібрані іншими членами слідчо-оперативної групи, полягає в тому, що вона

відбувається опосередковано через сприйняття інформації, наданої особою, яка безпосередньо отримала ці дані.

На підставі викладеного вище вважаємо, що постанову про притягнення як обвинуваченого повинен виносити слідчий – старший СОГ. Під час винесення такої постанови слідчий – старший СОГ повинен дійти внутрішнього переконання про достатність доказів, що вказують на вчинення певною особою злочину. Тобто повинні бути виконані вимоги ст. 131 КПК України.

Аналогічно рішення про оголошення щодо закінчення досудового слідства у кримінальній справі приймається старшим СОГ. Про таке рішення, як і про притягнення як обвинуваченого, слід повідомити усіх членів СОГ.

Що ж стосується обвинувального висновку, то він також повинен складатись старшим СОГ, а інші слідчі мають надавати йому допомогу.

Отже, формування внутрішнього переконання у старшого СОГ здійснюється на підставі аналізу фактичних даних у кримінальній справі, що зібрані не тільки безпосередньо ним, а й представлени іншими членами СОГ. Ці дані повинні бути ретельно досліджені слідчим, оцінені ознаки доказів. Тому внутрішнє переконання відіграє найважливішу роль під час оцінки обставин справи, оскільки дає змогу встановити достатність зібраних доказів для висновку про наявність у об'єктивній дійсності факту. Внутрішнє переконання виконує подвійне завдання: переведення із об'єктивного в суб'єктивне (психологічне ставлення суб'єктів) та із суб'єктивного в об'єктивне (результат пізнання опосередковується внутрішнім переконанням). Усі важливі рішення у кримінальній справі (притягнення як обвинуваченого, закінчення досудового слідства у кримінальній справі, закриття кримінальної справи) та складення обвинувального висновку повинні здійснюватись слідчим – старшим СОГ.

Список використаних джерел:

1. Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания / Фаткуллин Ф.Н. [науч. ред. Я.С. Аврах; 2-е изд., доп.]. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1976. – 206 с.
2. Бахан В.Ф. Формирование убеждений суда / Бахан В.Ф. – Минск: Изд-во БГУ им. В.И. Ленина, 1973. – 159 с.
3. Грошевої Ю.М. Проблемы формирования судебного убеждения в уголовном судопроизводстве / Грошевої Ю.М. – Х.: Изд-во при Харьковском гос. ун-те издательского объединения «Вища школа», 1975. – 144 с.
4. Строгович М.С. Теория доказательств в уголовном процессе // Строгович М.С. Избранные труды: в 3 т. /ред. кол.: В.М. Савицкий (пред.) и др.; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М.: Наука, 1991. – Т. 3. – 299 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [укл. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
6. Ратинов А.Р. Судебная психология для следователей: учеб. пособ. / Ратинов А.Р. – М.: НИ и РИО, 1967. – 290 с.
7. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства / Фойницкий И.Я. – СПб, 1996. – Т. 2 / общ. ред., послесловие, примечания и краткие биографические сведения А.В. Смирнова. – 606 с.
8. Гродзинский М.М. Улики в советском уголовном процессе: научные труды ВИОН / Гродзинский М.М. – М., 1944. – Вып. VII. – 123 с.
9. Строгович М.С. О рациональном и эмоциональном в судебном исследовании / М.С. Строгович // Советское государство и право. – 1959. – № 5. – С. 89–95.
10. Трусов А.И. Судебное доказывание в свете идей кибернетики / А.И. Трусов // Вопросы кибернетики и права. – М., 1967. – С. 20–35.

Андрій ПАЛЮХ

**ФОРМУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕКОНАННЯ СТАРШОГО
СЛІДЧО-ОПЕРАТИВНОЇ ГРУПИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ
ОСОБЛИВО СКЛАДНОЇ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ**

Резюме

Висвітлюються особливості формування внутрішнього переконання старшого слідчо-оперативної групи під час розслідування особливо складної кримінальної справи. Формування внутрішнього переконання у старшого слідчо-оперативної групи здійснюється на підставі аналізу фактичних даних у кримінальній справі, зібраних не тільки безпосередньо ним, а й наданих іншими її членами.

Andrey PALYUKH

**ФОРМИРОВАНИЕ ВНУТРЕННЕГО УБЕЖДЕНИЯ СТАРШЕГО
СЛЕДСТВЕННО-ОПЕРАТИВНОЙ ГРУППЫ В ХОДЕ РАССЛЕДОВАНИЯ
ОСОБО СЛОЖНОГО УГОЛОВНОГО ДЕЛА**

Резюме

Освещаются особенности формирования внутреннего убеждения старшего следственно-оперативной группы в ходе расследования особо сложного уголовного дела. Формирование внутреннего убеждения у старшего следственно-оперативной группы осуществляется на основании анализа фактических данных по уголовному делу, собранных не только непосредственно им, но и предоставленных другими ее членами.

Andriy PALYUKH

**THE FORMATION OF INTERNAL BELIEF OF THE INVESTIGATORY OPERATIVE GROUP
HEAD DURING THE INVESTIGATION OF PARTICULARLY DIFFICULT CRIMINAL CASE**

Summary

The article is devoted to the special features of the investigatory operative group head internal belief formation during the investigation of particularly difficult criminal case. It is based on the analysis of the criminal case facts which were collected not directly by him but also by other group members.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД



Кристинэ ТУМАНЯН,
кандидат юридических наук,
заместитель директора,
заведующая кафедрой
уголовного процесса и криминалистики
Школы прокуратуры Республики Армения

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Ключевые слова: коррупция; предупреждение коррупции; субъект предупредительного воздействия.

Человечество давно уже осознало, что бороться с преступностью только с помощью карательных мер невозможно. Истинной целью правоохранительной деятельности любого государства и общества является предупреждение преступлений и иных правонарушений. Но прежде чем обратиться к исследованию проблем предупреждения коррупции, кратко осветим вопросы борьбы с коррупцией в Республике Армения.

Борьба с коррупцией в стране была официально провозглашена в 2001 году – с момента создания комиссии во главе с премьер-министром Республики Армения Андраником Маргарианом, координирующей разработку антикоррупционных правительственные программ [1]. В 2002 году группа местных и иностранных экспертов в рамках гранта, предоставленного правительству Республики Армения Всемирным банком, разработала проект национальной Антикоррупционной стратегии*. С января 2004 года страна стала членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) Совета Европы [2].

8 июня 2004 года и 8 декабря 2004 года Национальное Собрание Республики Армения ратифицировало соответственно две Конвенции Совета Европы: «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» [3]. Страна была также включена в программу Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) «Стамбульский антикоррупционный план действий» [4], разработанную для 8 бывших советских республик – Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Киргизстана, России, Таджикистана и Украины. Помимо этого, в мае 2005 года Армения подписала Конвенцию ООН «Против коррупции», которую Национальное Собрание Республики Армения ратифицировало в октябре 2006 года. В ноябре 2006 года Европейский Союз и Республика Армения подписали План действий для Армении в рамках Программы «Европейская политика соседства», в котором борьба с коррупцией включена в число особо приоритетных сфер [5]. Таким образом, она стала субъектом международного мониторинга по оценке соответствия страны международным стандартам борьбы с коррупцией.

Как уже отмечалось, при борьбе с коррупцией важную роль играет предупреждение этого социального зла, а именно: система мер государственного и общественного

* Хотя в начале 2003 года такой проект был готов, власти отложили его утверждение из-за предстоящих президентских и парламентских выборов, которые прошли соответственно в феврале-марте и мае 2003 года.

воздействия на детерминанты коррупции с целью их последующей нейтрализации.

При этом следует учитывать, что проблема коррупции, беспрецедентного разрастания ее масштабов является закономерным следствием происходящих в обществе экономических и политических процессов, характеризующихся политической нестабильностью, экономическим упадком, дефектами в правовой системе, общим снижением уровня морали, ослаблением системы социального контроля. В этой связи очевидно, что антикоррупционная политика должна учитывать многообразие причин и условий коррупции и включать как меры общей профилактики, нацеленные на устранение или ослабление причин преступности в целом, так и специальные мероприятия, имеющие целью устранение криминогенных факторов, способствующих совершению подобного рода деяний [6].

Таким образом, меры предупреждения коррупции заключаются в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных действий государства и общества по устраниению детерминантов, порождающих коррупцию и способствующих возникновению этого явления в различных сферах жизни.

Предупреждение коррупционной преступности в наиболее общих чертах предполагает:

- корректировку хода экономических реформ, усиление их социальной направленности;
- переход к реальным и реализуемым бюджетам;
- совершенствование налогового законодательства;
- обеспечение четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;
- повышение нравственного, материального и культурного уровня населения;
- привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией с целью воспитания правового и гражданского сознания, получения навыков антикоррупци-

онного поведения (здесь особая роль отводится средствам массовой информации (СМИ), которые должны пропагандировать антикоррупционную политику) [6].

Специальное предупреждение коррупционной преступности предполагает совершенствование соответствующего законодательства и правоприменительной практики, более четкую регламентацию прав и обязанностей должностных лиц, а также методическое обеспечение управленческой деятельности [6].

Субъектами предупредительного воздействия на коррупцию в криминологии считается совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, представителей общественных организаций и граждан, целенаправленно осуществляющих на различных уровнях и в различных масштабах руководство и планирование мероприятий по предупреждению коррупции, управление этими мероприятиями либо их непосредственную реализацию или обеспечение [7, 177].

Для одних субъектов функция предупреждения коррупции является лишь вспомогательной, для других – одной из основных. В связи с этим субъекты предупреждения коррупции можно условно разделить на две самостоятельные группы: государственные и негосударственные. Однако данную классификацию субъектов предупредительного воздействия на коррупционное поведение нельзя считать исчерпывающей. На наш взгляд, ее следует дополнить еще одной группой субъектов предупреждения различных видов преступного и иного противоправного поведения – международными организациями. Они вносят существенный вклад в разработку, принятие и внедрение в законодательную и правоприменительную деятельность различных государств, в том числе и Армении, унифицированных правовых основ предупреждения коррупционного поведения в сфере социального управления.

Предупреждение коррупционных правонарушений является обязанностью всех органов государственной власти и местного самоуправления, их учреждений и должностных лиц, администраций всех предпри-

ятий и иных организаций. Существует определенная совокупность органов, деятельность которых в той или иной мере направлена на противодействие коррупции. Таковыми являются [8, 233–234]:

1. Совокупность политических государственных структур (Президент, Парламент, Правительство, а также создаваемые при них формирования: советы, комиссии – совещательные, консультативные органы).

2. Органы местного самоуправления (общины) и органы власти на губернском уровне (марзпетараны).

3. Правоохранительные органы, которые в рамках своей компетенции принимают меры по выявлению и предупреждению коррупционных деяний, их детерминантов, а также привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

4. Подразделения (структуры) в составе правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с коррупционными правонарушениями внутри самих правоохранительных органов.

5. Международные специализированные организации и иные структуры, осуществляющие борьбу с коррупцией в рамках содействия национальным правоохранительным органам.

Президент и правительство Республики Армения определяют основные направления правоохранительной деятельности, разрабатывают и утверждают программы борьбы с коррупцией и с этой целью создают необходимые управленческие и консультативные структуры.

Национальное Собрание Республики Армения формирует законодательную базу для предупреждения и противодействия коррупции, создает временные комиссии для изучения способствующих ей условий и причин и разработки предложений по совершенствованию законодательства страны в сфере правового обеспечения противодействия этому негативному явлению.

Важной стратегической структурой по противодействию коррупции является Совет Безопасности Республики Армения. В его полномочия входят организация и координация разработки общей стратегии в облас-

ти внутренней политики страны, организация подготовки республиканских программ обеспечения безопасности, осуществление контроля за их реализацией и другие функции [8].

Указом Президента Республики Армения от 2 июня 2004 года № 100 создан Совет по борьбе с коррупцией, утвержден его состав и полномочия. При совете работает мониторинговая комиссия по реализации антикоррупционной программы.

В соответствии с Конституцией Республики Армения определенным кругом полномочий по противодействию коррупции наделены органы местного самоуправления и региональные органы государственной власти. Указанные органы, входящие в систему субъектов антикоррупционной политики на региональном уровне, правомочны осуществлять также меры по предупреждению коррупционных правонарушений.

Субъектами антикоррупционной политики, непосредственно осуществляющими борьбу с коррупционными преступлениями в пределах своей компетенции, являются правоохранительные органы. Вместо создания новых специализированных структур правительство Армении избрало путь усиления существующих правоохранительных органов. В стране нет также специальных правовых и процедурных механизмов для расследования и уголовного преследования сугубо коррупционных преступлений. Ими занимаются прокуратура, полиция и служба национальной безопасности, таможенные органы, налоговая служба, военная полиция, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и следствия. Координацию деятельности субъектов антикоррупционной политики, осуществляющих борьбу с коррупционными преступлениями, проводит прокуратура Республики Армения.

В сфере предупреждения коррупции значительную роль играют официальные международные межправительственные организации и образуемые ими специализированные институты (органы и учреждения). К таковым прежде всего относятся Организация Объединенных Наций, а также ее

органы и специализированные учреждения, что непосредственно вытекает из правового статуса ООН и возложенных на нее задач.

Основным документом, устанавливающим правовые основы противодействия коррупции, является Конвенция ООН «Против коррупции», принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года. Конвенция обеспечивает надежную основу для борьбы с коррупцией во всем мире. В центре ее внимания – превентивные меры, уголовная ответственность за коррупцию и правоприменение, международная коррупция, возмещение ущерба, техническое содействие и обмен информацией, а также механизмы имплементации установленных Конвенцией норм. Кроме того, Комитетом по контролю над наркотиками и предупреждению преступности в июне 2001 года подготовлен для использования государствами антикоррупционный набор инструментов под названием «Глобальная программа против коррупции».

