МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 11 том 1

Одеса
2014

Збірник включено до Переліку наукових фахових видань України
відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України № 463 від 25.04.2013 р.

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету
протокол № 3 від 23.12.2014 р.

Видавнича рада:

С. В. Ківалов, акад. АПН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – голова ради; **А. Ф. Крижановський**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – заступник голови ради; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **В. Д. Берназ**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **О. М. Головченко**, д-р екон. наук, проф.; **Д. А. Зайцев**, д-р техн. наук, проф.; **В. М. Запорожан**, д-р мед. наук, проф., акад. АМН України; **М. З. Згуровський**, акад. НАН України, д-р тех. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **І. В. Ступак**, д-р філол. наук, доц.; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.; **О. В. Токарєв**, Засл. діяч мистецтв України.

Головний редактор серії – д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України, професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету **Т. С. Ківалова**

Заступник головного редактора серії – канд. юрид. наук, доц., перший проректор Міжнародного гуманітарного університету **А. А. Березовський**

Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:

А. Ф. Крижановський, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки України; **О. К. Вишняков**, д-р юрид. наук, проф.; **В. В. Дудченко**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **А. В. Дулов**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист Республіки Білорусь (Білорусь); **В. М. Дрьомін**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **В. Д. Берназ,** член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Т. С. Кізлова**, д-р юрид. наук, доц., Заслужений юрист України; **С. І. Клім**, канд. юрид. наук; **Н. А. Орловська**, д-р юрид. наук, доц.; **В. В. Печерський**, канд. юрид. наук, доц. (Білорусь); **В. О. Туляков**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки; **О. І. Харитонова**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Г. І. Чанишева**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Mark Weston Janis William F.**, Starr Professor of Law (США).

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у збірнику
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету»,
допускається лише з письмового дозволу редакції.

При передрукуванні матеріалів посилання на
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету» обов'язкове.

Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 16818-5490Р від 10.06.2010

Адреса редакції:
Міжнародний гуманітарний університет
вул. Фонтанська дорога 33, каб. 402, м. Одеса, 65009, Україна,
Телефон: +38 099 269 70 67, www.vestnik-pravo.mgu.od.ua

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.
Серія: «Юриспруденція», 2014
© Міжнародний гуманітарний університет, 2014

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.12

Бліхар В. С.,
доктор філософських наук, доцент,
завідувач кафедри філософії та політології
Львівського державного університету внутрішніх справ

РЕЛІГІЙНО-ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ І ПРАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ: СОЦІАЛЬНЕ ВЧЕННЯ ЦЕРКВИ

Анотація. У статті здійснено філософсько-правове дослідження релігійно-правової визначеності державотворчих і правотворчих процесів у контексті соціального вчення церкви. Висловлено припущення, відповідно до якого релігійно-правове регулювання суспільних відносин впливає на усіх громадян, представників різних християнських конфесій, не залежно від їх суспільного чи правового статусу, рівня матеріального добробуту.

Ключові слова: релігія, право, мораль, норми, звичаї, суспільство, держава, філософія права.

Постановка проблеми. Для будь-якої людини дуже важливим є соціокультурне середовище її існування. Кожна людина переймає ті чи інші риси від свого оточення, і це стосується дітей, підлітків та молоді, які внаслідок малого багажу особистісного досвіду часто некритично сприймають різноманітні як позитивні, так і негативні штампи поведінки. Історія підтверджує факт, відповідно до якого в умовах нівелювання релігійного чинника неодмінно призводив до формування вкрай негативного ставлення громадян і суспільства загалом до верховенства права, недовіра до законів та заперечення державної влади. Відтак правотворчий процес, як і його безпосередні органи, діяльність яких впливає на суспільні відносини, передбачає безумовне урахування суспільних змін у державі, динаміку правових реалій, що виражають правові норми.

Усе це доводить адекватність усвідомлення значимості взаємозв'язку правових і релігійних чинників, котрі впливають на оптимізацію та уніфікацію методів державотворчих і правотворчих процесів з метою розширення дослідницьких меж із використанням сучасної методології філософії права. Це дозволить отримати нові результати дослідження щодо нормативних передумов аксіологічного формування суспільства та держави. Актуалізація в цьому випадку релігійно-правового впливу на державотворення і правотворення є обґрунтованою і такою, що виражає засади соціального вчення церкви, враховуючи соціокультурні, суспільно-політичні, державно-економічні та правові феномени.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічного значення для проведення означеного в нашій науковій розвідці дослідження набули праці відомих вчених, серед яких можемо виокремити таких: Вільгельм фон Гумбольдт, Папа Іван Павло ІІ, В. Парсонс, Р. Шнакенбург, Христос Яннарас та ін. Проте спеціальне вивчення власне задекларованої у темі проблеми в Україні поки що проведено на неналежному дослідницькому рівні. За таких умов спроба філософсько-правового осмислення поданої тематики є актуальною, і тому **мета** наукової статті полягатиме у дослідженні власне релігійно-правової визначеності державотворчих і правотворчих процесів у контексті соціального вчення церкви.

