

ISSN 2522-4603

МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

# НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

*Серія*  
**ЮРИДИЧНІ НАУКИ**

**Випуск 3 (54)**  
**2017**

*Засновано 2001 року*  
*Видання виходить 4 рази на рік*

Київ  
ДП "Видавничий дім "Персонал"  
2017

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

### Редакційна колегія

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

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

*Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 14 від 20 грудня 2017 р.)*

Видання індексується Google Scholar

Наукові праці МАУП. — Серія : Юридичні науки. — 2017. — Вип. 3 (54) / [редкол.: М. Н. Курко (голов. ред.) та ін.]. — Київ : МАУП, ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — 102 с.: іл. — Бібліогр. у кінці ст. — Виходить 4 рази на рік.

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

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

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

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

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

## ЗМІСТ

<b>Відомості про авторів</b> .....	4
<b>Ігнатюк О. В.</b> <i>Сутність оперативно-розшукових заходів як засобів доказування у кримінальному провадженні</i> .....	5
<b>Лисенко С. О.</b> <i>Організаційно-правові шляхи визначення основних дисфункцій концептуальної моделі інформаційної безпеки підприємництва</i> .....	12
<b>Лісовська Ю. П.</b> <i>Вища освіта України як протидія корупційним маніпуляціям у законодавчому полі світової та європейської інтеграції</i> .....	24
<b>Стасюк С. В.</b> <i>Оновлені моделі правових відносин в Україні</i> .....	32
<b>Щокін Р. Г.</b> <i>Адміністративно-правове забезпечення державної політики у галузі освіти</i> .....	37
<b>Заверуха В. Г.</b> <i>Поняття “правоутворення” як складова частина теоретичного підґрунтя нормотворчої діяльності</i> .....	45
<b>Кожем’яка І. В.</b> <i>Історія організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження</i> .....	50
<b>Міхеєв М. В.</b> <i>Учасники виконавчого провадження в Україні та їхні повноваження на сучасному етапі</i> .....	56
<b>Найченко А. М.</b> <i>Проблеми застосування електронних доказів у господарському процесі</i> .....	62
<b>Невесенко Т. С.</b> <i>Валютні відносини — компетенція банків та державних органів в Україні</i> .....	67
<b>Поліщук М. Г.</b> <i>Особливості участі адвокатів у адміністративному процесі</i> .....	72
<b>Шаправський Т. О.</b> <i>Адміністративно-правове забезпечення рекультивациі земель в Україні</i> .....	79
<b>Sciurba M.</b> <i>The end of privacy for EU citizens: a closer look at the fourth Anti-Money Laundering directive</i> .....	86

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- **Заверуха Володимир Георгійович** — аспірант каф. адм., фінансового та банківського права, МАУП, м. Київ — 45
- **Ігнатюк Олег Володимирович** — канд. юрид. наук, заступник голови Апеляційного суду Київської області — 5
- **Кожем'яка Ігор Володимирович** — аспірант, МАУП, м. Київ — 50
- **Лисенко Сергій Олексійович** — канд. юрид. наук, доц., доц. каф. упр. безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 12
- **Лісовська Юлія Петрівна** — канд. юрид. наук, доц. каф. адм. права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 24
- **Міхєєв Михайло Володимирович** — здобувач, МАУП, м. Київ — 56
- **Найченко Альона Михайлівна** — секретар судового засідання Київського апеляційного господарського суду, здобувач Навчально-наукового ін-ту права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 62
- **Невесенко Тетяна Сергіївна** — докторант, ст. викладач каф. конституційного права, історії та теорії держави і права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 67
- **Поліщук Марина Геннадіївна** — викладач, МАУП, м. Київ — 72
- **Стасюк Світлана Валентинівна** — канд. юрид. наук, доц. каф. адм., фінансового та банківського права, Навчально-науковий ін-т права ім. князя Володимира Великого, МАУП, м. Київ — 32
- **Шаправський Тарас Олександрович** — аспірант, МАУП, м. Київ — 79
- **Щокін Ростислав Георгійович** — канд. юрид. наук, доц., доц. каф. господарського, трудового права та цивільно-правових дисциплін, МАУП, м. Київ — 37
- **Щурба Мікеле** — докторант, здобувач PhD, каф. міжнар. права та порівняльного правознавства, МАУП, м. Київ — 86

**О. В. ІГНАТЮК**

*Апеляційний суд Київської області*

## **СУТНІСТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ЗАХОДІВ ЯК ЗАСОБІВ ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 5–11

*Аналізується поняття оперативно-розшукових заходів у нормативно-правових документах, досліджується сутність оперативно-розшукових заходів як засобів доказування у кримінальному провадженні.*

Україна як молода держава переживає важливий новий історичний етап свого розвитку. На порозі третього тисячоліття вона здобула незалежність, свободу, право розпоряджатися власним майбутнім. Це створило передумови для розбудови держави, динамічного та неухильного зростання якісних показників, визначення своїх пріоритетів і партнерів, а також входження до світового співтовариства [1, 49]. Шлях перетворень, на який стала сучасна Україна, вимагає змін структури економічних відносин, політичної традиції, устрою життя [2; 3, 64].

Але, на жаль, спостерігається й розвиток злочинності, що відбувається як через об'єктивні закономірності розвитку суспільства, так і через недоліки та прорахунки систем забезпечення діяльності правоохоронних органів, що зумовлює надвисокий рівень латентності злочинності, безкарність винних у вчиненні злочинів та в цілому неспроможність правоохоронних органів у сучасних умовах ефективно протидіяти злочинності [4, 207].

Різка зміна структури злочинності, підвищення її професійного рівня, а також якісні зміни в структурі злочинності, коли агресивна злочинність стає жорстокішою, а економічна — організованою і транснаціональною, зумовила необхідність доповнити КПК України (1960 р.) нормами, які одночасно і прямо приписували використання оперативно-розшукових заходів для вирішення завдань кримінального судочинства (ст. 67, 97). Все це свідчить про значимість оперативно-розшукових заходів під час досудового провадження в кримінальному судочинстві [5, 144]. Тому ця проблема останнім часом постійно знаходиться у центрі наукових і практичних працівників [6, 74].

Теоретичну базу дослідження становлять наукові праці українських і зарубіжних вчених, які вивчали різні проблемні аспекти оперативно-розшу-

кових заходів та використання їх результатів у доказуванні. Зокрема, праці: М. В. Багрія, Б. Г. Бараненка, Р. І. Благуті, В. О. Глушкова, М. Л. Грібова, А. М. Кислого, В. А. Колесника, С. С. Кудінова, Є. Д. Лук'янчикова, Д. Й. Никифорчука, М. А. Погорецького, Є. Д. Скулиша, Д. Б. Сергєєвої, С. Р. Тагієва, О. Ю. Татарова, В. Г. Уварова, Д. М. Цехана, С. С. Чернявського, Р. М. Шехавцова, М. Є. Шумили та ін.

Проаналізуємо законодавчі акти, що стосуються оперативно-розшукової діяльності (ОРД), які були прийняті за часів незалежності України, й детально сутність оперативно-розшукових заходів, як засобів доказування у кримінальному провадженні.

У роки незалежності активно здійснювалися наукові дослідження у різних галузях суспільних наук з огляду на практики протидії злочинності оперативно-розшуковими заходами. Розвиток теорії ОРД відбувається з використанням досягнень широкого спектра галузей наукового знання, проте досі не склався узгоджений погляд щодо сутності, змісту та кількості форм ОРД [7].

А. Г. Маркушин [9] відзначив, що процес визначення сутності ОРЗ продовжується з часів зародження діяльності з оперативного розшуку. Зрозуміло, за різної доби зміст та способи здійснення заходів мали суттєві особливості, які проявляються, найперше, у співвідношенні предметів документування та доведення [8].

У навчальному посібнику “Оперативно-розшукова діяльність” (кол. авторів, заг. ред. О. М. Джужі) [10] констатується, що “специфіка засобів пізнання в ОРД полягає в тому, що більшості з них притаманні конспіративність, конфіденційність і відсутність жорстких форм регламентування... П. І. Попов зазначав, що “чим менше обрядності, чим більше простоти, тим швидше ці дії досягають своєї мети”.

У монографії С. Р. Тагієва “Негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному судочинстві України” [11] досліджується оперативно-розшукова діяльність, в межах якої здійснюються всі необхідні оперативні заходи в порядку, передбаченому Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність” (див. у редакції від 12.04.2017 на Офіційному веб-порталі Верховної Ради України, URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>) та відомчими (міжвідомчими) нормативно-правовими актами. Там само зазначено, що у КПК України не визначається категорія осіб, щодо яких слідчий (прокурор, слідчий суддя, детектив) може приймати рішення про застосування негласних слідчих (розшукових) дій [11]. Тож є підстави підняти питання про усунення розбіжностей між Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність”, КПК України і відомчими наказами та інструкціями у визначенні оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій [12].

Вочевидь, із системи ОРД на цей час вилучено функцію безпосереднього розкриття злочинів, а також функцію оперативно-розшукового супроводження досудового слідства. Але при цьому заходи й засоби ОРД, які раніше використовувалися під час реалізації функцій ОРД, у трансформованому й процесуалізованому вигляді законодавчо запроваджено в систему кримі-

нального провадження в статусі слідчих (розшукових) і НСРД, що мають здійснюватися на підставі й процесуальних засадах, урегульованих нормами нового Кримінального процесуального кодексу України. Проведення вказаних дій, як уже наголошувалося, поряд зі слідчим покладається за його дорученням (або за вказівкою прокурора) також і на уповноважені оперативні підрозділи (п. 3 ч. 2 ст. 40, ч. 6 ст. 246 КПК; ч. 4 ст. 7 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”). Виконання цього доручення вже не належить до функції власне самої оперативно-розшукової діяльності, але разом із тим йдеться про функцію (обов’язок) оперативних підрозділів щодо участі їх у кримінальному провадженні, зокрема про проведення ними НСРД під час досудового розслідування злочинів [13, 29].

З метою розкриття сутності охоплених цим поняттям явищ та процесів об’єктивної дійсності звернемося до порівняльного аналізу окремих положень законодавства про ОРД. У модельному Законі України “Про оперативно-розшукову діяльність” (1997 р.) поняття оперативно-розшукового заходу було відсутнє [14].

При цьому зазначений законодавчий акт від 2006 року закріплює кілька фундаментальних визначень, серед яких і поняття оперативно-розшукових заходів, під якими розуміється встановлена національним законом система заходів, що здійснюється гласно і негласно уповноваженими державними органами з метою вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності [15]. Слід зазначити, що закріплення визначення оперативно-розшукових заходів у модельному законодавстві про оперативно-розшукову діяльність є віддзеркаленням загальної для держав – учасниць СНД тенденції до вдосконалення понятійного апарату оперативно-розшукової діяльності. Визначення оперативно-розшукових заходів, запропоноване модельним Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність”, відображено в законодавстві про оперативно-розшукову діяльність багатьох країн СНД, таких як, наприклад, Таджикистан, згідно з яким під оперативно-розшуковими заходами розуміється встановлена законодавством система заходів, що застосовуються, гласно або негласно, органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з метою вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності [16; 17].

В однойменному законі Туркменистану наводиться визначення, згідно з яким оперативно-розшуковий захід – це окрема гласна чи негласна дія органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність для виконання завдань, визначених законодавством Туркменистану про оперативно-розшукову діяльність [18].

В оперативно-розшуковому законодавстві Республіки Казахстан визначення оперативно-розшукового заходу існувало і до 2006 року, де під оперативно-розшуковими заходами розумілися дії органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, в межах своєї компетенції, спрямовані на вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності [19]. Однак у 2009 році законодавча норма, яка закріплювала оперативно-розшукові заходи, була викладена в новій редакції, відповідно до якої визначення оперативно-розшукових заходів відсутнє [17; 20].

Щодо визначення поняття та сутності ОРЗ в законодавстві України необхідно відзначити, що зрушення в цьому напрямі почалися з 2008 по 2012 рр., а фундаментальні розробки започатковані лише з 2016 та 2017 рр., про що свідчить низка наведених законопроектів про ОРД.

У повідомленні від 3 березня 2008 р. на офіційному порталі Верховної Ради України “Народні депутати пропонують прийняти у новій редакції Закон “Про оперативно-розшукову діяльність” зазначено: “Метою законопроекту (реєстраційний № 2134 від 21.07.2008 р.) визначено подальше вдосконалення оперативно-розшукової діяльності в умовах становлення в Україні громадянського суспільства та правової держави. ... У проекті уточнено поняття та принципи оперативно-розшукової діяльності, розширено перелік її завдань у протидії злочинності” [22]. При цьому слід зазначити, що були запропоновані певні спроби конкретизації визначення оперативно-розшукових заходів у цьому законопроекті. Проте зазначений законопроект не вніс ясності у розуміння загального поняття оперативно-розшукового заходу [21].

Прийняти новий закон про ОРД виявилось набагато складніше, ніж внести певні зміни й доповнення до чинного. Цю тезу черговий раз було підтверджено після прийняття у 2012 році КПК України, коли замість радикального оновлення оперативно-розшукового законодавства було запроваджено досить примітивні зміни до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, які лише пристосовували діяльність оперативних підрозділів правоохоронних органів до нових юридичних умов [23, 128].

Наступним позитивнішим кроком було наведено визначення у проекті Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” (реєстраційний № 4778 від 03.06.2016 р.) у ст. 10, а саме: оперативно-розшукові заходи — “передбачена чинним законодавством система дій, спрямованих на використання оперативно-розшукових засобів та методів, що здійснюються у межах своєї компетенції спеціально уповноважені підрозділи та їх посадові особи, із метою вирішення конкретних завдань оперативно-розшукової діяльності та забезпечення кримінального судочинства” [24].

З цього приводу Голова Правління Інтернет Асоціації України О. Федієнко виражає сумнів у доцільності визначення деяких спеціальних термінів (наприклад, “інформаційна система”), які надаються не в контексті визначення оперативно-розшукового заходу у проекті Закону, що саме їх проведення унормовує [25]. Більшість серед професійної спільноти правознавців не підтримує таку позицію. Такої ж думки 89 % опитаних суддів та 96 % правоохоронних органів, оскільки чітко визначене поняття ОРЗ сприятиме дотриманню оперативними підрозділами прав та свобод людини, а також підвищенню ефективності цієї діяльності у протидії злочинності.

В іншому проекті Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” (реєстраційний № 6284 від 04.04.2017 р.) також у ст. 10 визначено, що “оперативно-розшукові заходи — передбачена чинним законодавством система дій, спрямованих на використання оперативно-розшукових засобів та методів, що здійснюються у межах своєї компетенції спеціально уповноважені підрозділи та їх службові особи, із метою вирішення конкретних завдань



оперативно-розшукової діяльності та забезпечення кримінального судочинства” [26].

Отже, проаналізувавши законодавство України, порівнявши його із законодавством зарубіжних країн, дослідивши низку наукових, науково-практичних видань за вказаним напрямом, констатуємо, що оперативно-розшукові заходи розглядаються як система дій, виконуваних безпосередньо оперативним підрозділом за потребою із використанням спеціальних технічних засобів та відносин конфіденційного співробітництва, що регламентуються спеціальними нормативними актами та передусім мають на меті здобуття оперативної інформації, необхідної для вирішення конкретних оперативних завдань. У цьому контексті слід наголосити, що сенс і сутність оперативно-розшукових заходів полягають саме в їх подальшому використанні у кримінальному провадженні для організаційно-тактичного забезпечення проведення в подальшому негласних слідчих (розшукових) дій.

## Джерела

---

1. *Севрук В. Г., Павленко С. О.* Протидія злочинам, що вчиняються організованими групами та злочинними організаціями, сформованими на етнічній основі // *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України*. 2016. № 1 (98). С. 49–62.
2. *Медведев О. В.* Етнічна злочинність в циганському середовищі // *Право і суспільство*. 2014. № 4. С. 235–241.
3. *Sevruk V.* Definition and classification of the ethnic crime in Ukraine // *European Reforms Bulletin: scientific peer-reviewed journal*. 2016. № 1. P. 64–68.
4. *Бесчастний В.* Кримінологічний аналіз стану злочинності в Україні // *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 207–213.
5. *Письменний Д. П.* Слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні України // *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. № 3 (2). С. 143–146.
6. *Павленко С. О.* Шляхи удосконалення правового регулювання протидії особам, віднесеним до категорії “злочинці у законі” в Україні // *Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. Серія “Юридичні науки”*. 2016. Вип. 6. Т. 3. С. 73–79.
7. *Халілев Р. А.* Форми оперативно-розшукової діяльності та проблеми їх класифікації [Електронний ресурс] // *Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 4. С. 555–561. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2012\\_4\\_82](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2012_4_82)
8. *Ларичев В. В.* Попереднє розслідування злочинів в США і Німеччині: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
9. *Маркушин А. Г.* Оперативно-розыскная деятельность: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2012. 399 с.
10. Оперативно-розшукова діяльність: навч. посіб. / О. М. Джу́жа та ін.; за ред. проф. О. М. Джу́жи. К.: Правова єдність, 2009. С. 11.
11. *Тазієв С. Р.* Негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному судочинстві України: монографія. К.: Дакор, 2015. 439 с.
12. *Вязмікін С. А.* Шляхи удосконалення оперативно-розшукового законодавства [Електронний ресурс] // *Науково-практична Інтернет-конференція 10.12.2015. Секція №5*. URL: [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1163%3A010116-21&catid=139%3A5-1215&Itemid=171&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1163%3A010116-21&catid=139%3A5-1215&Itemid=171&lang=ru)

13. Негласні слідчі (розшукові) дії та особливості їх проведення оперативними підрозділами органів внутрішніх справ: навч.-практ. посіб. / Б. І. Бараненко та ін. Луганськ: МВС України, Луганськ. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка, 2014. 416 с.
14. Об оперативно-розыскной деятельности : Модельный Закон от 06.12.1997 № 10-12 // Правовой справочник “Законодательство” на DVD. Изд-во “Юрист”, 2013.
15. Об оперативно-розыскной деятельности: Модельный Закон от 16.11.2006 № 27-6 // Правовой справочник “Законодательство” на DVD. Изд-во “Юрист”, 2012.
16. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Таджикистан от 25.03.2011 № 687 [Электронный ресурс] // URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc](http://www.base.spinform.ru/show_doc)
17. *Онофрейчук А. Д.* Актуальні питання правової природи та визначення оперативно-розшукових заходів // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия “Юридические науки”. Т. 27 (66). 2014. № 1. С. 181–186.
18. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Туркменистана от 23.09.1994 № 965-XII [Электронный ресурс] // URL: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action>
19. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Казахстан от 15.11.1994 № 154-XIII // Правовой справочник “Законодательство” на DVD. Изд-во “Юрист”, 2012.
20. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Казахстан № 187-IV ЗРК от 17.07.2009.
21. Про оперативно-розшукову діяльність: Проект Закону України (нова редакція) на заміну раніше поданого, реєстр. № 2134 від 21.07.2008 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
22. Народні депутати пропонують прийняти у новій редакції Закон “Про оперативно-розшукову діяльність”: Повідомлення [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. 3 Березня 2008 р. URL: <http://iportal.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/12896.html>
23. *Сухачов О. О.* Поняття, перелік і класифікація оперативно-розшукових заходів як основа дослідження питань їх конспірації // Вісн. Запорізького нац. ун-ту. № 2. 2016. С. 125–132.
24. Про оперативно-розшукову діяльність України: Проект Закону України № 4778 від 03.06.2016 [Електронний ресурс]. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH3OQ00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3OQ00A.html)
25. Щодо пропозицій до проекту Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”: лист № 141/1-4 від 01.09.2016, реєстраційний № 4778 від 03.06.2016 [Електронний ресурс]. URL: <http://www.inau.org.ua/document/lyst-no1411-4-vid-01092016-shchodo-propozyciy-do-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-operatyvno>
26. Про оперативно-розшукову діяльність: Проект Закону № 6284 від 04.04.2017 [Електронний ресурс]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61497](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61497)

***Ігнатюк О. В. Сутність оперативно-розшукових заходів як засобів доказування у кримінальному провадженні. Розглядаючи оперативно-розшукові заходи як систему дій, виконуваних безпосередньо оперативним***

підрозділом, за потребою із використанням спеціальних технічних засобів та відносин конфіденційного співробітництва, що регламентуються спеціальними нормативними актами, констатовано, що вони передусім мають на меті здобуття оперативної інформації, необхідної для вирішення конкретних оперативних завдань. Сенс і сутність оперативно-розшукових заходів полягають саме в їх подальшому використанні у кримінальному провадженні для організаційно-тактичного забезпечення проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

**Ignatyuk O. V. The essence of operational-search activities as means of evidence in criminal proceedings.** Considering operational-search measures as a system of actions carried out directly by the operational unit, if necessary using special technical means and relations of confidential co-operation, which are regulated by special regulations, it was stated that they primarily aim at obtaining the operational information necessary for solving specific operational tasks. The meaning and essence of operational-search activities is precisely in their further use in the criminal proceedings for organizational and tactical securing of further conducting of secret investigation (search) actions.

**Игнатюк О. В. Сущность оперативно-розыскных мероприятий как средства доказывания в уголовном производстве.** Рассматривая оперативно-розыскные мероприятия как систему действий, выполняемых непосредственно оперативным подразделением, по необходимости с использованием специальных технических средств и отношений конфиденциального сотрудничества, которые регламентируются специальными нормативными актами, констатировано, что они прежде всего имеют целью получение оперативной информации, необходимой для решения конкретных оперативных задач. Смысл и сущность оперативно-розыскных мероприятий заключаются именно в их дальнейшем использовании в уголовном производстве для организационно-тактического обеспечения проведения негласных следственных (розыскных) действий.

Надійшла 18 вересня 2017 р.

**С. О. ЛИСЕНКО**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ШЛЯХИ ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ДИСФУНКЦІЙ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМНИЦТВА**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 12–23

*Досліджуються можливі дисфункції моделі інформаційної безпеки підприємництва крізь призму права. Значна увага приділяється ідентифікації джерел загроз інформаційній безпеці підприємництва, наводиться аргументація важливості збереження цілісності моделі інформаційної безпеки конкретного підприємства.*

Стрімкий розвиток інформаційних технологій зумовлює не лише нові можливості, але й нові загрози для підприємницької діяльності. В таких умовах реформування вітчизняного інформаційного права є не просто нагальною потребою, а вкрай пріоритетним завданням як для теоретиків права, так і для правотворців. Одним із перших етапів досліджень у сфері оптимізації інформаційної безпеки підприємництва та її правового регулювання має стати ідентифікація джерел загроз інформаційній безпеці. У свою чергу, науковцям необхідно враховувати, що загрози інформаційній безпеці не виникають безпідставно, їх джерела випливають з певних недоліків (дисфункцій), наявних у моделі інформаційної безпеки того чи іншого підприємства. Особливостям ідентифікації таких загроз, в їх взаємозв'язку з недоліками (дисфункціями), притаманними певним моделям інформаційної безпеки підприємства, і присвячено це дослідження.

Сформулюємо критерії для визначення потенціалу загроз інформаційній безпеці підприємства.

Окремим питанням інформаційної безпеки, в тому числі інформаційної безпеки підприємства, присвячували свої праці О. Р. Бойкевич, Т. Г. Васильців, В. І. Волошин, В. Г. Герасимчук, Р. Гриценко, О. В. Іляшенко, С. В. Кавун, В. В. Каркавчук, В. Р. Краліч, М. Медников, С. Л. Рубінштейн, І. О. Тарасенко, В. С. Цимбалюк, С. М. Шкарлет, О. М. Штаєр. Водночас генерація нових загроз у сукупності з постійною трансформацією форм підприємницької діяльності, бурхливим розвитком інформаційних технологій спричиняє необхідність системних, ґрунтовних досліджень, спрямованих

на формування концептуальної моделі інформаційної безпеки підприємництва.

Сучасна організація забезпечення безпеки інформації повинна мати комплексний характер і ґрунтуватися на глибокому аналізі можливих негативних наслідків. Важливо враховувати всі основні аспекти охоронюваної інформації підприємства. Навіть у прийнятій Доктрині інформаційної безпеки України вказано, що забезпечення інформаційної безпеки можливо при захисті всіх важливих інтересів держави та своєчасному реагуванні на протиправні посягання на інформаційні права населення [1]. Тому можливі негативні наслідки від загроз інформаційній безпеці українського підприємництва виникають залежно від наявних дисфункцій моделі інформаційної безпеки, що ним використовується. Аналіз цих наслідків передбачає обов'язкову ідентифікацію можливих джерел загроз, чинників, що сприяють їх появі, а також визначення актуальних проблем та дисфункцій обраної моделі безпеки. Ідентифікація та визначення всього переліку можливих і реальних джерел загроз інформаційній безпеці дає змогу визначити максимальний перелік ознак для порівняння, що використовуватимуться в запропонованому підході визначення надійності концептуальної моделі інформаційної безпеки підприємництва.

В ході такого аналізу суб'єктам забезпечення безпеки необхідно переконатися, що всі можливі джерела загроз ідентифіковані, всі можливі недоліки (дисфункції) зіставлені з джерелами загроз, властиві даній моделі інформаційної безпеки підприємств. Виходячи з цього принципу, класифікацію джерел загроз і їх проявів доцільно проводити на основі аналізу взаємодії логічного ланцюжка:

*джерело загрози – дисфункція (недолік) – загроза (дія) – наслідки (атака, збитки).*

Під термінами цього ланцюжка слід розуміти:

1. Джерело загрози — це потенційні антропогенні, техногенні або стихійні носії загрози безпеки.

2. Загроза (дія) — це можлива небезпека (потенційна або реальна, внутрішня або зовнішня) вчинення будь-якого діяння (дії або бездіяльності), спрямованого проти об'єкта захисту (інформаційних ресурсів), що завдає шкоди власнику, підприємству, яка проявляється в небезпеці спотворення і втрати інформації.

3. Дисфункція (недолік) — це властиві обраній моделі інформаційної безпеки причини, що призводять до порушення безпеки інформації на конкретному об'єкті і обумовлені недоліками процесу функціонування самої моделі, властивостями архітектури автоматизованої системи, апаратною платформою та умовами експлуатації носіїв інформації.

4. Наслідки (атака, збитки) — це можливі наслідки реалізації загрози (можливі дії) при взаємодії джерела загрози через наявні недоліки (дисфункції). Як видно з визначення, атака — це завжди пара “джерело – фактор”, що реалізує загрозу і призводить до збитку. При цьому аналіз наслідків передба-

чає проведення прогнозування та оцінки можливих збитків і вибору методів знешкодження загроз безпеки інформації [2, 37].

Загроз моделі інформаційної безпеки не так вже й багато. Загроза — це небезпека заподіяння шкоди цілісності або сутності інформації, яка виявляється через зв'язок дисфункцій моделі із збитком підприємству. У загальному вигляді можливі загрози прийнято розділяти на внутрішні і зовнішні [3, 122]. Але перші і другі ми спробуємо класифікувати частинами нижченаведених категорій.

Прояви можливих збитків можуть виглядати у такому переліку [3, 123]:

- моральний і матеріальний збиток діловій репутації підприємства;
- моральний, фізичний чи матеріальний збиток, пов'язаний з розголошенням персональних даних окремих осіб;
- матеріальний збиток від розголошення конфіденційної інформації, що захищається;
- матеріальний збиток від необхідності відновлення порушених інформаційних ресурсів, що захищаються;
- матеріальні збитки від неможливості виконання взятих на себе зобов'язань перед третьою стороною;
- моральний і матеріальний збиток від дезорганізації діяльності підприємства;
- матеріальні та моральні збитки від порушення міжнародних відносин.

Якщо збиток заподіяний навмисно будь-якою особою, в цьому випадку є склад правопорушення. В іншому разі збиток може бути наслідком незалежних від особи проявів (наприклад, стихійних чи інших впливів, таких як прояви техногенних властивостей цивілізації). У першому випадку ми маємо винну особу, якій пред'являється заподіяна шкода, як частина складу правопорушення, вчиненого зі злого мотиву або з необережності, і заподіяний збиток повинен кваліфікуватися, як частина складу правопорушення, обумовлена деліктним правом. У другому випадку збиток носить імовірнісний характер і повинен бути порівняний з тим ризиком, який обумовлюється цивільним, адміністративним або арбітражним правом, як предмет розгляду [4, 212].