Особое место среди субъектов предупреждения коррупции занимают средства массовой информации, если, конечно, они осознают свое место и роль в борьбе с этим явлением. СМИ способны оказывать позитивное влияние на социально-психологический климат в обществе и целенаправленно воздействовать как на общественное мнение, так и на поведение конкретного человека.

Журналистские расследования и публичные разоблачения в СМИ высших должностных лиц, имевшие место в самых богатых государствах мира, превратили коррупцию в один из важнейших вопросов их внутренней политики. Подобные публикации, как правило, получали поддержку граждан и консолидировали общественность на более последовательные шаги по преодолению коррупции. Однако журналисты должны не только обнаруживать факты проявления коррупции, но и адекватно их интерпретировать, беспристрастно и ответственно освещать антикоррупционные инициативы.

Что же касается гражданского общества Армении в целом, то о предупреждении

коррупции отдельными физическими лицами можно сказать немного, поскольку их влияние на нее на современном этапе минимально.

Безусловно, развитое гражданское общество является важнейшим средством контроля над функционированием органов государственной власти и, соответственно, сдерживания коррупции. Однако демократические институты в стране еще довольно слабые, а рыночные механизмы недостаточно крепки для обеспечения социально-экономической справедливости.

Институты гражданского общества в Армении сталкиваются с непреодолимыми трудностями в обеспечении надлежащего финансирования, доступа к информации, что мешает их независимой и эффективной деятельности. При этом следует учитывать, что народ не может и не хочет довольствоваться лишь участием в выборах, а со всей очевидностью желает принимать более активное участие в государственной жизни, что следует всячески поощрять. Общественность обладает всеми возможностями, знаниями и связями для оказания необходимого содействия в реализации правительственные программ по борьбе с коррупцией. Общество крайне заинтересовано в этом, поскольку именно отдельные граждане становятся жертвами коррупции, когда попираются их права и свободы. В современных условиях от государственных структур требуется четкое восприятие общественности как могучей силы, заинтересованной в решении проблем коррупции, безотлагательной разработке и принятии законодательной базы, предоставляющей необходимое пространство для функционирования общества, включая свободу слова и объединений, а также возможность беспрепятственного образования и деятельности неправительственных организаций. Более того, очевидна необходимость в содействии формированию системы наблюдательных общественных комитетов для предупреждения преступлений коррупционной направленности [8, 255–258; 9, 17–21].

Следует отметить, что практика привлечения рядовых членов общества в качестве независимых участников временных наблю-

дательных комитетов успешно применяется во многих странах*.

В стране достигнуты определенные успехи в предупреждении коррупции. Так, на методы предупреждения коррупции главным образом были ориентированы Антикоррупционная стратегия и осуществление программ данной стратегии (АСОПС) 2003–2007 годов Республики Армения. Некоторые характерные мероприятия АСОПС касались устранения пробелов и противоречий в законодательстве путем экспертизы законных проектов и выявления коррупционных рисков, совершенствования возможностей органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, их профессиональных навыков, а также улучшения механизма оплаты труда и социальной обеспеченности работников правоохранительных органов и т.д.

В рамках АСОПС 2003–2007 годов с целью предупреждения коррупции были приняты более чем 50 законов и подзаконных актов, сформированы основные структуры борьбы с коррупцией, приняты и ратифицированы основополагающие международные конвенции и договоры (соглашения) о борьбе с коррупцией. Армения сотрудничала с наиболее авторитетными международными организациями в борьбе с коррупцией. В результате дополнений к Конституции Республики Армения были уточнены деятельность и полномочия всех ветвей власти, осуществлена институционализация и усовершенствование в правовой сфере:

- Законом Республики Армения «О прокуратуре» разграничена надзорная деятельность за законностью предварительного следствия и деятельность органов, осуществляющих предварительное следствие;

- установлены гарантии независимости и гласности прокурорской деятельности;

- приведены в соответствие с международными конвенциями понятия: должностные лица, субъекты коррупционных правонарушений и размеры наказания;

- на законодательном уровне установлены органы, осуществляющие ОРД, их права и обязанности, а также надзор за их деятельностью;

- повышен уровень профессиональной квалификации сотрудников правоохраните-

тельных органов и расширены их возможности в борьбе с коррупцией;

- принятие Закона Республики Армения «Об адвокатуре» способствовало формированию принципа состязательности в судебных разбирательствах.

Однако, несмотря на указанные достижения, в стране существует и ряд проблем, пробелов и нерешенных вопросов в области предупреждения коррупции.

Следует отметить, что на сегодняшний день в Армении нет специального закона, направленного на противодействие коррупции. Так, проект Закона Республики Армения «О предупреждении коррупции» был подготовлен еще в 1999 году экспертной группой во главе с С.Ш. Цагикяном**, в него был внесен ряд изменений и дополнений. Однако названный Закон до сих пор не обсужден в Национальном Собрании Республики Армения.

* Например, в Новой Зеландии после массовой национальной кампании протеста за спасение озера Манапури от губительного использования его для получения электроэнергии парламент страны принял Закон об образовании комитета «Хранителей озера». Он наделен полномочиями контролировать процесс использования озера в указанных целях, а также полномасштабным правом проведения консультаций по этой проблеме. Широкие возможности общественности целенаправленно используются Независимой комиссией по борьбе с коррупцией, в структуре которой существует отдел по связям с общественностью и консультационные комитеты, имеющие четко обозначенные соответствующие функции. В ряде стран наблюдательные общественные комитеты как установившиеся институты с участием граждан обеспечивают поддержку «защитных сил» государства. В Австралии специалисты привлекаются в инспекции по проверке техники безопасности, а в Новом Южном Уэльсе массовые группы потребителей содействуют контролю за определением качества товаров.

** Цагикян Степан Шантович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного и уголовно-процессуального права Российской-Армянского (Славянского) университета. Он был одним из первых, кто в 80-х годах XX столетия научно обосновал проблемы общественной опасности и причины распространенности коррупции в коммунистических странах.

Что же касается АСОПС 2009–2012 годов, то она подчеркивает важность прозрачности, гласности и отчетности в деятельности органов государственной власти в борьбе с коррупцией. В частности, внимание акцентируется на: распределении деятельности между органами государственной власти; их структурном усовершенствовании; определении качественных стандартов для работников органов государственной власти; развитии возможностей их администрации; внедрении систем оценки эффективности работы; улучшении системы социального страхования и оплаты труда госслужащих; законодательном регулировании столкновения интересов и поведения государственных и муниципальных служащих; определении стандартов качества предоставления общественных услуг, их соответствия международным стандартам и передовому опыту; порядке и процессе оказания общественных услуг, оценке уровня восприятия и удовлетворенности граждан; качестве данных услуг, совершенствовании порядка осуществления надзора (контроля) за деятельностью государственных органов; обеспечении эффективного сотрудничества между государственными органами.

С целью проведения эффективной профилактической политики, мониторинга, сотрудничества уполномоченных органов по борьбе с коррупцией в Республике Армения, в соответствии с АСОПС 2009–2012 годов, предлагается создать структурное подразделение предупреждения коррупции, деятельность которого будет направлена на разработку и проведение антикоррупционной стратегии.

Основными направлениями деятельности указанного органа будут:

– организация и осуществление работ по разработке антикоррупционной стратегии и программы осуществления ее мероприятий;

приятий, мониторинг и оценка программы, периодическое обновление, обобщение отчетов о продвижении программы;

– организация исследований и запросов об уровне, видах и распространенности коррупции;

– получение и анализ сведений от государственных органов и органов местного самоуправления; организация и осуществление исследований коррупционных рисков в различных областях;

– подготовка заключений о разработках отдельными органами государственной власти проектов программ коррупционных рисков;

– организация образовательно-просветительных и антикоррупционных мероприятий, антикоррупционной агитации, информация общественности о мерах по борьбе с коррупцией, в том числе и посредством электронных сайтов;

– организация тематических курсов по-вышения квалификации работников частного сектора и государственных исполнительных органов по борьбе с коррупцией;

– обеспечение сотрудничества с международными организациями, осуществляющими борьбу с коррупцией, подготовка отчетов, докладов, обязательств, вытекающих из международных договоров;

– секретарские услуги для осуществления работ комиссии по мониторингу и совета по борьбе с коррупцией.

Считаем, что указанные реформы дадут положительный результат.

В заключение хотелось бы отметить: для достижения эффективных результатов в борьбе с коррупцией, особенно в области предупреждения ее проявлений, большую роль играет антикоррупционное воспитание населения (курсив мой. – К.Т.), что, на наш взгляд, является гарантией развития демократических институтов.

Список использованных источников:

1. Постановление премьер-министра Республики Армения от 1 июня 2001 года № 44.
2. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.greco.coe.int>
3. Официальный бюллетень Республики Армения. – 2004. – № 34 (333); 2005. – № 2 (374).
4. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/corruption/acn>
5. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.delarm.cec.eu.int/en/press/16_11_2006.pdf
6. Ажирбаева О.Р. Меры предупреждения коррупционной преступности: проблемы и возможные пути их решения / О.Р. Ажирбаева // Чиновник. – № 206 (42): [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.ch.uapa.ru/modern/article.php?id=653>

7. Частная криминология / Д.А. Шестаков. – СПб: Юридический центр Пресс, 2007. – 771 с.
8. Цагикян С.Ш. Противодействие коррупции в Армении / Цагикян С.Ш. – СПб: Антарес, 2006.
9. Цагикян С.Ш. Роль общества в борьбе с коррупцией / Цагикян С.Ш. – Ереван: Антарес, 2003.

Kristiné TUMANJIAN

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Резюме

Рассматриваются проблемы предупреждения коррупции в Республике Армения. Анализируются субъекты и основные меры предупреждения коррупции.

Kristiné TUMANJIAN

ПРОБЛЕМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ВІРМЕНІЯ

Резюме

Розглядаються проблеми попередження корупції у Республіці Вірменія. Аналізуються суб'єкти та основні заходи з попередження корупції.

Kristine TUMANJAN

PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

Summary

The article deals with the problems of corruption prevention in the Republic of Armenia. The subjects and main instruments of corruption prevention are analyzed.



Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА,
доктор политических наук,
профессор МГИМО (У) МИД РФ

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ*

Ключевые слова: государство; государственная служба; реформирование; административная реформа; органы исполнительной власти; субъекты предпринимательства.

Kаковы результаты усилий по реализации административной реформы (АР) в современной Российской Федерации (РФ)? Думается, что зарубежный опыт реализации реформ госуправления

может быть полезен при осуществлении реформ в России. Известно, что реформа в стране идет непросто; в течение двух лет сменилось четыре руководителя этого направления (Б. Алешин, Д. Козак, А. Жуков, С. Нарышкин). Число федеральных структур вновь возросло. Де-факто признаны нецелесообразными меры по сокращению числа руководителей федеральных структур; согласно распоряжению экс-премьер-министра

* Закінчення. Початок статті читайте у «Віснику Національної академії прокуратури України» № 4(16)'2009. Статтю подготовлено в рамках проекту РГНФ № 09-03-00349а.

ра РФ М. Фрадкова частично было восстановлено число заместителей министров; возросло число вице-премьеров. Активизировалась деятельность Комиссии по реформе государственного управления при Президенте РФ, которую с апреля 2006 года возглавил С. Собянин.

Однако неофициально по-прежнему констатируются неудовлетворительные итоги усилий, предпринятых в сфере АР. Уже по истечении двух первых лет после начала активной фазы реформы практически общепризнанным стало мнение о ее неудаче.

Так, ректор Государственного университета – Высшая школа экономики (ГУ ВШЭ), член правительственный Комиссии по реализации административной реформы Я. Кузьминов был вынужден признать: «Мы получили ситуацию, в которой самое лучшее и логичное, что можно сделать, – вернуться в старое состояние... И, честно говоря, мне кажется, дело зашло в тупик» [1].

Среди причин неудач реформы Я. Кузьминов называет недостаточное финансирование АР и отсутствие единой команды при ее реализации, слабость согласия в политической элите и недостаток политической воли в осуществлении АР. Значение этих факторов очевидно. Однако данный перечень вряд ли является исчерпывающим. На наш взгляд, одной из существенных причин неудач стала недостаточная концептуальная проработанность модели АР применительно к условиям России и, в частности, вопроса о роли и функциях современного государства. В ходе реализации АР в России усвоена, скорее, буква концепции НГУ, а не ее дух. По существу, была предпринята попытка реализации несомненно обоснованных и рациональных принципов в условиях, когда ряд ключевых предпосылок, определяющих востребованность этой модели, отсутствуют. Это касается основных параметров системы госуправления в современной РФ.

С сожалением приходится констатировать, что современный управленческий аппарат в РФ весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствуют широко распространенная практика клиен-

тизма, закрытости и непрозрачности; неудовлетворительное качество исполнительской дисциплины; запредельно высокий уровень коррупции.

Несмотря на живучесть мифа об избыточной численности российской бюрократии на протяжении истории и в современной России, численность аппарата управления в РФ по отношению к населению несколько отличается от стандартов развитых стран. Сказанное, естественно, не означает желательность увеличения госаппарата, речь идет об объективной оценке существующей ситуации.