Виклад основних положень. У відносинах між органами державної влади та громадянами майже завжди присутній елемент примусу, оскільки держава прагне спокою та добробуту, що мають місце за відсутності конфліктів між індивідами. Проте в цьому контексті кожна людина прагне дещо іншого, а саме: діяльності та розмаїття. У цій перспективі можна сприйняти ідею про те, що державні заходи послаблюють енергію народу. Щодо способу повчання держави відносно своїх громадян вдало підмічає Вільгельм фон Гумбольдт, зауважуючи, що «дії, які держава вважає за найкращі, вона подає як результат своїх досліджень і потім або безпосередньо наказує громадянам виконувати їх, ухвалюючи певний закон, або опосередковано робить їх обов'язковими для громадян, провадячи якісь заходи, або ж спонукає їх, спираючись на свій авторитет, даючи певні винагороди, вдаючись до інших засобів заохочення, або, нарешті, просто рекомендує виконувати їх, наводячи аргументовані підстави» [1, с. 651]. Іншими словами, держава на свій розсуд знаходить певне «правильне» рішення і намагається за будь-яких обставин зробити так, щоб таке рішення було виконане її громадянами. Безперечно, певний позитивний момент у такому стані речей є, адже досягається важлива мета – стабільність у суспільстві. Хоча за такого підходу існує можливість виникнення негативних тенденцій. Наприклад, немає гарантії, що рішення, які прийняла держава, є правильними у морально-етичній перспективі, що ставить під сумнів дотримання фундаментальних прав стосовно людської особистості. Прикладів такого хибного підходу в історії людства безліч – починаючи від незаконних вчинків і злодіянь, жорстокості стародавніх імперій і закінчуючи жахливими експериментами над людством різноманітних тоталітарних систем, сформованих у XIX–XXI ст.

Не беручи до уваги відносну жорсткість у взаєминах із суспільством та державою, церква все ж таки впродовж двадцяти століть володіє незмінною цінністю – свободою. Слушно з цього приводу висловився Р. Шнакенбург, відзначаючи, що «різні свідчення […], в Новому Завіті не дають нам можливості чітко визначити належне ставлення до тих чи інших державних утворень […] навпаки – вони залишають нам свободу встановлення конкретних стосунків із державою, щоправда, за умови відповідальності перед Богом і перед покликом Євангелія» [2, с. 305]. Досліджуючи будь-який релігійний феномен, нерідко складається враження про притаманний йому надприродний вимір, а тому доцільно говорити саме про викривлене трактування ставлення релігії до земного устрою життєдіяльності людини. У трансцендентному вимірі релігія сприймається інтуїтивно. Відтак релігійність певною мірою відображає її трансцендентну сферу. Щодо впливу католицької церкви як релігійного інституту на захист природних прав людини, то треба брати до уваги те, що християнська релігія підтримує духовну ідентичність особистості. Однак інкримінування церкві відірваності людини від суспільного життя призводить до онтологічного висновку щодо помилковості, викривленості та непотрібності релігії як такої у суспільному житті. Водночас такий підхід суперечить фундаментальній істині про досконалість створеного Богом світу, тому що Бог і надалі після створення

світу зацікавлений у подальшому його гармонійному розвиткові відповідно до трансцендентної цілі та сенсу буття. У такому християнському дискурсі стає зрозумілою турбота церкви про земне буття усіх людей загалом. Діяльність церкви завжди спрямована на захист природних прав людської особистості як невід'ємних незалежно від релігійно-ідейних переконань. Папа Іван Павло ІІ назвав найважливішими правами людини такі: «право на життя, складовими якого є право дитини на розвиток у лоні матері від хвилини зачаття; право жити у повній родині у сприятливій для вдосконалення дитячої особистості моральній атмосфері; право розвивати свій інтелект і свободу, пізнаючи і шукаючи істину; право брати участь у розумному використанні природних ресурсів і праці з метою заробляти на себе і свою родину; право вільно створювати сім'ю, мати і виховувати дітей. У певному сенсі релігійна свобода як право жити відповідно до правди, віри і благодатної гідності особи є джерелом і синтезом цих прав» [3, с. 82].