У теорії права під збитком розуміються невігідні для власника майнові наслідки, що виникли в разі правопорушення. Збиток виявляється у зменшенні майна або в недоотриманні доходу, який був би отриманий за відсутності правопорушення (упущена вигода) [5, 72]. При розгляді шкоди, завданої особою, необхідно довести, що саме ця особа заподіяла даний збиток, тобто діяння особистості необхідно кваліфікувати як склад правопорушення. В цьому випадку при класифікації загроз безпеки інформації доцільно враховувати вимоги чинного кримінального та адміністративного законодавства, що визначають склад правопорушення. Однак говорити про злий намір кого-небудь у знищенні інформації в результаті стихійних лих неможливо, як і той факт, що навряд чи стихія зможе скористатися конфіденційною інформацією для власної вигоди. Хоча в обох випадках власнику інформації завдано збитків. Тут є правомочним застосування категорії “заподіяння шко-

ди майну” й інформація виступає інтелектуальним майном. При цьому мова піде не про кримінальну відповідальність за знищення або пошкодження чужого майна, а про випадки, що підпадають під цивільне право в частині відшкодування заподіяної шкоди (ризик випадкової загибелі майна — тобто ризик можливого нанесення збитків у зв’язку з загибеллю або псуванням майна з причин, не залежних від особи). За загальним правилом у цьому випадку збитки у зв’язку з загибеллю або псуванням майна несе власник, однак цивільне право передбачає й інші варіанти компенсації заподіяної шкоди [6, 45].

Визначаючи в якості суб’єкта, який завдав шкоди, будь-яке природне або техногенне явище, під завданими збитками можна розуміти невігідні майнові наслідки, викликані цими явищами і які можуть бути компенсовані за рахунок коштів третьої сторони (наприклад, страхування ризиків настання події) або за рахунок власних коштів власника інформації, тобто підприємства.

З урахуванням викладеного радше вірним є такий загальний перелік загроз безпеці інформації, наведений авторами навчального посібника “Економічна безпека” [7]:

- розкрадання (копіювання) інформації;
- знищення інформації;
- модифікація (спотворення) інформації;
- порушення доступності (блокування) інформації;
- заперечення автентичності інформації;
- нав’язування неправдивої інформації.

Зважаючи на положення проекту Концепції інформаційної безпеки України, можемо класифікувати джерела загроз за нищенаведеними критеріями. Носіями загроз безпеці інформації є джерела загроз. В якості джерел загроз можуть виступати живі особи та об’єктивні прояви. Причому джерела загроз можуть знаходитися як всередині підприємства, яке захищається, — внутрішні джерела, так і поза ним — зовнішні джерела. Запропонований розподіл джерел на суб’єктивні і об’єктивні виправданий, виходячи з попередніх міркувань з приводу провини або ризику шкоди інформації. А поділ на внутрішні і зовнішні загрози виправданий тим, що для однієї і тієї ж загрози методи знешкодження для зовнішніх і внутрішніх джерел можуть бути різними [7].

Згідно з поглядами багатьох українських науковців всі джерела загроз безпеці інформації можна розділити на три основні групи [7]:

- заподіяні діями людини (антропогенні джерела загроз);
- заподіяні технічними засобами (техногенні джерела загрози);
- заподіяні стихійними лихами.

Антропогенними джерелами загроз безпеці інформації виступають особи, дії яких можуть бути кваліфіковані, як умисні або випадкові правопорушення. Тільки в такому сенсі можна стверджувати про заподіяння шкоди. Ця група є найрозповсюдженішою і становить найбільший інтерес з точки зору дослідження організації захисту, тому що дії особи можна оцінити, спрогнозувати і вжити адекватних заходів. Методи протидії в цьому випадку завжди скеровані і безпосередньо залежать від волі керівників моделі інформаційної

безпеки підприємств. В якості антропогенного джерела загроз інформаційній безпеці можна розглядати, як стверджує О. Гордеєв, “певну особу, яка має доступ (санкціонований або несанкціонований) до роботи зі штатними засобами інформаційної безпеки підприємства. Особи (джерела), дії яких можуть призвести до порушення надійності моделі інформаційної безпеки, можуть бути як зовнішні (джерела зовнішні), так і внутрішні (джерела внутрішні)” [8].

Зовнішні антропогенні джерела безпеці можуть мати як випадковий характер, так і навмисний, як наслідок, буде різний рівень суспільної важкості. Тож більшість дослідників до таких джерел відносить [9]:

- кримінальні структури;
- потенційні злочинці і хакери;
- недобросовісні партнери;
- технічний персонал постачальників телекомунікаційних послуг;
- представники контролюючих наглядових організацій та аварійних служб;
- представники силових структур.

Внутрішні антропогенні джерела — це висококваліфіковані фахівці в галузі розробки й експлуатації програмного забезпечення і технічних засобів підприємства. Такі особи не лише завжди знайомі зі специфікою завдань, які вирішуються, структурою та основними функціями і принципами роботи програмно-апаратних засобів захисту інформації, але й мають можливість використання штатного обладнання і технічних засобів мережі. Деякі з них мають доступ до всіх носіїв конфіденційної інформації, навіть до паперових. До зазначених джерел Л. Сафонов відносить такі категорії [9]:

- основний персонал (канцелярія, менеджмент, користувачі, програмісти, розробники);
- представники служби захисту інформації;
- допоміжний персонал (прибиральники, охорона);
- технічний персонал (життєзабезпечення, експлуатація).

Слід зазначити, що особливу групу внутрішніх антропогенних загроз складають особи з порушеною психікою або спеціально впроваджені і завербовані агенти сторонніх структур. Вони можуть бути в складі основного, допоміжного і технічного персоналу, а також серед суб'єктів служби інформаційної безпеки. При цьому, як формулює О. В. Ілляшенко, “дана група розглядається в складі перерахованих вище джерел загроз, але методи протидії загрозам цієї групи можуть мати свої відмінності. Кваліфікація антропогенних джерел інформації відіграє важливу роль в оцінці їх впливу і враховується при ранжуванні джерел загроз” [10, 51].

Друга група загроз містить джерела, які зумовлюються технократичною діяльністю людини і розвитком цивілізації, — техногенні загрози. Вони особливо небезпечні, коли наслідки від такої діяльності вийшли з-під контролю людини й існують самі по собі. Такі джерела загроз менш прогнозовані, безпосередньо залежать від властивостей техніки і тому вимагають особливої уваги. Зазначений вид джерел загроз інформаційній безпеці є особливо



актуальним у сучасних умовах, оскільки саме в сучасних умовах науковці прогнозують різке зростання кількості техногенних катастроф, викликаних фізичним і моральним старінням технічних можливостей обладнання, яке використовується, а також відсутністю своєчасного його оновлення [11, 67].

Відповідно до попереднього погляду технічні засоби, які є джерелами загроз інформаційній безпеці підприємств, можуть бути зовнішніми:

- засоби зв'язку;
- мережі інженерних комунікацій (водопостачання, каналізації);
- транспорт.

До внутрішніх джерел загроз А. Й. Присяжнюк, досліджуючи адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави, відносить такі [12]:

- неякісні технічні засоби обробки інформації;
- неякісні програмні засоби обробки інформації;
- допоміжні засоби (охорони, сигналізації, телефонії);
- інші технічні засоби, що застосовуються в установі.

Щодо третьої, стихійної (або природної), групи джерел, то вона об'єднує обставини, що становлять непереборну силу, тобто такі, що мають об'єктивний і абсолютний характер, який поширюється на всі об'єкти інформаційної безпеки. До обставин непереборної сили, в цивільному законодавстві і договірній практиці, А. Й. Присяжнюк відносить "стихійні лиха або інші обставини, які неможливо передбачити, або якщо можливо, але неможливо запобігти при сучасному рівні людського знання і можливостей. Дані джерела загроз абсолютно не піддаються прогнозуванню і тому заходи захисту від них повинні застосовуватися постійно" [12].

Стихійні джерела загроз інформаційній безпеці підприємств, як правило, є зовнішніми, і під ними варто розуміти насамперед природні катаклізми:

- пожежі;
- землетрус;
- повені;
- урагани;
- різні непередбачені обставини;
- нез'ясовані явища;
- інші форс-мажорні обставини.

Звичайно, природні катаклізми заподіюють шкоду не тільки моделі інформаційної безпеки підприємства, від них страждає вся система безпеки. Тому превентивні заходи з попередження цих загроз слід вживати в комплексі, відносно всього об'єкта захисту — підприємства.

Загрози, як можливі чинники будь-якої негативної дії, спрямованої проти об'єкта захисту, виявляються не самі по собі, а через дисфункції (недоліки) на підприємстві, що призводять до порушення цілісності моделі інформаційної безпеки конкретного підприємства. Недоліки, що притаманні об'єкту інформатизації, невіддільні від нього і обумовлюються дисфункціями процесу функціонування, властивостями архітектури автоматизованих систем, протоколами обміну та інтерфейсами, що застосовуються програмним за-

безпеченням, процедурою доступу, умовами експлуатації і розташуванням тощо [7].

Джерела загроз безпеці можуть використовувати дисфункції моделі інформаційної безпеки для порушення безпеки інформації, отримання незаконної вигоди (заподіяння шкоди власнику, користувачу інформації). Крім того, можливі незловмисні дії джерел загроз щодо активізації тих чи інших недоліків моделі, що здатні заподіяти шкоду.

Кожній загрозі можуть бути зіставлені різні недоліки безпеки інформації. Усунення або істотно ослаблення недоліків впливає на можливість реалізації загроз моделі інформаційної безпеки підприємства.

Для зручності аналізу та пізнання всі недоліки можуть поділятися на класи, групи і підгрупи. Недоліки безпеки інформації за своєю природою можуть бути:

- об'єктивними;
- суб'єктивними;
- випадковими.

*Об'єктивні недоліки* залежать від особливостей побудови і технічних характеристик обладнання, що застосовується на підприємстві, тобто на об'єкті, який захищається. Повне усунення цих недоліків неможливе, але вони можуть істотно послаблюватися технічними та інженерно-технічними методами протидії загрозам інформаційної безпеки. До них можна віднести:

#### **Супутні технічним засобам випромінювання:**

- електромагнітні (побічні випромінювання елементів технічних засобів, кабельних ліній технічних засобів, випромінювання на частотах роботи генераторів, на частотах самозбудження підсилювачів);
- електричні (наведення електромагнітних випромінювань на лінії і провідники, просочування сигналів у ланцюзі електроживлення, в ланцюзі заземлення, нерівномірність споживання струму електроживлення);
- звукові (акустичні, вібро-акустичні).

#### **Активізуючі:**

- апаратні закладки (встановлюються як у телефонні лінії, мережі електроживлення, так і безпосередньо в приміщеннях та технічних засобах);
- програмні закладки (віруси, в тому числі програми-шпигуни, технологічні виходи з програм, нелегальні копії ПЗ).

#### **Визначені особливостями елементів:**

- елементи, що володіють електроакустичними перетвореннями (телефонні апарати, гучномовці та мікрофони, котушки індуктивності, дроселі, трансформатори та ін.);
- елементи, схильні до дії електромагнітного поля (магнітні носії, мікросхеми, нелінійні елементи, повалені ВЧ нав'язуванню).

#### **Визначаються особливостями об'єкта, що захищається:**

- місцем розташування об'єкта (відсутність контрольованої зони, наявність прямої видимості об'єктів, віддалених і мобільних елементів об'єкта, відрючених віддзеркалювальних поверхонь);

- організацією каналів обміну інформацією (використання радіоканалів, глобальних інформаційних мереж, каналів, що оренднуються) [13, 173].

*Суб'єктивні недоліки* залежать від дій співробітників підприємства та знешкоджуються організаційними і програмно-апаратними методами. До них можна віднести такі категорії, як “помилки” і “порушення”. Розглянемо детальніше кожен з них.

**Першу групу складають помилки, які виникають:**

- у процесі підготовки і використання програмного забезпечення (в тому числі як у процесі розроблення алгоритмів і програмного забезпечення, так і безпосередньо інсталяції та завантаження готового програмного забезпечення, його експлуатації, введення даних);
- під час управління складними системами (у випадках використання можливостей самонавчання систем, налаштування сервісів універсальних систем, організації управління потоками обміну інформацією);
- у процесі експлуатації технічних засобів (при увімкненні/вимкненні технічних засобів, використанні технічних засобів охорони та засобів обміну інформацією).

**До другої групи можна віднести порушення** (детально розглянуті О. А. Кириченко) [13, 175]:

- режиму охорони і захисту (доступу на об'єкт і до технічних засобів);
- режиму експлуатації технічних засобів (енергозабезпечення, життєзабезпечення);
- режиму використання інформації (оброблення та обміну інформацією, зберігання і знищення носіїв інформації, знищення виробничих відходів і браку);
- режиму конфіденційності (співробітниками в неробочий час, звільненими співробітниками)”.

*Випадкові недоліки* залежать від особливостей навколишнього середовища об'єкта інформаційної безпеки і непередбачених обставин. Ці фактори, як правило, мало передбачувані і їх усунення можливо тільки при проведенні комплексу організаційних та інженерно-технічних заходів з протидії загрозам інформаційної безпеки підприємства. До таких взагалі відносять:

**Збої і відмови:**

- відмови і несправності технічних засобів (що обробляють інформацію, забезпечують працездатність засобів оброблення інформації, забезпечують охорону і контроль доступу);
- старіння і розмагнічування носіїв інформації (дискет і знімних носіїв, жорстких дисків, елементів мікросхем, кабелів і сполучних ліній);
- збої програмного забезпечення (операційних систем, прикладних, сервісних і антивірусних програм);
- збої електропостачання (обладнання, що обробляє інформацію, забезпечуюче і допоміжне обладнання).

**Ушкодження:**

- життєзабезпечуючих комунікацій (електро-, водо-, газо-, теплопостачання, каналізації, кондиціонування і вентиляції);

- огорожувальних конструкцій (зовнішніх огорожень територій, стін і перекриттів будинків, корпусів технологічного обладнання) [12].

Перш ніж пропонувати будь-які рішення з усунення дисфункцій моделі інформаційної безпеки підприємства, слід встановити для нього конкретні інтереси та цілі. Власне, такий підхід забезпечує порядок реалізації інформаційної безпеки на підприємстві.

Модель інформаційної безпеки підприємництва ефективна тоді, коли вона органічно вписується в інтереси підприємницької діяльності, і навпаки. Напрями визначення дисфункцій моделі інформаційної безпеки є: внесення до опису об'єкта структури інтересів і проведення аналізу ризиків; визначення правил будь-якого процесу користування інформацією, що мають певний ступінь цінності [14, 322]. Організаційно-правові напрями забезпечення інформаційної безпеки підприємства оформлюють у вигляді документа, який узгоджують та затверджують із засновниками.

Деталізований опис загальної побудови моделі інформаційної безпеки підприємства забезпечується сукупністю чинників або критеріїв, які уточнюють мету діяльності підприємства. Сукупність чинників є основою визначення вимог до моделі інформаційної безпеки підприємства. Принципи розподілу чинників безпеки запропоновані вище. Зазначимо, що модель інформаційної безпеки покликана забезпечити безперешкодне досягнення підприємством своїх інтересів та мети. Тому модель невід'ємно пов'язана з інтересами підприємства і прямо залежить від їхнього рівня розвитку та розвитку всього підприємства [15, 82].

Функціональні вимоги до організаційно-правових напрямів визначення дисфункцій моделі інформаційної безпеки підприємства визначають з добре відомими, відпрацьованими і узгодженими функціональними вимогами до інтересів підприємства. Потрібно правильно визначити вичерпний перелік інтересів об'єкта, мету цих інтересів та шляхи її досягнення. Визначення інтересів описує об'єктивний набір вимог до концептуальної моделі безпеки. Між суб'єктами забезпечення інформаційної безпеки встановлюються певні права та обов'язки, визначається регламент відносин.

Таким чином, структура організаційно-правових напрямів забезпечення інформаційної безпеки підприємств охоплює компоненти й елементи гарантій досягнення інтересів та цілей. Гарантування відображають в робочій документації, алгоритмі етапів життєвого циклу підприємства, аналізі, оцінці вразливості моделі тощо.

Отже, визначення можливих дисфункцій моделі інформаційної безпеки підприємства виявляються оцінкою діяльності служби інформаційної безпеки та аналізом вразливостей. Такий аналіз реалізують на рівні окремого механізму захисту, що дає змогу визначити здатність відповідної моделі безпеки протистояти ідентифікованим загрозам. Залежно від встановленого потенціалу загрози визначається і сила функції захисту та протидії.

Основою для визначення потенціалу загрози має бути аналіз її можливостей, ресурсів і мотивів. Тому до загальних організаційно-правових напрямів визначення та нейтралізації дисфункцій моделі інформаційної безпеки під-

приємництва слід віднести впровадження певних процедур, які необхідно застосовувати в тій чи іншій ситуації виникнення загрози. Регламентація дій суб'єктів даних процедур повинна визначатися в адміністративно-правових документах підприємства.

## Джерела

---

1. Про доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017 [Електронний ресурс] // Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>
2. *Адизес И.* Управляя изменениями / Ицхак Адизес. СПб.: Питер, 2008. 224 с.
3. *Барановський О. І.* Філософія безпеки [монографія] / У 2-х т. К.: УБС НБУ, 2014. Т. 1. 831 с.
4. *Волощук Л. О.* Теоретико-методологічні засади безпекоорієнтованого управління інноваційним розвитком промислового підприємства : дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.00.04 / Л. О. Волощук. Одеса, 2016. 605 с.
5. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.
6. *Лафта Дж. К.* Теория организации [учеб. пособ.]. М.: ТК "Велби"; Изд-во "Проспект", 2006. 416 с.
7. Економічна безпека: навч. посіб. [Електронний ресурс] / О. Є. Користін [та ін.]; за ред. О. М. Джузі. К.: Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність"; Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. 368 с. // Бібліотека українських підручників. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/16506--1-ponyattyа-bezpeki-pdprimnit-sko-dyalnost-ekonomchna-bezpeka-pdprimstva-pravove-zabezpechennya-ekonomchno-bezpeki-pdprimstva.html>
8. *Гордєєв О.* Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму [Електронний ресурс] // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. 2012. № 3 (11). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/1/07.pdf>
9. *Сафонов Лука.* Ризики інформаційної безпеки веб-додатків [Електронний ресурс] // ІТ українською. URL: <http://it-ua.info/news/2016/03/15/riziki-nformacyno-bezpeki-veb-dodatkv.html>
10. *Ілляшенко О. В.* Інституційний та правовий механізми системи економічної безпеки підприємства // European cooperation (Європейське співробітництво). 2016. № 3 (10). С. 48–58.
11. Модели и механизмы управления безопасностью [монографія] / В. Н. Бурков, Е. В. Грацианский, С. И. Дзюбоко, А. В. Щепкин. М.: Синтег, 2001. 140 с.
12. *Присяжнюк А. Й.* Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави [Електронний ресурс] // Глобалтека. URL: [http://globalteka.ru/books/doc\\_view/15006-a-----raw?tmpl=component](http://globalteka.ru/books/doc_view/15006-a-----raw?tmpl=component)
13. Проблеми управління економічною безпекою суб'єктів господарювання [монографія] / О. А. Кириченко та ін. К.: ІМБ Ун-ту економіки та права "КРОК", 2010. 412 с.
14. Проблемы теории государства и права [учеб. пособ.] / под ред. М. Н. Марченко. М.: Юристь, 2001. 656 с.
15. Термины и определения в области информационной безопасности / И. С. Школьник, С. А. Комов, В. В. Ракитин, С. Л. Родионов. М.: АС-ТРАСТ, 2010. 304 с.

**Лисенко С. О. Організаційно-правові шляхи визначення основних дисфункцій концептуальної моделі інформаційної безпеки підприємництва.** Ідентифікація джерел загроз інформаційної безпеки підприємництва показує, що такі загрози реалізуються не самі по собі, а через дисфункції (недоліки) на підприємстві, що призводять до порушення цілісності моделі інформаційної безпеки конкретного підприємства. Можливі дисфункції моделі інформаційної безпеки підприємства визначаються і конкретизуються під час процедури оцінювання діяльності служби інформаційної безпеки та аналізу вразливостей. Такий аналіз реалізують на рівні окремого механізму захисту, що дає змогу визначити здатність відповідної моделі безпеки протистояти ідентифікованим загрозам. Залежно від встановленого потенціалу загрози визначається і сила функції захисту та протидії. Основою для визначення потенціалу загрози має бути аналіз її можливостей, ресурсів і мотивів. Тому до загальних організаційно-правових напрямів визначення та нейтралізації дисфункцій моделі інформаційної безпеки підприємництва слід віднести впровадження певних процедур, які необхідно застосовувати в тій чи іншій ситуації виникнення загрози. Регламентація дій суб'єктів даних процедур повинна визначатися в адміністративно-правових документах підприємства.

**Lysenko S. O. Organizational and legal ways of determining the main dysfunctions of the conceptual model of information security of entrepreneurship.** The identification of the sources of threats to enterprise security information shows that such threats are not realized on their own, but through dysfunctions (disadvantages) in the enterprise, which leads to a breach of the integrity of the information security model of a particular enterprise. Possible dysfunctions of the information security model of an enterprise are defined and specified during the procedure for evaluating the activity of the information security and vulnerability analysis. Such an analysis is implemented at the level of a separate mechanism of protection, which enables one to determine the ability of the appropriate security model to withstand identified threats. Depending on the potential threat, the strength of the protection and response functions is also determined. The basis for determining the threat potential should be an analysis of its capabilities, resources and motives. Therefore, the general organizational and legal directions of defining and neutralizing dysfunctions of the model of information security of entrepreneurship should include the introduction of certain procedures that need to be applied in one or another threat situation. Regulation of actions of subjects of these procedures should be defined in the administrative-legal documents of the enterprise.

**Лысенко С. А. Организационно-правовые пути определения основных дисфункций концептуальной модели информационной безопасности предприни-**

**мательства.** Идентификация источников угроз информационной безопасности предпринимательства показывает, что такие угрозы реализуются не сами по себе, а через дисфункции (недостатки) на предприятии, приводящие к нарушению целостности модели информационной безопасности конкретного предприятия. Возможные дисфункции модели информационной безопасности предприятия определяются и конкретизируются во время процедуры оценки деятельности службы информационной безопасности и анализа уязвимостей. Такой анализ реализуют на уровне отдельного механизма защиты, позволяет определить способность соответствующей модели безопасности противостоять идентифицированным угрозам. В зависимости от установленного потенциала угрозы определяется и сила функции защиты и противодействия. Основой для определения потенциала угрозы должен быть анализ ее возможностей, ресурсов и мотивов. Поэтому к общим организационно-правовым направлениям определения и нейтрализации дисфункций модели информационной безопасности предпринимательства следует отнести внедрение определенных процедур, которые необходимо применять в той или иной ситуации возникновения угрозы. Регламентация действий субъектов данных процедур должна определяться в административно-правовых документах предприятия.

Надійшла 15 грудня 2017 р.

**Ю. П. ЛІСОВСЬКА**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ВИЩА ОСВІТА УКРАЇНИ ЯК ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ МАНІПУЛЯЦІЯМ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПОЛІ СВІТОВОЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 24–31

*Досліджуються актуальні питання вищої освіти в Україні у контексті міжнародних норм на шляху світової та європейської інтеграції. Відзначено такий важливий інструмент впливу на правову свідомість, як контроль якості освіти. Аналізується прозорість української освіти у світлі вимог європейської освітньої інтеграції, зокрема запровадження основних правових положень Болонської декларації щодо організації навчання і змісту освіти. Проаналізовано такі новачі “Закону про вищу освіту”, як надання прав щодо розширення автономії вищих навчальних закладів.*

На сучасному етапі розвитку освіти в Україні невід’ємною складовою світового інтеграційного процесу є європейська правова інтеграція. У цьому відношенні Європейський Союз існує як співробітництво держав, об’єднаних на основі права, оскільки вперше в історії Європи її намагаються об’єднати не силою, а виключно правовими нормами. Адже право здобуває перемогу там, де “крив і залізо” зазнавали поразки за поразкою протягом століть. Лише союз, заснований на вільному волевиявленні його членів, може сподіватися на тривале існування, в якому важливими цінностями є свобода і рівність, що впроваджуються в життя та гарантуються правовими засобами. Усе це знайшло відображення в установчих договорах, на основі яких було створено Європейський Союз як єдиний інтелектуальний простір освіти.

Тому існування саме Європейського Союзу постає можливим лише завдяки створенню спільної системи освіти та контролю її якості в адміністративно-правовому аспекті.

Розглянемо якісне забезпечення змісту освіти України в законодавчому полі світової та європейської інтеграції, а також в адміністративно-правовому механізмі її реалізації.

Теоретичним осмисленням освіти України в законодавчому полі світової та європейської інтеграції займається значна кількість дослідників. Зокрема, у своїй статті автор звертає увагу на публікації таких науковців та аналітиків:



- у світовій та європейській інтеграції як цивілізаційної проблематики — З. Бжезінський, Ю. Габермас, М. Кастельє, Н. Луман, Ю. Павленко, М. Курко, В. Курило, С. Хантінгтон, В. Глушков та ін.;
- з аналізу проблем світового розвитку української освіти, його сучасного етапу та історичних перспектив — Т. Андрущенко, М. Головатий, М. Недюха, В. Баранівський, М. Попович, В. Ткаченко, П. Саух тощо;
- з досліджень проблем вищої освіти — В. Андрущенко, М. Згуровський, В. Кремень, Ю. Зіньковський та ін.;
- із зарубіжних досліджень проблем університетської освіти — Дж. Вос, Г. Драйден, Б. Кларк, Д. Ньюмен, Б. Ріддінгс та ін.;
- проблем світогляду, ціннісно-правових орієнтацій — В. Гриценко, Л. Губерський, А. Ковальчук, В. Заросило, А. Подоляка, К. Муравйов та ін.

Сьогодні існує значна кількість концепцій освіти України як правової суб'єктності людини. Адже в сучасному стані розвитку України як ціннісно-демократичної та правової держави особливої актуальності набуває саме освіта як протидія корупційним маніпуляціям свідомістю на рівні особистості, держави та суспільства. Такий підхід обумовлений ефективною правовою культурою та обізнаністю громадян розвиватися швидше та якісніше. При цьому належний рівень (якість, ефективність) реалізації державної політики у сфері освіти обумовлюється сукупністю умов та факторів, серед яких відповідне місце займає контроль як важливий інструмент впливу на організаційно-управлінську діяльність правової свідомості.

### Контроль якості освіти

За цих умов варто з'ясувати в сукупній матриці щодо визначення поняття “контроль” (англ. *control* та франц. *controle*), в якій “адміністративно-правовий контроль” відіграє особливу роль. У тлумачних словниках з української мови до терміна “контроль” наводяться такі визначення [1, 243]:

- перевірка відповідності чого-, кого-небудь встановленим вимогам;
- перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось;
- установа або орган, що здійснює перевірку, нагляд за кимось, чимось.

Оскільки соціальний контроль є сукупною матрицею впливу на діяльність особистості, держави та суспільства, то варто акцентувати окрему увагу на зміст соціального контролю. У свою чергу, Г. В. Осіпов тлумачить соціальний контроль як систему процесів і механізмів, що забезпечують підтримання соціально прийнятних зразків поведінки та функціонування соціальної системи в цілому [2, 78].

У радянському енциклопедичному словнику соціальний контроль визначено як механізм, за допомогою якого суспільство і його підрозділи (групи, організації) забезпечують дотримання системи обмежень (умов), порушення яких завдає шкоду функціонуванню соціальної системи [3, 1263].

Як вважає дослідник Б. А. Буйвол, “соціальний контроль слід розуміти як цілісну систему соціальних регуляторів (державних або суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок)” [4, 3].