Традиционно считалось, что российская бюрократия численно представляла собой несметную рать. Между тем, несмотря на это хрестоматийное представление, численность российской бюрократии по отношению к общему количеству населения в сравнении с развитыми странами Европы была незначительной вплоть до второй половины XX века. Много было сказано о взрывном росте численности постсоветской бюрократии. Действительно, в 1990 году в управленческом аппарате СССР она составляла 663 тыс. человек; в 2002 году – 1 259 тыс. человек без учета военных, аппарата МВД и спецведомств [2]. Однако исследования экспертов ГУ ВШЭ показывают, что наибольший прирост численности аппарата в постсоветской РФ (на 6 %) был достигнут между 1994 и 1995 годами.

По данным Росстата, общее количество работников органов государственной власти и местного самоуправления по состоянию на конец сентября 2008 года составило 1657,6 тыс. человек (из них 523,8 тыс. человек – в органах местного самоуправления). При этом в общую численность работников включены сотрудники, имеющие специальные звания, и работники вспомогательных видов деятельности (персонал охраны и обслуживания зданий). Увеличение численности работников за предшествующий год составило 33,7 тыс. человек, или 2% (по сопоставимому кругу органов, без центрального аппарата Минобороны России, которое впервые представило сведения о численности и оплате труда гражданских служащих в 2008 году).

Доля работников органов госвласти и местного самоуправления в численности занятого населения РФ на конец сентября 2008 года составила 2,4%. В среднем на тысячу человек постоянного населения России приходилось 12 работников органов государственной власти и местного самоуправления всех ветвей власти и уровней управления.

При этом в федеральных органах госвласти было занято 847,4 тыс. человек, увеличение к 2007 году (по сопоставимому кругу органов) составило 8,6 тыс. человек (1%). Наибольший прирост численности в 2008 году был отмечен в органах законодательной власти – на 44,6%; в органах судебной власти и прокуратуры прирост составил 1,6%; в органах исполнительной власти – 0,5%.

Численность работников федеральных органов исполнительной власти на федеральном уровне составила 33,6 тыс. человек. На региональном уровне общая численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти составила 630,1 тыс. человек (увеличение к 2007 году на 0,6%).

Комментируя эти данные, можно отметить, что, несмотря на живучесть мифа об избыточной численности российской бюрократии в исторической и современной России, численность аппарата управления в РФ в составе занятого населения и в соотношении с населением ниже, чем в большинстве развитых стран.

Новейшей тенденцией является заметный прирост численности управленцев на государственном и муниципальном уровне в РФ в последние годы. К 2008 году численность аппарата госуправления возросла на 30,8% по сравнению с 2002 годом. Однако даже при этом росте удельный вес числа управленцев (включая работников органов местного самоуправления) в структуре занятого населения составляет 2,4%, что ниже соответствующих показателей развитых стран. Тем не менее, если применительно к первому постсоветскому десятилетию эксперты Всемирного банка отмечали, что сокращение числа государственных служащих может оказаться неразумной и малопродуктивной мерой, учитывая их относительно

малую численность, то сейчас на первый план выходит задача эффективного использования управленческого персонала. Известный лозунг «не числом, а умением» по-прежнему актуален в России. На наш взгляд, можно выделить следующие причины неэффективности аппарата управления в стране.

Во-первых, *неоптимальная система рекрутования кадров государственной службы* в связи с размытостью критериев набора и отсутствием продуманной системы ее организации. Неартикулированность критериев, их непубличный характер, нивелировка меритократических принципов и широкое развитие клиентелизма – вот главные недостатки процесса рекрутинга госслужащих и в органы местного самоуправления. Широкое распространение патрон-клиентных отношений в аппарате стало одной из наиболее болезненных проблем функционирования государственной службы в постсоветской России. Состояние этой проблемы, к сожалению, не характеризуется позитивной динамикой. Изучение отечественными социологами [3] установок и практик постсоветского чиновничества на основе эмпирических исследований в 1990-е годы выявило ключевое значение отношений клиентелизма в процессе рекрутования на госслужбу. Результаты недавних аналогичных исследований, в том числе того, что было проведено в рамках данного проекта, близки к тем, что были получены десятилетием ранее. Большинство госслужащих в качестве важнейшего фактора карьерного продвижения рассматривает связи личного покровительства со стороны вышестоящих лиц.

Профессиональная компетентность, качество образования и тому подобные факторы, конечно, имеют значение, но поддержка сильных мира сего представляется чиновникам более значимой для карьерного продвижения. Ведущим среди факторов, определяющих карьерное продвижение чиновника по службе, большинство считает не интеллектуальную состоятельность, повышение квалификации или управленческую эффективность, а поддержку той или иной экономической и/или административной структуры: связи личной преданности и по-

кровительства выступают в представлении современного чиновничества важнейшим критерием успешной карьеры.

При этом было выявлено, что формирование являющихся сущностью клановых связей патрон-клиентных отношений было характерно не только для высших уровней управления, но также для средних и низких.

Заслуживают безусловной поддержки шаги Президента РФ Д. Медведева по обеспечению современного качества корпуса госслужащих (формирование первой «сотни», первой «тысячи» и т. д.). Несомненно, востребованным является новое поколение управленцев, обладающих современным образованием и владеющих новыми технологиями администрирования. Однако нельзя не отметить, что предлагаемые шаги по преодолению неэффективности кадрового состава государственной службы пока носят не вполне концептуальный характер. Констатировав в июле 2008 года значительную нехватку квалифицированных кадров, Д. Медведев назвал «отвратительной» практику продажи должностей и предложил создать новую систему с базой данных об управленацах высокого уровня. При этом Президент РФ заявил, что личные профессиональные достижения этих людей будет оценивать сам [4]. Комментируя данный сюжет, нельзя не отметить амбивалентность этой позиции, определенную ее ситуативным – ad hoc – характером; неартикулированностью принципов рекрутования и ротации кадров; неконкурентным характером подобного подбора кадров, чреватого возможным доминированием принципа личной преданности. (На момент завершения подготовки данного текста пришло известие о новых решениях Президента РФ Д. Медведева о реформировании государственной службы.)

Еще одна важная позиция также получила весьма противоречивое звучание. С одной стороны, Президент РФ констатировал, что на госслужбе вряд ли возможно использовать приемы бизнеса, однако предположил, что на госслужбу могут переходить и «работники негосударственного сектора». Он предположил, что госслужба и работа в частном бизнесе должны быть сообщающимися сосудами. «Стены не должно быть», –

подчеркнул Д. Медведев. Между тем одной из установок административных реформ в различных странах (в том числе в России) было стремление учесть специфику государственной службы, с тем чтобы предотвратить утечку квалифицированных кадров. Большинство опрошенных в рамках данного и иных исследований весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. «Сейчас во власть приходит бизнес именно с той целью, чтобы переделить собственность, получить некие куски этой собственности»; «Вот такая была школа, и люди шли на нулевую зарплату, просто чтобы нахвататься связей и получить соответствующую запись в трудовой книжке», – таково мнение опрошенных в ходе исследования. Одно из высказываний претендует на статус афоризма: «Единственное, что объединяет государственных служащих, это их любовь к Франклину (его изображению на американской банкноте). Ничего больше».

Существенным фактором неэффективности нынешней системы подбора кадров являются противоречия в системе подготовки и переподготовки госслужащих. Весомые ее недостатки определены слабостью концепции обучения и переобучения госслужащих. Особо следует отметить негативные последствия, возникшие в результате рассогласования положений новой редакции Трудового кодекса РФ, Федерального закона «О государственной гражданской службе» и Федерального закона «Об образовании», вследствие которого государственные служащие утратили право на получение второго высшего образования. В условиях востребованности постоянной переподготовки кадров подобная ситуация чревата заметным ухудшением качества образовательной подготовки корпуса управленацев, что, несомненно, скажется на качестве государственного управления.

Негативную роль в ослаблении регулятивных возможностей госаппарата играет и особый, условно говоря, «поголовный» тип сменяемости кадров, когда отраслевой руководитель уходит или переходит на другое место работы практически со всем аппаратом, наиболее квалифицированными сотрудниками. Такое оголение администра-

тивных позиций существенно затрудняет деятельность органов управления, мешает последовательной подготовке кадров. Неудивительно, что в этом контексте наглядно проявилась и другая особенность становления и эволюции отечественного госаппарата: практически каждая новая волна реформированного чиновничества, во многом ориентируясь на свои групповые интересы, по сути, заново, «под себя» переписывала многие законодательные и нормативные акты («А у нас каждая новая волна чиновников фактически полностью переписывает всю законодательную базу», – отметил один из респондентов в ходе опроса.)

Во-вторых, следует отметить неоптимальное сочетание мер поощрения и контроля по отношению к госаппарату. Вопреки распространенному мнению, отечественное чиновничество вполне рационально строит свое поведение в заданных рамках. Из мировой практики известно, что обеспечение эффективного функционирования госаппарата строится на сочетании высоких норм вознаграждения и активных форм контроля (общественного со стороны институтов гражданского общества, например в странах Скандинавии, и жестких мер административного контроля в странах Юго-Восточной Азии).

Российское чиновничество поставлено в ситуацию прямо противоположную, сочетающую низкую оплату труда и отсутствие эффективных мер контроля. Неэффективность управлеченческого аппарата в РФ не в последнюю очередь определена его недостаточным финансированием [5]. Кстати, эта ситуация близка к той, что существовала и в исторической России: удовлетворительный уровень оплаты управлеченческих функций был достигнут только во второй половине XIX века, несмотря на усилия, прилагавшиеся в этом направлении на протяжении XVI–XIX веков. Эксперты отмечают несистемность принятых в рамках административной реформы 2004 года мер относительно финансирования госаппарата: повышение зарплаты коснулось в основном верхнего эшелона – министров, руководителей департаментов министерств и ведомств. Зарплата основной массы чиновников выросла максимум на треть [6], при том

что оплата госслужащих в среднем в 2,5–3 раза ниже, чем в коммерческом секторе. «Государство спасло чиновников от бедности, но все равно не платит им столько, сколько они стоят на рынке» [7, 8].

Закономерным итогом данного положения становится широкомасштабная коррупция (о мерах борьбы с коррупцией в качестве фактора повышения эффективности госуправления см. ниже): «Нет, это не землячество... Это преданность людей по принципу «они со мной работали». Сколько нужно проработать вместе, чтобы считалось... Ровно столько, чтобы научиться «заносить». Как только увидят, что ты умеешь «заносить», – будешь в клане. В смысле? В смысле, умеешь зарабатывать деньги и заносить наверх. Тебе дают возможность заработать, но если ты забываешь занести наверх – все, ты никогда не будешь в клане. Не научишься это делать – все, ты никогда не будешь в структуре» (из интервью в ходе опроса). Подобно тому, как в исторической России формирование коррупционных практик начиналось по причине нехватки средств для содержания госаппарата, так и недостаток материального обеспечения основного костяка среднего и низшего персонала гос службы подпитывает коррупционные практики в современной России.

В более широком плане представляется неоптимальной система социального обеспечения и социальных гарантий управлеченцев в целом, не позволяющая привлекать наиболее квалифицированные кадры в аппарат. Особо следует отметить дестимулирующую роль системы замещения пенсий, при которой коэффициент замещения рассчитывается от оклада, составляющего незначительную долю в реальной оплате труда работающего чиновника. Это обстоятельство отмечали в той или иной мере большинство опрошенных автором этих строк госслужащих.

В-третьих, следует назвать низкий престиж государственной службы и наличие негативного образа чиновника в массовом сознании. По словам одного из респондентов, имеющего значительный опыт государственной службы, «в итоге следующим по негативизму в восприятии общественного мнения после бандита идет чиновник. Меж-

ду тем в ходе работы в госструктурах я встречал немало чиновников, вполне квалифицированных и притом не ворующих или ворующих ровно столько, сколько не доплачивает им государство в соответствии с их квалификацией». Из других интервью: «Я, в отличие от многих коллег, не верю в тотальную коррупцию. Существуют люди, с которыми вполне возможно разговаривать на профессиональном языке. И решать вопрос, исходя из объективных интересов той работы, которой они занимаются»; «Пришел [на госслужбу] по конкурсу, совершенно со стороны человек, и даже плохо представляющий, в чем состоят функции государственного чиновника. Быстро сделал карьеру, и не я один. Такая была процедура, которая поддерживала молодых толковых людей».

Несомненно, мало способствует эффективности госуправления *постоянство изменений* административного аппарата, что сформировало атмосферу нестабильности и неопределенности во всей системе государственного управления. Вкупе с недостаточным материально-финансовым обеспечением чиновников, изменением условий их профессиональной подготовки (переподготовки) такой климат осуществления профессиональной деятельности чиновников не только интенсифицировал переток наиболее квалифицированных кадров в предпринимательские структуры. Нестабильность ситуации и неясность перспектив госаппарата сыграла свою роль и в активизации корпоративных притязаний чиновничества при осу-

ществлении ими своих профессиональных функций, в снижении качества документооборота, на других направлениях работы бюрократии.

Все так же в полной мере сохраняется и задача создания политически беспристрастной государственной службы. Ведь на сегодня практически полностью сохранился круг существенных проблем, которые оказалось невозможно решить за счет исключительно организационных преобразований, централизации власти или повышения исполнительской дисциплины чиновников. Речь идет о сложившейся культуре бюрократии. К сожалению, в данном контексте государство не только не смогло найти каких-либо эффективных инструментов трансформации ценностных и профессиональных стереотипов чиновничества, но и зачастую своими действиями само провоцировало потерю госслужащими элементарного самоуважения. Неудивительно, что чиновники не только не любят отвечать за возможные ошибки, но и боятся допустить какие-либо просчеты в своей деятельности.