Більше того, усі невід'ємні права визначаються, виходячи не лише із трансцендентного виміру буття людської особистості, а й з її іманентного виміру. Така багатовимірність вимагає від церкви розуміння ролі особистості у суспільстві, у тому числі й державотворчому процесі, та розвитку людства загалом. Слушними щодо цього є слова Х. Яннараса, який зауважив, що «церковна дійсність є способом існування, способом входження в реальні матеріальні стосунки [...] це спосіб універсального життя, це смертне життя, яке перетворюється у життя, вільне від смерті, й саме тому недостатньо «прикрашати» життя абстрактними міркуваннями та моральними почуттями [...] необхідне перетворення реальних матеріальних стосунків, які становлять спосіб людського існування» [4, с. 119]. У такий спосіб простежується підтвердження того, що поєднана духовність з активною включеністю у суспільне буття, причому протистояння «духовної самотності», вираженої у християнських чеснотах однієї людини й державотворчого процесу як двох онтологічно важливих для людської особистості вимірів, відсутня.

Якщо говорити про вплив органів державної влади на громадян, то обов'язковим чином, навіть беручи до уваги загальнолюдський вимір, слід враховувати свободу особистості. Філософська траєкторія дослідження терміну «свобода» можлива у своїй багатовимірності. Безумовно, припущення щодо відсутності прямого чи непрямого примусу є необхідним для первинної фіксації ситуацій морального вибору (для опису тих моментів, в яких особа, коли здійснює вибір лінії поведінки, насправді керується виключно моральними міркуваннями). У цьому аспекті свобода трактується як незалежність від впливу конкретних зовнішніх факторів (завжди присутнім є сумнів щодо цього, чи й справді моральною була мотивація особи, дії якої формально співпадали з тією чи іншою моральною нормою, хоча ситуація їх здійснення містила зовнішні силові додержання, загрозу суспільного осуду тощо). Фактично, разом із цим сумнівом пов'язується нерідко відзначене у філософії моделювання ситуації цілковитої поведінкової незалежності людини. Саме такі мисленнєві експерименти дозволяють чітко сформулювати запитання про здатності людини опиратися на моральні цінності як на абсолютні. Максимально наближеним до виправданого чи ідеального стану в цьому контексті буде наведений підхід Вільгельма фон Гумбольдта, за яким необхідно «продемонструвати людині всі можливі розв'язки проблеми, підготувавши її, таким чином, до самостійного вибору, найдоцільнішого з-поміж них, або ж, що набагато краще, – дати їй змогу самостійно знайти розв'язок, детально розповівши про всі труднощі, які необхідно подолати» [1, с. 651].

Очевидно, що це був би ідеальний по відношенню до людської свободи підхід. Проте з огляду на нерівномірність розвитку інтелектуальних та морально-етичних якостей людської особистості такий підхід у відносинах «держава-особистість» застосувати в реальності малоймовірно. З огляду на це можемо усвідомлювати соціальну потребу: для того, щоб владою розроблялися мудрі рішення, має формуватися штат професійних експертів, які згодом, за виваженого керівництва, слугуватимуть еталоном для всієї спільноти. Досить слушно з цього приводу висловився В. Парсонс, що «там, де присутня чітко централізована влада, там присутній і експерт – часом на виду, часом у тіні; у згоді із виправданням влади чи в роботі над її зміною ... цей експерт однією ногою стоїть у знаннях, а іншою – у владі та готує таємниці до практичного використання» [5, с. 334]. З огляду на це величезна відповідальність лежить на ідеологічних лідерах тих чи інших політичних систем, оскільки сама система працює як машина, що сліпо ведеться своїми керівниками та матеріалізує думки своїх керманичів тощо.

Окрім цього, необхідно відзначити, що загальною умовою будь-якого виміру соціальної відповідальності людини та суспільства є свобода волі. Для прикладу в праві для охарактеризування відповідальності використовують юридичну термінологію. Так, термін осудність, в основі якого міститься фіксований нормами права рівень свободи волі особистості злочинця, означає свобідне прийняття рішення особи здійснити злочин. Тому свобода волі особи під час здійснення нею суспільно небезпечного вчинку, передбачуваного законом, обумовлює її здатність бути осудною. В іншому випадку здатність особи проявляти свої антисуспільні установки та ціннісну орієнтацію в межах умислу чи необережності. Таким чином, в рамках закону суб'єктами відповідальності можуть бути лише ті особи, які володіють певними інтелектуальними, вольовими та емоціональними якостями, котрі обумовлюють здатність розуміти правові установки, які до них пред'являються, усвідомлювати суспільну небезпеку власної протиправної поведінки, як і здатність нею керувати та утримуватися від імпульсивної діяльності. Фактично поза вирішенням проблеми свободи волі унеможливлюється аналіз інших філософсько-правових проблем, оскільки у випадку заперечення свободи волі як такої ми змушені дійти до висновку, що право в цілому не має смислу та є зайвим. Отже, право логічно випливає із свободи та за своєю суттю спрямоване на свободу волі людини є продуктом волі.