На думку В. М. Пальченкової, соціальний контроль — це механізм, за допомогою якого суспільство та його складові елементи (групи, організації)

забезпечують дотримання певних умов (обмежень), порушення яких завдає збитків функціонуванню соціальної системи. В якості таких обмежень виступають правові та моральні норми, звичаї, адміністративні рішення... Однозначно соціальний контроль користується й заохоченням за дотримання соціальних норм [5].

Отже, у широкому розумінні, на наш погляд, соціальний контроль містить низку соціокультурних, політичних, економічних, правових механізмів впливу на структуру свідомості окремої особи, держави та суспільства відповідно до їхніх потреб та інтересів. При цьому завдяки контролю у поведінці правової суб'єктності людини (особи, групи, членів суспільства) виявляються відхилення від встановлених норм та правил, що, у свою чергу, сприяє підтримці стабільності та злагодженості функціонування відповідних осіб, груп, класів, етносів.

Особливим проявом соціального контролю є державний контроль, який має різнобічний понятійно-категоріальний апарат, оскільки функція контролю — спостереження відповідним підконтрольним об'єктом з метою отримання достовірної інформації про стан законності.

Втім О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко розглядають державний контроль “як діяльність уповноважених суб'єктів (державних органів і посадовців) з перевірки фактичних даних про відповідність (невідповідність) контролюваних об'єктів формально-визначеним нормативам (стандартам)” [6, 143].

На думку Т. В. Маматової, державний контроль як правова складова — це “реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); це процес “вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв; державний контроль (інформаційний компонент) — це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища)” [7, 25].

### **Прозорість та якість української освіти у світлі вимог європейської освітньої інтеграції**

Реформування системи освіти в Україні пов'язане з пошуком істини, як нових ідей щодо інтеграції у світовий освітній простір. Це запровадження основних положень Болонської декларації, що передбачає врахування національних підходів до організації навчання змісту освіти. Принциповим є те, як здійснюються в правовому полі на практиці новітні документи щодо освіти. Серед них варто назвати насамперед такі: Міжнародна стандартна класифікація освіти версій 2011 та 2013 років (у галузевій частині), принципи та інструменти Болонського процесу для вищої освіти (охоплюючи стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості).

У цьому аспекті запропонований провідними науковцями НАПН проект Національної стандартної класифікації освіти дав змогу на правових засадах осмислити загальну архітектуру національної освіти, обґрунтувати концептуальні пропозиції до оновлення ст. 53 Конституції України, законопроектів “Про освіту”, “Про вищу освіту”, “Про професійну освіту” тощо.

Прийнятий новий Закон “Про вищу освіту” є системним проектом змін, що підготовлений у результаті прозорого демократичного діалогу всіх зацікавлених соціальних груп, який здатний вивести вищу освіту України на європейський шлях розвитку, при цьому зміцнити позиції вищого навчального закладу на світовому ринку освіти та інновацій.

Аналізуючи новації Закону, основними його положеннями, на нашу думку, є розширення автономії ВНЗ. Це право розпоряджатись заробленими коштами на власний розсуд, визнавати вчені ступені, отримані в іноземних ВНЗ, самостійно визначати організацію навчального процесу тощо. Адже зовнішнє незалежне тестування (ЗНО) законодавчо закріплено як основний критерій при вступі до ВНЗ. Кожен сертифікат повинен становити не менш як 20 % конкурентного балу; встановлюються такі освітньо-кваліфікаційні рівні і ступені: молодший спеціаліст, бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор наук.

Доступ до Єдиної державної електронної бази з питань освіти має здійснюватись через офіційний веб-сайт МОН. До неї вносять всю інформацію про видані дипломи; створено Національне агентство з якості вищої освіти, яке проводитиме ліцензійну експертизу, а також акредитацію спеціальності.

Як і раніше, статус національного відповідному вищому національному закладу присвоює Президент, але за поданням Національного агентства з якості вищої освіти; визначено розмір мінімальної стипендії для бакалаврів і магістрів — не менше прожиткового мінімуму, а для молодшого спеціаліста не менше третини; Закон України “Про вищу освіту” не передбачає норми щодо відпрацювання для студентів ВНЗ, які навчаються за рахунок державного чи місцевого бюджетів; надані широкі демократичні права; трудовий колектив сам обирає ректора, а МОН підписуватиме з ним контракт; значно розширені в новому законі свободи студентського самоврядування [8].

### **Моніторинг якості системи освіти**

Управління якістю освіти не може бути ефективним без наявності правової контрольованої системи, що дає змогу отримати своєчасну достовірну інформацію. На сучасному етапі контролю та якості освіти здійснюється запровадження різноманітних методів технологій збирання й оброблення отриманої інформації, що вимагає налагодження моніторингу як правової інформаційної системи.

Загальновідомо, що моніторинг — це відстеження, діагностика, прогнозування результатів діяльності, що попереджає неправомірну оцінку події, факту за даними одиничного виміру (оцінювання).

Основна мета моніторингу якості системи освіти — це створення інформаційних умов для формування цілісного уявлення про правовий стан системи освіти, про якісні та кількісні зміни в ній, а також доступ до цієї інформації громадськості, різних суб’єктів (користувачів) освітніх послуг.

У державній політиці система моніторингу регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р. № 1283 “Про порядок проведення моніторингу та оцінки якості освіти”. Стосовно цієї правової норми основними завданнями моніторингу є: отримання об’єктивної інформації про

якість освіти, стан системи освіти, а також прогнозування її розвитку, оцінювання правового стану системи освіти відповідно до завдань державної політики у сфері освіти, правового забезпечення структурних підрозділів державної влади статистичною та аналітичною інформацією про якість освіти.

Основними методами проведення моніторингу є: достовірність (об'єктивність) оброблення інформації про якість освіти; системність оцінювання якості освіти в законодавчому полі її діяльності; оперативність доведення до відома управлінських структур освітою та громадськості результатів моніторингу.

Таким чином, органіторинг є правовим інструментом оперативного отримання даних про явища (події, факти) і процеси, що відбуваються в освітній діяльності вищих навчальних закладів. Це надає правову змogu до оперативного (мобільного, швидкого) реагування та координування за якістю освітнього процесу. Саме у цьому контексті імплементація Закону України “Про вищу освіту” є нормативно-правовим удосконаленням зовнішніх інститутів забезпечення якості вищої освіти.

### **Компетентність як запорука якості освіти**

Традиційно завдання освіти визначається низкою знань, умінь та навичок, які повинна опанувати людина як правова суб'єктність у законодавчому полі діяльності. У цьому відношенні саме компетентність відповідає необхідному усвідомленню сучасних завдань освіти.

У світовій освітній практиці поняття компетентності є визначальним. Центральні компетенції, визначені на симпозіумі “Ключові компетенції для Європи” (1996 р., м. Берн), ознаменували загальноосвітню тенденцію оновлення освітнього процесу.

Необхідно вважати, що компетентнісний підхід — це один із факторів, що сприяє модернізації змісту освіти, оскільки доповнює сукупність освітніх інновацій. Молодь завдяки освіті має опанувати міжкультурні компетенції: прийняття відмінностей, повага до інших і здатність жити з людьми інших культур, мов і релігій. Адже компетентність дає можливість вчитись навчатись в інформаційному суспільстві, в якому безперервне навчання є нормою особистого, професійного та правового життя.

Саме така матрична формула комплектності (універсуму) є вільною ідеєю для єдиного правового поля світової та європейської освіти, що передбачає володіння усною та письмовою комунікацією.

### **Нормативно-правова інформація в системі освітньої ентропії**

У сучасних межах високоорганізованих цілісних систем функціонують специфічні механізми контролю та якості освіти. При цьому логічним є вивчення нормативно-правової інформації у взаємозв'язку з ентропією як теорії випадкових подій (фактів, ситуацій тощо) у системі їх невизначеності, що загалом становить закономірний процес. Така міра невизначеності, неупорядкованості правової системи є її тлумаченням як виразник інформаційних можливостей освітньої сфери діяльності.

Крім того, щоб зберегти власну (кожного, всіх) якісну визначеність освіти, цілісна високоорганізована система не повинна бути надто визначальною метою убезпечення її контрольного впливу.

Безперечно, не повною мірою нормативно-правова інформація здатна виконувати функцію усунення невизначеності у правових утвореннях освіти. Такого роду інформація призводить до зростання ентропії в освітній системі. В результаті нелінійності навколишньої інформації може відбуватися негадана зміна стану системи — біфуркація як вияв нового життєвого циклу.

Саме така структура “правової системи визначає траєкторію її еволюції у напрямі щодо досягнення стану атрантора, досягнувши якого, система еволюціонує навколо свого стану рівноваги... Це видається можливим виключно за умови долання процесу структурних змін, викликаних або потужним зовнішнім впливом, або накопиченням внутрішнього хаосу, що призводить до незворотних змін та відхилення від стану рівноваги [9, 122].

Таким чином, існує значний науковий інтерес до вивчення ентропійних процесів, що відбуваються у сфері освіти, оскільки сутнісні характеристики цих процесів є малодослідженими. На наш погляд, саме це і є випадкова закономірність, оскільки невизначеність, що внутрішньо відповідає процесам структурних змін, в даному разі освіти, викликає ризикові процеси у реальній правовій дійсності. Тому нормативно-правова інформація в системі освітньої ентропії є критерієм якості упорядкування законодавчого поля, що артикулює загальні закономірності та її наукове прогнозування.

### **Шляхи протидії корупційним маніпуляціям у вищій освіті України**

Як відомо, корупція має прояви на різних рівнях суспільства. Тому деструктивний вплив цього явища може спричинити шкоду як стосовно окремих осіб, так і системи в цілому. З огляду юридичного оформлення заходів у боротьбі з корупцією має відбуватися шлях імплементації відповідних положень до чинних нормативно-правових актів. Наприклад, щодо функціонування субсистеми спеціального антикорупційного громадського моніторингу в системі вищої освіти України з внесенням відповідних поправок до кримінально-виконавчого кодексу України.

За цих умов нагальним є питання щодо блокування ініціатив у сфері освіти, що спрямовані на дискредитацію і нейтралізацію викривачів корупції. Подібне блокування має значною мірою політичний характер, оскільки матрицею для корупційного середовища виступає корупційна діяльність саме у політичному середовищі країни, що дає змогу реалізувати неправомірні ініціативи з корупційним елементом.

Необхідно зазначити, що корупція стала звичайним явищем у багатьох цивілізованих державах, матеріальний добробут і сталі політичні традиції яких дають змогу приховати розмах величезного збитку, який корупція завдає соціальній і гуманітарній сферам. Тому на належному рівні в освітній сфері України має працювати громадський нагляд за розслідуванням справи про корупційне діяння. Саме такий громадський контроль у якості експертної комісії повинен стежити за негативними корупційними явищами. Для цього повинен створюватись на робочих місцях моральний клімат у боротьбі з хабарництвом.

Прикладом цьому може слугувати Великобританія як країна менш корумпована порівняно з іншими країнами Європи. “В юриспруденції Великобританії не існує загальноновизначеного терміна “корупція”, закріпленого в нор-

мативно-правових актах, але існує велика кількість дефініцій цього поняття” [10, 277]. При цьому суб’єктами корупційних правопорушень у Великобританії є публічні посадові особи, хоча у певних випадках ними можуть бути й інші державні службовці та будь-які особи, у тому числі юридичні. Проти них законодавством Великобританії застосовуються порівняно “м’які” санкції за вчинення корупційних правопорушень.

Отже, саме сприятливий моральний клімат у вищій освіті України, ефективні умови для інтелектуального розвитку між суб’єктами права різних країн можуть бути створені лише за наявності демократично-ціннісної узгодженості національних правових систем партнерів. Серед них мовний закон має бути важливим елементом у міжнародному паритеті. Для цього повинен здійснюватися єдиний європейський інтелектуальний простір, що забезпечуватиме гармонізацію та зближення законодавств окремих країн у сучасних умовах мультикультуралізму. Таке існування спільного освітнього ринку повинно досягатися завдяки правовим нормам, світовим і загальноєвропейським стандартам.

## Джерела

---

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.
2. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор — академик РАН Г. В. Осипов. М.: Изд. группа НОРМА, ИНФРА-М, 2000. 488 с.
3. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А. М. Прохоров]. М.: Сов. энциклопедия, 1985. 1600 с.
4. *Буйвол Б. А.* Социальный контроль и его воздействие на поведение людей: автореф. дис. ... канд. филос. наук: спец. 09.00.01. К., 2013. 23 с.
5. *Пальченкова В. М.* Концепція соціального контролю в сучасній теоретико-правовій науці [Електронний ресурс] // Юрид. наука. 2015. № 8. С. 7–14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn\\_2015\\_8\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2015_8_3)
6. Юридический научно-практический словарь-справочник : основные термины и понятия / авт.-сост. О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко. Х.: Эспада, 2007. 488 с.
7. *Маматова Т.* Трактатування поняття “державний контроль” у сучасному законодавстві України та його уточнення // Вісн. держ. служби України. 2014. № 1. С. 23–26.
8. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
9. *Павлова Ю. В.* Правовая энтропия: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Владимир, 2014. 173 с.
10. *Coorruption, Inequality, and the Rule of Law : The Building Pocket Makes the Easy Life / By Eric M. Uslander.* Cambridge University Press, 2008. 360 p.

*Лісовська Ю. П. Вища освіта України як протидія корупційним маніпуляціям у законодавчому полі світової та європейської інтеграції. З’ясовано, що управління якістю освіти не може бути ефективним без наявності правової контрольованої системи, яка дає змогу отримати своєчасну достовірну інформацію. Зазначено, що моніторинг створює інформаційні умови для формування цілісного уявлення про правовий стан системи*

освіти. Вказано, що компетентність правового суб'єкта є запорукою якості освіти. Зауважено нормативно-правову інформацію в системі освітньої ентропії як міру невизначеності та неупорядкованості правової системи. Визначено шляхи протидії корупційним маніпуляціям у вищій освіті України, серед яких громадський контроль є морально-правовим кліматом у боротьбі з корупцією як деструктивним впливом на окремих осіб, так і системи в цілому. Прогнозовано існування єдиного європейського освітнього простору завдяки правовим нормам та стандартам як ефективно діючим константам.

**Lisovska Yu. P. Higher education of Ukraine as a counteraction to corruption manipulation in the legislative field of world and European integration.** It has been established that the management of the quality of education can not be effective without the existence of a legally controlled system that allows obtaining timely and reliable information. It is shown that monitoring creates information conditions for the formation of a holistic view of the legal status of the education system. It is stated that the competence of a legal entity is the key to the quality of education. The normative-legal information in the system of educational entropy is defined as a measure of the uncertainty and disorder of the legal system. The ways of counteraction to corruption manipulation in higher education of Ukraine are defined, among which public control is a moral and legal climate in the fight against such destructive influence on individuals and the system as a whole as corruption. The existence of a single European educational space is predicted, due to legal norms and standards as effectively acting constants.

**Лисовская Ю. П. Высшее образование Украины как противодействие коррупционным манипуляциям в законодательном поле мировой и европейской интеграции.** Установлено, что управление качеством образования не может быть эффективным без наличия правовой контролируемой системы, которая позволяет получить своевременную достоверную информацию. Показано, что мониторинг создает информационные условия для формирования целостного представления о правовом положении системы образования. Утверждено, что компетентность правового субъекта является залогом качества образования. Обозначена нормативно-правовая информация в системе образовательной энтропии как мера неопределенности и неупорядоченности правовой системы. Определены пути противодействия коррупционным манипуляциям в высшем образовании Украины, среди которых общественный контроль является морально-правовым климатом в борьбе с таким деструктивным влиянием на отдельных лиц и системы в целом, как коррупцией. Прогнозировано существование единого европейского образовательного пространства благодаря правовым нормам и стандартам как эффективно действующим константам.

Надійшла 18 грудня 2017 р.

**С. В. СТАСЮК**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ОНОВЛЕНІ МОДЕЛІ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 32–36

*Українське суспільство перебуває на новому історичному етапі свого розвитку. Прагнення вступу до європейської спільноти актуалізували питання модернізації податкових правових відносин.*

Модернізація податкових правових відносин передбачає створення новітніх форм правовідносин у сфері оподаткування, сутність яких полягає не лише у забезпеченні надходжень до бюджетів усіх рівнів у вигляді податків і зборів, але й налагодження дієвого механізму оподаткування з імплементацією європейських податкових норм в українське податкове законодавство з метою досягнення балансу приватних та публічних інтересів учасників податкових правових відносин.

Науково-теоретичним підґрунтям цього дослідження стали наукові праці таких учених, як О. Л. Гамалій, П. П. Дубинецька, А. В. Коструба, М. П. Кучерявенко, Л. О. Матвейчук, Р. А. Сидорук та ін.

Правове регулювання податкових правових відносин здійснюється відповідно до вимог Конституції України, Податкового кодексу України, Митного кодексу України, чинних міжнародних договорів, що регулюють питання оподаткування і згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, спеціальних законів стосовно регулювання окремих питань у сфері оподаткування.

Загальні засади та принципи правового регулювання податкових правовідносин визначає Конституція України. Так, згідно з ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, визначених законом [3]. З метою визначення детальніших положень оподаткування та впорядкування розрізнених у великій кількості нормативно-правових документів окремих податкових норм у 2010 році було прийнято Податковий кодекс України. Цей документ закріпив основні засади податкового законодавства України, поняття та види податків і зборів, права та обов'язки платників податків і контролюючого органу, строки сплати податків, сутність податкового обов'язку та ін. Так, П. П. Дубинецька акцентувала увагу на тому, що головним швидким результатом податкової реформи було значне зростання надходжень до бюджету у перший рік після впровадження Податкового кодексу України (з 1 січня 2011 р.) [2, 8].



Податкові правові відносини виникають у повсякденній практичній реалізації завдань держави у сфері справляння податків і зборів. Суб'єкти таких правовідносин завжди є нерівними, адже держава в особі контролюючого органу має право вимагати від іншого учасника (платника податку) поведінки, яка передбачена податковою правовою нормою.

Саме нормотворча діяльність держави трансформує модель податкових правовідносин та відкриває доступ суб'єктам підприємництва до європейського ринку. Так, протягом останніх років зусилля законодавця були направлені на гармонізацію українського податкового законодавства з аналогічним законодавством ЄС, що позитивно вплинуло на національну фіскальну систему.

Принципи оподаткування регламентовані ст. 4 Податкового кодексу України та мають практичне значення під час реалізації податкових правових норм. До них належать: загальність оподаткування, рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства, презумпція правомірності рішень платника податку, фіскальна достатність, соціальна справедливість, економічність оподаткування, нейтральність оподаткування, стабільність, рівномірність та зручність сплати, єдиний підхід до встановлення податків та зборів [7]. Стосовно принципів податкових правових відносин слід додатково виокремити принципи відповідальності держави за формування й реалізацію політики у податковій сфері та законності адміністрування податків і зборів.

Так, на думку О. Л. Гамалій, взаємна відповідальність громадянина і держави має ґрунтуватися на первинності прав людини та громадянина. Якщо держава починає створювати штучні, необґрунтовані правові приписи, які обмежують права і свободи людини і громадянина з метою задоволення потреб правлячої або більш заможної групи, то така держава не може називатися правовою і демократичною [1, 29–30].

Життєвий цикл податкових правових відносин пов'язаний з процесами їх виникнення, реалізації, зміни та припинення. Так, Р. А. Сидорук зазначає, що податкові правовідносини врегульовані нормами податкового права, тобто вони виникають, змінюються або припиняються лише на основі правових норм, які знаходять своє вираження в нормах податкового законодавства [8, 147].

За дослідженнями М. П. Кучерявенко, податкові правові відносини виникають, змінюються, припиняються і реалізуються на підставі певного комплексу різних за змістом взаємозалежних юридичних явищ, взаємодія яких припускає розвиток правовідносин [5, 18–19].

Юридичні факти як явища реальної дійсності втілюються в податковій нормі, мають конкретні юридичні наслідки, адже перетворюють суб'єктів податкового права в учасників відповідних податкових правових відносин. Таким чином, саме правовстановлюючі, правозмінюючі, правоприпиняючі юридичні факти є підґрунтям динаміки податкових правових відносин. Як вважає А. В. Коструба, головною ознакою юридичних фактів є те, що пра-

вові моделі реальної дійсності знаходять своє відображення в нормах права, тобто мають юридичне віддзеркалення, і саме ця ознака дозволяє припускати чи є конкретна життєва обставина юридичним фактом [4, 171]. Наприклад, у податковому праві загальні податкові правові відносини припиняються на підставі таких юридичних фактів: смерть фізичної особи-платника податків; визнання її недієздатною або безвісно відсутньою; примусова чи добровільна ліквідація юридичної особи.

Підвищення рівня динаміки податкових правових відносин пов'язано з комплексом інноваційних методичних та методологічних підходів до процесу адміністрування податків і зборів контролюючим органом.

Відповідно до Стратегічного плану розвитку Державної фіскальної служби України на 2015–2018 роки, затвердженого наказом Державної фіскальної служби України від 12.02.2015 р. № 80, передбачено забезпечення єдиного підходу до застосування законодавства, зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес, розроблення і впровадження ефективної моделі надання послуг громадянам та бізнесу, розвиток наявних і впровадження інноваційних електронних сервісів для громадян та бізнесу. Спілкування платників податків з контролюючим органом завдяки дієвості податкового права переходить у рамки конструктивного діалогу, коли кожен суб'єкт господарювання відчуває захищеність з боку держави, гарантованість своїх прав та законних інтересів.

До новацій у податковій сфері можна віднести впровадження електронного документообігу та механізмів звітування платників податків шляхом подання податкової звітності засобами електронного зв'язку. Як зазначає Л. О. Матвейчук, електронний формат діяльності в податковій сфері в Україні закріплений на законодавчому рівні в частині формування та подання обов'язкової звітності до державних органів в електронному вигляді, надання адміністративних послуг в електронній формі з використанням мережі Інтернет, електронних інформаційних ресурсів органів державної податкової служби, автоматизації функцій адміністрування податків і зборів [6, 59].

Електронний формат взаємодії платників податків і контролюючого органу призвів до появи новітніх електронних форм податкового контролю та профілактичних заходів щодо попередження порушень законодавства у податковій сфері. Завдяки інноваційним перетворенням в органах Державної фіскальної служби України, для безперервного оперативного контролю формування дохідної частини Державного бюджету, запроваджено систему електронного адміністрування податку на додану вартість (далі – СЕА ПДВ). З 1 липня 2015 р. платники повинні не лише подавати звітність по ПДВ в електронному вигляді, але й реєструвати податкові накладні в електронній формі в Єдиному реєстрі податкових накладних. СЕА ПДВ покликана руйнувати схеми ухилення від оподаткування, у тому числі через створення офшорних компаній – одноденок або використання розрахунків за допомогою конвертаційних послуг комерційних банків.

Таким чином, налагоджена СЕА ПДВ є дієвим кроком гармонізації механізму справляння податку на додану вартість до аналогічного механізму у

країнах ЄС, коли сплата відбувається за фактом споживання своєчасно та в повному обсязі. Крім того, з 1 липня 2017 р. налагоджена система моніторингу відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критерію оцінювання ступенів ризику, яка дає змогу їх блокувати у несумлінних платників податків.

## Джерела

---

1. *Гамалій О. Л.* Права громадян як об'єкт адміністративно-правового захисту органами державної влади // *Право і безпека.* 2014. № 1 (52). С. 28–33.
2. *Дубинецька П. П.* Податкове регулювання в системі управління національним господарством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 08.00.03 / П. П. Дубинецька; Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2015. 20 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141; *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 10. Ст. 68.
4. *Коструба А. В.* Правоприпинення як стадія механізму правового регулювання цивільних правовідносин // *Вісник Нац. академії правових наук України.* 2013. № 4 (75). С. 142–148.
5. *Податкове право: навч. посіб.* / Г. В. Бех та ін.; за ред. проф. М. П. Кучерявенка. К.: Юрінком Інтер, 2003. 400 с.
6. *Матвейчук Л. О.* Організаційно-правові механізми електронної взаємодії у сфері оподаткування в контексті Податкового кодексу України // *Вісник НАДУ при Президентіві України.* 2016. № 2. С. 58–66.
7. *Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]* // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
8. *Сидорук Р. А.* Поняття та особливості податкових правовідносин // *Наук. вісн. Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2013. № 6–2. Т. 1. С. 146–149.

**Стасюк С. В. Оновлені моделі правових відносин в Україні.** *Наведено огляд новацій у податковій сфері, зокрема кроків гармонізації механізму справляння податку на додану вартість до аналогічного механізму у країнах ЄС. Зазначено, що підвищення рівня динаміки податкових правових відносин пов'язано з комплексом інноваційних методичних та методологічних підходів до процесу адміністрування податків і зборів контролюючим органом.*

**Stasyuk S. V. Updated models of legal relations in Ukraine.** *An overview of innovations in the tax area, in particular, steps to harmonize the mechanism for charging value added tax to a similar mechanism in the EU countries is given. It is noted that the increase of the level of dynamics of tax legal relations is connected with the complex of innovative methodological and methodological approaches to the process of administering taxes and fees by the controlling body.*

**Стасюк С. В. Обновленные модели правовых отношений в Украине.** Приведен обзор новаций в налоговой сфере, в частности шагов гармонизации механизма взимания налога на добавленную стоимость к аналогичному механизму в странах ЕС. Отмечено, что повышение уровня динамики налоговых правовых отношений связано с комплексом инновационных методических и методологических подходов к процессу администрирования налогов и сборов контролирующим органом.

Надійшла 16 листопада 2017 р.

**Р. Г. ЩОКІН**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 37–44

*Проаналізовано з системної точки зору стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти, розглянуто існуючі недоліки та запропоновано окремі шляхи його удосконалення.*

Процеси розбудови української держави на сучасному етапі ставлять на порядок денний вкрай важливе завдання — виховання справжнього громадянина та патріота України. Виконання такого завдання неможливе виключно в рамках сім'ї, воно повинне реалізовуватись комплексно, в тому числі — завдяки освітянській галузі.

Тому не випадково, що весь період незалежності України проходив під знаком формування, реалізації й розвитку національної державної політики в освітній сфері. Поряд з цим питання вироблення сучасної державної політики з урахуванням процесів державотворення, проведення реформ у різних сферах суспільного життя набуває особливої актуальності.

З іншого боку, євроінтеграційні процеси, що відбуваються у нашій державі, висувають на порядок денний питання адаптації вітчизняного законодавства про освіту до стандартів Європейського Союзу. Вказані обставини підвищують актуальність формування сучасної моделі державної політики в галузі освіти.

Проаналізуємо адміністративно-правове регулювання державної політики у галузі освіти та запропонуємо пропозиції щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання цієї галузі, що передбачає вирішення таких завдань:

- визначити засади сучасної державної політики та здійснити їх аналіз;
- схарактеризувати сучасний стан реалізації політики держави у галузі освіти;
- визначити основні напрями вдосконалення державної політики у галузі освіти.

Питання реалізації державної освітньої політики та управління освітою в Україні розглядалися такими науковцями, як В. Андрущенко, С. Андрейчук, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Білий, В. Бондарь, О. Демченко, С. Домбровська, В. Жураківський, О. Зигало, І. Іванюк, І. Каленюк, Л. Карамушка,

В. Клепко, Т. Козарь, Є. Красняков, В. Кремень, В. Луговий, В. Майборода, В. Маслов, С. Ніколаєнко, Н. Протасова, В. Пікельна, Л. Пшенична, Т. Скиба, Є. Хриков, Н. Шульга, Л. Яременко та ін.

Проте, незважаючи на численну кількість наукових праць з цього питання, з'ясування поняття та змісту сучасної державної політики в освітній сфері не завершено. Зокрема, залишився поза увагою системний ґрунтовний аналіз адміністративно-правового регулювання державної політики в галузі освіти.

Реалізація та формування заходів сучасної державної політики в галузі освіти не можуть бути здійснені без аналізу стану її адміністративно-правового регулювання.