Таким образом, анализ результатов последних лет показал, что административные преобразования не смогли добиться поворота в повышении качества кадров государственной гражданской службы. Рост компетенции, освоение новых знаний, выработка современных подходов к управлению – все это относится к еще нерешенным задачам и пролонгирует усилия государства с сегодняшнего дня на день завтрашний.

Список использованных источников:

1. Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы / Я. Кузьминов // Независимая газета. – 2006. – 7 апреля. – С. 2.
2. Административная реформа буксирует // Парламентская газета. – 2005. – 25 августа. – С. 3.
3. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность / Афанасьев М.Н. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 298 с.
4. Резчиков А. Медведеву нужны кадры / А. Резчиков // Взгляд: деловая газета. – 2008. – 23 июля. – С. 1 или: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/politics/2008/7/23/189397.html>
5. См., например: Гаман-Голутвина О. Бюрократия Российской империи: вехи эволюции / Гаман-Голутвина О. – М.: РАГС, 1997. – 580 с.
6. Якобсон Л. У нас в государстве слишком многое занимаются не своим делом / Якобсон Л. // Время новостей. – 2005. – 5 июля. – С. 5.
7. Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы / Я. Кузьминов // Независимая газета. – 2006. – 7 апреля. – С. 3.
8. Кузьминов Я. Чиновникам повысили зарплату недостаточно / Я. Кузьминов // Известия. – 2005. – № 58. – 7 апреля. – С. 5.

Oksana ГАМАН-ГОЛУТВИНА

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
РОССІЙСКИЙ І ЗАРУБЕЖНИЙ ОПЫТ**

Резюме

Рассматриваются ход и предварительные результаты административной реформы в Российской Федерации. Представлен сравнительный анализ предпосылок и процессов реализации административных реформ в РФ и в ряде других стран, успешно осуществивших реформы государственного управления. Особое внимание уделено изучению теоретических моделей, ставших основой реформ государственного управления.

Oksana ГАМАН-ГОЛУТВИНА

**РОЛЬ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
РОСІЙСЬКИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Резюме

Розглядаються хід і попередні результати адміністративної реформи в Російській Федерації. Наводиться порівняльний аналіз передумов і процесів реалізації адміністративних реформ в РФ і в ряді інших країн, які успішно провели реформи державного управління. Особлива увага приділена вивченню теоретичних моделей, що стали основою реформ державного управління.

Oksana GAMAN- GOLUTVYNA

**THE ROLE OF STATE IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS:
RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE**

Summary

The realization and preliminary results of administrative reform in the Russian Federation are considered. The comparative analysis of preconditions and processes of administrative reform realization in the Russian Federation and in a number of the countries which have successfully carried out public administration reforms is presented. Special attention is paid to studying theoretical models which have become the basis of public administration reforms.

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО



Юрій ПАСТЕРНАК,
асpirант кафедри теорії
прокурорської діяльності та кримінального процесу
Національної академії прокуратури України

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО ОБВИNUВАЧЕННЯ

Ключові слова: пізнавальні завдання; кримінально-процесуальне доказування; процесуальна форма; баланс сторін; доказові можливості; судові процедури.

Теоретичні та практичні проблеми доказування в діяльності сторони обвинувачення посідають важоме місце у структурі наукових пошуків. Це цілком закономірно, оскільки як радянська, так і сучасна вітчизняна правова доктрина зосереджувала увагу на питаннях підвищення ефективності кримінального переслідування. Водночас, за влучним висловом процесуалістів, перед нашим законодавцем зараз стоять ті самі проблеми, що виникли ще на початку судової реформи 1864 року, і головна з них – низька ефективність кримінального судочинства як у сфері контролю за злочинністю, так і в аспекті захисту прав та законних інтересів його учасників [1, 3]. Враховуючи значення вказаного питання, природно, що його досліджувало багато науковців. Окреслюючи теоретичну базу нашої роботи, не можна не відзначити праці М.С. Строговича, Ф.Н. Фаткулліна, В.М. Савицького, М.М. Михеєнка, Ю.М. Грошевого, В.Т. Маляренка, О.Р. Михайлена, І.Л. Петрухіна, І.Б. Михайлівської, О.В. Смирнова, Л.М. Лобойка, М.І. Сірого. Однак, незважаючи на постійну наукову дискусію одностайності у поглядах на майбутнє процесуальної форми діяльності суб'єктів обвинувачення не спостерігається. На нашу думку, основні причини існуючих проблем потрібно шукати на досудових стадіях вітчизняного процесу, на яких ми досі не можемо відійти від концептуаль-

них зasad радянського розшукового судочинства. Значною мірою це зумовлено тим, що реалізація змагального принципу відбувається через спроби пристосувати до нього «інквізиційне» розуміння кримінально-процесуального доказування. У даній статті ми зупинимося на тих особливостях цього процесу, які іманентно притаманні йому в змагальному судочинстві та виражают специфіку діяльності суб'єктів публічного обвинувачення. Видеться, саме їх урахування є вкрай важливим для оптимізації процесуальної форми доказування.

Передусім варто наголосити, що наукове обґрунтування способів реалізації доказових можливостей для обох сторін значною мірою пов'язане із потребою забезпечення їх балансу. Проте, незважаючи на наявність такого корелятивного зв'язку, специфіка доказування обвинувачення має й інші прояви. В силу його первинності очевидно, що саме завдання обвинувачення враховувались у першу чергу. Так, у процесі еволюції форм кримінального судочинства не складно помітити закономірність у тому, що потреба захисту суспільних інтересів зумовила формування відповідних можливостей обвинувачення, які в подальшому поступово врівноважувалися відповідними гарантіями захисту.

З огляду на це почати потрібно з особливостей завдань сторони обвинувачення.

Для порівняння, стосовно мети захисту вчені, зокрема, відзначають, що підставою постановлення виправдувального вироку може бути як позитивне, таке, що не викликає сумнівів, встановлення вини підсудного, так і невстановлення його вини. В обох випадках презумпція невинуватості залишається неспростованою, наслідком чого є виправдувальний вирок [2, 139]. З точки зору практики це положення підкреслює, що виконання пізнавальних завдань цікавить насамперед сторону обвинувачення, оскільки саме їй потрібен категоричний висновок щодо винності особи. Також не можна забувати, що реалізація обов'язку доказування, покладеного на сторону обвинувачення, передбачає позитивне встановлення обставин інкримінованого діяння. А оскільки таке встановлення факту неможливе без виключення будь-яких інших варіантів події минулого, то обов'язок доказування вини обвинуваченого охоплює й обов'язок органів кримінального переслідування збирати та досліджувати всі докази, які спростовують версію обвинувачення [2, 142]. Очевидно, що ці умови призводять до виникнення перед стороною обвинувачення ряду суттєвих труднощів. Як зазначає В.С. Зеленецький, кримінальний процес проходить у певних просторово-часових межах. Вони можуть бути нормативними, гносеологічними та фактичними [3, 38]. Відповідно, з точки зору гносеологічних завдань суттєвою перешкодою є ретроспективність пізнання, оскільки більшість фактів, що цікавлять кримінальне переслідування, відбулися в минулому. У зв'язку із цим сам час працює проти нього, адже призводить до втрати як матеріальних, так і ідеальних слідів злочину. Наведений фактор підсилюється в правовому вимірі з огляду на те, що вимога вирішення справи в розумні строки додатково ускладнює завдання обвинувачення. Тобто темпоральні умови фактично працюють проти нього як у гносеологічному, так і в юридичному ракурсі. Очевидно, що наведені обставини були і залишаються вихідними при вирішенні питання, якими ж доказовими засобами наділяти сторону обвинувачення. Відповідно, це, по-перше, можливість діяти ex-officio, тобто застосовувати офіційно надані повноваження

стосовно всіх членів суспільства, у тому числі й примус. По-друге, в силу заінтересованості захисту та потенційної загрози з його боку впливати на сліди злочину органи кримінального переслідування отримують можливість діяти в режимі таємності. Зрозуміло, без таких прав ефективне доказування суб'єктів обвинувачення навряд чи було б можливе.

Проте вказані правомочності носять загальний характер і їх реалізація на практиці не може бути ізольована від інших учасників процесу, що в свою чергу відображається на процесуальній формі доказування. У зв'язку із цим в цілях дослідження можна гіпотетично виділити такі варіації означених правомочностей. Право діяти з офіційними примусом може включати: а) одночасне посягання на основні права інших членів суспільства; б) вплив на суб'єктів, які одночасно є «противниками у спорі» та чиї інтереси не пов'язані із вирішенням пізнавальних завдань. Водночас не включаються дії, спрямовані на збирання фактичних даних, які не містять вказаних вище ознак. Фактично їх механізм аналогічний загальноадміністративному порядку, встановленому для багатьох інших органів державної влади. Відповідно в плані визначення процесуальної форми доказування така ситуація не призводить до відходу від основного імперативного режиму регулювання. Натомість окреслені варіанти ставлять суттєві вимоги до процедури доказування сторони обвинувачення. Так, у першій ситуації її доказові дії не можуть вчинятися на власний розсуд, оскільки обмеження прав приватної особи – це не що інше, як своєрідний конфлікт, який потребує справедливого вирішення. І цілком зрозуміло, що в правовій державі єдиним органом, компетентним вирішувати такі питання, є суд. Було б неправильно наділяти цими повноваженнями суб'єкта, заінтересованого у швидкому вирішенні пізнавальних завдань, а не справедливому розгляді такого спору. Фактично це створення судді у власній справі, від чого застерігали ще римські юристи. Слід звернути увагу, що на практиці виникають і невідкладні випадки, коли дотримання встановлених процедур щодо обмеження прав особи недоцільне з

міркувань ефективності. Наприклад, такий порядок передбачено ч. 6 ст. 177, частинами 5 і 6 ст. 190 Кримінально-процесуального кодексу України (КПК України) щодо обшуку та огляду житла. Проте в такому разі доказові дії, знову ж таки, мали б бути піддані негайній судовій перевірці. Тобто їх результати повинні виноситися на розгляд суду з відповідними поясненнями органу кримінального переслідування. Тільки в такий спосіб суд може підтвердити фактичну наявність законних підстав для дій обвинувачення та легітимізувати отримані й зафіковані відомості. Натомість чинний КПК України у вказаних статтях як форму наступного контролю передбачає направлення копій протоколів прокурору, який здійснює нагляд. Очевидно, що такий порядок ігнорує встановлену Конституцією України та КПК України процедуру обмеження прав особи. Тому зазначені положення закону потребують корегування у вказаному вище напрямі.

У даному контексті слід зупинитися на ще одній суттєвій особливості доказування сторони обвинувачення, яка майже не враховується як у чинному законодавстві, так і в розроблених проектах КПК України. Намі було зазначено, що дії обвинувачення можуть бути пов'язані із втручанням в основні права особи. Водночас окремі вчені наголошують, що обмеження особистої свободи в принципі протипоказане змагальній конструкції процесу [4, 71–72]. Тобто, незважаючи на те, що такі доказові дії спрямовані на боротьбу із діяннями, які завдають суспільної шкоди, вони самі собою є шкідливими. Відповідно, їх потрібно розглядати на одній шкалі із суспільною небезпекою кримінально караних діянь. Враховуючи, що рівень їх обох у реальному житті варіативний, потрібно дотримуватися кореляції між рівнем суспільної небезпеки діяння та суспільною небезпекою засобів, які використовуються для захисту від нього. Ця обставина має безпосередні наслідки для доказування обвинувачення, оскільки при конструюванні процесуальної форми потребує диференційованого підходу. Європейські вчені звертають увагу, що в таких процесах слід особливо враховувати та належним чином дотримуватися принципів пропорцій-

ності й субсидіарності. При цьому вони підкреслюють, що визначення чітких законодавчих зasad використання окремих засобів доказування (як приклад, наводиться процедура прослуховування) є обов'язком держави. Разом із тим підставою впровадження нових методів слідства, як правило, виступає злочинне діяння особливої категорії. Це виражається в тому, що злочинні діяння заносяться до відповідних каталогів, що в свою чергу забезпечує поширення закону лише на конкретне коло діянь. З другого боку такі методи повинні використовуватися, коли звичайні методи слідства виявляються неефективними [5, 27–28]. У зв'язку з наведеним урахуванням описаної особливості відається обов'язковим при розробці нового кримінально-процесуального законодавства, оскільки вона вказує на доцільність диференційованого підходу до процедури доказування щодо різних категорій злочинів. Тільки таким чином можна забезпечити баланс між втручанням у реалізацію основних прав людини та цілями кримінального переслідування.

Окремих пояснень також потребує другий виділений нами варіант реалізації доказових можливостей обвинувачення. Як вже зазначалось, він окрім вирішення пізнавальних завдань здійснює також вплив на суб'єктів, які виступають суперниками у справі. Такий вплив може бути як пов'язаним, так і не пов'язаним із посяганням на основні права людини. Однак більше значення має те, що сам собою він загрожує стану рівноваги між противниками у спорі, а це породжує питання забезпечення балансу сторін у таких ситуаціях. Наприклад, особливість процесуального статусу підозрюованого (обвинуваченого) полягає в тому, що він сам є джерелом інформації у справі. Цілком зрозуміло, що примусове отримання відомостей від нього зробило б неможливими як рівність сторін, так і змагальність у цілому. Цим і зумовлене утворення одного з елементів так званих переваг захисту (*favor defensionis*) – права відмовитися давати свідчення та відсутність відповідальності за надання завідомо неправдивих свідчень.