Хоча й слід зізнатися, що навіть у такій не зовсім позитивній ситуації не можна простежити в діяльності органів державної влади головний рушій покращення суспільного життя. Самі собою вони можуть багато зробити для суспільства, проте в цьому контексті необхідно наголосити на декількох важливих моментах. У такій ситуації з усією очевидністю постає потреба співпраці держави та церкви як інституції, що може стати своєрідними «очима» діяльності держави. Очима в тому сенсі, що, будучи інституцією, що закорінена у трансцендентно-аксіологічному вимірі, має здатність чітко бачити екзистенційно правильні напрями розвитку суспільства, напрями, які були б узгоджені як з морально-етичними законами буття, так і з іншими очевидними законами глибокої буттєвої дійсності у всіх її вимірах. Співпраця між державою і церквою спрямована на реалізацію покликання людської особистості як на особистому, так і на соціальному рівнях. Як зазначається у Компендіумі Соціальної Доктрини Церкви, «організована структура що Церкви, що політичної спільноти – не самоціль; вони призначені служити людині, допомагаючи їй цілковито реалізувати свої права як громадянина і християнина та сумлінно здійснювати відповідні обов'язки» [6, с. 261].

Разом із певною «допоміжною» функцією церкви у керуванні суспільством самі органи державної влади повинні бути, у певному сенсі, обмеженими абсолютно не церковними чинниками. Беручи до уваги те, що одним із головних завдань влади є захист природних прав людської особистості, з-поміж яких право на свободу залишається чи не найголовнішим, то одним із ключових завдань уряду є, без сумніву, захист свободи своїх громадян як від посягань ззовні, так і від внутрішніх небезпек з боку своїх співвітчизників. Саме тому влада морально зобов'язана дбати про дотримання правопорядку, сприяння та захист ринкової конкуренції, підтримку приватного сектора в усіх сферах суспільного життя. Отже, добре розвинений приватний сектор може служити своєрідним гарантом проти свавілля централізованої влади як в економічній сфері, так само і в суто ідеологічній, оскільки саме він може бути достатньою мірою ефективним захистом свободи слова, переконань, віросповідань тощо.

У цьому сенсі слушними видаються слова Д. Д'юї про те, що «із суспільного погляду, залежність означає радше силу, ніж слабкість, бо передбачає взаємозалежність... Завжди є загроза, що усвідомлення особистої незалежності зменшить соціальну здатність індивіда, породжуючи самовпевненість, збільшуючи самодостатність, викликаючи відчуженість та індиферентність» [7, с. 41].

Однак акцентування на матеріальному аспекті певною мірою знецінює важливість трансцендентно-аксіологічного виміру, внаслідок чого утворюється певний екзистенційний вакуум. Такий стан справ спотворює сприймання реальності. Відтак світогляд людини потребує коригування через створення державних інститутів та діяльності церкви. Усвідомлення неправильності обмеженого сприймання спонукає людину до пошуку способів розв'язання ситуації, що не завжди відповідають релігійним канонам. У цьому контексті цікавою видається ідея Ласвелла щодо суспільних мозкових центрів або «планетаріїв». Уживання цього терміна асоціюється зі спостереженням за тим, як у планетарії люди спостерігають за небом. Подібне відбувається й у суспільному вимірі як своєрідне суспільне самоспостереження, де людина, оглядаючись у минуле, має змогу аналізувати сучасне, а також планувати майбутнє для себе і для суспільства. Для цього важливими є своєрідні «виставки», на яких люди мали б можливість обмінюватися ідеями, страхами, надіями та переконаннями, що має на меті творчу активізацію власного буття, а не просто його споживання. Фактично такі суспільні мозкові центри могли б зробити «свій внесок у розвиток суспільства, яке думає про себе, уточнює свої цінності, усвідомлює себе і є освіченим, а не пасивним і неосвіченим ... можуть розширити й урізноманітнити порядок денний публічної політики та пом'якшити вплив інших організацій у справі нав'язування ідей» [5, с. 456].