Сучасна державна політика в галузі освіти в Україні формується насамперед шляхом законодавчого закріплення та ґрунтується на таких нормативних актах:

- стратегічних документах розвитку освіти (доктрини, програми, концепції, насамперед Національна доктрина розвитку освіти [1] та Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [2]);

- законодавчих актах про освіту (базовий Закон “Про освіту”), законах прямої дії, які регламентують безпосередньо відносини в підсистемах вітчизняної освіти — “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу освіту”;

- міжнародних та міждержавних договорах, які були ратифіковані Верховною Радою України (документи Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи);

- указах і розпорядженнях Президента України, постановах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів у галузі освіти, наказах Міністерства освіти і науки України, інших органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти; наказах і розпорядженнях регіональних органів виконавчої влади, прийнятих у межах їх компетенції.

При цьому, як зазначають вітчизняні дослідники, “Закони України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про вищу освіту” містять загальні положення щодо ролі освіти у вихованні громадянина, окреслюють засади, принципи освіти, що безпосередньо відповідають завданню формування демократичної громадянськості підростаючого покоління” [3].

У період з 1998 по 2017 роки було ухвалено низку нормативних актів, які регламентують відносини у підсистемах вітчизняної освіти, зокрема Закони України:

- “Про професійно-технічну освіту” (1998 р.), який визначає загальні та детальні засади функціонування і подальшого розвитку системи професійно-технічної освіти та покликаний забезпечувати потреби вітчизняної економіки у кваліфікованих робітниках. Визначеним законодавцем завданням цього Закону є “регулювання суспільних відносин в галузі професійно-технічної освіти з метою: забезпечення громадянам України на законних підставах права на здобуття професійно-технічної освіти відповідно до їх покликання, інтересів і здібностей, перепідготовки та підвищення кваліфікації, задоволення в реалізації державної політики зайнятості населення; забезпечення необхід-

них умов функціонування і розвитку установ професійно-технічної освіти та професійно-технічних навчальних закладів різних форм власності та підпорядкування” [4];

- “Про загальну середню освіту” (1999 р.), який деталізує гарантовані Конституцією права громадянина на отримання освіти, врегульовуючи діяльність навчальних закладів середньої освіти. Відповідно до положень цього нормативного документа “основними завданнями законодавства України про загальну середню освіту є: забезпечення права громадян на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти; забезпечення необхідних умов функціонування і розвитку загальної середньої освіти; забезпечення нормативно-правової бази щодо обов’язковості повної загальної середньої освіти; визначення структури та змісту загальної середньої освіти; визначення органів управління системою загальної середньої освіти; визначення прав і обов’язків учасників навчально-виховного процесу, встановлення відповідальності за порушення законодавства про загальну середню освіту” [5];

- “Про позашкільну освіту” (2000 р.), який, відповідно, регулює державну політику у сфері позашкільної освіти. Завданнями цього Закону є: “забезпечення прав громадян на здобуття позашкільної освіти; створення нормативно-правової бази для подальшого розвитку позашкільної освіти; встановлення правових засад діяльності позашкільних навчальних закладів; визначення основних напрямів, змісту і форм навчально-виховного процесу в позашкільних навчальних закладах” [6];

- “Про дошкільну освіту” (2001 р.) [7] покликаний врегулювати всю сферу забезпечення дошкільної освіти – основи майбутньої освіти кожного громадянина. З огляду на те що підвалини особистості закладаються в ранньому віці, належне регулювання в цій сфері є вкрай важливим;

- “Про вищу освіту” (2014 р.), який регулює більшість засад функціонування системи вищої освіти. Відповідно до своїх завдань цей нормативний акт “створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях” [8].

Зазначені закони детально регулюють державну політику в усіх підсистемах вітчизняної освіти, проте значна кількість положень в них не відповідає потребам часу. Особливо це стосується Закону України “Про професійно-технічну освіту”, прийнятого ще в 1998 році. Не буде перебільшенням оцінювати його дієвість у руслі декларованого забезпечення потреби вітчизняної економіки у кваліфікованих робітниках, як незадовільну. Популярність робітничих професій серед молоді в Україні все ще є невисокою, а якість підготовки фахівців викликає чимало дорікань у роботодавців. В умовах масової еміграції кваліфікованих робітників вже сьогодні існує дефіцит, який потрібно подолати, насамперед за рахунок оновлення профільного законодавства.

Варто також звернути увагу на те, що Закон України “Про вищу освіту” приймається не вперше. Перший раз закон з такою назвою було прийнято у 2002 році. Однак процес євроінтеграції України, а відповідно — адаптації вітчизняного правового поля до норм Європейського Союзу, реалізації положень та принципів Болонського процесу, а також всезростаючі потреби суспільства спонукали український парламент прийняти нову редакцію Закону України “Про вищу освіту” у 2014 році [8].

Наразі у процесі розгляду перебуває проект Закону України “Про освіту” [9]. У випадку його прийняття буде внесено ряд змін до всіх перелічених законів. Аналіз цих змін потребуватиме подальших досліджень, адже якою мірою вони відобразатимуть сучасні потреби освітянської сфери поки що невідомо.

Таким чином, в Україні створено повноцінну законодавчу базу, яка регулює всі елементи і процеси галузі освіти, формує державну політику в цій сфері. Аналіз стану реалізації державної політики в галузі освіти дає підстави вважати, що він здійснюється комплексно.

Як окрему категорію можна виділити низку нормативно-правових актів, покликаних врегулювати реалізацію Болонського процесу в Україні, до яких вітчизняні дослідники відносять: Закони України “Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні”, “Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, Програму дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України, накази та рішення колегії МОН України “Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство”, “Про затвердження у вищих навчальних закладах Європейської кредитно-трансферної системи” та ін. [10, 147–148].

Тобто, з точки зору наявності нормативно-правової бази, можна вважати, що основні напрями державної політики у галузі освіти є достатньо врегульованими. Водночас зростання існуючих проблем у галузі освіти та поява нових породжують питання: що саме є їх причиною?

Належна врегульованість освітнього процесу є радше уявною, ніж реальною (наявність численного відповідного законодавства, яке регулює галузі освіти в усіх її проявах, породжує ілюзію достатності, заважаючи критичному осмисленню дійсності). Можемо навести дві головні причини подібного твердження:

по-перше, за відсутності чіткої національної стратегії розвитку нашого суспільства законодавче регулювання різних сфер, в тому числі освітньої, зависло у стані невизначеності між командною та демократичною моделлю втручання держави до даних суспільних відносин;

по-друге, реалії сьогодення, зокрема швидкі темпи впровадження інноваційних підходів до освіти в розвинених країнах світу, вимагають постійного оновлення регуляторного законодавства. Враховуючи, що галузь освіти регулює величезний масив нормативно-правових актів різного рівня — державного, регіонального, місцевого, таке оновлення зазвичай є вкрай повільним, що породжує ще більше відставання чинного законодавства від потреб часу.



Такий стан справ, безумовно, створює суттєві труднощі в роботі органів державної і виконавчої влади і освітніх установ та породжує благодатні умови для колізій і необґрунтованих рішень. Все це потребує корекції змісту чинного законодавства щодо пріоритетних напрямів освітньої державної політики та модернізації системи освіти на сучасному етапі.

Тож у наукових колах неодноразово висловлювалися думки про необхідність упорядкування законодавства та використання не тільки кодифікації, але й інших видів систематизації, а саме інкорпорації та консолідації.

Консолідація — об'єднання сукупності дрібних актів, виданих з одного або кількох питань в один укрупнений акт. Дотепер ця форма систематизації стосовно актів освітнього законодавства України практично не застосовувалася. У той же час нормативні акти у певній частині містять елементи консолідації, сприяючи систематизації актів законодавства з якихось конкретних питань. Досліджуючи нормативно-правовий аспект законодавства, як чинник державної політики в галузі освіти України, В. Д. Філіпова, зокрема, підкреслює потребу “уніфікації численних правових норм про освіту, розкиданих по ряду нормативних правових актів”, передусім “актів, що надають різного роду пільги учасникам освітніх правовідносин” [11].

Систематизація освітнього законодавства може проводитися також у формі інкорпорації. Вона передбачає лише зовнішню обробку нормативно-правових актів без будь-якої зміни їх змісту. Систематизовані таким чином нормативно-правові акти об'єднуються у тематичні збірники. У цих збірниках вони можуть розташовуватися за хронологічним принципом (за часом видання акта) або за предметом правового регулювання (наприклад, акти можуть групуватися залежно від рівня освітньої системи, до якої вони належать, або від сфери регульованих відносин — економіка освіти, управління освітою тощо). Такі збірники можуть бути офіційними, вони затверджуються органами, які видають зібрані там акти. За твердженням В. Д. Філіпової, “ця форма систематизації не отримала належного поширення в нашій країні. У разі неофіційної інкорпорації відповідні збірники створюються і видаються зацікавленими особами за своєю ініціативою і без санкції компетентних державних органів. Причому неофіційна інкорпорація отримала більший розвиток, ніж офіційна” [11].

Проте такі форми систематизації законодавства, як кодифікація та інкорпорація, мають певні переваги, якщо здійснюються офіційно, зокрема з ініціативи Міністерства освіти і науки України, адже саме це міністерство є тим суб'єктом, який формує і реалізує державну політику в галузі освіти. Тому завдання щодо підтримання законодавства про освіту у належному стані має здійснюватися саме Міністерством освіти та науки України.

Іншим варіантом систематизації законодавства про освіту є кодифікація.

Так, на думку В. Д. Філіпової, завдяки кодифікації “виявляється можливим [11]:

- усунути значну частину декларативних і недостатньо ефективних норм права, не здатних забезпечувати реалізацію конституційних прав гро-

мадян на освіту, а також успішне проведення політики держави в галузі освіти;

- більш повно відобразити в законодавстві України принципи і загальновизнані норми міжнародного права і міжнародні договори України;
- скоротити число пропусків і випадків невинуватеного дублювання законодавством про освіту нормативних приписів інших галузей права і законодавства;
- усунути значну частину протиріч як між нормативно-правовими актами системи законодавства освіти, так і між ними та нормативно-правовими актами інших галузей права і законодавства;
- підняти на рівень законодавчого регулювання значну частину відносин у сфері освіти, первинне вихідне регулювання яких традиційно здійснюється у формі підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих урядом або органами управління та освіти”.

Загалом такий підхід виглядає доречним, однак недостатнім для комплексного вирішення проблеми. Більш слушним видається прийняття Кодексу про освіту, який мав би покращити стан правового регулювання галузі освіти. Прийняття такого кодексу дало б змогу акумулювати та інтегрувати як новостворену, так і вже існуючу законодавчу базу у галузі освіти в одному законодавчому акті.

Комплексно проаналізувавши стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти, можна зробити такі висновки:

по-перше, основним чинником реалізації державної політики в галузі освіти є законодавство. Наразі в Україні наявний достатній масив нормативно-правових актів, що регулюють усі складові освітньої галузі;

по-друге, сучасний стан вітчизняного законодавства, що регулює освітню галузь, є, в кращому випадку, задовільним. Вітчизняне законодавство не відповідає вимогам часу, не встигає відображати тенденції, характерні для розвинених країн, адаптація його до норм країн ЄС має здебільшого декларативний характер;

по-третє, існує очевидна необхідність модифікації вітчизняного законодавства, що регулює освітню галузь, шляхом загальної систематизації. Такий підхід дасть можливість усунути протиріччя між діючими нормами права, надати їм досконалу, взаємодоповнюючу форму;

по-четверте, систематизація законодавства про освіту буде ефективною лише у випадку інкорпорації та кодифікації всіх нормативно-правових актів у галузі освіти.

## Джерела

---

1. Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
2. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013 [Електронний ресурс] //

- Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
3. *Красняков Є.* Державна політика в галузі освіти України в контексті реалізації освіти для демократичного громадянства і прав людини [Електронний ресурс] // Віче. 2011. № 13. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2634/>
  4. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80>
  5. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. № 651-XIV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/651-14>
  6. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1841-III [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1841-14>
  7. Про дошкільну освіту: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2628-III [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>
  8. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
  9. Про освіту: проект Закону України від 4 квітня 2016 р. № 3491-д [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58639](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639)
  10. *Губерська Н. Л.* Сучасний стан та тенденції розвитку державної політики у сфері вищої освіти в Україні // Право і громадянське суспільство. 2014. № 1. С. 141–151.
  11. *Філіпова В. Д.* Законодавство як чинник державної політики в галузі освіти України: нормативно-правовий аспект [Електронний ресурс] // Журнал “Інвестиції: практика та досвід”. 2013. № 10. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/10\\_2013/37.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2013/37.pdf)

*Щокін Р. Г. Адміністративно-правове забезпечення державної політики у галузі освіти. Дослідження законодавства, що регулює державну політику у галузі освіти, виявило його системні недоліки. Запропоновано деякі шляхи його удосконалення. Обґрунтовано необхідність кодифікації та інкорпорації відповідного регуляторного законодавства.*

*Shchokin R. G. Administrative and legal support of state policy in the field of education. The study of legislation governing state policy in the field of education revealed its systemic shortcomings. Some ways of its improvement are offered. The necessity of codification and incorporation of the relevant regulatory legislation is substantiated.*

*Щёкин Р. Г. Административно-правовое обеспечение государственной политики в области образования. Исследование законодательства, регулирующее государственную политику в области образования,*

*определило его системные недостатки. Предложены некоторые пути его совершенствования. Обоснована необходимость кодификации и инкорпорации соответствующего регуляторного законодательства.*

**Надійшла 26 вересня 2017 р.**

**В. Г. ЗАВЕРУХА**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ПОНЯТТЯ “ПРАВОУТВОРЕННЯ” ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ТЕОРЕТИЧНОГО ПІДҐРУНТЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 45–49

*Розглядається питання визначення поняття  
“правоутворення”, етапи та рівні правоутворення.*

Нормотворча діяльність є важливим видом юридичної діяльності, оскільки в результаті нормотворчої діяльності створюються, змінюються, скасовуються правові норми, що спрямовані на регулювання суспільних відносин. Чітке визначення змісту понять, що оперуються у юридичній діяльності, завжди має важливе значення і впливає на досконалість здійснення нормотворчої діяльності в цілому. Актуальність цього дослідження обумовлена тим, що в науковій юридичній літературі відсутнє єдине, загальновизнане визначення терміна “правоутворення”. Вирішення проблеми має відбуватись шляхом дослідження та узгодження у наукових дискусіях засадничих аспектів розуміння теоретичного підґрунтя нормотворчої діяльності.

Проаналізуємо доктринальні визначення поняття “правоутворення” і схарактеризуємо його ознаки.

Відповідне підґрунтя створює низка юридичних термінів, що пов’язані з поняттям “правоутворення”. Питання визначення цього поняття розглядалися такими вченими: Н. М. Сенидяк, Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул, Н. М. Душек, С. П. Коталейчук, Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвєєва, Т. В. Міхайліна, А. О. Нечипоренко, І. В. Руденко.

Так, на думку Н. М. Сенидяк, правоутворення — це найбільш широка категорія, яка охоплює виникнення і буття права, його упорядкування і розвиток у різних аспектах [8, 37].

Г. В. Назаренко вважає, що правоутворення — це природно-історичний процес формування права, в ході якого відбуваються аналіз і оцінка правової дійсності, що склалася, вироблення поглядів і концепцій майбутнього правового регулювання, а також розробка і ухвалення нормативних розпоряджень [7, 177]. З цього визначення випливає: оскільки правоутворення є природно-історичним процесом, то воно відбувається об’єктивно, незалежно від волі людей. Також визначення вказує на такі складові правоутворення: 1) аналіз та оцінка правової дійсності, що склалася; 2) вироблення поглядів і концепцій

майбутнього правового регулювання; 3) розробка та ухвалення нормативних розпоряджень.

Т. В. Михайліна наводить п'ять різних дискусійних підходів до розуміння феномену правоутворення, що представлені у вітчизняній юридичній літературі та формулюються нею таким чином: “1) процес, через який здійснюється трансформація соціальних чинників у юридичні норми; 2) специфічна технологія, змістом якої є сукупність суспільних відносин, націлених на вирішення певних завдань (забезпечення правотворчості, вивчення суспільних відносин, прийняття рішення про розробку проекту нормативно-правового акта, його розгляд, затвердження тощо); 3) форма взаємодії об'єктивних і суб'єктивних чинників суспільного розвитку, зумовлених загальнокласовими (загальнонародними) інтересами, в процесі якої відбуваються формування правосвідомості й волі панівного класу через правотворче волевиявлення уповноважених державою суб'єктів і подальша об'єктивізація правотворчого волевиявлення у вигляді нормативно-правового акта; 4) легітимна діяльність індивідів та їхніх об'єднань, у результаті якої під впливом певних об'єктивних потреб стихійно формуються правові відносини (природою яких є правосвідомість), що в подальшому санкціонуються державою; 5) гносеологічний акт усвідомлення соціальної дійсності з метою її коригування через прийняття юридичних норм” [5, 16]. З визначень, наведених Т. В. Михайліною, випливає, що правоутворення розглядається у різних аспектах: 1) правоутворення як процес; 2) правоутворення як специфічна технологія; 3) правоутворення як форма взаємодії; 4) правоутворення як діяльність; 5) правоутворення як гносеологічний акт.

З огляду на зазначене виокремимо такі ознаки правоутворення: 1) в результаті правоутворення здійснюється трансформація соціальних чинників у юридичні норми; 2) правоутворення направлене на вирішення завдань (забезпечення правотворчості, вивчення суспільних відносин тощо); 3) у процесі правоутворення відбувається формування правосвідомості; 4) в результаті правоутворення формуються правові відносини, що в подальшому санкціонуються державою; 5) метою правоутворення є коригування соціальної дійсності через прийняття юридичних норм.

Н. М. Крестовська та Л. Г. Матвеева вважають, що правоутворення — це тривалий безперервний соціокультурний процес визначення об'єктивних потреб у правовій регламентації суспільних відносин та їх юридичного оформлення державою або іншим правотворчим суб'єктом [4, 379]. Воно містить такі ознаки: 1) правоутворення є тривалим безперервним процесом; 2) у процесі правоутворення здійснюється визначення об'єктивних потреб у правовій регламентації суспільних відносин; 3) у процесі правоутворення здійснюється юридичне оформлення державою або іншим правотворчим суб'єктом суспільних відносин.

Так, Ю. А. Ведерніков та В. С. Грекул стверджують, що “правоутворення — це відносно тривалий процес формування юридичних норм, що починається з визнання державою певних суспільних відносин, усвідомлення необхідності їх правового регулювання, формального закріплення і державного захисту

юридичних приписів” [1, 104]. Тож сформулюємо такі елементи правоутворення: 1) визнання державою суспільних відносин; 2) усвідомлення необхідності правового регулювання суспільних відносин; 3) формальне закріплення і державний захист юридичних приписів.

С. С. Алексєєв вважав, що під правоутворенням необхідно розуміти процес складання юридичних норм [6, 71], тому можна констатувати, що результатом правоутворення є юридична норма.

Н. М. Душек зазначає, що протягом тривалого часу зміст поняття правоутворення визначався по-різному: 1) процес становлення права у вигляді форми шляхом визнання тих або інших суспільних відносин як “правильних”; 2) соціальний процес формування позитивного права; 3) найбільш широка категорія, яка охоплює виникнення та буття права, впорядкування й розвиток у різних аспектах і напрямках; це процес виникнення та становлення права; 4) усі можливі форми й засоби виникнення, розвитку та зміни права; 5) певний процес, що відбувається в самому соціальному організмі, формує та закріплює за допомогою держави правові потреби суспільства; 6) сукупність різних форм і способів виникнення та буття права, його існування та розвитку; 7) творча діяльність; 8) юридично значущий вчинок, що націлений на певний результат; 9) процес вибору такого варіанта правового регулювання, що найбільш повно відповідав би потребам суспільства; 10) об’єктивно зумовлений процес розвитку суспільного життя, що визначає необхідність зміни правових норм; 11) правове поняття, що охоплює різні форми та способи виникнення й буття права, його впорядкування та розвиток [2, 16–17]. З цих визначень можна зробити висновок, що процес правоутворення включає не лише створення норм права, а й існування, зміну та розвиток норм права.

Досліджуючи точку зору Н. М. Сенидяк на сутність правоутворення, знаходимо таку формулу: “зі змістовного погляду правоутворення включає всі форми і засоби виникнення, розвитку та зміни права: 1) його зовнішнє відображення в юридичних письмових документах; 2) існування у вигляді неінституціональних форм (правосвідомість, правові принципи, правові теорії та концепції, конкретні правовідносини тощо); 3) процеси виникнення юридичних моделей поведінки і їх фактичної реалізації” [8, 37]. Тож правоутворення не обмежується лише створенням конкретних правових норм. Тобто правоутворення, крім створення правової норми, включає також інші процеси, наприклад, виникнення юридичних моделей поведінки.

Незважаючи на велику кількість різних підходів до визначення поняття “правоутворення”, можна узагальнити такі його ознаки: 1) вживається у різних аспектах; 2) тривалість правоутворення; 3) містить як об’єктивні, так і суб’єктивні чинники; 4) в результаті правоутворення утворюються правові норми.

Оскільки правоутворення є тривалим процесом, то воно може бути поділене на певні етапи.

С. П. Коталейчук дає визначення трьом етапам правоутворення: “1) гносеологічний — відображає процес виникнення і становлення права у формі правосвідомості; 2) матеріальний — право формується у результаті реалізації

суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що трансформуються у конкретні правовідносини; 3) інституціональний – право виступає у вигляді норм права, які у сукупності утворюють систему” [3, 155].

На відміну від С. П. Коталейчука, Н. М. Сенидяк вказані етапи правоутворення називає не етапами, а рівнями правоутворення. Натомість Н. М. Сенидяк називає такі етапи правоутворення: “1) формування конкретних правових відносин безпосередньо в суспільному житті на основі матеріальних умов існування суспільства та емпіричної правосвідомості його членів; 2) узагальнення й формулювання державою природних, таких, що виникли еволюційним шляхом, конкретних правовідносин у формі нормативно-правових актів чи інших документів; 3) втілення формалізованих загальних правових приписів у конкретні правові відносини, але вже більш впорядковані, стабільні, захищені” [8, 38].

В науковій юридичній літературі також існує думка, що правоутворення складається не з трьох, а з двох етапів. Наприклад, В. В. Степанян у процесі правоутворення виокремлює такі етапи: 1) об'єктивний; 2) суб'єктивний. Об'єктивний етап правоутворення охоплює формування об'єктивних факторів, процесів і явищ, що визначають основний зміст створюваних норм права, а суб'єктивний охоплює формування і розвиток суспільної правосвідомості і волі, а також їх подальше виявлення у вигляді державної волі, права. Іншої думки дотримується А. А. Соколова, яка проводить таке розмежування етапів правоутворення: 1) створення потенційної можливості появи правового образу, певної моделі поведінки учасників суспільних відносин; 2) перетворення можливості на реальні правові норми; 3) “життя”, дія правових норм у конкретних правових відносинах [6, 71].

Трохи інакше формулюють етапи правоутворення Ю. А. Ведерніков та В. С. Грекул: 1) формування певних суспільних відносин, які в результаті багаторазового повторення набувають нормативного характеру; 2) правозакріплення; 3) правотворчість. В цьому твердженні наводиться поняття “правозакріплення”, яке інтерпретується як державне санкціонування суспільної та державної практики, її розгорнуте законодавче закріплення [1, 104–105].

Отже, потрібно розмежовувати етапи та рівні правоутворення. Тож виокремимо етапи правоутворення: 1) виникнення суспільних відносин, які необхідно регулювати за допомогою права; 2) створення норм права, які регулюють ці суспільні відносини; 3) дія вказаних норм права. Натомість рівнями правоутворення будуть: 1) пізнавальний (усвідомлення необхідності регулювання суспільних відносин); 2) юридичний (існування та дія норм права, які регулюють суспільні відносини).

## Джерела

---

1. *Ведерніков Ю. А., Грекул В. С.* Теорія держави та права: навч. посіб. 4-те вид., доп. і перероб. К.: Центр навч. л-ри, 2005. 224 с.
2. *Душек Н. М.* Юридично-правовий аналіз феномену правоутворення // *Наук. вісник Міжнар. гуманітарного ун-ту. Сер. Юриспруденція.* 2014. № 9–2. Т. 1. С. 16–19.



3. *Коталейчук С. П.* Теорія держави та права: навч. посіб. для підготовки до держ. іспитів [для студ. вищ. навч. закладів]. К.: КНТ, 2009. 320 с.
4. *Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г.* Теорія держави і права: підручник. Практикум. Тести. К.: Юрінком Інтер, 2015. 584 с.
5. *Міхайліна Т. В.* Загальнотеоретичний аналіз складових елементів категорії “нормотворчість” // *Наук. вісник Міжнар. гуманітарного ун-ту. Сер. Юриспруденція.* 2015. № 13. Т. 1. С. 15–17.
6. *Нещипоренко А. О.* Поняття та генезис правоутворення в Україні // *Часопис Київського університету права.* 2013. № 2. С. 70–73.
7. *Руденко І. В.* Поняття, зміст і сутність законотворчості // *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство.* 2012. Т. 17. Вип. 1/2 (16/17). С. 176–185.
8. *Сенидяк Н. М.* Стан дослідження проблеми механізму правоутворення // *Наше право.* 2013. № 7. С. 36–41.

***Заверуха В. Г. Поняття “правоутворення” як складова частина теоретичного підґрунтя нормотворчої діяльності.*** Встановлено, що важливою складовою частиною теоретичного підґрунтя нормотворчої діяльності є поняття “правоутворення”. З’ясовано, що в науковій літературі відсутнє єдине визначення поняття “правоутворення”. Проаналізовано доктринальні визначення поняття “правоутворення”. Схарактеризовано ознаки правоутворення. Наведено характеристику етапів та рівнів правоутворення.

***Zaveruhha V. G. The concept of “formation of law” as an integral part of the theoretical basis of normative activity.*** It is established that the notion of “formation of law” is an important part of the theoretical basis of normative activity. It has been found out that in the scientific literature there is no single definition of the concept of “formation of law”. The doctrinal definitions of the concept of “formation of law” are analyzed. Characterized by the signs of formation of law. The characteristics of stages and levels of formation of law are given.

***Заверуха В. Г. Понятие “правообразование” как составная часть теоретической основы нормотворческой деятельности.*** Установлено, что важной составной частью теоретической основы нормотворческой деятельности является понятие “правообразование”. Установлено, что в научной литературе отсутствует единое определение понятия “правообразование”. Проанализированы доктринальные определения понятия “правообразование”. Охарактеризованы признаки правообразования. Приведена характеристика этапов и уровней правообразования.

Надійшла 20 листопада 2017 р.

**І. В. КОЖЕМ'ЯКА**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ІСТОРИЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ЧОРНОБИЛЬСЬКІЙ ЗОНІ ВІДЧУЖЕННЯ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 50–55

*Аналізується генеза адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених органів у Чорнобильській зоні відчуження у сфері забезпечення екологічної безпеки.*

Законодавство про функціонування Чорнобильської зони відчуження, яке протягом тривалого часу було спрямоване на стабілізацію існуючого стану, потребує суттєвого вдосконалення. Зокрема, існує необхідність у дослідженні повноважень спеціальних органів, що здійснювали адміністративно-правове регулювання на радіаційно-забруднених територіях, аналізі змін адміністративно-правового статусу в динаміці, що, у свою чергу, сприяло б виробленню ефективніших шляхів удосконалення організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження. Актуальність цього питання зумовлюється ступенем важливості результативного адміністративно-правового регулювання у процесі ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Теоретичним підґрунтям для дослідження стали наукові праці таких провідних вчених, як: В. Б. Авер'янов, В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Н. В. Барановська, А. Л. Брейкун, М. М. Бринчук, Ю. П. Битяк, В. Ф. Дутчак, О. В. Головін, О. В. Зайчук, В. М. Комарницький, Ю. В. Кочетков, В. І. Сіряк, О. М. Федевич, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом з тим наукові дослідження організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження в ретроспективному аспекті до цього часу не набули системного та цілісного характеру. Тому зазначена проблематика потребує подальшого комплексного аналізу й вироблення пропозицій для вдосконалення адміністративно-правового статусу органів управління, діяльність яких спрямована на забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження.