Не менш важливе дотримання балансу сторін під час використання інших способів

збирання фактичних даних. Так, аналіз практики Європейського суду з прав людини показує (далі – ЄСПЛ), що серед головних складових справедливого судового розгляду, не сформульованих чітко у самій ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, найбільш вагомою є рівність процесуальних можливостей сторін. Згідно із зазначенним положенням усі сторони судового розгляду мають рівні процесуальні можливості у судовому розгляді справи. Жодна зі сторін не має володіти будь-якою перевагою щодо надання доказів у суді стосовно іншої сторони (Рішення ЄСПЛ у справі «Людіке, Белкасим і Кох проти Німеччини») [6]. При цьому потрібно враховувати, що кримінальне судочинство як в цілях економії, так і в цілях розумного строку розгляду не може відбуватися без підготовчого провадження. Разом із тим Л.Е. Владіміров свого часу виділив найголовнішу ознаку останнього, вказавши, що це передусім потреба практики [7, 123–124]. Справді, окремі сліди злочину не можуть бути безпосередньо досліджені судом, що було б найсправедливішим у плані ведення спору та можливості сторін висловлювати власну позицію з приводу всіх розглядуваних обставин справи. Одним із них загрожує зникнення, інші фізично не можуть бути перенесені чи така процедура видається недоцільною з точки зору потрібних для цього засобів. Відповідно на практиці використовуються проміжні способи фіксації та подання слідів злочину в суд вже на вторинних носіях (протоколи, зліпки, схеми, фотографії, відеозаписи тощо).

Проте не варто забувати, що процесуальна формалізація таких дій при всій її важливості – не самоціль. Як вказують вчені, воно має глибокий зміст і призначення. Процесуальна форма покликана забезпечити вирішення двох, хоч і тісно пов'язаних, але відмінних завдань: по-перше, максимально гарантувати достовірність отриманих даних і, по-друге, узпечити законні права й інтереси особи [8, 47]. Врахування цього дає підстави для висновку, що використання проміжних носіїв з відповідними гарантіями достовірності доцільне тільки у вищеписаних ситуаціях, коли безпосередньо дослідити сліди злочину неможливо. Відповідно,

в інших випадках ускладнення процесуальної форми доказування зайве, оскільки як таких гносеологічних переваг вона не дає, навпаки сприяє однобічності дослідження та загрожує балансу сторін. Простіше кажучи, якщо практична ситуація потребує застосування проміжної фіксації слідів, то необхідним є закріplення в процесуальній формі імперативної процедури для сторони обвинувачення з відповідними гарантіями достовірності. В той же час, якщо такі потреби практики відсутні (сліди злочину можуть бути безпосередньо надані суду), покладення додаткових обов'язків на дізnavачів, слідчих та прокурорів методологічно не обґрунтоване. Воно тільки ускладнює процедуру, приводячи до зайвого формалізму. З цього приводу В.П. Даневський свого часу вказував на крайнє обтяження наших слідчих безплідною та складною працею. Внаслідок цього у них накопичується багато справ, робота по яких значна, а переписка велика [9, 58]. Нині автори Концепції реформування кримінальної юстиції України також недарма зазначають, що діяльність її суб'єктів характеризується застосуванням невиправдано ускладнених формальних процедур [10].

Інша проблема полягає в тому, що фіксація фактичних даних на проміжних носіях певною мірою загрожує можливостям сторін, зокрема захисту, оспорювати аргументи противника. Знову ж таки, ідеально справедливим з точки зору балансу сторін був би порядок, коли б вони обидві брали участь у закріпленні слідів злочину. Однак на практиці це не завжди можливо, оскільки така ситуація вступає в конфлікт із вже описаним правом обвинувачення проводити негласні доказові дії. Питання допустимих меж таємності при застосуванні проміжної фіксації слідів злочину та дотримання при цьому прав іншої сторони неодноразово порушувалося, проте однозначного вирішення не отримало, незважаючи на низку висловлених пропозицій. Так, окремими авторами було запропоновано формалізувати поняття «неповторюваних слідчих дій» [11, 182]. На думку Н.М. Обрізан, до них слід відносити огляди, експертизи, впізнання, що не можуть бути повторно проведені через загрозу втрати їх доказової сили, а та-

кож допити потерпілих, свідків, експертів, які не зможуть з'явитися до суду для дачі показань. При цьому автор пропонує запровадити обов'язкову участь захисника у таких діях та дополнити його статус обов'язком не розголосувати дані, що стали йому відомі у зв'язку з участю в неповторюваних слідчих діях без дозволу особи, яка провадить дізнання, слідчого, прокурора, судді [12, 194–195]. На нашу думку, запропоновані шляхи оптимізації досить проблематичні. Так, наведена дефініція не гарантує об'єктивного визначення ознаки «неповторюваності» щодо кожної слідчої дії у кримінальній справі. Адже слідова картина та характер перспективних змін у ній може відрізнятися як в силу унікальності події, з приводу якої порушено кримінальну справу, так і зафікованих відомостей про неї. Доцільність таємності визначається насамперед урахуванням тактичного моменту по справі, а саме загрози з боку захисту в напрямі знищення слідів злочину чи суттевого ускладнення їх закріплення. З цієї ж причини видається недостатньо обґрунтованою пропозиція покласти на захисника обов'язок зберігати таємницю неповторюваних слідчих дій. Оскільки після його участі зберігати вже не буде чого. Також потрібно пам'ятати, що і результати неповторюваних дій обвинувачення з точки зору тактики розслідування може бути недоцільно доводити до відома захисту. В окремих випадках без застосування раптовості сліди злочину взагалі неможливо зафіксувати. Водночас зрозуміло, що органи кримінального переслідування можуть зловживати як при закріпленні фактичних даних, так і при визначенні меж таємності своїх дій. Тому наведені обставини зумовлюють потребу в процедурах вирішення спірних питань, які об'єктивно можуть виникнути з приводу фактичних даних, зафікованих у такий спосіб. Причому відкладати ці конфлікти на стадію судового розгляду не варто, оскільки можливостей

повернутися до першоджерел вже може і не бути. Вважаємо, що описаний дисбаланс у становищі сторін повинен врівноважуватися встановленням нормативних підстав розкриття позиції та аргументів обвинувачення для захисту на досудових стадіях (зокрема, при затриманні, арешті, пред'явленні обвинувачення, ознайомленні з матеріалами справи). При цьому має застосовуватися змагальна судова процедура, яка дасть змогу легалізувати результати негласних слідчих дій. Крім цього, доцільним було б розширення можливостей захисту оспорювати таємно зафіковані дані з моменту, коли йому про них стає відомо.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що особливості формулювання мети доказування для сторони обвинувачення роблять її досягнення поза виконанням пізнавальних завдань неможливим. Відповідно, об'єктивні гносеологічні труднощі (ретроспективність, темпоральні умови процесу, протидія з боку противника) обумовлюють характер доказових можливостей суб'єктів публічного обвинувачення – діяльність *ex-officio*, право таємності дій. Реалізація таких правомочностей може бути пов'язана з втручанням у права особи та створенням загрози для балансу сторін. Внаслідок цього виникають вимоги: а) дотримання пропорційності між суспільною школою доказових можливостей обвинувачення та рівнем суспільної небезпеки кримінально караного діяння; б) впровадження судових процедур втручання у права особи та підтримання балансу сторін.

Таким чином, методологічне значення для оптимізації процесуальної діяльності суб'єктів публічного обвинувачення мають не тільки закономірності пізнання як причини, що обумовили наділення їх конкретними доказовими можливостями, а й сам характер таких можливостей з точки зору їх впливу на права особи та дотримання балансу сторін у процесі.

Список використаних джерел:

1. Макаркин А.И. Состязательность на предварительном следствии [Текст] / Макаркин А.И. – СПб: Юридический центр пресс, 2004. – 265 с.
2. Михайлова И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе [Текст] / Михайлова И.Б. – М.: ТК Велби, Проспект, 2008. – 192 с.

3. Зеленецкий В.С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе [Текст] / Зеленецкий В.С. – Х.: Вища школа, 1979. – 144 с.
4. Смирнов А.В. Модели уголовного процесса [Текст] / Смирнов А.В. – СПб: Наука, Альфа, 2000. – 224 с.
5. Арнольд Й. Ограничение правового государства в германском уголовно-процессуальном праве [Текст] / Й. Арнольд // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3 (28). – С. 22–28.
6. Толочко О.М. Право на справедливий судовий розгляд кримінальних справ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2091>
7. Владимиров Л.Е. Учение об уголовных доказательствах [Текст] / Владимиров Л.Е. – Тула: Автограф, 2000. – 462 с.
8. Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе [Текст]: науч.-практ. пособ. / Орлов Ю.К. – М.: Проспект, 2001. – 144 с.
9. Даневский В.П. Наше предварительное следствие: его недостатки и реформа [Текст] / Даневский В.П. – К.: Семенко Сергей, 2003. – 142 с.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – 18 квітня. – С. 20.
11. Ковальчук С.О. Здіслення захисту у кримінальних справах на засадах змагальності та диспозитивності [Текст]: дис.... канд. юрид. наук / С.О. Ковальчук. – Івано-Франківськ, 2007. – 221 с.
12. Обрізан Н.М. Захисник як суб'єкт доказування в кримінальному процесі [Текст]: дис... канд. юрид. наук / Н.М. Обрізан. – К., 2008. – 235 с.

Юрій ПАСТЕРНАК

**ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ
В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ**

Резюме

Досліджуються особливості практичної реалізації доказування суб'єктами публічного обвинувачення. Обґрунтовується позиція щодо необхідності його оптимізації. При цьому слід враховувати закономірності пізнання та вплив доказових можливостей на права особи і баланс сторін у процесі.

Юрій ПАСТЕРНАК

**ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО ОБВИНЕНИЯ**

Резюме

Исследуются особенности практической реализации доказывания субъектами публичного обвинения. Обосновывается позиция относительно необходимости его оптимизации. При этом следует учитывать закономерности познания и влияние доказательных возможностей на права личности и баланс сторон в процессе.

Юрий ПАСТЕРНАК

**CRIMINAL PROCEDURAL PROOF PROBLEMS
IN THE ACTIVITY OF SUBJECTS OF PUBLIC PROSECUTION**

Summary

The author studies proof realization features in the public prosecution practice. The idea concerning its optimization is substantiated. Herewith the cognition regularities and the proving abilities' influence on the human rights and the parties' balance are taken into account.



*Світлана ДЬОМІНА,
асpirант кафедри конституційного
та адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

УТОЧНЕННЯ ДИСПОЗИЦІЇ ст. 201 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ЯК ВИМОГА ЧАСУ

Ключові слова: контрабанда; об'єктивна сторона; переміщення товарів; митний кордон; приховування від митного контролю; великий розмір; товари; транспортні засоби.

Чітко визначені у законі неправомірні дії, вчинення яких тягне за собою кримінальну або іншу відповідальність, дас підстави притягти винну особу за правопорушення. Об'єктивне і повне розуміння діянь, що можуть утворювати склад того чи іншого правопорушення, сприяє дослідженняючи явища, а відтак, його правильній правовій оцінці.

Проблемам контрабанди присвячені дослідження П.П. Андрушка, Л.В. Багрій-Шахматова, О.М. Бандурки, В.А. Допилка, О.В. Карнаухова, О.О. Кравченко, А.А. Музики, Н.А. Хоменко та ін.

У цій статті за мету ставиться уточнення теорії та практики застосування ч. 1 ст. 201 Кримінального кодексу України (КК України) в частині, що стосується переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю. Автор пропонує розширити поняття контрабанди як злочину іншими джерелами утворення його об'єктивної сторони. Крім того, мета полягає в обґрунтованні необхідності закріплення відповідальності осіб за вчинення контрабанди не тільки товарів, а й транспортних засобів.

Згідно з нормами ч. 1 ст. 201 КК України контрабанда – це переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильно-

діючих, радіоактивних або вибухових речовин, зброї та боеприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а так само контрабанда стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України [1].

Предмет даного дослідження становить «товарна» контрабанда, тобто переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням товарів від митного контролю, вчинене у великих розмірах.

Слід згадати, що переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем, а так само переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю є порушеннями митних правил (ПМП), адміністративну відповідальність за які встановлено статтями 351 та 352 Митного кодексу України (МК України). При цьому в ст. 351 МК України закріплено відповідальність за дії, спрямовані на переміщення через митний кордон України поза митним контролем товарів і транспортних засобів [2]. Тому логічно виділяється і кримінальна відповідальність у разі переміщення поза митним контролем у великих розмірах не тільки товарів, а й транспортних засобів.

Для розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності необхідно зважати на вартість товарів, які переміщуються через митний кордон України поза

митним контролем або з приховуванням від митного контролю. У примітці до ст. 201 КК України зазначено, що контрабанда товарів вважається вчиненою у великих розмірах, якщо іхня вартість у тисячу і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян. Разом із тим у ст. 22 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року № 889-IV закріплено, що коли норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум, то для цілей їх застосування використовується сума у розмірі 17 грн, крім норм адміністративного та кримінального законодавства у частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподатковуваного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги [3]. Таким чином, для визначення великого розміру контрабанди за основу необхідно брати податкову соціальну пільгу.

Контрабанда – злочин, який вчиняється у сфері господарської діяльності, тобто діяльності, визначеної у ст. 3 Господарського кодексу України і спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [4, 10].

Злочин «контрабанда» завдає значної шкоди передусім економіці держави в цілому. Переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю має на меті насамперед уникнення від сплати передбачених законодавством податків і зборів у будь-який спосіб. Чи то перемістити товар у значних обсягах через митний кордон поза місцем розташування митного органу, уникнути митного контролю у змові з посадовою особою митного органу, приховати товар, надати документи як підставу для переміщення товарів через митний кордон України, що є підробленими, тощо.

Разом із тим важливо зауважити, що не тільки дії, згідно зі статтями 351 та 352 МК України, можуть утворювати об'єктивну сторону злочину «контрабанда» у разі іх вчинення у великих розмірах.

Наприклад, у ст. 336 МК України передбачено відповідальність за здійснення операцій з товарами, транспортними засобами,

що перебувають під митним контролем, а саме зміну їх стану, користування та розпорядження ними без дозволу митного органу. Відповідно до даної статті операціями з товарами і транспортними засобами, що перебувають під митним контролем, можуть бути: одержання матеріальної вигоди внаслідок їх експлуатації, зміна властивостей товару, вирішення його подальшої долі, тобто продаж, дарування тощо. Оскільки зазначені товари і транспортні засоби перебувають під митним контролем, проводити будь-які операції із ними можна лише з дозволу митного органу, тобто митними органами щодо них здійснюються заходи з метою додержання норм МК України та інших законів і нормативно-правових актів з питань митної справи.

У разі здійснення таких операцій щодо товарів і транспортних засобів, що перебувають під митним контролем і мають значну вартість, або у разі вчинення таких дій у значних обсягах держава і суспільство знають негативних наслідків, передусім матеріальних, і не менших, ніж при переміщенні товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю. Причому ст. 336 МК України може стосуватись не тільки товарів, а й транспортних засобів. Якщо пропустити, що такі дії можуть утворювати об'єктивну сторону контрабанди, то об'єктом (предметом) можуть виступати не тільки товари, а й транспортні засоби.

Окремою статтею МК України передбачено відповідальність за недекларування товарів і транспортних засобів, що переміщаються через митний кордон України. Зазначені дії можуть вчинятися особою як умисно, так і з необережності. При цьому, якщо особа умисно не декларує товари і транспортні засоби, що переміщаються через митний кордон України, то, як правило, вона має на меті саме уникнення сплати податків та зборів. Таким чином, у разі недекларування товарів і транспортних засобів постійно, протягом певного часу або у значних обсягах, ці дії так само спричиняють матеріальну шкоду державі і громадянам не меншу, ніж при переміщенні товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від нього.

Статтями 354 та 355 МК України передбачено відповідальність за використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати податків і зборів, в інших цілях, а також за дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати податків і зборів або зменшення їх розміру. Такі дії можуть привести до недоотримання Державним бюджетом значних сум, а отже завдати великої матеріальної шкоди. Разом із тим у ст. 212 КК України передбачено відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Розмежування зазначених статей вищезгаданих законів може бути предметом окремого дослідження.

На підставі здійсненого аналізу доходило наступних висновків.

1. Склад контрабанди, а саме об'єктивну сторону цього злочину можуть утворювати не тільки дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від

митного контролю, вчинені у великих розмірах, відповідальність за які передбачена статтями 351 та 352 МК України. Джерелами складу злочину можуть бути, зокрема: неправомірні операції з товарами, транспортними засобами, що перебувають під митним контролем, зміна їх стану, користування або розпорядження ними, недекларування товарів і транспортних засобів, використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати податків і зборів, в інших цілях, дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати податків і зборів або зменшення їх розміру, та ін.

2. Виходячи зі змісту окремих статей МК України, адміністративні правопорушення, які за певних умов можна кваліфікувати як контрабанду, стосуються не тільки товарів, а й транспортних засобів. Тому, на нашу думку, кримінальна відповідальність має бути визначена КК України не тільки за вчинення контрабанди товарів, а й транспортних засобів.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України [Текст]: офіц. текст: із змінами та доповненнями за станом на 1 січня 2004 р. – К.: Ін Юре, 2004. – 240 с.
2. Митний кодекс України: офіц. текст: за станом на 11 липня 2002 року № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
3. Про податок з доходів фізичних осіб: закон України від 22 травня 2003 р. № 889-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 37.
4. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербіни. – [2-е вид., перероб. та доповн.]. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 697 с.

*Світлана ДЬОМИНА***УТОЧНЕННЯ ДИСПОЗИЦІЇ ст. 201 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ
ЯК ВИМОГА ЧАСУ****Резюме**

Дослідження, що проводиться у статті, обумовлено необхідністю уточнення диспозиції ч. 1 ст. 201 Кримінального кодексу України в частині, яка стосується переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчиненого у великих розмірах. Обґрунтovується доцільність розширення переліку дій, вчинення яких у великих розмірах може привести до значних матеріальних збитків держави в цілому.

Светлана ДЕМИНА

УТОЧНЕНИЕ ДИСПОЗИЦИИ ст. 201 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ
КАК ТРЕБОВАНИЕ ВРЕМЕНИ

Резюме

Исследование, которое проводится в данной статье, обусловлено необходимостью уточнения диспозиции ч. 1 ст. 201 Уголовного кодекса Украины в части, касающейся перемещения товаров через таможенную границу Украины помимо таможенного контроля или с сокрытием от таможенного контроля. Обосновывается целесообразность расширения перечня действий, совершение которых в больших размерах может привести к значительным материальным убыткам государства в целом.

Svitlana DYOMINA

SPECIFYING THE ARTICLE 201 DESCRIPTION PROVISION OF CRIMINAL CODE
OF UKRAINE AS TIME DEMAND

Summary

The research made in the article is prearranged by necessity of specifying the article 201§1 of Criminal Code of Ukraine description provision in the part that deals with transportation of goods through customs border of Ukraine without customs control or with large size concealment from customs control. The author grounds the expediency of enlarging crime activities list which may cause large-scale pecuniary damages to the state.



Марина ДЕРЕВ'ЯНКО,
студентка четвертого курсу
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ НАПРАЦЮВАННЯ
ТА ПРИЙНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ
КОНСТИТУЦІЇ ЗЕМЛІ**

Ключові слова: екологічна безпека; навколошнє природне середовище; міжнародне екологічне право; Екологічна Конституція Землі.

Протягом тисячоліть людина посилено втручалася в природу, не передаймуючись підтримкою у ній рівноваги. Особливо ускладнилися відносини суспільства і природи в ХХ ст., коли в процесі науково-технічної революції різко зрос антропогенний вплив на навколошнє середовище. Через інтенсивну індустріалізацію та урбанізацію на планеті господарські навантаження стали перевищувати здатність екологічних систем до самоочищення та відновлення.

Глобального характеру набули сьогодні проблеми зміни клімату, руйнування озонового шару Землі, вирубки тропічних лісів, опустелявання, транскордонного забруднення води й атмосферного повітря, стихійних природних лих, знищення біологічного різноманіття та природної спадщини людства. Проте чинне міжнародне екологічне право не є достатньо досконалим засобом для розв'язання відповідних проблем. Воно, зокрема, належним чином не систематизоване

і не кодифіковане. У його системі відсутній базовий правовий акт, що цементував би цю правову нішу і забезпечував комплексний підхід в екологічній сфері. Тому перед суспільством постала проблема розробки та прийняття Екологічної Конституції Землі.

Уперше ідея створення Світової Екологічної Конституції обговорювалася на Міжнародній науковій конференції з проблем федералізму в університеті Гофстра (Нью-Йорк) у квітні 1992 року. З ініціативою обговорення ідеї на цьому заході в Нью-Йорку виступила українська делегація, до якої входили академік НАН України Ю. Шемшученко, професори Ф. Бурчак, М. Костицький, С. Кравченко, Ю. Туниця. Учасники конференції з проблем федерацізму одностайно підтримали ідею і схвалили резолюцію «Про створення нових організаційних структур міжнародного екологічного співробітництва». Відтоді ідея створення Екологічної Конституції Землі (ЕКЗ) досліджувалась багатьма вітчизняними вченими. Серед них, зокрема, такі, як: М.А. Голубець, Ю.В. Караван, Ю.С. Токар, В.А. Василенко, Ю.Ю. Туниця, Ю.С. Шемшученко й інші.

Метою статті є дослідження основоположних зasad напрацювання, розробки та прийняття єдиного міжнародного нормативно-правового акта у галузі екологічного права – Екологічної Конституції Землі, а також аналіз її змістового наповнення.

Вчені різних країн, вивчаючи екологічне становище Землі, дійшли висновку, що його не можна більше залишати в такому стані. Негативний вплив економічного розвитку неможливо зупинити, проте він повинен відбуватись принципово іншим шляхом, не руйнуючи природного довкілля. На початку ХХІ століття, як ніколи, необхідно підсилити це усвідомлення документом обов'язкової юридичної сили. Таким документом має стати ЕКЗ.

Екологічна Конституція Землі може бути покладена в основу піраміди джерел міжнародного екологічного права, стати консолідуючим документом усіх раніше вироблених міжнародних природоохоронних актів і сприяти формуванню системи нових міжнародних правових угод у кожній окремій сфері природоохоронної діяльності. Цей

глобальний документ має містити загальні програмні міжнародно-правові норми для створення системи конкретних угод, які стали б засобом надійного захисту екології в світі. У ньому слід визначити екологічні імперативи та пріоритети співпраці в сфері охорони довкілля, акцентуючи увагу на існуючих та потенційних екологічних загрозах, а також реальні матеріальні й технологічні можливості запобігання і подолання наслідків екологічних катастроф [1].

Структурно ідея ЕКЗ складається з двох частин: правового акта, що має визначати припустимі норми екологічної поведінки всіх держав світу у процесі виробничо-економічної діяльності з метою досягнення сталої розвитку; створення у системі ООН організаційних структур міжнародного екологічного співробітництва, тобто органів контролю за дотриманням норм Екологічної Конституції Землі [2].

Розглянемо першу складову частину ідеї ЕКЗ. Як зазначає І.А. Дубович, Екологічна Конституція Землі – це основний Закон, що регулює на загальноприйнятих екологічно-правових принципах та нормах екологічні права й обов'язки суб'єктів конституційних правовідносин всієї планети Земля [3].

ЕКЗ – міжнародний правовий акт екологічної безпеки планети і сталого розвитку суспільства, який повинен визначати допустимі норми екологічної діяльності держав стосовно єдиної (регіональної і глобальної) Екосистеми Землі з метою її раціонального використання в інтересах нинішнього покоління і збереження для майбутніх поколінь [4].

Професор М.В. Костицький вказує, що за формулою вираження ЕКЗ, поза сумнівом, мала б бути виписаним правовим актом, певним політичним компромісом між різними державами, які представляють різні культури, різні раси, різні нації і різний рівень розвитку економіки, політики й права [5]. Проте, на нашу думку, це питання є дискусійним, адже на даний час в міжнародному екологічному праві існують нормативно-правові акти, які доцільно було б долучити до ЕКЗ, залишивши їх самостійність.

Визначивши поняття ЕКЗ як нормативно-правового акта, необхідно проаналізувати його змістовне наповнення.

Майбутня Екологічна Конституція Землі має бути систематизуючим актом, що підсумовує більш як сторічний досвід міжнародно-правової охорони довкілля, відображає концепцію сталого розвитку та сучасні напрями міжнародної екологічної політики, забезпечує уніфікацію принципів цієї політики, визначені сьогодні у понад 350 міжнародно-правових актах, передбачає апробовані світовою спільнотою заходи щодо охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, захисту, відтворення та раціонального використання природних ресурсів, а також гарантії права людини на безпечне природне довкілля.

Ключовою ідеєю для визначення змісту і структури ЕКЗ має стати доктрина про право людини на безпечне навколошнє середовище. Адже про це право нічого не сказано ні в Загальній декларації прав людини (1948), ні у Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини (1950), ні у міжнародних Пактах про громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права (1966). Тільки побічно йдеться про це право у Стокгольмській декларації з навколошнього середовища та Декларації Ріо-де-Жанейро з навколошнього середовища та розвитку. Оминули це питання і в інших міжнародно-правових актах екологічного характеру. Національний досвід у даному випадку виявився попереду досвіду міжнародного. Концепція права людини і громадянства на безпечне (сприятливе) навколошнє середовище теоретично була розроблена у 70–80-х роках минулого століття правознавцями-екологами Росії, України, Білорусії та Казахстану. Після розпаду СРСР концепція отримала практичну реалізацію. Зараз право людини і громадянства на безпечне навколошнє середовище включене до нових конституцій держав, що виникли на пострадянському просторі, а також низки країн Середньої і Східної Європи. Право людини на безпечне навколошнє середовище є відправною точкою для формування усіх інших екологічних прав людини, а його забезпечення – головною метою міжнародного екологічного співробітництва держав. Виходячи з цього, дане право має знайти

належне відображення саме в Екологічній Конституції Землі [6].

Статті першої частини ЕКЗ мають відображати вимогу Декларації тисячоліття ООН про те, що повага до природи визнається однією з фундаментальних цінностей, яку формують екологічна культура, духовність, свідомість. Вони вказуватимуть на те, що всі ресурси планети – земля, надра, фауна і флора, води і повітря, навколоземний простір – спільне надбання (спадщина) всього людства. Земля, надра, водні й інші природні ресурси, які перебувають під юрисдикцією національних держав, є об'єктами права власності цих держав. Але ця власність зобов'язує національні держави до такого її використання, яке не шкодить національним інтересам інших держав та збереженню цілісної екосистеми Землі, а також підтверджує гарантії суверенітету кожної країни та правкої людини [7].