Проаналізуємо генезис адміністративно-правового статусу органів, що здійснювали адміністративно-правове регулювання на радіаційно-забруднених територіях, встановимо позитивні й негативні риси, а також віднайдемо шляхи вдосконалення процесу здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності органів управління у цій сфері.

Насамперед зазначимо, що державна виконавча влада реалізується у тій чи іншій сфері за посередництвом великої кількості органів, однак обмежений обсяг цього дослідження дає змогу зупинитися лише на аналізі органів так званої спеціальної компетенції [1, 8].

Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи розпочалося 26 квітня 1986 р. Статус та компетенція спеціальних державних органів, що мали безпосередньо здійснювати державну політику у вказаній сфері, неодноразово зазнавали змін, що, очевидно, негативно впливало на ефективність відповідного адміністративно-правового регулювання.

Одразу після аварії 26 квітня 1986 р. Розпорядженням Ради Міністрів СРСР № 830 було створено Урядову комісію з розслідування причин та ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, що стала першим спеціальним органом влади у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Зважаючи на планетарний масштаб катастрофи, розгляд і вирішення відповідних проблем і питань були зосереджені на найвищому загальнодержавному рівні. Так, 29 квітня 1986 р. було утворено Оперативну групу Політбюро ЦК КПРС з питань, пов'язаних з ліквідацією наслідків аварії на ЧАЕС. Оперативна група повною мірою визначала весь перелік заходів, що повинні були здійснюватися Комісією, і таким чином брала активну участь у здійсненні адміністративно-правового регулювання у сфері подолання наслідків аварії. Безпосередню ж організацію та здійснення всіх заходів у зоні техногенної катастрофи було покладено на Комісію з розслідування причин та ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, яка очолила всю складну організаційну структуру найрізноманітніших інституцій, що брали участь у ліквідації наслідків аварії. Таким чином, комісія у своїй діяльності користувалася надзвичайно широким колом повноважень, всі формування та організаційні утворення в районі аварії були їй безпосередньо підпорядковані, що, безумовно, було позитивним аспектом існуючої тоді адміністративно-командної системи управління. Результати Роботи Урядової комісії загалом були позитивно оцінені як всередині країни, так і за її межами.

В Україні, хоча і з деяким запізненням, також було утворено систему кореспондуючих загальнодержавним структур. 3 травня 1986 р. почала працювати оперативна група Політбюро ЦК Компартії України, дії якої координувалися з центральними органами влади. Крім того, відповідно до Постанови Верховної Ради Української РСР від 1 серпня 1990 р. "Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської катастрофи" було утворено тимчасову депутатську комісію Верховної Ради Української РСР для розслідування комплексу подій, пов'язаних з аварією на Чорнобильській АЕС.

На жаль, далеко не всі пропозиції з місць, що базувались на емпіричному знанні проблематики, враховувалися при прийнятті рішень. Крім того, вказівки "з центру" дуже часто містили загальні, неконкретизовані положення. На думку багатьох фахівців, при правильному адміністративному управлінні і встановленні спеціального адміністративно-правового режиму зони

надзвичайної екологічної ситуації багато людських життів вдалося б врятувати.

Наступним етапом розвитку системи адміністративно-правового регулювання на території зони відчуження було створення Державного комітету УРСР по захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, діяльність якого спрямовувалась на розв'язання всього комплексу проблем щодо ліквідації наслідків зазначеної аварії. До складу Комітету входив спеціальний підрозділ — Адміністрація зони, що повинна була організовувати і координувати всі заходи на території зони відчуження, вирішувати питання їх фінансування, охорони громадського порядку і здоров'я людей. Однак компетенція Адміністрації зони відчуження поширювалася лише на 30-кілометрову зону, що, на превеликий жаль, було лише незначною частиною тих територій, що постраждали внаслідок катастрофи (так, за офіційними даними, аварія призвела до забруднення більше 145 тис. кв. км території України, Білорусі та Російської Федерації. Внаслідок Чорнобильської катастрофи постраждало близько 5 млн людей, забруднено радіоактивними нуклідами близько 5 тис. населених пунктів України, Білорусі та Росії [2, 37–42; 3, 2]). Крім того, у правовому статусі цього органу існував ще один важливий недолік, що не давав йому змоги належним чином здійснювати спеціальне адміністративно-правове регулювання — в Адміністрації зони відчуження не було повноважень стосовно видачі обов'язкових до виконання нормативно-правових актів, правових засобів, необхідних для здійснення нею своїх завдань.

Політичні зміни 1991 року та наступний розпад Радянського Союзу призвели до суттєвих змін в українській правовій системі. Стосовно адміністративного забезпечення екологічної безпеки, то Україна успадкувала радянську модель централізованого правового регулювання за відсутності чіткого розподілу повноважень, а відповідно — і відповідальності. На жаль, цей спадок, за великим рахунком, продовжує бути тягарем для української державності й до цього часу.

На початку 90-х років відбулася реструктуризація системи органів державної влади, і в подальшому Адміністрація зони відчуження стала підпорядковуватися Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Кабінет Міністрів України 24 грудня 1991 р. видав Постанову “Питання Адміністрації зони відчуження земель, радіаційно-забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи” № 374, якою зобов'язав профільне міністерство затвердити положення про Адміністрацію зони відчуження. Попри це, з часу першої правової норми, що вимагала затвердити Положення про даний орган влади, до моменту його появи 4 серпня 1998 р., згідно з наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи “Про затвердження Положення про Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення МНС України”, пройшло більше 7 років. Адміністрація зони відчуження отримала статус юридичної особи, її повноваження стали поширюватися як на зону відчуження, так і на зону безумовного (обов'язкового) відселення.

Крім того, в Адміністрації зони відчуження з'явилися реальні повноваження щодо впливу на суспільні відносини та шляхи організації своєї діяльності.

Однак, на думку вітчизняних науковців, не було чітко врегульовано правовий режим зони відчуження та органів управління нею. З одного боку, Адміністрація зони стала юридичною особою, а з іншого — мала статус підрозділу МНС, тому виникла колізія, а саме наявність юридичної особи (Адміністрації зони) у складі іншої юридичної особи (міністерства), що суперечило законодавству [4, 11].

У наступній редакції Положення 2000 року сфера компетенції Адміністрації була розширена внаслідок включення до її складу значного переліку повноважень комплексного характеру, що ставило її за ступенем впливу на суспільні відносини нарівні з центральними органами державної влади. Адміністрація повинна була забезпечувати належне адміністративно-правове регулювання досить значного обсягу суспільних відносин. Такого комплексного та різностороннього переліку функцій не мав жоден суб'єкт адміністративно-правового регулювання на рівні центральних органів виконавчої влади [5, 2]. Водночас обмеженість фінансових та кадрових ресурсів різко зменшувала можливість здійснення ефективного регулювання, контролю та нагляду, а як наслідок — виконання відповідних завдань.

Крім того, внаслідок прийняття редакції Положення про Адміністрацію зони відчуження 2000 року аналізований орган влади був позбавлений повноважень, зокрема щодо здійснення нагляду і контролю за виконанням заходів з ліквідації наслідків аварії, а також за додержанням вимог чинного законодавства підприємствами і організаціями, що діють на території зон, тощо. Тобто, незважаючи на розширення сфери компетенції і кола завдань, що ставилися перед Адміністрацією, правові можливості їх виконання і досягнення були суттєво звужені.

Зважаючи на те, що Україна протягом майже всієї своєї історії була президентсько-парламентською республікою, а також задля констатації факту надважливості питань забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження, слід згадати, що Указом Президента України від 25 квітня 2001 р. № 281 було запроваджено інститут Постійного представника Президента України на Чорнобильській АЕС. Надалі, згідно з Положенням про Представника Президента України на Чорнобильській АЕС, затвердженим Указом Президента України № 120/200 від 19 лютого 2017 р., вказана особа представляла главу держави у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями з питань, що виникають у зв'язку зі зняттям з експлуатації Чорнобильської АЕС, перетворенням четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему, а також з питань забезпечення соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС та жителів міста Славутич. Однак Указом Президента України від 9 листопада 2007 р. № 1079/2007 вказану інституцію було ліквідовано.

Внаслідок здійснення реорганізації в системі органів державної влади в нашій країні можна виділити ще один етап у процесі історико-правового роз-

гляду правового статусу спеціальних органів державної влади, що здійснювали адміністративно-правове регулювання на території Чорнобильської зони відчуження. Відповідно до положень Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 в нашій державі утворювалося Державне агентство України з управління зоною відчуження. Потім 28 березня 2011 р. Кабінетом Міністрів було видано Постанову № 346 “Про ліквідацію урядових органів”, що конкретизувала положення названого Указу Президента. Згідно з п. 1 Постанови № 346 Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення була ліквідована, а нормативні акти, якими встановлювався її правовий статус, втрачали чинність.

6 квітня 2011 р. Указом Президента № 393/2011 було затверджено Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов’язкового) відселення, а також інших пов’язаних з нею сферах. На цей час агентство діє на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 564. Згідно з Положенням до основних завдань агентства належать “реалізація державної політики у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов’язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об’єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему, а також здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами”.

На відміну від своїх “попередників” діяльність агентства переорієнтовано на постійне підвищення якості управління у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, створення умов для творчого, мотивованого, прозорого та відповідального підходу при реалізації програм виробничої діяльності, міжнародної технічної допомоги, а також на викорінення проявів корупції, бездіяльності та неефективного використання бюджетних коштів.

Отже, проаналізувавши генезу адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених органів у Чорнобильській зоні відчуження у сфері забезпечення екологічної безпеки, висновуємо, що найважливішими напрямками її забезпечення мають стати подальша робота над удосконаленням системи управління в Чорнобильській зоні відчуження, передусім шляхом чіткого розмежування функцій, розподілу повноважень між органами державного регулювання в цій сфері. Необхідними є створення ефективної системи управління шляхом впровадження передових досягнень науки і техніки, створення в галузі сприятливого інвестиційного клімату. Разом з тим на сучасному етапі політика держави у галузі адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження залежить не тільки від її втілення у діяльності органів управління, але й від рівня правосвідомості та екологічної культури суспільства.

## Література

---

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. Дім "Ін-Юре", 2002. 668 с.
2. Доклад ООН о Чернобыльской катастрофе: Документ // Компас. 1993. № 190.
3. Обращение глав государств Беларуси, Российской Федерации и Украины к Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в преодолении последствий Чернобыльской катастрофы // Голос України. 1992. 25 марта.
4. Сіряк В. І. Правове забезпечення екологічної безпеки на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / В. І. Сіряк; Нац. аграр. ун-т. К., 2008. 19 с.
5. Федевич О. М. Особливості адміністративно-правового статусу державного департаменту — адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення // Часопис академії адвокатури України. 2010. № 8. 112 с.

**Кожем'яка І. В. Історія організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження.** Найважливішими напрямками забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження має стати вдосконалення системи управління в цій зоні, головно на основі чіткого розмежування функцій та розподілу повноважень і відповідальності між належними органами державного регулювання, створення в галузі сприятливого інвестиційного клімату та виховання правосвідомості та екологічної культури у суспільстві.

**Kozhemyaka I. V. History of the organization of ensuring environmental safety in the Chernobyl exclusion zone.** The most important areas of ensuring ecological safety in the Chernobyl exclusion zone should be to improve the management system in this area, mainly on the basis of a clear separation of functions and the distribution of powers and responsibilities between the appropriate state regulation bodies, the creation of a favorable investment climate in the field and the education of justice and ecological culture in society.

**Кожем'яка І. В. Історія організації забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження.** Важливішими напрямками забезпечення екологічної безпеки в Чорнобильській зоні відчуження должно стать совершенствование системы управления в этой зоне, главным образом на основе четкого разграничения функций и распределения полномочий и ответственности между соответствующими органами государственного регулирования, создания в области благоприятного инвестиционного климата и воспитания правосознания и экологической культуры в обществе.

Надійшла 30 листопада 2017 р.

**М. В. МІХЄЄВ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **УЧАСНИКИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ЇХНІ ПОВНОВАЖЕННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 56–61

*Досліджено проблеми виконавчого провадження в Україні та зміни, які виникли у зв'язку з введенням інституту приватних виконавців. Проаналізовано позитивні та негативні аспекти введення згаданого інституту. Розглянуто обсяг повноважень державних та приватних виконавців, а також їхні права.*

В Україні на сучасному етапі розвитку держави відбулися докорінні зміни у сфері виконавчого провадження. У системі виконавчого провадження почали працювати приватні виконавці, що великою мірою призвело до змін. Крім того, в законодавстві внесено ще додаткові зміни, мета яких — наближення виконавчого провадження до системи, що застосовується в більшості країн Європи. В науковій літературі зазначені зміни ще детально не аналізувалися, а приватні виконавці тільки приступили до роботи, тому визначимо позитивні й негативні сторони нового законодавства.

Питання щодо учасників виконавчого провадження розглядалося в науковій літературі багатьма вченими, проте всі дослідження були зроблені до введення в дію нового законодавства про виконавче провадження [1–4]. Окремі праці також відображали історію розвитку державної виконавчої служби [5], але не визначали статус приватного виконавця у виконавчому процесі. Були також висловлені пропозиції щодо введення посад приватних виконавців, але до прийняття Законів України “Про виконавче провадження” [5], “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” [6] та “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” [7] питання про приватних виконавців на законодавчому рівні вирішено не було.

Проаналізуємо переваги та недоліки системної реформи виконавчої служби, яка охоплює упорядкування діяльності державних виконавців та створення системи приватних виконавців.

Сучасний стан виконавчої служби можна схарактеризувати як незадовільний. Як пише заступник міністра юстиції С. Шкляр, за старої системи державного виконавчого провадження приблизно 95 % усіх винесених судових рішень не виконувалося [8].



У системі виконавчого провадження питання вирішувалося здебільшого шляхом домовленостей між державним виконавцем та стягувачем. Приблизно 30–40 % суми, яку стягували державні виконавці, треба було віддати державному виконавцю.

При цьому справи, які стосувалися питань стягнення аліментів, виселення або інші, наприклад відновлення на роботі, могли не виконуватися досить довго, адже вони не передбачали винагороди.

З цією метою Міністерством юстиції України запроваджено електронний розподіл справ, який дає можливість державним виконавцям виконувати не тільки рішення про стягнення грошових коштів, але й справи, які стосуються суспільних питань, виселення, вселення, стягнення аліментів та ін.

Останньою новелою, яка була введена для державних виконавців, є те, що вони зараз можуть не дозволяти особам, які мають заборгованість по аліментам на утримання дитини, виїжджати за кордон, користуватися вогнепальною мисливською зброєю і транспортними засобами, які є їхньою власністю [10; 11].

Крім того, для державних виконавців встановлено певні межі кількості виконаних виконавчих проваджень. Державний виконавець може отримати винагороду в разі, якщо він виконав понад 60 % усіх звернень. У разі якщо він їх не виконав, то він не отримує винагороду.

З прийняттям Закону України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” [7] в Україні введено інститут приватних виконавців.

Мета введення інституту приватних виконавців була сформована ще на початку обговорення закону. Головним позитивним аспектом введення інституту приватних виконавців було створення конкурентного середовища серед виконавців.

На сьогодні громадяни можуть звертатися як до державних, так і до приватних виконавців з метою стягнення боргу. При цьому приватні виконавці отримують більші заохочення, ніж державні, і мають ширший аспект своєї діяльності, тобто вони можуть домовлятися зі стягувачами, як це робили раніше державні виконавці, але й можуть проводити стягнення набагато швидше.

Разом з тим приватним виконавцям не дозволяється проводити окремі дії, які стосуються соціальних питань. Тобто приватні виконавці позбавлені права виконувати судові рішення щодо [6]:

1) рішень про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;

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

3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;

4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи;

- 5) рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;
- 6) рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;
- 7) рішень про виселення та вселення фізичних осіб;
- 8) рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;
- 9) рішень про конфіскацію майна;
- 10) рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання.

Такий підхід певною мірою забезпечує обов'язковість виконання рішень, коли виконавець не отримує нагороди.

Система приватних виконавців в Україні створена за зразком європейських країн. Щоб стати приватним виконавцем, особа повинна досягти 25 років, отримати вищу юридичну освіту, володіти державною мовою та мати стаж роботи у галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років [7].

Окремо визначено питання про складання кваліфікаційного іспиту особою, яка бажає стати приватним виконавцем. У Законі України передбачено, що кваліфікаційний іспит проводиться шляхом автоматизованого анонімного тестування [7]. Питання для складання кваліфікаційного іспиту розміщуються на відповідних сайтах, і кожен громадянин може з ними ознайомитися.

Попередньо перед складанням кваліфікаційного іспиту кандидати повинні пройти відповідне стажування протягом 3 місяців.

Для кандидатів, які бажають стати приватними виконавцями, встановлено певні заборони. Вони стосуються дієздатності особи, наявності незнятої або непогашеної судимості, вчинення корупційного правопорушення, якщо після його вчинення не пройшло три роки, звільнення з правоохоронних органів у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності.

Для визначення придатності особи, яка бажає отримати ліцензію приватного виконавця, створено спеціальну кваліфікаційну комісію, яка перевіряє документи, подані для отримання ліцензії, та проводить кваліфікаційний іспит.

З метою контролю за діяльністю приватних виконавців Міністерством юстиції України передбачено створення виконавчих округів та визначено кількість приватних виконавців у кожному виконавчому окрузі. Крім того, запроваджено реєстр приватних виконавців України.

За вчинення дій, які можуть тягнути за собою дисциплінарну або іншу відповідальність, приватні виконавці притягаються до відповідальності відповідними органами.

Створено також умови для самоврядування приватних виконавців. Вони мають проводити з'їзд приватних виконавців, обирати органи самоуправління, які проводять керівну діяльність у перерві між з'їздами.

Новелою законодавства є також те, що приватний виконавець зобов'язаний до початку здійснення діяльності застрахувати свою цивільно-правову відповідальність перед третіми особами [7].

Страхова сума має становити 10 % від загальної суми стягнення, які здійснені приватним виконавцем протягом року, але не менше 1 тисячі мінімальних розмірів заробітної плати станом на початок відповідного календарного року [7].

Страхування є певною гарантією того, що приватний виконавець може відшкодувати ті чи інші кошти, які він може стягнути з боржника, але не повернути стягувачу в разі недобросовісного ставлення до виконання своїх обов'язків.

Для впорядкування діяльності приватного виконавця та неможливості перетворення його на звичайного “колектора” він повинен впорядкувати та відкрити офіс у межах виконавчого округу.

За інформацією заступника Міністерства юстиції України Сергія Шкляра, станом на листопад 2017 року, документи для того, щоб стати приватним виконавцем, подали понад 1000 осіб, проте кваліфікаційний іспит склав лише 101 претендент.

Крім того, Міністерством юстиції України було перевірено 82 офіси нових приватних виконавців, 76 з яких успішно пройшли перевірку [9].

Таким чином, можна зробити відповідні висновки:

1. В Україні проводиться системна реформа виконавчої служби, яка охоплює упорядкування діяльності державних виконавців і створення системи приватних виконавців.
2. Законодавець обмежив межі діяльності приватних виконавців у питаннях виконання суспільно важливих рішень, які мають виконуватися в примусовому порядку, тобто вони не мають права виконувати рішення, пов'язані з сімейними, побутовими питаннями тощо, які стосуються державної власності.
3. Приватні виконавці перед тим, як приступити до роботи, мають скласти іспити, пройти стажування та навчання. Вони мають об'єднатися у відповідну спілку приватних виконавців, за прикладом адвокатів, що уможливить контролювання їхньої діяльності.
4. За більш поглибленого аналізу нового законодавства можна помітити певні його недоліки, але в цілому варто сподіватися на те, що практична реалізація його новел сприятиме позитивним зрушенням.

## Джерела

---

1. *Щербак С. В.* Виконавчий процес в Україні: правова природа [Електронний ресурс] // Правовий вісник Української академії банківської справи. 2013. № 2. С. 30–34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pvuabs\\_2013\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pvuabs_2013_2_9)
2. *Щербак С. В.* Виконавче провадження як одна з правозахисних функцій держави // Право України : Респ. юрид. журн. 2002. № 11. С. 86–91.
3. *Перепелиця А. І.* Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А. І. Перепелиця. Нац. акад. держ. податкової служби України. Ірпінь, 2005. 228 с.
4. *Сіверін Д. В.* Адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої служби України: дис. ... канд. юрид. наук, спец. 12.00.07 Адміністративне право і процес; Фінансове право; Інформаційне право. Х., 2014. 220 с.

5. *Марченко М.* Становлення приватного виконавця в Україні // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 4. С. 25–29.
6. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404–VIII // Платформа LIGA:ZAKON. URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/T161404.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T161404.html)
7. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403–VIII // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>
8. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 р. № 4901–VI // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4901-17>
9. *Шкляр С.* Невиконані судові рішення — ознака failed state [Електронний ресурс] // Українська правда. 2017. 25 жовтня. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/10/25/7159576/>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку стягнення аліментів: Закон України від 17 травня 2017 р. № 2037–VIII // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 25. Ст. 291.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів: Закон України від 7 грудня 2017 року № 2234–VIII // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2234-19>

***Міхеєв М. В. Учасники виконавчого провадження в Україні та їхні повноваження на сучасному етапі.***  
*В Україні проводиться системна реформа виконавчої служби, яка охоплює упорядкування діяльності державних виконавців та створення системи приватних виконавців. Законодавець встановив межі діяльності приватних виконавців у питаннях виконання суспільно важливих рішень, які мають виконуватися в примусовому порядку, виключивши права виконувати рішення, пов'язані з сімейними, побутовими питаннями тощо, які стосуються державної власності. За встановленими Законом вимогами, приватні виконавці, перед тим як стати до роботи, мають скласти іспити, пройти стажування та навчання. Вони мають об'єднатися у відповідну спілку приватних виконавців, за прикладом адвокатів, що уможливить контролювання їхньої діяльності. За більш поглибленого аналізу нового законодавства можна помітити певні його недоліки, але в цілому варто сподіватися на те, що практична реалізація його новел призведе до позитивних зрушень.*

***Mikheev M. V. Participants in executive proceedings in Ukraine and their powers at the present stage.***  
*In Ukraine, there is a systemic reform of the executive service, which includes organizing the activities of state executives and creating a system of private performers. The legislator has es-*

*tablished the limits of the activities of private executives in the enforcement of socially important decisions that must be enforced, excluding the right to enforce decisions related to family matters, domestic issues, and a number of other matters relating to state ownership. In accordance with the requirements of the Law, private performers must take exams, undergo internships and training before becoming eligible for work. They have to unite in an appropriate private-party association, on the example of lawyers, who must be able to control their activities. For a more in-depth analysis of the new legislation, one can notice some of its shortcomings, but in general it is to be hoped that the practical implementation of his short stories will lead to positive developments.*

**Михеев М. В. Участники исполнительного производства в Украине и их полномочия на современном этапе.** В Украине проводится системная реформа исполнительной службы, которая включает в себя упорядочение деятельности государственных исполнителей и создание системы частных исполнителей. Законодатель установил границы деятельности частных исполнителей в вопросах выполнения общественно важных решений, которые должны выполняться в принудительном порядке, исключив права выполнять решения, связанные с семейными, бытовыми вопросами и т. д., касающихся государственной собственности. По установленным Законом требованиям, частные исполнители, перед тем как приступить к работе, должны составить экзамены, пройти стажировку и обучение. Они должны объединиться в соответствующий союз частных исполнителей, по примеру адвокатов, что позволит контролировать их деятельность. При более углубленном анализе нового законодательства можно заметить определенные его недостатки, но в целом стоит надеяться на то, что практическая реализация его новелл приведет к позитивным сдвигам.

Надійшла 29 листопада 2017 р.

**А. М. НАЙЧЕНКО**

*Київський апеляційний господарський суд*

## **ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКАЗІВ У ГОСПОДАРЬКОМУ ПРОЦЕСІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 62–66

*Враховуючи рівень розвитку інформаційних комп'ютеризованих систем, досить актуальним є інститут електронних доказів. Під час судового розгляду справи суд має всебічно, повно та безпосередньо дослідити наявні у справі докази, у тому числі й електронні докази. Проаналізовано правовий інститут електронних доказів та встановлено проблематику застосування електронних доказів у господарському процесі.*

З розвитком інформаційних технологій у судовій практиці все частіше зустрічаються спори з використанням електронного документа як засобу доказування. Це відбувається тому, що нормативне регулювання у сфері доказування в господарському процесі не відповідає реаліям життя та не виправдано гальмує їхній розвиток.

На сьогодні виникла гостра необхідність у комплексному вивченні електронних доказів у господарському процесі, що пов'язана з упровадженням електронного документообігу.

Загалом “електронні докази” — це сукупність інформації, яка зберігається в електронному вигляді на всіх типах електронних носіїв і в електронних засобах. Особливість цих доказів полягає в тому, що вони не можуть сприйматися безпосередньо, а повинні бути інтерпретовані певним чином та проаналізовані за допомогою спеціальних технічних засобів і програмного забезпечення [4].

Дослідженню інституту електронних доказів були присвячені праці І. В. Булгакової, Р. С. Бурганова, Н. Є. Блажівської, О. Т. Боннер, К. Л. Брановицького, О. П. Вершиніна, С. П. Ворожбіт, М. В. Горєлова, Д. Д. Луспеник, М. О. Мітрофанова, Т. В. Рудої, Р. В. Тертишнікова, С. Я. Фурси, Ж. В. Хацук та ін.

Однак у науковій спільноті відсутня єдина позиція щодо способів застосування електронних доказів, сучасний стан досліджень залишає багато відкритих питань щодо викликів, обумовлених сучасним станом інформаційних технологій та вноормуванням їх застосування у судовій практиці.

Предметом дослідження є правовий інститут електронних доказів, тому сформуємо системне бачення проблематики застосування електронних до-

казів у господарському процесі та підходів щодо подолання проблемних питань.

Як вбачається з наявної судової практики, якщо ГПК не передбачає електронні докази як допустимі засоби доказування, то жодні дані не можуть бути підтверджені вказаним електронним доказом. Тобто у зв'язку з відсутністю в переліку законних засобів доказування електронних доказів останні не долучаються до матеріалів справи.

Частиною 2 ст. 8 Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг” чітко встановлена норма, згідно з якою допустимість електронного документа як доказу не може бути спростована лише на підставі того, що він має електронну форму [2].

Проте це правило не набуло відповідного поширення в судовій практиці та, відповідно, вказаної норми недостатньо для формування єдиної правової позиції щодо використання електронних доказів у господарському процесі.

Стосовно правової регламентації відносин, що виникають між господарським судом і учасниками господарського процесу, то вона не повинна бути бар'єром, що перешкоджає захисту законних прав та охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання, а навпаки, вона повинна відповідати тим відносинам, які покликана впорядкувати.

Варто зазначити, що правозастосовча практика вже давно не чекає реакції законодавця та розробила певні схеми використання електронних документів у господарському процесі.

Так, одним із надійних способів легалізації електронного листування прийнято вважати його нотаріальне засвідчення. Згідно з ч. 4 ст. 8 Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг” нотаріальне посвідчення цивільно-правової угоди, укладеної шляхом створення електронного документа, здійснюється в порядку, передбаченому законом [2].

За відсутності заперечень з боку контрагентів, керуючись цією нормою, нотаріуси посвідчують такого виду угоди. Проте законодавство про нотаріат і нотаріальну діяльність нічого не передбачає про порядок засвідчення електронних договорів, укладених в електронній формі.

Ще одним способом легалізації електронного листування вважається фактичне прирівнювання електронних документів до письмових. Досить часто до господарського суду надаються матеріали електронного листування в роздрукованому, паперовому вигляді й зовні являють собою не що інше, як письмові джерела інформації. Але в такому випадку суд оцінюватиме їх не як електронні, а вже як письмові докази.

Як доречно зауважив професор А. Т. Боннер, будь-який електронний документ може бути перетворений в людино-прийнятну форму. Однак після такого перетворення він, по суті, перестає бути електронним і стає традиційним документом [1, 145]. Здійснення такого перетворення електронних документів пов'язано з передбаченим законодавством дослідженням письмових документів та необхідністю зберігання їх у матеріалах справи.