Один із розділів першої частини ЕКЗ мав би стосуватися збереження біологічного різноманіття, а саме: потрібно закріпити у вигляді юридичних норм принципи Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі, Всесвітньої Хартії Природи (1982), Угоди про виконання положень Конвенції ООН із морського права від 10 грудня 1982 року, які стосуються збереження транскордонних рибних запасів та запасів далеко мігруючих риб і управління ними, Конвенції про охорону морських живих ресурсів Антарктиди (1988), Конвенції ООН про біорізноманіття (1992), інших міжнародних актів та результати найважливіших наукових досліджень у сфері збереження біологічного різноманіття.

В окремому розділі ЕКЗ доцільно виписати статті, які закріплюють у вигляді юридичних норм основні науково обґрунтовані вимоги щодо раціонального використання, охорони і відтворення земельних, водних і лісових ресурсів, іншої рослинності й тваринного світу, ресурсів надр. При цьому треба акцентувати увагу на необхідності постійного зростання питомої ваги відновлюваних ресурсів у секторах економіки – промисловості, енергетиці, сільському і лісовому господарстві, на транспорті тощо.

Важливим був би в ЕКЗ також розділ, статті якого відображали б необхідність регулювання антропогенного впливу на підсистеми глобальної екосистеми, запобігання заподіянню екологічної шкоди та відповідальність за шкоду, завдану довкіллю. У статтях цього розділу треба закріпити у вигляді юридичних норм принципи численних міжнародних договорів для охорони певного середовища чи земної екосистеми в цілому, зокрема Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату (1992), Кіотського протоколу (1997), Віденської конвенції про охорону озонового шару (1985), Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар (1988), Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі (2004) тощо. Головним призначенням статей цього розділу має бути перенесення акценту міжнародно-правового регулювання безпосередньо на сфері, де виникають екологічні проблеми (певні сектори економіки) з метою запобігання їм. Тому окрім статті мають висвітлити обов'язкові превентивні норми у відповідних секторах економіки й охопити такі підсистеми глобальної екосистеми: клімат, землі, надра, ліси, тваринний світ, внутрішні води, моря та океани, повітряний басейн, Північний і Південний полюси, острові держави, навколоземний космічний простір та небесні тіла, на яких може здійснюватися діяльність людини.

До другої частини ЕКЗ необхідно ввести розділи і статті щодо інституційного забезпечення норм Екологічної Конституції Землі (органів управління, регулювання та контролю за дотриманням її норм), а також статті стосовно підтримки процесів формування глобального громадянського суспільства.

Важливо також в ЕКЗ помістити статті про гарантії економічного стимулювання раціонального використання, охорони й відтворення природного довкілля і ресурсів, а також про санкції за їх нераціональне використання та деструктивний вплив на довкілля, обумовити стимули за екологічно спрямовані інвестиції, а також порядок здійснення Міжнародного екологічного аудита.

У прикінцевих положеннях треба визначити порядок прийняття Екологічної Конституції Землі та внесення змін до неї [8].

Розглянемо другу складову частину ідеї ЕКЗ, а саме органів управління та контролю за її виконанням. Зрозуміло, що Екологічна Конституція Землі може виконувати функцію міжнародного правового акта тільки тоді, коли її норми будуть пристосовані до національних конституцій більшості держав, коли її ратифікують парламенти цих держав, якщо дотримання її норм буде забезпечено відповідними структурними органами [9].

Ідея створення Екологічної Конституції Землі передбачає формування органів контролю за дотриманням визнаних норм економічної діяльності національних і міжнародних виробничих структур. Такими органами могли бстати: Рада екологічної безпеки; Світова екологічна організація; Міжнародна екологічна поліція, Міжнародний екологічний суд; Міжнародний екологічний банк або Глобальний екологічний фонд, а також інші взаємопов'язані у єдину систему та підпорядковані єдиній меті інституції.

Оскільки створення нових організаційних структур у системі ООН є надто проблематичним, бо потребує, крім колосальних коштів, ще й зміни Статуту цієї організації, слід проаналізувати варіанти реорганізації діючих органів ООН, які могли б узяти на себе функції контролю за дотриманням норм ЕКЗ.

До таких органів належать: Рада безпеки ООН, Програма ООН з охорони довкілля, Міжнародний суд, Всесвітній банк та Глобальний екологічний фонд. Окрім того, функціонує, як відомо, Міжнародна поліція (Інтерпол), яка не входить до структури ООН, але могла б, очевидно, взяти на себе, крім традиційних, ще й функції виявлення особливо небезпечних для міжнародної спільноти екологічних правопорушень [8].

Таким чином, проаналізувавши викладений матеріал, можна зробити висновок, що міжнародне екологічне право на сьогодні не є достатньо досконалим засобом для розв'язання глобальних екологічних проблем. Воно, зокрема, належним чином не систематизоване і не кодифіковане. У його системі відсутній базовий правовий акт, який би вичерпно заповнював цю правову нішу і забезпечував комплексний підхід в екологічній сфері. У результаті багаторічної

праці вчених різних країн на міжнародному рівні було проголошено ідею створення та покладено початок розробці ЕКЗ. В свою чергу Екологічна Конституція Землі є соціо-економіко-еколого-правовим документом тривалої дії, спрямованим на збереження

єдиної екологічної системи Землі і всіх форм життя на планеті та сталий соціально-економічний розвиток нашої цивілізації. Проблема її розробки та прийняття є на-гальним питанням міжнародного рівня, що вимагає якнайшвидшого його вирішення.

Список використаних джерел:

1. Василенко В.А. Не хлібом єдиним. Про глобальну екологічну ініціативу та права людини / В.А. Василенко, Ю.Ю. Туниця // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 76. – С. 23–34.
2. Туниця Ю.Ю. Екологічна Конституція Землі: сутність і концептуальні засади / Ю.Ю. Туниця // Вісник Національної академії наук України. – 2005. – № 11 – С. 32–42.
3. Дубович І.А. Теоретико-методологічні та практичні засади Екологічної Конституції Землі / І.А. Дубович // Науковий вісник. – 2006. – Вип. 16.8. – С. 117–121.
4. Туниця Ю.Ю. Екологічна Конституція Землі. Ідея. Концепція. Проблеми / Туниця Ю.Ю. – Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2002. – 298 с.
5. Костицький М.В. Проблеми Екологічної Конституції Землі у контексті глобального правового регулювання взаємин людини і природи / М.В. Костицький // Науковий вісник. – 2006. – Вип. 16.8. – С. 39–42.
6. Шемшученко Ю.С. Екологічна Конституція Землі: від ідеї до практичного втілення / Ю.С. Шемшученко // Вісник Національної академії наук України. – 2007. – № 9. – С. 3–7.
7. Караван Ю.В. Деякі аспекти структури та змісту Екологічної Конституції Землі / Ю.В. Караван, Ю.С. Токар // Науковий вісник УкрДЛТУ: Концепція Екологічної Конституції Землі – правова основа стратегії сталого розвитку. – Львів: УкрДЛТУ. – 2002. – Вип. 12.7. – С. 122–126.
8. Туниця Ю.Ю. Підходи до моделювання каркасу Екологічної Конституції Землі / Ю.Ю. Туниця // Науковий вісник. – 2006. – Вип. 16.8. – С. 42–51.
9. Голубець М.А. Екологічна Конституція Землі в контексті глобалізації і сталого розвитку / М.А. Голубець // Науковий вісник. – 2006. – Вип. 16.8. – С. 34–38.

Марина ДЕРЕВ'ЯНКО

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ НАПРАЦЮВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ
КОНСТИТУЦІЇ ЗЕМЛІ**

Резюме

Висвітлюються основоположні засади створення, прийняття та реалізації Екологічної Конституції Землі, а також її структура та змістовне наповнення.

Mарина ДЕРЕВЯНКО

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
КОНСТИТУЦИИ ЗЕМЛИ**

Резюме

Освещаются главные основания создания, принятия и реализации Экологической Конституции Земли, а также ее структура и содержание.

Maryna DEREVYANKO

**SOME ACHIEVEMENT AND ADOPTION ASPECTS OF THE ECOLOGICAL
CONSTITUTION OF THE EARTH**

Summary

The article deals with the fundamental principles of the creation, adoption and implementation of Ecological Constitution of the Earth and as well as its structure and content.



Дмитро КОЗЬЯКОВ,
студент четвертого курсу
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

МАСОВА ІНФОРМАЦІЯ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Ключові слова: мережа Інтернет; правове регулювання діяльності ЗМІ; інформаційний простір; електронні інформаційні ресурси і системи.

Інтенсивний розвиток інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ) змінює структуру і логіку суспільного розвитку, впливає на геополітичну систему світу, утворює самостійні економічні галузі та поглиблює інтеграцію вже існуючих, визначає нові схеми державного управління, коригує соціальні зв'язки й соціально-психологічний статус людини. Найбільше результати сучасного прогресу в розвитку ІКТ проявляються в сфері побудови й використання інформаційного простору мережі Інтернет.

Не викликає сумніву, що Інтернет є безспірним фактором сьогодення, який всебічно впливає на життя суспільства. З урахуванням швидкості та обсягів поширення комп'ютеризації у світі історію людства навіть поділяють на дві ери – до та після появи мережі Інтернет. Англійська абревіатура B.W. (Before Web) означає ті часи, коли людство ще не мало мережі Інтернет, тобто знаходилося на зовсім іншій, початковій стадії розвитку. Доступ населення до Інтернету стає важливим показником розвитку тієї чи іншої країни, а Окінавська Хартія Глобально-го Інформаційного Суспільства, прийнята 22 липня 2000 року лідерами держав G8 [1], у ст. 3. визначила вільний обмін інформацією та знанням однією із демократичних цінностей людства.

Сьогодні в Україні Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів налічує 164 найменування електронних варіан-

тів друкованих видань, 17 назв сайтів, що стосуються телебачення, 23 – радіо і 66 – винятково мережевих видань. Утім, реальна кількість інформаційних ресурсів, доступних для користування громадянами держави, значно більша [2].

Опубліковані результати наукових досліджень правників, зокрема О. Баранова, В. Брижка, В. Горобцова, І. Жилінкової, М. Іншини, В. Копилова, О. Присяжнюка висвітлюють основи правового регулювання організації діяльності мережі Інтернет, проте її мас-медійний сегмент містить значну кількість невирішених проблем.

Метою даної статті є дослідження проблем поширення масової інформації в мережі Інтернет, а також регулювання діяльності Інтернет-засобів масової інформації (ЗМІ) у світлі забезпечення захисту прав громадян на інформацію та доступу до неї.

З технічної точки зору мережа Інтернет являє собою сукупність інформаційних ресурсів і систем, з'єднаних за допомогою електroz'язку, обмін інформацією в яких здійснюється на базі єдиної системи стандартів і протоколів. У ній власники Інтернет-ресурсів мають можливість розміщати власну інформацію або інформацію третіх осіб за допомогою різноманітних технологій і систем, а користувачі наділені можливістю одержувати цю інформацію різними методами, серед яких переважають доступ до інформаційних ресурсів (сайтів) у мережі Інтернет і використання електронної пошти.

Інтернет виник як сухо технічний засіб передачі інформації, але згодом перетворився на важливе соціальне явище, що постійно перебуває в полі зору фахівців різних наук, у тому числі юридичної [3]. У цьому аспекті привертає увагу соціально-правова характеристика Інтернету, наведена І.Л. Бачило. Вона визначає це явище як «універсальну систему об'єднаних мереж, що дають змогу забезпечити включення будь-яких масивів інформації для надання її користувачам, надання довідкових та інших інформаційних послуг, а також здійснення різних цивільно-правових угод на основі комбінації інформаційно-комунікаційних технологій» [4].

Легальне визначення Інтернету міститься в абзаці 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про телекомунікації»: це всесвітня інформаційна система загального доступу, яка логічно зв'язана глобальним адресним простором та базується на Інтернет-протоколі, визначеному міжнародними стандартами [5].

Вважаємо, що наведені визначення є достатніми для цілей даного дослідження за умови виділення наступних основних особливостей відносин, що складаються у зв'язку з використанням мережі Інтернет:

1) обмін інформацією відбувається в електронній цифровій формі, що у зв'язку з можливою легкістю й оперативністю створення, поширення, модифікації або знищення інформації, зумовлює виникнення проблем щодо забезпечення доказування і, відповідно, – умови для об'єктивного укладнення захисту прав та інтересів осіб;

2) створення й розвиток інформаційних ресурсів та систем у мережі Інтернет і поширення інформації відбуваються винятково в рамках узгоджених міжнародних технічних стандартів і протоколів, що визначає високу значимість технічних норм для характеру відносин та їх регулювання;

3) в силу існуючого рівня технологій обмін інформацією може відбуватися в режимі реального часу (без помітної часової затримки для суб'єктів відносин);

4) у мережі Інтернет прийнята єдина система адресації ресурсів і систем, тому будь-яка особа з будь-якої точки мережі має

однакову технічну можливість доступу до інформації та її поширення;

5) суб'єктами суспільних відносин, що виникають у зв'язку з використанням мережі Інтернет, виступають не тільки особи, з волі яких поширюється й споживається та або інша інформація, а й особи, які володіють інформаційними ресурсами, системами, мережами електрозв'язку, якими відбувається інформаційний обмін. Таким чином наявність організаційно-технічних можливостей впливати на характер цих відносин визначає актуальну для мережі Інтернет проблему відповідальності інформаційних провайдерів (посередників);

6) наявність широких можливостей і затребуваності механізмів саморегулювання, коли власники інформаційних ресурсів і систем мають можливість оперативно визнати обсяг інформації та контролювати обмін нею;

7) суб'єкти відносин взаємовіддалені в просторі, в результаті чого виникає проблема визначення юрисдикції регулювання відносин з боку різних держав і адміністративно-територіальних утворень.

На думку М.І. Іншина, до основних переваг використання мережі Інтернет можна віднести можливість ознайомлення з необхідним друкованим або відеоматеріалом у будь-який момент, оперативне отримання інформації, зокрема додаткових даних, суттєве збільшення аудиторії, яка виявляє інтерес до відповідного видання або телерадіоканалу; швидкий зворотний зв'язок [6, 35].

Відносна новизна й висока соціальна роль інформаційних процесів у мережі Інтернет, а також особливості існуючої системи права в Україні зумовлюють регулювання зазначених відносин у рамках різних галузей права конституційного (право на інформацію), цивільного (електронні угоди й розрахунки), адміністративного (законодавство про зв'язок, інформаційну безпеку) тощо. Міждисциплінарний характер правового регулювання породжує наявність незбалансованої системи юридичних дефініцій, різних підходів до суб'єктного розподілу осіб, які беруть участь в інформаційних процесах під час використання ІКТ.

Передусім існування Інтернету змушує заново осмислювати раніше сформовані поняття й категорії, притаманні правовому регулюванню діяльності ЗМІ, по-іншому розглядати традиційні комунікації, у тому числі звертати увагу на об'єкти, здавалося б, уже раніше однозначно визначені. Зокрема друковані ЗМІ – періодичні й такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію [7]. Якщо ми хочемо зрозуміти, чим серед них відрізняється, наприклад, газета, то повинні розглянути різні види друкованих ЗМІ та знайти їх специфічні ознаки.

Аналогічна ситуація виникає і з Інтернетом, у просторі якого можна виявити найрізноманітніші види спілкування. Таким чином, під час розгляду різних засобів комунікації у мережі Інтернет варто фокусувати увагу не так на технічному обладнанні, що забезпечує їх роботу, як на їх суб'єктах, змісті та функціях. Інакше кажучи, – на структурних елементах, які утворюють правовий зміст явища, що розглядається.

Чинне законодавство не містить визначення поняття, яке розкривало б зміст цих елементів і у такий спосіб пояснювало правову природу засобів масової інформації в мережі Інтернет. Відсутній також спеціальний нормативно-правовий акт, що визначав би їх статус, порядок створення та засади діяльності. Загальною нормою виступає ст. 20 Закону України «Про інформацію» [8], згідно з якою масова інформація – це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюллетені тощо і разові видання з визначенним тиражем. Аудіовізуальні засоби масової інформації – радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. Аналогічний підхід до визначення спеціалізованого засобу масової інформації як видання законодавцем застосовано у абзаці 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про захист суспільної моралі» [9].

Разом із тим слід звернути увагу, що при визначенні аудіовізуального (електронного)

засобу масової інформації законодавець вводить таке поняття: організація, яка надає для масового приймання споживачами аудіовізуальну інформацію, передану у вигляді електричних сигналів і прийняту за допомогою побутових електронних пристройів [10]. На нашу думку, такий підхід є більш сприятливим для розкриття правової природи ЗМІ в Інтернеті.

У науковій літературі існують інші підходи. Так, на думку авторів монографії «Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні» впровадження телекомуникаційних мереж дає підстави поділяти існуючі засоби масової інформації на «старі» та «нові» [11, 182]. До перших відносять традиційні друковані ЗМІ, тобто газети, журнали, бюллетені тощо. До «нових» – так звані електронні (радіо, телебачення та ін.), що визначаються національним законодавством як аудіовізуальні засоби масової інформації.

Зауважимо, що ст. 1 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» визначає сутність мовлення (телебачення і радіомовлення) як передачу на відстань звукової або зорової інформації за допомогою електромагнітних хвиль, що розповсюджуються передавальними пристроями і приймаються будь-якою кількістю теле- та радіоприймачів. Наведена ознака свідчить про певну відмінність електронних друкованих засобів масової інформації від традиційних, яка полягає у великій оперативності поширення масової інформації.

Термін «електронні засоби масової інформації» одночасно вживається у декількох законодавчих актах, як правило, без наведення визначення цього терміна або визначений у виборчому законодавстві як «аудіовізуальні» [10, 183].

Таким чином інформація, що поширюється мережею Інтернет, може розцінюватися як масова інформація, адже вона доступна на необмеженому колу осіб. Однак законодавець не визначає Інтернет-контент як аудіовізуальну інформацію. Отже, на законодавчому рівні чітко не визначено, чи належать веб-сайти та інші інформаційні джерела в мережі Інтернет до ЗМІ.

Також варто зауважити: якщо національні ЗМІ створюються в порядку, визначеному

чинним законодавством України, то він не охоплює діяльність зі створення та функціонування Інтернет-контенту. Та й саме встановлення такого порядку є проблематичним, оскільки будь-яка особа з будь-якої точки глобальної мережі може поширювати в Інтернеті інформацію, територіально перебуваючи поза межами національної юрисдикції.

Оскільки саме поняття ЗМІ має неоднозначне трактування в законодавстві та спеціальній літературі, на нашу думку, найбільш адекватним правовій природі вбачається визначення Інтернет-засобу масової інформації як результат інтелектуальної діяльності, що має називу засобу індивідуалізації й електронний вигляд періодичного друкованого видання, радіо-, теле-, відеопрограми, кінохронікальної програми або іншу форму періодичного поширення масової інформації.

У визначенні місця й ролі ЗМІ в державі варто враховувати взаємодію, реальні проприєрччя між двома основними функціями ЗМІ. З одного боку, їхнім завданням є інфор-

маційне забезпечення процесу реалізації різноманітних потреб та інтересів приватних осіб, соціальних верств і громадянського суспільства в цілому, а з другого – вохи покликані забезпечити інформаційне обслуговування процесу функціонування владних структур.

З наведених причин окрему увагу необхідно приділити особливостям правового регулювання діяльності Інтернет-видань, під якими слід розуміти будь-який сайт засобу масової інформації або інших суб'єктів, що поширює мережею Інтернет новини та/або будь-які інші інформаційні дані. У зв'язку із зазначенним вище питання щодо визначення статусу Інтернет-видань слід врегулювати на законодавчому рівні.

Насамкінець варто наголосити, що вирішення проблем правового забезпечення поширення масової інформації мережею Інтернет має бути системним і комплексним, йому обов'язково повинно передувати проведення наукових досліджень та вивчення міжнародного досвіду.

Список використаних джерел:

1. Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. – С. 51–56.
2. Красноступ Г. Правове регулювання Інтернет-засобів масової інформації / Ганна Красноступ // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/24640> – Заголовок з екрану.
3. Жилінкова І. Правове регулювання Інтернет відносин / І. Жилінкова // Право України. – 2003. – № 5. – С. 12–127.
4. Бачило И.Л. Интернет как явление для системы права / И.Л. Бачило // Проблемы информатизации. – 2000. – Вып. 3. – С. 4.
5. Про телекомунікації: закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
6. Іншин М.І. Сучасний стан та шляхи удосконалення взаємовідносин органів державної влади і засобів масової інформації / М.І. Іншин // Інформаційне суспільство в Україні: інформаційно-правова культура, освіта, наука: матеріали міжнародної наук.-практ. конференції. – Суми: Довкілля, 2008. – С. 33–38.
7. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: закон України від 16 листопада 1992 року № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
8. Про інформацію: закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
9. Про захист суспільної моралі: закон України від 20 листопада 2003 року № 1296-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.
10. Про телебачення і радіомовлення: закон України від 21 грудня 1993 року № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
11. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні: моногр. / за заг. ред. Ю.С. Шемшурченка, І.С. Чижя; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Юридична думка, 2006. – 384 с.

Дмитро КОЗЬЯКОВ

МАСОВА ІНФОРМАЦІЯ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Резюме

Розглядаються проблеми поширення масової інформації в мережі Інтернет у світлі забезпечення захисту прав громадян і забезпечення доступу до інформації.

Дмитрий КОЗЬЯКОВ

МАССОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Резюме

Рассматриваются проблемы распространения массовой информации в сети Интернет в свете обеспечения защиты прав граждан и обеспечения доступа к информации.

Dmytro KOZYAKOV

MASS INFORMATION IN INTERNET: LEGAL ASPECTS

Summary

The issues of mass information spreading in the Internet are studied in the terms of guaranteeing human rights and free access to information.

ХРОНІКА МІЖНАРОДНИХ ЗВ'ЯЗКІВ

За період **з січня по березень 2010 року** в Національній академії прокуратури України відбулись такі події міжнародного характеру.

20 січня 2010 року начальник відділу комп’ютерних технологій **Петро Волков** і заступник начальника відділу організаційної роботи, міжвузівських та міжнародних зв’язків **Владислав Якименко** взяли участь у роботі Всеукраїнського інформаційного дня за міжнародною програмою ТЕМПУС, що проходив у Національному педагогічному університеті імені М.П. Драгоманова в м. Києві. У програмі заходу відбулась презентація Програми ТЕМПУС IV та діяльності Виконавчої агенції з питань освіти, аудіовізуальних засобів і культури в програмі ТЕМПУС, оголошенні результатів другого конкурсу проектів Програми ТЕМПУС IV і розпочато третій конкурс для українських університетів.

22 січня 2010 року в Національній академії прокуратури України для слухачів Інституту підвищення кваліфікації кадрів читалась лекція радника з юридичних питань Посольства США в Україні **Девіда Льюїса** на тему «Кримінальне переслідування та розслідування складних злочинів: міжнародний досвід». Під час лекції розглядалися такі питання, як роль прокуратури у кримінальному судочинстві, принципи предметної спеціалізації, відносини прокуратури з іншими установами, європейські стандарти щодо ролі прокурора, методи розслідування складних злочинів у США та в Україні, спеціальні та негласні слідчі дії, захист свідків, важливість конфіскації майна і приклади застосування в США.

26 січня 2010 року Національну академію прокуратури України відвідали Генеральний прокурор Республіки Кіпр **Петрос Клерідес** та керівник підрозділу фінансової

розвідки Генеральної прокуратури Республіки Кіпр **Єва Россідоу-Папакіріакоу**. Під час зустрічі з членами делегації ректор Академії **Григорій Середа** розповів гостям про систему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів прокуратури України, проведення наукових досліджень з проблемних питань прокурорської діяльності. Гости, у свою чергу, розповіли про діяльність прокуратури Кіпру, спрямовану на протидію злочинності, зокрема легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, а також про підготовку та підвищення кваліфікації працівників прокуратури Республіки Кіпр. Члени делегації також зустрілися зі студентами Інституту підготовки кадрів Академії, ознайомились з умовами, в яких відбувається навчальний процес, та відвідали експозицію Музею історії прокуратури України.

4–5 лютого 2010 року в Генеральній прокуратурі України у рамках Спільної Програми Ради Європи та Європейської Комісії для України «Боротьба з проявами жорстокого поводження і безкарністю» відбувся дводенний семінар з ефективного розслідування заяв про жорстоке поводження відповідно до Європейських стандартів для прокурорів-тренерів з питань Європейської конвенції з прав людини. Від Академії участь в заході взяли національні експерти: ректор Академії – директор Інституту підготовки кадрів **Олександр Толочко** і заступник начальника відділу організаційної роботи, міжвузівських та міжнародних зв’язків **Владислав Якименко**.

*Відділ організаційної роботи,
міжвузівських та міжнародних зв’язків
Національної академії прокуратури
України*

ВИМОГИ

щодо оформлення наукових статей, які публікуються в журналі «Вісник Національної академії прокуратури України»

1. Структурно наукова стаття обов'язково має складатися з таких частин, як: постановка проблеми; огляд останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми; формулювання завдання дослідження; виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження; список використаних джерел.

2. Автор несе відповідальність за достовірність викладеного матеріалу.

3. Стаття має бути надрукована через півтора комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом до 10-ти сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word).

4. У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

5. Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і виділяється напівжирним шрифтом.

6. Перед викладом статті слід навести від п'яти до десяти ключових слів. (Ключове слово – це слово (словосполучення) із тексту статті, що несе смислове навантаження і відображає основний її зміст поза контекстом.)

7. Бібліографічні посилання у тексті по-значаються цифрами у квадратних дужках в порядку зростання.

8. Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

9. На статтю необхідно надати резюме українською, російською та англійською мовами. Викладення матеріалу в ньому повинно бути точним і стислим.

10. Автор має вказати структурний підрозділ вищого навчального закладу (наукової установи), яким стаття рекомендована до друку. Аспіранти та здобувачі повинні подати рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по батькові, науковий ступінь, вчене звання.

11. На останній сторінці рукопису автор обов'язково має вказати свої координати (службовий чи домашній телефони, електронну та домашню адреси).

12. Автор має надати фотокартку розміром 3 х 4 см.

13. Редакція вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті.

14. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх.

15. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

16. Надані для публікації матеріали не повертаються.

17. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

Над випуском працювали:

Редактори

*Світлана Барандич, Зоя Пономаренко,
Наталія Гриценко, Віктор Гаман*

Переклад англійською

Владислав Якименко, Тетяна Погорєлова

Комп'ютерна верстка
Світлана Ткаченко

Дизайн обкладинки

Тетяна Малишева

Оригінал-макет виготовлено
ЗАТ «ВІПОЛ»

Підписано до друку 12.02.10.
Формат 70x100 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк.10,32. Обл.-вид. арк. 13,5.
Наклад 1000 прим.
Зам. № 497.

Відруковано ЗАТ «ВІПОЛ».
03151, Київ, вул. Волинська, 60.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
Серія ДК № 752 від 27.12.01.