Проте навіть звична паперова форма електронних документів не гарантує доведення та дослідження фактичних обставин, що входять у предмет його

доказування. Це пов'язано з тим, що під час відтворення електронного документа на паперовому носії він уподібнюється письмовому доказу. Але якщо він уже перетворений у письмовий вигляд, то щодо нього починають діяти всі вимоги, які застосовуються до письмових документів, що спрямовані на гарантування достовірності останніх. А тому письмовий документ зобов'язаний містити всі необхідні реквізити, а саме: найменування та місцезнаходження його творця, штампи, підписи осіб, які його уклали тощо. Проте всі ці реквізити не потрібні, якщо сторонами обрано електронну форму укладення документа.

Найменш конфліктним способом ідентифікації електронних документів є використання сторонами електронного цифрового підпису (далі за текстом – ЕЦП) при укладанні угод.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про електронний цифровий підпис” ЕЦП є видом електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача [3].

Відповідно до ч. 1 ст. 3 вказаного Закону ЕЦП за своїм правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки).

Тобто наявність ЕЦП на документі усуває всі ризики, пов'язані з електронною формою документів, та є своєрідною гарантією. Він здатний забезпечити достовірність і автентичність потрібної сторонам інформації та надати електронному документу юридичної сили.

Ще одним способом легалізації електронних документів є вказівка в тексті угоди на можливість використання електронного документа.

Таким чином, для того щоб використовувати електронні документи в якості повноцінних достовірних доказів, необхідно дотримуватися правил процесуального законодавства, а також стандартних прийомів і методик збирання, оцінювання, дослідження та використання електронних доказів.

Звичайно, труднощі, які існують на сьогодні при дослідженні подібних алгоритмів у зв'язку зі специфічністю індивідуальних актів судового дослідження, дають підстави вважати, що оцінка доказів ще тривалий час буде здійснюватися за внутрішнім переконанням судді. Але наукові дослідження, розробки мають сприяти тому, щоб це переконання базувалося на якомога більш точних, повних, ґрунтовних, беззаперечних та об'єктивних підставах.

Стосовно характеристики електронних документів, то до їхніх специфічних рис можна віднести:

- 1) те, що вони вимагають обов'язкового використання особливих реквізитів;
- 2) фіксуються на спеціальних електронних носіях;
- 3) існування окремої, визнаної учасниками електронного документообігу чи затвердженої компетентними органами процедури перетворення цифрових даних на документ традиційного режиму;
- 4) неможливість безпосереднього сприйняття без допомоги спеціальних технічних і програмних засобів;



5) за своїм змістом, як правило, електронні документи є правочинами.

Найбільшим видом електронних доказів за обсягом інформації, яка може бути використана в якості доказу, є інформація, отримана з глобальних інформаційних систем (зокрема, мережі Інтернет). Прикладом є залучення суддями інформації з Інтернет-сайтів до матеріалів справи, як інформації, розміщеної на офіційних веб-сторінках органів державної влади та ін.

Нині можна виокремити такі основні проблеми при застосуванні електронних доказів у господарському процесі:

1. Відсутність на законодавчому рівні єдиного, повного, комплексного визначення електронного документа.

На законодавчому рівні не сформульовано повного визначення електронного документа, яке б відображало всі його істотні відмінності, та не передбачено, які ознаки він повинен мати для того, щоб суд визнав його належним доказом і долучив до матеріалів справи.

Щоб бути застосованим як доказ, електронний документ повинен містити виключно ту інформацію, яка необхідна для встановлення факту наявності або відсутності обставин, які мають значення для правильного вирішення спору.

Розцінювати електронний документ як аналог традиційного (паперового) можливо лише в разі закріпленої законом можливості його ідентифікації.

У випадку з електронним посвідченням підпису на електронних документах слід мати на увазі, що засвідчується не тільки підпис власника сертифіката ключа підпису, а й відсутність спотворень в електронних документах. Підтвердження справжності електронного цифрового підпису в електронному документі є умовою використання даного документа в якості доказу.

2. Відсутність на законодавчому рівні категорії електронних доказів.

Однією з проблем при застосуванні електронних доказів у господарському процесі є не встановлення на законодавчому рівні до якої форми доказів відноситься електронний документ.

Деякі юристи вважають, що електронний документ не можна розглядати як письмовий доказ у чистому вигляді, оскільки він не має письмової форми і авторської унікальності. Інші ж практики відносять електронний документ до речових доказів.

Варто зазначити, що форма електронного документа і є його відмінною ознакою порівняно з іншими видами доказів.

3. Відсутність на законодавчому рівні єдиного чіткого алгоритму щодо збирання, вилучення та подання електронних доказів.

Для використання електронного документа як доказу в господарському процесі він повинен бути отриманий з дотриманням процесуальних правил збирання доказів. Однак Господарський процесуальний кодекс (ГПК) України не містить процесуальних правил збирання, вилучення електронних доказів. А щоб докази, в тому числі й електронні, могли бути визнані допустимими і використані як засоби доказування, їх слід вірно зібрати.

Під час здійснення правосуддя судді за відсутності правової регламентації цього питання на свій страх і ризик долучають до справи електронні матеріали в роздрукованому вигляді, якщо сторони не спростовують їх достовірності.

Для того щоб виправити незадовільну ситуацію, що склалася в господарському судочинстві з використанням електронного листування як доказу по справі, необхідно доповнити ГПК України не лише нормами щодо надання електронному листуванню між суб'єктами господарювання юридичної сили, а й передбачити чіткий порядок правил щодо збирання, вилучення, оцінювання та дослідження електронних доказів господарським судом.

#### 4. Можливість фальсифікації електронних доказів.

Ускладнює електронний документообіг та обставина, що в електронні документи дуже легко внести зміни, що, у свою чергу, завжди провокуватиме сумніви в їх достовірності.

Отже, для застосування інституту електронних доказів у господарському процесі потрібно подолати на законодавчому рівні хоча б основні проблеми вказаного інституту.

## Джерела

---

1. *Боннер А. Т.* Электронный документ как доказательство в гражданском и арбитражном процессе // Закон. 2009. № 11. С. 141–157.
2. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-15 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення 01.12.2017) — Назва з екрана.
3. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 № 852-15 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15> (дата звернення 01.12.2017) — Назва з екрана.
4. Як доказ у процесі доказування [Електронний ресурс] // ВікіСторінка URL: <http://wikipedia.com.ua/1x5464.html> (дата звернення 30.11.2017) — Назва з екрана.

*Найченко А. М. Проблеми застосування електронних доказів у господарському процесі. Проаналізовано правовий інститут електронних доказів у господарському процесі, встановлено проблематику застосування електронних доказів у господарському процесі, надано їм характеристику та запропоновані шляхи їх подолання.*

*Naichenko A. Problems of application of electronic proofs are in an economic process. The analysis of legal institute of electronic proofs is carried out in an economic process, the range of problems of application of electronic proofs is set in an economic process, description and offer ways of their overcoming are given by him.*

*Найченко А. М. Проблемы применения электронных доказательств в хозяйственном процессе. Осуществлен анализ правового института электронных доказательств в хозяйственном процессе, установлена проблематика применения электронных доказательств в хозяйственном процессе, предоставлена им характеристика и предложены пути их преодоления.*

Надійшла 11 грудня 2017 р.

**Т. С. НЕВЕСЕНКО**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ВАЛЮТНІ ВІДНОСИНИ – КОМПЕТЕНЦІЯ БАНКІВ ТА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 67–71

*Особливості в регулюванні валютних відносин в Україні відіграють суттєве значення для розвитку та поліпшення економічної та політичної складових державної політики. Проаналізовано дієвість та ефективність банків і державних органів для збереження фінансової самостійності країни, а також відзначено негативні наслідки відсутності систематизації та універсальності правового оформлення валютних відносин.*

Суб'єктами валютних правовідносин виступають державні органи, агенти валютного контролю, резиденти і нерезиденти, а це великий за обсягом об'єм правового та законодавчого визначення компетентних органів, що здійснюють валютний контроль, є агентами цього контролю.

Функції валютного контролю за чинним законодавством в Україні [3; 4] покладено на такі державні органи, як: Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України, Міністерство інфраструктури України.

Агентами ж валютного контролю можуть виступати уповноважені банки, фінансові установи та національний оператор поштового зв'язку, які отримали від Національного банку України відповідні генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій.

У зв'язку з виконанням функцій валютного контролю виникають специфічні правовідносини між органами і агентами валютного контролю, з одного боку, і резидентами і нерезидентами — з другого.

Валютні відносини на сьогодні підлягають осучасненню для побудови нової концепції їх контролю, що призведе до появи позитивних наслідків у галузі фінансово-економічної політики держави.

Необхідно зауважити, що цю проблему порушували у своїх дослідженнях з різних кутів зору багато науковців: Н. Я. Якимчук, О. М. Дегтярьова, Л. К. Воронова, Н. Ю. Пришва, Н. В. Божидарнік, С. І. Лучковська, В. В. Герасименко, А. В. Гарбінська-Руденко, Є. О. Алісов, Ж. В. Завальна, С. М. Половко, Є. В. Карманов, О. А. Костюченко, М. В. Старинський, Л. М. Кравченко, А. М. Іскоростенський, О. Є. Северин, О. С. Шевчик, І. А. Андреєва,

В. Р. Берник, а також Т. С. Шемет [1], Л. А. Савченко, А. В. Цимбалюк, В. Т. Капріца [2], Л. К. Воронова [5], Н. В. Божидарнік, Т. В. Божидарнік [6] та ін.

Механізм правового регулювання в Україні досить складний, і про це свідчить розгалуженість у сфері компетенції між Національним банком України, фінансовими установами нижчого рівня підпорядкованості та особливості діяльності державних органів щодо регулювання фінансово-правових та валютно-економічних відносин в Україні.

Зобов'язання, дозвіл і заборона — критичні і немодифіковані регулятори впровадження поліпшення загального стану законодавства на базисному рівні удосконалення взаємодій між Національним банком та установами, які підзвітні та підконтрольні йому.

Тому постає проблема постійного оновлення чинного законодавства до сучасних вимог економічних змін як у державі, так і в її зв'язку з міжнародною валютною політикою. Також інтеграційні процеси особливостей валютних відносин та законодавче оформлення балансу цих міжнародних інновацій і сучасних впроваджень потребують концептуального й актуального комплексного аналізу компетенції банків та державних органів у валютних відносинах. На основі такого аналізу можна будувати проекти змін до чинного валютного законодавства України. Дослідимо напрями удосконалення правової розгалуженості компетенції фінансових установ та банків.

Завданнями дослідження є: комплексний розгляд функцій, що виконують банки та державні органи для валютних відносин і валютного контролю; підготовка систематизованого уявлення про недоліки чинного валютного законодавства в цьому секторі; на основі аналізу подання ґрунтовних актуальних ідей осучаснення як валютної політики держави, так і самого підходу до існуючих валютних відносин.

Валютні відносини є одними з важливих відносин правової держави і їх роль є невід'ємною для грошово-кредитної політики держави. Це можливо прослідкувати у сфері валютної політики — комплекс економічних, правових та організаційних заходів, що здійснюються державними органами, центральними банківськими та фінансовими закладами, міжнародними валютно-фінансовими організаціями у сфері міжнародних валютних відносин. Валютна політика здійснюється на національному, регіональному рівнях та у глобальному масштабі на основі валютного законодавства у двох основних формах — структурної і поточної політики [1, 275].

Для регулювання валютних відносин в Україні з боку держави використовується метод централізованих владних імперативних розпоряджень і надання певних меж для поведінки учасників таких відносин. У свою чергу, агенти валютного регулювання, а саме уповноважені банки, оператор поштового зв'язку, що має відповідну ліцензію Національного банку України, та фінансові установи з відповідними ліцензіями, мають низку функцій валютного контролю у державі. Органи валютного контролю мають право видавати нормативно-правові акти, що регулюють порядок здійснення валютного контролю. А питання особливого статусу агентів є спірним і в майбутньому необхідним для чіткого законодавчого закріплення.

У зв'язку з виконанням функцій валютного контролю виникають специфічні правовідносини між органами і агентами валютного контролю, з одного боку, і резидентами і нерезидентами — з другого. Це — відносини з приводу перевірок, витребування документів, подання звітів, відомостей та іншої інформації, застосування заходів відповідальності. Щоб забезпечити максимальне дотримання прав та інтересів учасників цих відносин і з метою нормального функціонування механізму валютного контролю учасники подібних відносин наділені законом кореспондуючими правами і обов'язками.

Найголовнішим державним органом валютного регулювання в Україні є Національний банк України. Його компетентні функції в цій галузі правових відносин законодавцем прописані в чинному законодавстві. Розкриємо певні особливості деяких із них: здійснювання валютної політики, з огляду на принципи загальної економічної політики України, не є рентабельним на міжнародній економічній арені; контроль дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України — складне і не завжди законно обґрунтоване явище; видає у межах, передбачених законодавством, обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України — монополізм, що має негативні і позитивні риси, негативні проявляються в недостатній аргументованості цього діяння, як функції з боку законодавчого визначення та закріплення; видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування — функція з корупційним підґрунтям, але в дотриманні чинного правового законодавства — ефективний інструмент державної фінансової політики.

Отже, для ефективної роботи банківських та фінансових установ, а також доповнення їхньої діяльності контролем з боку державних органів необхідні систематизація і нововведення існуючих функцій в рамках нормативного закріплення в державі як контролюючих органів, так і тих, кого контролюють.

## Джерела

---

1. *Шемет Т. С.* Теорія і практика валютного курсу: навч. посіб. / за ред. О. І. Рогача. К.: Либідь, 2006. 360 с.
2. *Савченко Л. А., Цимбалюк А. В., Капріца В. Т.* Фінансово-правовий механізм формування дохідної частини бюджетів : курс лекцій. Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. 357 с.
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III в редакції від 05.01.2017 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?test=XNLMf5x.qwJgobewZiFJeoQGHI4pos80msh8Ie6>
4. Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X в редакції від 04.08.2017 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
5. *Воронова Л. К.* Фінансове право України: навч. посіб. К.: Правова єдність, 2009. 395 с.
6. *Божидарнік Н. В., Божидарнік Т. В.* Валютні операції: підручник. К.: Центр учбової л-ри, 2013. 698 с.

**Невесенко Т. С. Валютні відносини — компетенція банків та державних органів в Україні.** Певні проблеми у валютних відносинах в Україні виникають тому, що вони розпорошені і відображені у великій кількості різних нормативно-правових актів. У свою чергу, фінансові санкції не є дієвими в умовах сучасного стану підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, за рахунок яких наповнюється бюджет держави. Ця проблема потребує вирішення у вигляді кодифікування та систематизації сучасного валютного законодавства, тобто приведення його до певної системи з логічною структурою. Важливим є застосування позитивного досвіду інших країн. Необхідним є поліпшення умов взаємодії центральних банківських органів з тими, що є в державному підпорядкуванні, щодо розвитку економічно доцільних фінансових відносин. Для покращення цієї сфери відносин запропоновано механізми удосконалення правової сторони та законодавчого закріплення компетенції держави та державних органів, а також банків, як компетентних органів, що також виконують функцію регулювання валютних відносин.

**Nevesenko T. S. Foreign exchange relations — competence of banks and state bodies in Ukraine.** The problem of currency relations in Ukraine is that they are broken down by law and reflected in a large number of different legal acts. In its turn, financial sanctions are not effective in the current state of enterprises, institutions, organizations and individuals, at the expense of which the budget of the state is filled. And the global problem of currency liability in Ukraine is that it is broken down by law and reflected in a large number of different legal acts. In turn, financial sanctions are not profitable in the current state of enterprises, institutions, organizations and individuals, through which the budget of the state is filled. This problem requires a solution in the form of codification and systematization of modern currency legislation, that is, bringing it to a certain system with logical consistency. And also introduction of positive foreign experience of application and quality of sanctions for violation of currency legislation will lead to improvement of the state of the currency economic sector of Ukraine. Analyzing currency liability in Ukraine, we come to the conclusion that some of today's currency restrictions are not relevant in the current economic situation in Ukraine. Instead of establishing a balance between foreign currency and national currency, currency constraints lead to an oversaturation of the foreign exchange market of Ukraine with foreign currency and impede the economic activity of both non-residents and residents, which also leads to the spread of shadowing of their activities.

**Невесенко Т. С. Валютные отношения — компетенция банков и государственных органов в Украине.** Определенные проблемы в валютных отношениях в Украине возникают потому, что они рассеяны и отражены в большом количестве различных нормативно-правовых

*актов. В свою очередь, финансовые санкции не являются действенными в условиях современного состояния предприятий, учреждений, организаций и физических лиц, за счет которых наполняется бюджет государства. Эта проблема требует решения в виде кодификации и систематизации современного валютного законодательства, то есть приведение его в определенную систему с логической структурой. Важным является применение положительного опыта других стран. Необходимо улучшение условий взаимодействия центральных банковских органов с имеющимися в государственном подчинении по развитию экономически целесообразных финансовых отношений. Для улучшения этой сферы отношений предложены механизмы совершенствования правовой стороны и законодательного закрепления компетенции государства и государственных органов, а также банков, как компетентных органов, которые также выполняют функцию регулирования валютных отношений.*

**Надійшла 30 листопада 2017 р.**

**М. Г. ПОЛІЩУК**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ АДВОКАТІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 72–78

*Розглядаються питання щодо особливостей участі адвокатів у адміністративному процесі.*

Питання розвитку адвокатури неодноразово розглядалися дослідниками, однак певною мірою поверхово, не пов'язуючи політичну ситуацію та систему державного управління. Крім того, недостатньо аналізувалися питання участі адвокатів у різних видах юридичного процесу, зокрема в адміністративному процесі.

На сучасному етапі розвитку права участь адвокатів у адміністративному процесі стає досить важливим, адже захист людини має забезпечуватися в усіх видах юридичного процесу.

Проаналізуємо яким чином відбувався розвиток адвокатури в Україні і як вона змінювалася протягом останнього сторіччя через призму участі адвокатів у адміністративному процесі.

Питання історичного розвитку адвокатури розглядалося з розвитком кримінального права, адже вважалося, що адвокатура здебільшого існує для того, щоб захищати громадян у кримінальному процесі [1]. Разом з тим адвокат активно бере участь не тільки у кримінальному процесі, а й в адміністративному, господарському та цивільному процесі. Саме питання розвитку адвокатури як загального інструменту захисту прав людини не завжди розглядалося дослідниками. Водночас в окремих працях зазначене питання висвітлювалося [2–4].

Найґрунтовніше питання історії адвокатури було висвітлено в колективній монографії за редакцією В. В. Медведчука [5] у 2002 році. Проте в зазначеній праці питання участі адвокатів в адміністративному процесі визначалося загальними фразами. Крім того, вже пройшов певний час і відбулися зміни як у діяльності адвокатури, так і загалом у суспільстві, тому зазначене питання потребує детальнішого розгляду.

Після Жовтневої революції більшовицька влада скасувала всі нормативні документи, які затверджували організацію адвокатури, прокуратури та судової системи в цілому. Проте для організації судової діяльності навіть у більшовицькій Росії необхідно було створювати органи, які б могли захищати громадян.



7 березня 1918 р. було створено так звані колегії правозаступників, які мали захищати осіб у судовому процесі, а в листопаді 1918 року було прийнято положення про народний суд, яке створювало колегії обвинувачів, захисників та представників у цивільному процесі. Члени колегій ставали державними службовцями, а особистий контакт захисника з особою, яка мала його захищати, заборонявся. Крім того, адвокат допускався до справи, якщо судова колегія вважала правомірним звернення по допомогу до адвоката, а захист необхідним.

В Україні цей процес проходив з певними відмінностями. Були створені також колегії обвинувачів та колегії захисників, проте вони проіснували недовго і в 1920 році в Україні вже була створена така система адвокатури, яка була і в Росії. У 1922 році було прийнято положення про колегії захисників, які створювалися при губернських судах, а пізніше положення про адвокатуру.

Адвокатура була повністю підпорядкована державним органам, а приватні адвокати оголошувалися поза законом. У 1926 році Нарком'юст УССР прийняв постанову про реорганізацію колегій захисників. Адвокати повинні були захищати лише трудящих і не приймати на себе зобов'язань щодо захисту буржуазних елементів. Колегії захисників стали державними організаціями, і захисники отримували заробітну плату від держави.

Водночас вже в 1932 році було введено положення про створення госпрозрахункових колективів адвокатів, а кошти від їхньої діяльності стали централізовано використовуватися всіма адвокатами. Адвокатські об'єднання стали називатися юридичними консультаціями, які проіснували аж до розпаду Радянського Союзу. Адвокати відносилися до правозахисників, а їхня участь у судових процесах переважно зводилася до участі в кримінальному процесі. Питання про участь адвокатів в адміністративному процесі не стояло взагалі. У кримінальному процесі правозахисники мали право захищати лише осіб, які вчинили загальнокримінальні злочини, в той час як більшість засуджених у той час засуджувалася за тероризм та інші державні злочини, але участь адвокатів у таких процесах не допускалася. Всі підозрювані в тероризмі підлягали суду особливої наради, а згідно з Постановою ЦВК СРСР "Про виключний порядок судочинства у справах про терористичні акти" [2] участь правозахисників у цьому процесі не передбачалася.

Не було визначено детально і питання участі адвокатів у цивільному процесі, адже більшість питань цивільного законодавства була виведена з обороту. Не існувало приватної власності на землю, засоби виробництва, житло та ін.

У 1939 році було прийнято нове положення про адвокатуру, де вперше правозахисники були замінені на адвокатів. Разом з тим саме в цей період роль адвокатів та адвокатури стає другорядною. Постанова ЦВК СРСР про контрреволюційне шкідництво та диверсійну діяльність від 14 вересня 1937 р. також позбавила адвокатів від участі у згаданих процесах.

Адвокати були визначені як виробничі одиниці, які виконували тільки вказівки завідуючого юридичною консультацією, приватні адвокати та заняття адвокатською діяльністю заборонялися.

Після Великої Вітчизняної війни в кінці 50-х років вже було визначено, що участь адвокатів у кримінальному та цивільному процесі є обов'язковою. Водночас питання про участь адвокатів в адміністративному процесі не ставилася, адже сам адміністративний процес здебільшого не визнавався юридичним процесом.

У 1958 році було прийнято Основи законодавства про судоустрій, у яких було вже сформовано положення про те, що адвокати об'єднуються в колегії адвокатів і діють з метою здійснення захисту в судах прав громадян, а також здійснюють юридичну допомогу громадянам, підприємствам, установам і організаціям.

Вперше було сформульовано питання про те, що адвокати можуть бути приватними, а не тільки державними. Проте на практиці зазначена теза не знайшла широкого застосування.

Ще більше змін у діяльності адвокатів та адвокатури було внесено положенням про адвокатуру в 1962 році. Незважаючи на те що керували адвокатами відділи юстиції районних та обласних рад депутатів трудящих, адвокати вже отримали певну незалежність і утворювали свої колегії адвокатів. У прийнятому положенні було закріплено, що адвокати повинні надавати допомогу не тільки громадянам, а й державним підприємствам, організаціям, колгоспам та радгоспам. Таким чином, вже почали формуватися основи участі адвокатів в адміністративному процесі, тому що правовідносини, які виникали між організаціями, регулювалися переважно адміністративним правом, проте в нормативних актах ця участь адвокатів в адміністративному процесі не відображалась [6].

У 1977 році вперше правове положення адвокатури було закріплено в Конституції СРСР. Стаття 161 Конституції СРСР передбачала, що для "подання юридичної допомоги громадянам і організаціям діють колегії адвокатів. У випадках, передбачених законодавством, юридична допомога громадянам подається безплатно. Організація і порядок діяльності адвокатури визначаються законодавством союзу РСР і союзних республік" [7].

Закон СРСР "Об адвокатуре в СССР", який був прийнятий у 1979 році, визначив, що адвокатури всіх союзних республік будуються за однаковими принципами. Вперше було також встановлено правило, що особи, які займаються адвокатською діяльністю, можуть добровільно об'єднуватися в об'єднання, але можуть працювати і самостійно. У законі було внесено положення, що адвокатською діяльністю можуть займатися лише особи, які мають вищу юридичну освіту, встановлювалися терміни стажування для претендентів на зайняття посад адвокатів.

Разом з тим адвокатура загалом залишалася державною справою, а адвокати, які займалися індивідуально, вважалися напівавтономними [8]. Колегії адвокатів могли бути організованими лише з дозволу місцевих органів юстиції та затверджені республіканськими органами Міністерства юстиції.

Радянська адвокатура залишалась здебільшого державною структурою, але поступово допомагала в питаннях охорони прав та законних інтересів

громадян та організацій. Також поступово адвокати почали брати участь в адміністративному процесі [9].

У 1992 році в Україні було прийнято перший Закон України “Про адвокатуру”, який вперше сформулював положення про те, що адвокатура України є добровільним професійним громадським об’єднанням, яке відповідно до вимог Конституції України своїм головним завданням має сприяння захисту прав і свобод громадян України, юридичних осіб, а також іноземних громадян та осіб без громадянства і надання за їх проханням юридичної допомоги [10].

Відповідно до цього закону адвокати отримали право займатись адвокатською діяльністю індивідуально, відкривати адвокатські бюро, об’єднуватись з іншими адвокатами в колегії, утворювати адвокатські фірми, контори та інші об’єднання [9].

Водночас обов’язки адвокатів, які були визначені ст. 5 нового закону, чітко не передбачали участь адвокатів в адміністративному процесі, проте адвокати мали право здійснювати представництво в суді, інших державних органах, що свідчило про можливість їх участі у згаданому процесі.

У законі були певні недоліки та упущення, такі як відсутність чіткого визначення вільного вибору захисника громадянами, наявність такого визначення, як спеціалісти в галузі права, які можуть бути захисниками і представляти інтереси громадян тощо.

Тому в 2012 році було прийнято новий Закон України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”, який є чинним і сьогодні.

Закон вже чітко окреслив низку понять, які були відсутні в попередніх законах Радянського Союзу та і в першому Законі України “Про адвокатуру”. Це таке поняття, як адвокат, якого визначено як фізичну особу, яка здійснює адвокатську діяльність. Сама адвокатська діяльність визначена як незалежна професійна діяльність щодо здійснення захисту, представництва та іншої правової допомоги клієнтам. При цьому клієнтом визначено фізичну або юридичну особу. В законі також передбачено, що адвокатська діяльність може здійснюватися і в інтересах держави, її органів та органів місцевого самоврядування. Цікаво, що в законі не уточнено, що клієнтами адвокатів можуть бути також громадські організації, політичні партії та інші об’єднання. Ці всі організації певною мірою охоплюються поняттям “юридична особа”.

Виокремлено також і поняття захисту, як основної діяльності адвоката. Під захистом розуміється вид адвокатської діяльності, який спрямовано на забезпечення прав і свобод та законних інтересів осіб, які притягаються до кримінальної відповідальності і перебувають у статусі підозрюваного, обвинуваченого, підсудного чи засудженого або виправданого, чи осіб стосовно яких передбачається застосування примусових заходів медичного характеру. Крім того, законом також передбачено, що захист адвокати забезпечують і особам, які притягаються до адміністративної відповідальності [11].

У законі також окреслено основні види адвокатської діяльності. Вони включають такі дії [11]:

- забезпечення осіб правовою інформацією, яку останні потребують, проведення різноманітних консультацій і роз'яснень юридичних питань, супровід різноманітної діяльності юридичних і фізичних осіб, а також органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а в окремих випадках і держави;

- складення заяв, скарг, позовів, а також процесуальних та інших документів правового характеру;

- захист прав, свобод і законних інтересів осіб, які перебувають у статусі підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого або виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію) та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності;

- надання різноманітної правової допомоги свідкам у кримінальному провадженні, якщо вони їй потребують;

- здійснення представництва інтересів цивільного позивача та цивільного відповідача у кримінальному провадженні, а також потерпілого під час розгляду справи про адміністративне правопорушення;

- представництво інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення цивільного, господарського, адміністративного та конституційного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами;

- представництво інтересів фізичних і юридичних осіб, держави в цілому, органів державної влади та місцевого самоврядування в іноземних та міжнародних судових органах;

- надання правової допомоги особам, які засуджені під час виконання та відбування кримінальних покарань.

Таким чином, ми маємо законодавчо визначені напрями діяльності адвокатури, які окреслюють основні шляхи її діяльності. Якщо говорити про діяльність адвокатів в адміністративному процесі, на нашу думку, слід зазначити, що участь сторін в адміністративному процесі та в інших видах юридичного процесу ще чітко не визначена і тому законодавство має вдосконалюватися.

На основі викладеного зробимо такі висновки:

1. Адвокатура в Україні розвивалася як і в інших союзних республіках в колишньому Радянському Союзі, тобто вона була державною, і питання про участь адвокатів в адміністративному процесі не зазначалося в законодавстві.
2. У процесі розвитку адвокатури поступово виокремлюються підстави для участі адвокатів в адміністративному процесі, проте вони чітко не визначаються законодавцем.
3. Сучасне законодавство також не має чітких визначень щодо участі адвокатів в адміністративному процесі і положення мають бути конкретизованими.

## Література

---

1. Адвокатура України: навч. посіб.: у 2 кн. / за ред. С. Я. Фурси. К.: Видавець Фурса С. Я.: КНТ, 2007. Кн. 1. 494 с.
2. *Синеокий О. В.* Адвокатура как институт правовой помощи и защиты: новый курс адвокатского права и адвокатской криминалистики: учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. Харьков: Право, 2012. 520 с.
3. *Синельник Р. В.* Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2008. 243 с.
4. *Темченко В.* Особливості юридичного змісту термінів “захис” та “охорона” у забезпеченні прав і свобод людини // Право України. 2008. № 9. С. 33–34.
5. Історія адвокатури України / редкол.: В. В. Медведчук (гол.) та ін. К.: СДМ-Студіо, 2002. 286 с.
6. Справочник по законодательству для работников органов прокуратуры, суда и Министерства внутренних дел. Т. 2, ч. 2. М.: Юрид. лит., 1974. 478 с.
7. Конституція СРСР. К., 1978. 32 с.
8. *Варфоломеева Т. В.* Криминалистика и профессиональная деятельность защитника. К.: Вища школа, 1987. 150 с.
9. *Лошицький М. В., Бобрик В. І., Короєд С. О.* Особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення [науково-практичний посібник]. К.: МП Леся, 2010. 536 с.
10. Про адвокатуру: Закон України від 19 грудня 1992 р. № 2887-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 9. Ст. 62.
11. Про адвокатуру і адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.

*Полищук М. Г. Особливості участі адвокатів у адміністративному процесі. Встановлено, що в колишньому Радянському Союзі адвокати практично не брали участь в адміністративному процесі, адже вважалося, що притягнення до адміністративної відповідальності — це більш виховні заходи, ніж каральні. Виокремлено певні особливості участі адвокатів в адміністративному процесі. У сучасному законодавстві питання про участь адвокатів в адміністративному процесі також не конкретизовано, і саме законодавство вимагає змін.*

*Polishchuk M. G. Features of the participation of lawyers in the administrative process. It was established that in the former Soviet Union practically no lawyers participated in the administrative process, since it was believed that bringing to administrative responsibility is more educational measures than punitive ones. A number of features of the participation of lawyers in the administrative process are singled out. In modern legislation, the issue of the participation of lawyers in the administrative process is also not specified and the legislation itself requires changes.*

*Полищук М. Г. Особенности участия адвокатов в административном процессе. Установлено, что в бывшем Советском Союзе адвокаты практически не принимали участие в административном процессе, ведь*

*считалось, что привлечение к административной ответственности — это более воспитательные мероприятия, чем карательные. Выделен ряд особенностей участия адвокатов в административном процессе. В современном законодательстве вопрос об участии адвокатов в административном процессе также не конкретизирован, и само законодательство требует изменений.*

**Надійшла 1 грудня 2017 р.**

**Т. О. ШАПРАВСЬКИЙ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 79–85

*Адміністративно-правове забезпечення діяльності з рекультивації порушених земель перебуває у незадовільному стані, що обумовлює актуальність питань удосконалення заходів з рекультивації земель за допомогою адміністративно-правових засобів. Стаття присвячена питанням визначення основних адміністративно-правових механізмів забезпечення рекультивації порушених земель.*

Українські чорноземи є одним із найцінніших ресурсів та надбанням усього українського народу. Україна володіє 9 % світових запасів чорноземів та 30 % — європейських. Про виняткову цінність українських чорноземів свідчить історичний факт, що гітлерівці в період Другої світової війни вивозили українські чорноземи залізничними ешелонами до Німеччини. Здавалося б, така особлива цінність українських земель апріорі робить пріоритетною діяльність держави для її охорони. Проте реальний стан справ показує, що адміністративно-правове забезпечення діяльності з рекультивації порушених земель перебуває у незадовільному стані. Так, за даними Держгеокадастру України, загальна площа порушених земель в Україні в 2012 році становила 144,5 тис. га. Незважаючи на те що протягом 2012 року рекультивовано 683,5 га таких земель, у 2014 році загальна площа порушених земель в Україні збільшилась на 1,2 тис. га і становила 145,7 тис. га. Невтішною є статистика щодо рекультивації порушених земель. Так, у 1990 році рекультивовано 19,2 тис. га таких земель, у 1995 — 8,4 тис. га, у 2000 — 3,7 тис. га, у 2005 — 2,1 тис. га, а в 2010 — 0,5 тис. га, у 2011 — 0,6 тис. га порушених земель, у 2012 — 0,7 тис. га, у 2013 — 0,6 га [1]. Як бачимо, із загальної кількості порушених земель щорічно рекультивується менше 1 %, що призводить до втрати унікальних українських чорноземів. Вказаний стан справ свідчить про неабияку актуальність питань удосконалення заходів з рекультивації земель за допомогою адміністративно-правових засобів.

Серед авторів, що присвятили свої дослідження цій проблемі, відомі імена О. А. Вівчаренко, П. Ф. Кулинич, Р. М. Панас, А. І. Голованов, Н. М. Буєвський, Л. Ф. Зорін, Ю. Г. Жаріков, Л. В. Моторіна та ін.

Визначимо адміністративно-правові механізми рекультивації земель та правові заходи з удосконалення діяльності з рекультивації земель.

Розуміння поняття рекультивації земель лежить не стільки в юридичній площині, скільки в площині аграрної та гірничодобувної наук. Легальне визначення рекультивації порушених земель міститься у ст. 166 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), відповідно до якої рекультивація порушених земель – “це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель” [2]. У Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначається, що “Порушені землі – землі, що втратили свою господарську та екологічну цінність через порушення ґрунтового покриву внаслідок виробничої діяльності людини або дії природних явищ” [3].

Сучасний стан правового регулювання рекультивації порушених земель в Україні характеризується відсутністю спеціального закону, який би чітко визначав основні засади діяльності та стратегію держави в цій царині. Разом з тим цьому питанню присвячена низка нормативно-правових актів різної юридичної сили, зокрема: Земельний кодекс України (ст. 166); Закони України “Про охорону земель” (ст. 52); “Про державний контроль за використанням та охороною земель “Про землеустрій”, “Про оцінку впливу на довкілля”, “Гірничий закон України”; “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”; Постанови Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1098 “Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивації порушених земель” та ін.

Окрім цього, стандарти рекультивації визначено в чинних міждержавних стандартах: ГОСТ 17.5.1.01-83 (“Рекультивация земель. Термины и определения”), ГОСТ 17.5.1.02-85 (“Классификация нарушенных земель для рекультивации”), ГОСТ 17.5.1.03-86 (“Классификация раскрывных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель”), ГОСТ 17.5.3.04-83 (“Охрана природы. Земли. Общие требования к рекультивации земель”), ГОСТ 17.5.3.05-84 (“Охрана природы. Рекультивация земель. Общие требования к землеванию”), ГОСТ 17.5.3.06-85 (“Охрана природы. Земли. Требования к определению норм снятия плодородного слоя почвы при проведении земляных работ”), ГОСТ 17.5.4.01-84 (“Охрана природы. Рекультивация земель. Метод определения рН водяной вытяжки раскрывных и вмещающих пород”), ГОСТ 17.5.4.02-84 (“Охрана природы. Рекультивация земель. Метод измерения и расчета суммы токсичных солей в раскрывных и вмещающих породах”), настанові Мінвуглепрому України СОУ-Н 10.1.05420037.001:2007 “Правила біологічної рекультивації породних відвалів вугільних шахт України” та ін.

Об’єктом рекультивації є порушені земельні ділянки незалежно від форм власності. Відповідно до ч. 2 ст. 166 ЗК України [2] “землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та у гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивації”.



Згідно з наведеними міждержавними стандартами рекультивация порушених земель проводиться в два етапи, що визначають послідовність проведення робіт: технічний і біологічний. Технічний етап рекультивации включає їх підготовку для подальшого цільового використання в народному господарстві. До технічного етапу відносять планування, формування укосів, зняття, транспортування і нанесення ґрунтів і родючих порід на землі, що рекультивуються, за необхідності корінна меліорація, будівництво доріг, спеціальних гідротехнічних споруд та ін. [4]. Біологічний етап рекультивации охоплює комплекс агротехнічних і фітомеліоративних заходів з відновлення родючості порушених земель.

Наведеним двом етапам рекультивации передують ще один етап — планування й організація рекультивации. Цей етап є досить важливим у контексті визначення, по-перше, стратегічної політики держави з рекультивации порушених земель; по-друге, першочергових заходів з рекультивации; по-третє, раціонального використання та співвідношення сил, засобів, а також фінансових ресурсів для проведення рекультивации порушених земель.

Процес рекультивации є технічним процесом і не є предметом цієї статті. Більш актуальним є питання правового впливу держави в особі уповноважених органів за допомогою адміністративно-правових методів на суб'єктів правовідносин у сфері здійснення діяльності з рекультивации порушених земель для досягнення кінцевої мети рекультивации: відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

Суб'єктів у сфері рекультивации порушених земель можна поділити на дві групи: 1) фізичні та юридичні особи, з ініціативи або вини яких порушено ґрунтовий покрив, а також власники та користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок (ч. 6 ст. 52 Закону України “Про охорону земель”); 2) органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють правове регулювання діяльності з рекультивации земель, стандартизацію та нормування у цій галузі, державний та самоврядний контроль за її здійсненням, а також методичне та організаційне її забезпечення. До другої групи суб'єктів належать: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи, Рада міністрів АРК, обласні, районні, районні у містах, в місті Києві і Севастополі державні адміністрації, обласні, районні, міські, селищні, сільські ради [5].

До основних способів адміністративно-правового регулювання рекультивации порушених земель в Україні слід віднести: 1) необхідність проведення оцінки впливу на довкілля у випадках, прямо передбачених законом; 2) обов'язковість проведення землеустрою; 3) планування заходів на рівні загальнодержавних, регіональних та місцевих програм охорони та використання земель; 4) стандартизація і нормування в галузі рекультивации земель; 5) економічне стимулювання.

Вкрай важливим кроком у правовому регулюванні рекультивации земель стало прийняття 23 травня 2017 р. Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”, який набирає чинності 18 грудня 2017 р. Статтею 3 вказаного Закону

визначено, що рекультивація земель на територіях площею 20 гектарів і більше або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їх охоронних зонах на площі 5 гектарів і більше відноситься до другої категорії видів планової діяльності, які можуть значно впливати на довкілля та підлягають обов'язковому здійсненню оцінці впливу на довкілля до прийняття рішення про провадження планованої діяльності [6]. Така оцінка передбачає необхідність підготовки Звіту з оцінки впливу на довкілля, звіту про громадське обговорення та висновку з оцінки впливу на довкілля, який видається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також обласними, міськими Київською та Севастопольською державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів. При цьому, згідно з ч. 2 ст. 11 Закону, "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення про провадження планованої діяльності, зобов'язані врахувати висновок з оцінки впливу на довкілля" [6]. Якщо такий висновок буде негативним, то провадження зазначеної діяльності не допускається. Вказане законодавче нововведення, на нашу думку, зобов'язує суб'єктів у сфері рекультивації більш виважено підходити до планування та втілення в життя заходів з рекультивації порушених земель, а також постійно аналізувати та прораховувати на експертному рівні можливий вплив такої діяльності на навколишнє природне середовище.

Наступним елементом адміністративно-правового регулювання рекультивації земель є необхідність її проведення на підставі робочих проектів землеустрою. Відповідно до ч. 2 ст. 52 Закону України "Про охорону земель" "при проведенні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву, відокремлена ґрунтова маса підлягає зняттю, складуванню, збереженню та перенесенню на порушені або малопродуктивні земельні ділянки відповідно до робочих проектів землеустрою" [5].

Згідно з ст. 20 Закону України "Про землеустрій" "землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі: д) виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіоактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель" [7].

Там же зазначено, що "Заходи, передбачені затвердженою в установленому порядку документацією із землеустрою, є обов'язковими для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, власниками землі, землекористувачами, у тому числі орендарями".

Обов'язковість проведення заходів із землеустрою при проведенні рекультивації порушених земель є надзвичайно важливим механізмом адміністра-

тивного впливу на цю діяльність. Землеустрій покликаний якраз за допомогою соціально-економічних та екологічних заходів впливати на земельні відносини з тим, щоб використовувати земельні ресурси, а також проводити заходи з їх відновлення найбільш оптимально, відповідно до стандартів, нормативів та законодавчих приписів у сфері раціонального використання та охорони земель України. Закріплюючи на законодавчому рівні, обов'язковість землеустрою при проведенні рекультивації порушених земель є, без перебільшення, одним із найважливіших способів адміністративно-правового регулювання рекультивації порушених земель.

Іншим адміністративно-правовим механізмом забезпечення рекультивації земель є планування зазначеної діяльності. Будь-яка діяльність без її планування, визначення стратегічних завдань та кінцевої мети є безсистемною, що значно ускладнює, а подекуди взагалі робить неможливим досягнення кінцевого результату. Планування заходів з рекультивації порушених земель доцільно розглядати в контексті планування та розробки загальнодержавних, регіональних та місцевих програм використання та охорони земель, що забезпечить в кінцевому підсумку цілісність та послідовність заходів з раціонального використання та охорони земель.

Серед наведених програм, в контексті проведення реформи децентралізації в Україні та набуттям чинності Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, саме місцеві програми використання та охорони земель повинні вийти на перший план. Пов'язано це з тим, що новоствореним об'єднаним територіальним громадам будуть передані значні повноваження у сфері регулювання земельних відносин. Як приклад, Урядовим проектом Закону України № 4355 від 31.03.2016 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” [8] передбачається розширення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, наділення рад об'єднаних громад повноваженнями розпоряджатись землями державної власності в межах усїєї території громади. Як наслідок, площа земельних ресурсів, які будуть у розпорядженні об'єднаних територіальних громад, зросте в рази. Зосередження в органів місцевого самоврядування повноважень з розпорядження землями державної власності поза межами населених пунктів покладає на них, з-поміж іншого, додаткову відповідальність за її якісний стан та проведення заходів з її поліпшення. Проведення заходів з рекультивації порушених земель у такому випадку, цілком і повністю, ляже на місцеві громади та їхній бюджет. Кожна об'єднана територіальна громада, згідно з логікою Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, має бути спроможною, тобто мати збалансований бюджет і володіти достатнім фінансовим ресурсом, необхідним для виконання повноважень як власних, так і делегованих. Необхідність розвитку для громади, раціонального розподілення земельних ресурсів у сукупності з можливостями щодо фінансування природоохоронних заходів стане поштовхом у розробці якісних, прогресивних програм з використання і охорони земель, а головне — дасть

можливість реально фінансувати ці заходи, чого не було раніше з початку незалежності Української держави. Такий потужний механізм адміністративно-правового впливу на місцевому рівні дасть змогу повною мірою визначити порушені та деградовані землі в межах об'єднаних громад та своєчасно і в повному обсязі проводити заходи з їх рекультивуації.

Ще одним механізмом адміністративного впливу на процес рекультивуації є стандартизація — діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [9]. Як зазначалося, чинні міждержавні стандарти, які регламентують процес рекультивуації (ГОСТ), були розроблені та затверджені ще у другій половині 80-х років ХХ ст. Зважаючи на науково-технічний прогрес, появу нових технологій і методів рекультивуації земель, питання перегляду міждержавних стандартів та їх гармонізація з євростандартами має неабияке практичне значення. Відповідно до п. 4 Положення про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 15 від 14 січня 2015 р., саме Держгеокадастр відповідно до покладених на нього завдань розробляє нормативно-технічні документи, державні стандарти, норми і правила у сфері земельних відносин в установленому законодавством порядку. З викладеного очевидно, що органи Держгеокадастру повинні бути локомотивом у процесі розробки сучасних норм і стандартів як у галузі рекультивуації порушених земель, так і використання та охорони земель загалом як спеціально уповноважений державою орган.

Отже, правове регулювання проведення заходів з рекультивуації порушених земель в Україні має низку недоліків, які як окремо, так і в своїй сукупності негативно впливають на діяльність держави з раціонального використання та охорони земель.

Основними недоліками, які зводять нанівець діяльність держави з питань рекультивуації порушених земель, є, зокрема: 1) відсутність спеціального закону з питань рекультивуації; 2) застарілі норми та стандарти з проведення рекультивуації; 3) розгалуженість системи та повноважень органів, уповноважених на здійснення заходів, та декларативний характер їх функцій; 4) відсутність ефективного загальнодержавного планування заходів, неефективний моніторинг, виявлення та облік земель, які потребують рекультивуації; 5) відсутність матеріально-технічної бази та недостатність фінансування заходів з рекультивуації; 6) обмежена можливість залучення приватних суб'єктів до програм рекультивуації на засадах державно-правового партнерства; 7) неефективна система економічного стимулювання і заохочення заходів; 8) відсутність ефективної системи контролю. Вирішенням цих та інших проблем щодо проведення ефективних заходів у сфері рекультивуації порушених земель повинно бути прийняття Закону України “Про рекультивуацію земель”.

## Джерела

---

1. Охорона земель [Електронний ресурс] // Головний сайт Держ. служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <http://land.gov.ua/info/okhorona-zemel/>

2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III в редакції від 01.07.2015 року [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page>
4. Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения: ГОСТ 17.5.1.01-83 [Електронний ресурс] // Библиотека ГОСТов. URL: <http://vsegost.com/Catalog/43/43745.shtml>
5. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 року № 962-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page>
6. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19/page>
7. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/page>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель: Проект Закону України № 4355 від 31.03.2016 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58610](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610)
9. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 року № 1315-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

*Шаправський Т. О. Адміністративно-правове забезпечення рекультивациі земель в Україні. Уточнення визначення рекультивациі земель, окреслено її основні етапи, об'єкти та суб'єкти проведення рекультивациі, а також зміст зазначеної діяльності. Запропоновано шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання з рекультивациі земель.*

*Shapravskiy T. A. Administrative and legal provision of land reclamation in Ukraine. The article is devoted to questions of definition of the basic administrative-legal mechanisms of providing of recultivation of disturbed lands. The definition of land reclamation is given, its main stages, objects and subjects of remediation, as well as the content of the specified activity are outlined. The ways of improving administrative and legal regulation on land reclamation are proposed.*

*Шаправский Т. А. Административно-правовое обеспечение рекультивации земель в Украине. Уточняется определение рекультивации земель, обозначены ее основные этапы, объекты и субъекты проведения рекультивации, а также содержание указанной деятельности. Предложены пути совершенствования административно-правового регулирования по рекультивации земель.*

Надійшла 22 січня 2017 р.

**M. SCIURBA**

*Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

## **THE END OF PRIVACY FOR EU CITIZENS: A CLOSER LOOK AT THE FOURTH ANTI-MONEY LAUNDERING DIRECTIVE**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 86–98

*The current Anti-Money Laundering regime jeopardises the essential achievements of the state under the rule of law. The increasing centralisation and cooperation of the competent authorities in the exchange of personal data creates a security architecture that leads to a considerable risk of freedom restriction. In particular, the extension of the authorities' power of intervention granting them access to citizens' personal data without the need for initial suspicion underlines that a substantial part of the constitutional state is at risk today. The fact that employees of financial institutions and other professionals involuntarily execute the role of auxiliary policemen is the symbol for AML regime amendments in the European Union and Financial Action Task Force countries ignoring fundamental constitutional principles. The Brexit further complicates the compliance with AML requirements for UK companies, posing an additional challenge for the future development of the EU AML regime.*

This paper promotes the improvement of the compatibility of AML/CTF legislation, provisions as well as recommendations with fundamental human and civil rights by presenting areas of massive intrusions into civil liberties, and strengthens the legal academic discourse of adherence to these fundamental rights under the principle of the rule of law in the fight against money laundering and terrorist financing.

### **1. INTRODUCTION**

The concept of civil rights in the Magna Carta, including the presumption of innocence and the rule that there must be grounds for initial suspicion before bringing charges against someone, evolved into the core elements of a modern constitutional state [1]. As the European Union (EU) and the international community has recognised the problem of transnational organised crime related to money laundering (ML) activities through illegal business, there has been an increasingly closer cooperation of states at the legislative, executive and judicial levels, resulting in the creation of one of the most extensive legal frameworks not only in the EU

but worldwide [2]. The most important international body to combat money laundering and terrorist financing (TF) is the Financial Action Task Force (FATF), which was founded at the G7 Summit in Paris in 1989, involves 35 countries and two regional organisations, and is affiliated with the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in Paris [3]. The FATF has been given the task of developing recommendations and international standards concerning AML/CTF for the financial sector. The recommendations the FATF adopted on 16 February 2012 [4], in which the previous 40 [5] +9 [6] recommendations were unified, provided a central component in combating financing of weapons of mass destruction. The EU today has largely adopted the FATF's 2012 recommendations in its fourth Anti-Money Laundering Directive 849/2015 (4th AMLD) [7], after previously adopting in 2014 Directive 2014/42/EU [8] on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime [9]. These two directives form the core of the current EU AML/CFT regime. The 4<sup>th</sup> AMLD broadens the range of money laundering predicate offences by including crimes in connection with direct and indirect taxes [10]. In addition, it significantly extends the obligation to store and distribute data of the member states in comparison to the third Anti-Money Laundering Directive (3<sup>rd</sup> AMLD) [11]. The 4<sup>th</sup> AMLD also extends the obligation of credit and financial institutions to carry out customer due diligence and to report suspicious transactions by professionals like lawyers, trustees, company service providers, real estate agents or gambling companies [9]. It thereby creates conflicts of interest not only in the trust relationships of bank customers and their bankers but also with tax advisors, lawyers, etc. Employees of financial institutions and these new professional groups are drafted into the role of auxiliary policemen suggesting the AML regime in the EU and the FATF states has abandoned common sense and fundamental principles of the rule of law. Although the 4<sup>th</sup> AMLD is primarily intended to prevent money laundering, terrorist financing or tax evasion by creating a transparent system of data in each member state, which is publicly available and can identify final beneficial owners, its design is highly suitable to spy upon normal citizens without warrant or grounds of suspicion. While the 4<sup>th</sup> AMLD gives Financial Intelligence Units (FIUs) significantly more autonomy in evaluating and accessing data related to ML, TF and tax offences [10], the European Commission believes there are gaps which need to be closed involving high-risk third countries, virtual currency exchange platforms, prepaid instruments and further improvement of central data registers with regard to electronic payments and even greater access to information for and exchange between FIUs. The Commission has taken these issues into account in its proposal COM(2016) 450 final [12], without however addressing their highly heterogeneous nature due to the lack of harmonisation of criminal law among the member states, especially the issue of tax offences as a ML predicate offense [13].

## 2. THE EU AML REGIME UNDER THE 4TH AMLD

The 4<sup>th</sup> AMLD, on the basis of Article 288 TFEU [14], creates a series of new obligations for the member states, but leaves it to them how to precisely implement the Directive at the national level. In contrast to the 3<sup>rd</sup> AMLD, in Chapter III of the 4<sup>th</sup> AMLD member states are obliged to ensure that information on compa-

nies and other legal entities located in the respective member state is available in a central register and up to date in terms of their beneficial ownership and beneficial interests pursuant to Article 30(3) and (4) 4<sup>th</sup> AMLD [9]. In addition, the member states must ensure that the competent authorities and FIUs performing customer due diligence have unrestricted access to this register at all times [10]. The 4<sup>th</sup> AMLD extends these disclosure obligations once more under Article 31 by obliging trustees of any legally possible type of trust in the respective member state to comply with this transparency requirement. A further change compared to the 3<sup>rd</sup> AMLD is that a risk-based approach and documentation is required from all persons and companies covered by the Directive. In addition, a risk assessment of politically exposed persons (PEPs) is required while, at the same time, the group to be considered as PEPs has been significantly expanded [15]. In practice, an inadequate definition of PEPs under the 4<sup>th</sup> AMLD and the simultaneous far-reaching extension of its scope to family members and other related parties means that many banks, for fear of possible risks, collectively have rejected opening bank accounts for these customers, resulting in unjustifiable discrimination. Even though the 4<sup>th</sup> AMLD expressly states that the PEP status must not lead to discrimination, the opposite is actually true. It remains unclear what reasons are advanced for expanding scrutiny to family members and relatives in the PEP context [16]. As it is de facto left to each bank to decide how far-reaching this inspection goes and how it is performed, the 4<sup>th</sup> AMLD creates even more uncertainty for the banks and their customers. The 4<sup>th</sup> AMLD requires individual financial institutions and professional figures such as lawyers, trustees, real estate agents or casino operators to carry out customer due diligence when establishing a relationship or a transaction and, in particular, to report to the competent authorities, if the risk of TF or ML offences including tax offences occurs [15]. This creates the basis for a transnational data exchange system within the European financial system that de facto lies beyond any democratic checks and balances by the individual member states. The improvement of the exchange of information across Europe based on Article 53(1) 4<sup>th</sup> AMLD, in conjunction with Articles 53(2) and (3), has granted the FIUs immense power, as they are allowed to exchange or analyse any available information in the context of ML or TF independently or upon request. Although Article 30(9) 4<sup>th</sup> AMLD to a limited extent permits that the member states can refuse or restrict access to data on a case-by-case basis, Recital 56 of the 4<sup>th</sup> AMLD underscores that the request for information exchange, as a rule, has to be granted. Overall, the 4<sup>th</sup> AMLD raises a number of doubts about its democratic procedures, the guarantees of the rule of law and on its adoption. Indeed, the EU's decision not to adopt the 4<sup>th</sup> AMLD based on Article 83(2) TFEU but based on Article 114 TFEU was aimed at obstructing interference by member states in the area of criminal law, as Article 83(2) TFEU would have provided the option for member states to prevent the introduction of the Directive in order to first examine whether it is in line with their own respective constitutions [17]. Article 83 TFEU would not have circumvented national sovereignty in order to avoid the inconsistencies between EU criminal law and national laws. These inconsistencies are especially evident today in the area of serious cross-border crime such as terrorism, money laundering and tax evasion. The 4<sup>th</sup> AMLD



not only prohibits ML, but links ML offences to the obligation of member states to impose sanctions or penalties on private companies that fail to carry out their due diligence, record-keeping and reporting duties under Article 58(1) 4<sup>th</sup> AMLD in conjunction with Articles 59 and 61. As a result, everyone who falls within the 4<sup>th</sup> AMLD's scope de facto becomes an extension of the investigative authorities and suspicious activity reports (SARs) can be filed without initial suspicion to avoid institutional and personal liability [10]. This law enforcement practice is partly hindered by the European Court of Justice (ECJ), as demonstrated by the judgments of *Digital Rights Ireland and Seitlinger and Others* (2014) [18] and *Schrems v Data Protection Commissioner* (2015) [19]. Despite the US law allows US intelligence to access personal data from EU citizens, the ECJ has declared this practice to be inadmissible in the EU, as no adequate protection of privacy is ensured, resulting in a clear breach of EU law [20]. Accordingly, the infringement of Articles 7, 8 and 11 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the Charter) [21] led the ECJ not only to classify the transfer of personal data to US authorities as inadmissible, but also to annul all of the Data Protection Directive 95/46 [22]. The reason for the annulment was that Article 25 of Directive 95/46 in relation to the Commission Adequacy Decision 2000/520 [23] had allowed a too far-reaching extraterritorial effect of the US law and the related competence of the US authorities in monitoring the EU citizens' data. Ultimately, the ECJ confirmed this legislation to be in breach with the Charter in respect to data protection and privacy [20]. Overall, the 4<sup>th</sup> AMLD aims to reveal violations of ML, TF and tax evasion to the fullest extent by maximising the information exchange at European level, which is softening personal data protection and the principles of the rule of law in criminal law [10]. Therefore, the 4<sup>th</sup> AMLD raises significant questions about its efficiency and the preservation of the principles of the law.

### 3. THE AML/CTF LEGISLATION'S INABILITY TO PREVENT TERRORIST ATTACKS

In the UK, the linking of AML policies to counter-terrorism strategies is one of the current stated goals of the Home Office and the UK Security Service. In 2015, the Joint Money Laundering Intelligence Task Force was consisting of government and law enforcement representatives and led by the National Crime Agency (NCA) [9]. Its mission was to implement faster and more efficient intervention and law enforcement mechanisms in the private and public sectors to combat ML and TF. Thereby, a central element was a fast and far-reaching information gathering of customer-related data by financial institutions, without the possibility of protection under section 7 of the Crime and Courts Act 2013 [24]. For banks, this means that they may disclose any information about clients without violating their obligation of confidence. Accordingly, the UK government created a way to override the banker's duty of customer confidentiality that is more extensive than the SAR process and justifies this development primarily on the grounds that it is necessary to effectively combat terrorism, without however providing reliable empirical data to support this assumption. In the UK, Part 8 of the Proceeds of Crime Act 2002 (POCA 2002) [25] has unified ML offences similar to the 4<sup>th</sup> AMLD through the extension of confiscation, civil recovery and money laundering investigations. This

resulted in a merging of civil and criminal jurisdictions, which aims at covering three investigation areas [9]. Together with the Serious Crime Act 2007 [26] and the amendments of sections 327-329 POCA 2002 by the Serious Organised Crime and Police Act 2005 [27], the POCA 2002 is now one of the key legislations within the AML and CTF framework in the UK [28]. Currently, the AML legislations in most jurisdictions worldwide, for example the Indian Prevention of Money Laundering Act 2002 [29] and the Australian Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 [30], have a similar structure to the POCA 2002, as they include CTF provisions [31]. These laws, which the UK and many other FATF countries established more than a decade ago to effectively combat ML and TF, in fact form the basis for the increasing prosecution risks for financial institutions and financial professionals. Moreover, institutions are subject to the risk of considerable sanctions if they do not apply a sufficient compliance structure in line with AML/CTF legislation. One may question the efficiency of this AML/CTF legislation, as the recovery of proceeds of crime through 15 enforcement agencies in the UK was only GBP 155 million in 2014, while estimated administrative costs amounted to GBP 100 million [32]. Also, the British bankers' association assumes that most of the largest international banks are spending around GBP 700 million to one billion annually on financial crime compliance [33]. These figures show that the AML/CTF legislations create immense bureaucratic burdens without actually providing any proportionate results. This also applies to the AML/CTF legislation's efficiency as a tool to prevent terrorist attacks. In its 2016 recommendations on terrorist financing [34], the FATF states that similar to ML, the monitoring of financial flows, including cash transactions, helps the investigators to identify terrorists and prevent terrorist attacks. However, when taking a closer look at the cost of current terrorist attacks, the conclusion must rather be that the FATF recommendations may only help to uncover small tax evaders, but are completely unsuitable for preventing terrorist attacks [35]. The low costs of terrorism attacks highlight that de facto only minimum financial resources are needed to carry them out. According to the estimates of the Center for the Analysis of Terrorism (CAT), the Nice attack of 14 July 2016, in which ISIS fanatic Mohamed Lahouaiej-Bouhlel killed 86 people and injured more than 450 people with a truck, cost no more than GBP 2200 [36]. This latest low tech strategy for terrorist attacks is based on the use of everyday objects and vehicles as deadly weapons. The Westminster attack on 22 March 2017 at the Westminster Bridge in London, in which three people were killed with a truck and 20 were injured, and the Berlin Christmas Market attack on 19 December 2016, where 12 people were killed with a truck and around 50 were injured, were based on the use of improvised weapons, including vehicles and knives [37]. Overall, the catch-all approach of the AML/CTF regulations is touted as means of preventing terrorism, but is in fact unsuitable to prevent low tech terrorist attacks, which are relatively simple and inexpensive to realise. Most terrorist attacks in recent years have not required major financial transactions or large sums of money. Yet, the policy makers and investigative authorities still use the prevention of terrorist attacks and the prevention of the financing of terrorism as the main argument for the increasingly excessive expansion of the AML/CTF legislation worldwide.

#### 4. BREXIT AND OTHER FUTURE CHALLENGES OF THE EU AML REGIME

The AML/CTF regime in the UK places disproportionate burdens on companies and financial institutions. Brexit could further complicate this situation for companies, if they are no longer part of the EU and, thus, of the EU single market. Particularly in view of the fact that the 4<sup>th</sup> AMLD includes combating tax evasion in its regulatory system, the Brexit implies that the joint efforts of the EU network of information exchange and administrative cooperation will be significantly weakened by the withdrawal of the UK economy. Accordingly, the network's joint aim of the promotion of European harmonisation will be weakened as well. This may lead to substantial problems regarding the administrative cooperation related to cross-border tax issues within the EU, as EU directives will no longer apply for the UK after Brexit. In 2016, Directive 2016/1164 [38] was adopted, which includes provisions to combat tax avoidance practices that have direct negative effect on the functioning of the internal market. Through the Brexit, this Directive will become ineffective in the UK as does Directive 2014/107 [39] with regard to mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, which ensures the existence of a cross-border administrative cooperation among the financial authorities of the member states and allows the member states to obtain full information on taxable persons or companies from member states concerned [40]. Particularly with regard to corporate groups or multinational corporations, Directive 2014/107 gives financial authorities the opportunity of jointly carrying out audits by tax authorities of several member states [40]. After the Brexit, there will no longer be a legal basis to which the UK can refer to for this precise tax administrative cooperation, which will probably have a wide range of negative consequences for companies registered in the UK, as their tax treatment within the EU will be reduced in accordance with the status of a third country. The 4<sup>th</sup> AMLD poses further challenges for the EU AML regime in the EU beyond the Brexit issue. Thereby, the lack of harmonisation of criminal law regarding tax evasion is paramount. The 4<sup>th</sup> AMLD raises fundamental doubts as to what extent it is in conflict with existing civil and human rights. Against the background of the planned amendment to the 4<sup>th</sup> AMLD or the possible adaptation of the 5<sup>th</sup> AMLD, the question of the compatibility of the legislation with constitutional principles becomes increasingly important. A core element of the 4<sup>th</sup> AMLD is directed at tax avoidance and evasion. In addition, the 4<sup>th</sup> AMLD focuses on national risk assessments. In this connection, the important standard setter, the Basel Committee on Banking Supervision, has adopted the FATF recommendations of 2012 in its January 2014 guidelines Sound Management of Risks Assessment on Money Laundering and Financing of Terrorism (see in its current version [41]) similar to the 4<sup>th</sup> AMLD [20]. The guidelines describe risk assessments as a central responsibility of credit and financial institutions, in which three lines of defence against money laundering are specified: The first line of defence is the front-office staff, which is in direct contact with the customer and responsible for identifying the customer, for accessing and monitoring the business risk, and for implementing respective AML/CTF policies and procedures. The second defensive line is the senior man-

agement, which is responsible for the on-going monitoring and implementation of AML/CFT requirements, and is also the point of contact for AML/CTF related queries from internal and external authorities and FIUs. The third line of defence against ML is the internal auditing, which provides an independent assessment of the effectiveness of the implementation of risk management and controlling in compliance with AML/CTF policies and procedures [15]. At the same time, the interlinking of the recommendations of the Basel Committee, the 4<sup>th</sup> AMLD and other regulatory technical standards set by the European Supervisory Authorities creates an ever-finer network of financial institution control [20]. This network is increasingly far-reaching, as Europol is getting more closely involved in the fight against financial crimes and is becoming a central hub of information, in which data is exchanged and evaluated at unprecedented levels. Furthermore, Europol actively contributed to proposals contained in the agreement between the EU and US on the Terrorist Finance Tracking Program (TFTP) [42]. The fight against financial crimes is now being expanded with proposals about the future of the 4<sup>th</sup> AMLD involving its amendment or the 5<sup>th</sup> AMLD. Thereby, it is particularly noticeable that the proposals intend a tightening of due diligence requirements regarding the transparency of beneficial ownership [43]. The so-called “Panama Papers affair” has contributed to the greater focus on the prevention of tax evasion and on controls on the movement of anonymous funds. Against this background, the EU Council Proposal COM/2016/0450 final [44], which is supposed to close gaps in the ML and TF area, is highly problematic due to the fact that the objective of closing gaps is being mixed with the aim to create more transparency in financial transactions in relation to offshore jurisdictions in order to prevent tax avoidance or evasion [45]. Ultimately, the integration of CTF and the inclusion of tax evasion prevention into the EU AML framework means to lump completely different phenomena together at the same level, which makes the whole system inefficient and legally questionable.

## Sources

---

1. *Baldus M.* Freiheitssicherung durch den Rechtsstaat des Grundgesetzes // Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat / Eds S. Huster, K. Rudolph. 1<sup>st</sup> edn. Suhrkamp, 2008. 115.
2. *Quedenfeld R.* Grundlagen der Geldwäschebekämpfung // Bekämpfung der Geldwäsche und Wirtschaftskriminalität: Handbuch / Ed R. Quedenfeld. 4th edn. ESV, 2017. 23 ff.
3. FATF Members and Observers [Electronic resource] // Financial Action Task Force (FATF). URL: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/> (Accessed 29 November 2017).
4. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations // Financial Action Task Force (FATF). 2012. February. Updated 2016. October.
5. FATF 40 Recommendations // Financial Action Task Force (FATF). 2003. 20 June.
6. FATF IX Special Recommendations // Financial Action Task Force (FATF). 2004. October, 22.
7. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money Laundering or Terrorist Financing, Amending Regulation (EU) № 648/2012 of the European Parliament and

- of the Council, and Repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (4th AMLD). 2015. OJ L 141/73.
8. Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council on the Freezing and Confiscation of Instrumentalities and Proceeds of Crime in the European Union. 2014. OJ L 127/39.
  9. *Blair W., Brent R., Grant T.* Banks and Financial Crimes // The International Law of Tainted Money. 2<sup>nd</sup> edn. 2017. OUP. 104.
  10. *Mitsilegas V., Vavoula N.* The Evolving EU Anti-Money Laundering Regime. Challenges for Fundamental Rights and the Rule of Law // Maastricht Journal of European and Comparative Law 2016. 23 (2). 270.
  11. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorist Financing. 2005. OJ L 309/15
  12. 2016/0208 (COD) for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money laundering or Terrorist Financing and Amending Directive 2009/101/EC // Proposal COM/2016/0450 final 2016. 5 July.
  13. Action Plan for Strengthening the Fight against Terrorist Financing: Communication COM/2016/050 final From the Commission to the European Parliament and the Council. 2016. February, 2. And: Action Plan for Strengthening the Fight against Terrorist Financing to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Annex 1 COM(2016)50 final. 2016. February, 2.
  14. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). 2016. Consolidated Version. OJ C 202 art. 288.
  15. *Cox D.* Handbook of Anti Money Laundering. 1<sup>st</sup> edn. Wiley, 2014. 77.
  16. *Sheen S.* Politically Exposed Persons (“PEPs”) regime in the UK: Anticipatory Response to the 4AMLD. ACAMS. 2017, October, 4.
  17. *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Europarecht. 7<sup>th</sup> edn. CH BECK, 2016. 613.
  18. Case C-293/12 Digital Rights Ireland and Others: Digital Reports (Court Reports – General). 2014. ECLI:EU:C:2014:238.
  19. Case C-362/14 Maximilian Schrems v Data Protection Commissioner: Digital Reports (Court Reports – General). 2015. ECLI:EU:C:2015:650.
  20. *Herlin-Karnell E., Ryder N.* The Robustness of EU Financial Crimes Legislation: A Critical Review of the EU and UK Anti-Fraud and Money Laundering Scheme [Electronic resource] // European Business Law Review. 2017. (Forthcoming) 36 URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2816980](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2816980) (accessed 29 November 2017)
  21. Charter of Fundamental Rights of the European Union (the Charter). 2012. OJ C326/391 art. 7, 8 and 11.
  22. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data. 1995. OJ L 281/31 art. 25.
  23. Commission Decision Pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the Adequacy of the Protection Provided by the Safe Harbour Privacy Principles and Related Frequently Asked Questions Issued by the US Department of Commerce: 2000/520/EC. OJ L 215/7.
  24. Crime and Courts. Act 2013. 22. s. 7.
  25. Proceeds of Crime. Act 2002. POCA. 29.
  26. Serious Crime. Act 2007. 27.
  27. Serious Organised Crime and Police. Act 2005. SOCPA. 15.
  28. *Harvey J., Ashton S.* Anti-money Laundering Policy: A Response to the Activity of Criminals or of Agencies? // The Relativity of Wrongdoing: Corruption, Organised Crime,

- Fraud and Money Laundering in Perspective / PC van Duyne, A Maljević et al. (eds). Wolf Legal Publishers, 2015. 285
29. The Prevention of Money-Laundering Act 2002. Act № 15 of 2003. 17 January.
  30. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006. № 169,
  31. *Nobanee H., Nejla E.* Voluntary Disclosures of Anti-Money Laundering and Anti-Terrorist Financing [Electronic resource] // SSRN Electronic Journal. 2017. Jan. 7. URL: <https://ssrn.com/abstract=2971473> (accessed 6 December 2017)
  32. *Gentle S., Spinks C., Harris T.* Legislative Comment // Proceeds of Crime Act. 2002. Update 2016. COB. 139. Sep. 2.
  33. Future Financial Crime Risks. Considering the Financial Crime Challenges Faced by UK Banks: LexisNexis Risk Solutions for the British Bankers' Association. 2015. November.
  34. Terrorist Financing [Electronic resource] // Financial Action Task Force (FATF). URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/terroristfinancing.html> (accessed 6 December 2017)
  35. *Mai H.* Cash, Freedom and Crime // Deutsche Bank Research, 9. 2016. 23 November.
  36. *McGuinness R.* The Price of a Life – How European ISIS Terror Attacks Cost just £2,000 [Electronic resource] // Express. 2016. 18 October. URL: <https://www.express.co.uk/news/world/722642/European-ISIS-terror-attacks-cost-study> (accessed 6 December 2017)
  37. *Hoffman B.* Low-Tech Terrorism // National Interest. 2014. 130, 67.
  38. Laying down Rules against Tax Avoidance Practices that Directly Affect the Functioning of the Internal Market // Council Directive (EU) 2016/1164 [2016] OJ L 193/1
  39. Amending Directive 2011/16/EU as Regards Mandatory Automatic Exchange of Information in the Field of Taxation // Council Directive 2014/107/EU [2014] OJ L 359/1
  40. *Reimer E.* Nach dem Brexit: Die Zukunft der europäischen Steuerrechtsordnung // Brexit und die juristischen Folgen / Eds M. Kramme, C. Baldus et al. Nomos, 2017. 180 ff.
  41. Guidelines. Sound Management of Risks Related to Money Laundering and Financing of Terrorism: Basel Committee on Banking Supervision, June 2017.
  42. Agreement between the European Union and the United States of America on the Processing and Transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the Purposes of the Terrorist Finance Tracking Program. 2010. OJ L 195/5
  43. Financial Crime Update / A. Srivastava et al. // Compliance Officer Bulletin 2017. Jun 3. 147
  44. 2016/0208 (COD) for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2015/849 on the Prevention of the Use of the Financial System for the Purposes of Money laundering or Terrorist Financing and Amending Directive 2009/101/EC // Proposal COM/2016/0450 final (5 July 2016)
  45. Action Plan for Strengthening the Fight against Terrorist Financing to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council // Annex 1 COM (2016) 50 Final (2 February 2016)

**Sciurba M.** *The end of privacy for EU citizens: a closer look at the fourth anti-money laundering directive. The progressive development of the European AML/CTF legislation combined with the clear target to eliminate tax evasion has resulted in the over-burdensome administrative monitoring of every EU citizen and the increasing undermining of fundamental civic rights. Accordingly, the 4<sup>th</sup> AMLD raises questions about its efficiency and the preservation of the principles of the law. In this context, a very critical point is that the 4<sup>th</sup> AMLD includes the conformity of ML, TF and tax evasion which ques-*

tions the admissibility of the Directive in principle due to the lack of harmonisation of criminal law and of the definition of tax crimes relating to direct and indirect taxes. In particular, as there is no reciprocity among the member states in the field of tax evasion in many areas in terms of what is punishable and what is not, the 4<sup>th</sup> AMLD raises fundamental questions on data protection and an European law enforcement that, by lack of harmonisation, allows the conduct of European investigations without the existence of a criminal offense in the respective member state. At the same time, the high-risk third country and non-cooperative jurisdictions policy in the EU led to the criminalisation of countries that are primarily considered as tax havens, but which pose no actual criminal threat to the security through terrorist financing or money laundering of funds generated from illegal sources. The “Panama Papers” have raised questions about and criticism of existing policies regarding offshore structures. The legislative reaction has been one of blind activism. The fight against terrorism and the prevention of tax evasion are being used as arguments, both politically and in the media, to create increasingly far-reaching legislation that allegedly create fair taxation and prevent terrorist attacks. The integration of these highly divergent objectives into the EU AML framework has led to an explosion of compliance costs in the EU and worldwide, with no empirical data to suggest the actual effectiveness of this legislation in preventing terrorist attacks. Neither an intensified customer due diligence nor a comprehensive monitoring and control of millions of financial transactions of ordinary citizens can prevent the new low-tech method of terrorist attacks, since these attacks require only minimal financial resources. Primarily, the 4<sup>th</sup> AMLD is apt to spy on ordinary citizens without any initial suspicion to an unprecedented degree. Today, the EU promotes an on-going unbridled and unrestricted transfer of personal data to third-party countries by virtue of the AML framework, placing every citizen under a general criminal suspicion and carrying out investigations under this policy without grounds for reasonable suspicion, which is incompatible with the rights described in the ECHR and the Charter of Fundamental Rights. Therefore, the proposals for the amendment of the 4<sup>th</sup> AMLD that suggest to extend the powers of the FIUs must include a detailed review of the rights to privacy and data protection that citizens enjoy by virtue of the ECHR and the Charter. The extension of the powers to investigate tax evasion ultimately requires the prior harmonisation of the bases for offences punishable under criminal law within the EU.

**Щурба М. Кінець приватного життя громадян ЄС: пильний погляд на Четверту Директиву по боротьбі з відмиванням грошей.** Прогресивний розвиток європейських законодавчих актів у галузі боротьби з відмиванням грошей/протидії фінансуванню тероризму у поєднанні з чітким завданням ліквідації ухилення від сплати податків призвели до надмірного адміністративного контролю кожного громадянина ЄС та все більш серйозного підризу основних громадянських прав. Відповідно, Четверта

Директива про боротьбу з відмиванням грошей піднімає питання про її ефективність та збереження принципів закону. В цьому контексті дуже важливо те, що Четверта Директива про боротьбу з відмиванням грошей включає відповідність відмивання грошей/фінансування тероризму та ухилення від сплати податків, що в принципі ставить під сумнів допустимість Директиви через відсутність гармонізації кримінального права та визначення податкових злочинів, пов'язаних з прямими та непрямими податками. Оскільки між державами-членами немає взаємодії у багатьох сферах в аспекті ухилення від сплати податків з точки зору того, що караємо, а що ні, Четверта Директива проти боротьби з відмиванням грошей піднімає основні питання захисту даних та європейського законодавства, яке, через відсутність гармонізації, дає змогу проводити європейські розслідування без наявності злочину у відповідній державі-члені. У той же час треті країни з високим ступенем ризику та несумісні за юрисдикцією країни в ЄС привели до криміналізації країни, які насамперед вважаються податковими сховищами, але які не представляють реальної загрози безпеці шляхом фінансування тероризму або зняття грошових коштів, отриманих з незаконних джерел. "Панамські документи" підняли питання та критику існуючих політик щодо офшорних структур. Законодавча реакція була дією навімання. Боротьба з тероризмом та запобігання ухиленню від сплати податків використовуються як аргументи в політиці і в засобах масової інформації для створення все більш жорсткого законодавства, яке начебто створює справедливе оподаткування та запобігає терористичним атакам. Інтеграція цих надто відмінних цілей в рамках боротьби з відмиванням грошей в ЄС призвела до вибуху витрат на дотримання в ЄС та в усьому світі без будь-яких емпіричних даних, щоб передбачити фактичну ефективність цього законодавства у запобіганні терористичним атакам. Ні інтенсифікована експертиза клієнтів, ні всесторонній моніторинг та контроль мільйонів фінансових операцій звичайних громадян не можуть запобігти новим низькотехнологічним терористичним атакам, оскільки для цих атак потрібні лише мінімальні фінансові ресурси. Передусім Четверта Директива про боротьбу з відмиванням грошей схильна штигувати за звичайними громадянами з безпрецедентним рівнем без будь-якої початкової підозри. Сьогодні ЄС підтримує постійну неприборкану та необмежену передачу персональних даних у треті країни по базі системи боротьби з відмиванням грошей, що ставить кожного громадянина під загальну підозру та проводить розслідування відповідно до цієї політики без обґрунтованих підозр, які несумісні з правами, описаними в Європейському суді з прав людини і Хартії основних прав. Тому пропозиції щодо внесення поправок до Четвертої Директиви щодо боротьби з відмиванням грошей, яка пропонує розширити повноваження підрозділів Фінансової розвідки, повинні містити детальний аналіз прав на недоторканість приватного життя та захист



даних, якими користуються громадяни в Європейському суді з прав людини та Хартії основних прав ЄС. Розширення повноважень на розслідування ухилення від сплати податків у кінцевому результаті вимагає попереднього узгодження підстав для обвинувачення у злочинах, що караються кримінальним законодавством в рамках ЄС.

**Щурба М. Конец конфиденциальности для граждан ЕС: более пристальный взгляд на Четвертую Директиву по борьбе с отмыванием денег.** Прогрессивное развитие европейского законодательства в области борьбы с отмыванием денег/противодействия финансированию терроризма в сочетании с четкой целью ликвидации уклонения от уплаты налогов привело к чрезмерному административному контролю каждого гражданина ЕС и все более серьезному подрыву основополагающих гражданских прав. Соответственно, Четвертая Директива о борьбе с отмыванием денег поднимает вопросы о ее эффективности и сохранении принципов закона. В этом контексте очень важно то, что Четвертая Директива о борьбе с отмыванием денег включает в себя соответствие отмывания денег/финансирование терроризма и уклонение от уплаты налогов, что в принципе ставит под сомнение допустимость Директивы из-за отсутствия гармонизации уголовного права и определения налоговых преступлений, связанных с прямыми и косвенными налогами. Поскольку между государствами-членами нет взаимодействия во многих областях в аспекте уклонения от уплаты налогов с точки зрения того, что наказуемо, а что нет, Четвертая Директива о борьбе с отмыванием денег поднимает фундаментальные вопросы по защите данных и европейскому законодательству, которая, из-за недостающей гармонизации, позволяет проводить европейские расследования без наличия уголовного преступления в соответствующем государстве-члене. В то же время третьи страны с высокой степенью риска и несовместимые по юрисдикции страны в ЕС привели к криминализации стран, которые в первую очередь считаются налоговыми убежищами, но которые не представляют реальной угрозы безопасности посредством финансирования терроризма или отмывания денежных средств, полученных из незаконных источников. «Панамские документы» подняли вопросы и критику существующих политик в отношении офшорных структур. Законодательная реакция была действием вслепую. Борьба с терроризмом и предотвращение уклонения от уплаты налогов используются в качестве аргументов как в политике, так и в средствах массовой информации для создания все более далеко идущего законодательства, которое якобы создает справедливое налогообложение и предотвращает террористические атаки. Интеграция этих сильно расходящихся целей в рамках борьбы с отмыванием денег в ЕС привела к взрыву расходов на согласование в ЕС и во всем мире, без каких-либо эмпирических данных, чтобы предположить фактическую эффективность этого законодательства

*в предотвращении террористических атак. Ни интенсифицированная экспертиза клиентов, ни всесторонний мониторинг и контроль миллионов финансовых операций обычных граждан не могут предотвратить новые низкотехнологичные террористические атаки, поскольку для этих атак требуются только минимальные финансовые ресурсы. В первую очередь, Четвертая Директива о борьбе с отмыванием денег склонна шпионить за обычными гражданами в беспрецедентной степени без какого-либо первоначального подозрения. Сегодня ЕС поощряет постоянную необузданную и неограниченную передачу персональных данных в третьи страны по базе системы борьбы с отмыванием денег, что ставит каждого гражданина под общее подозрение и проводит расследования в соответствии с этой политикой без обоснованных подозрений, которые несовместимы с правами, описанными в Европейском суде по правам человека и Хартии основных прав. Поэтому предложения о внесении поправки в Четвертую Директиву о борьбе с отмыванием денег, которая предлагает расширить полномочия подразделений финансовой разведки, должны включать подробный анализ прав на неприкосновенность частной жизни и защиты данных, которыми пользуются граждане в Европейском суде по правам человека и Хартии основных прав ЕС. Расширение полномочий по расследованию уклонения от уплаты налогов в конечном итоге требует предварительного согласования оснований для обвинений в преступлениях, наказуемых уголовным законодательством в рамках ЕС.*

**Надійшла 3 січня 2017 р.**

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

Стаття повинна розкривати зміст однієї із рубрик:

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

Автор несе відповідальність за достовірність матеріалу, який подає.

Обсяг статті – 6–12 друкованих сторінок.

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

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

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

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

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

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

До матеріалу автор обов’язково повинен додати контактні дані для зв’язку та дані для розділу “Відомості про авторів”. Більш докладно про вимоги читайте на сторінці “Наукові праці” сайту МАУП [www.maup.com.ua](http://www.maup.com.ua).

Редакція залишає за собою право рецензувати та редагувати статті.



## Деякі приклади оформлення бібліографічного опису у списку джерел

### Книги одного, двох або трьох авторів

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

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

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

### Книги чотирьох та більше авторів

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

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

### Статті журналів

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

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

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

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

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

### Статті наукових збірників

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

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

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

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

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

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

### **Електронний ресурс**

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

*Кучер В. І., Потильчак О. В.* Україна 1941–1944: трагедія народу за фасадом священної війни: монографія / В. І. Кучер, О. В. Потильчак. К.-Біла Церква: ТОВ “Білоцерківдрук”, 2011. 368 с. [Електронний ресурс] // Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова. Наукова бібліотека. Репозитарій. URL: [http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/2878/1/Кучер В. И.%2с., Потильчак А. В. Украина 1941–1944–2011.pdf.pdf](http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/2878/1/Кучер%20В.%20Потильчак%20О.%20В.%20Украина%201941-1944-2011.pdf.pdf) (дата звернення: 9. 09. 2016).

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

### **Архівний документ**

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

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

### **Посилання на назву документу з архівної справи**

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

Science Edition

## IAPM SCIENTIFIC WORKS

*Series  
Jurisprudence Science*

***Issue 3 (54)  
2017***

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

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

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

Наукове видання

## НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

*Серія  
Юридичні науки*

***Випуск 3 (54)  
2017***

*Засновано 2001 року  
Видання виходить 4 рази на рік*

Відповідальний редактор за випуск *Ю. А. Носанчук*

Коректор *А. А. Тютюнник*

Комп'ютерне верстання *Н. В. Коваленко*

Оформлення обкладинки *О. О. Стеценко*

Підп. до друку 25.12.17. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Ум. друк. арк. 8,28. Обл.-вид. арк. 6,59. Наклад 150 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)

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

Видавець і виготовлювач

ДП «Видавничий дім «Персонал»

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

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