Вплив релігійного чинника на право – незаперечний факт, адже звичаї, підтверджені історією, протягом поколінь трактувалися, у цьому випадку, священними, правильними, справедливими та безумовними в контексті наявності їх виражених термінів, як от «правда» і «право». У такий спосіб релігійний компонент світосприйняття опирався на внутрішнє регулювання поведінки людини, а не лише на зовнішнє (мораль і права). В цьому значення релігійно-правового регулювання відображає внутрішнє усвідомлене рішення громадянина формувати правослухняну поведінку на основі релігійного трактування суспільства та держави.

Висновки. Церква у цьому контексті намагається долучитися до формування особистості, спрямовуючи свою діяльність на пізнання основних правд віри, фундаментальних принципів християнського вчення, що допоможуть унормувати не лише особисте та суспільне життя, а й впливатимуть на державотворчий процес. Наявність іманентного та трансцендентного вимірів діяльності церкви відображає її спрямованість на духовне зростання особистості, пізнання вищих цінностей у гармонійному поєднанні з матеріальним добробутом суспільства і держави. В економічно розвиненому суспільстві католицька церква скеровує своїх вірних до морального вдосконалення себе і держави. Проте, якщо у суспільстві домінує розчарування діяльністю влади, озлоблення з приводу ставлення держави до людини, церкви закликають громадян до твердості духу та активної громадянської позиції, не порушуючи своїми вчинками морально-духовні та чинні правові принципи й норми.

Література:

1. Гумбольдт Вільгельм фон. Позитивна і негативна держава / Вільгельм фон Гумбольдт // Лібералізм: Антологія / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: Смолоскип, 2009. – С. 649-651.
2. Шнакенбург Р. Етичне послання Нового Завіту: [пер. з нім.] / Р. Шнакенбург. – К.: Дух і літера, 2005. – 340 с.
3. Сотий рік (Centesimus annus). Енцикліка Вселенського Архиєрея Івана Павла II до достойних братів у єпископському служінні священиків і дияконів, членів релігійних спільнот, до всіх вірних християн і всіх людей доброї волі з нагоди сотої річниці енцикліки Rerum novarum. – К.: Кайрос, 2001. – 102 с.
4. Яннарас Х. Поняття «економіка» та його ідеологічні інтерпретації / Христос Яннарас // Соціальна доктрина Церкви: збірник статей. – Львів: Свічадо, 1998. – С. 109-122.
5. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс. – К.: Києво-Могилянська академія, 2006. – 549 с.
6. Папська Рада «Справедливість і мир». Компендіум соціальної доктрини Церкви. – Київ: Кайрос, 2008. – 549 с.
7. Д'юї Д. Демократія і освіта / Д. Д'юї. – Львів: Літопис, 2003. – 294 с.

Блихар В. С. Религиозно-правовая определенность государственных и правотворческих процессов: социальное учение церкви

Аннотация. В статье проведено философско-правовое исследование религиозно-правовой определенности государственных и правотворческих процессов в контексте социального учения церкви. Высказано предположение, согласно которому религиозно-правовое регулирование общественных отношений влияет на всех граждан, представителей различных христианских конфессий, независимо от их общественного или правового статуса, уровня материального благосостояния.

Ключевые слова: религия, право, мораль, нормы, обычаи, общество, государство, философия права.

Blikhar V. Religious and legal certainty of state and law-making processes: the social doctrine of the Church

Summary. In the article the philosophical and legal research religious and legal certainty of state and law-making processes in the context of the social doctrine of the Church. It is suggested, according to which religious and legal regulation of social relations affects all citizens, representatives of various Christian confessions, regardless of their social or legal status, level of material well-being.

Key words: religion, law, morals, norms, customs, society, government, philosophy of law.

УДК 340.132.1

Ситар І. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри теорії держави і права
Національної академії внутрішніх справ

МОРАЛЬНІСТЬ У РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ НАУКИ (АКУЛЬТУРАЦІЙНИЙ АНАЛІЗ)

Анотація. Розглядається формування нормативних систем регулювання суспільних відносин у процесі акультурації з огляду на моральність. Окреслюються етапи становлення й розвитку моральності в процесі розвитку людства. Зазначається, що існує взаємозв'язок між релігією та моральністю, який аналізується в історичному та гносеологічному аспектах розвитку соціуму. Особливо акцентується увага на проблемі моральності сучасних наукових досягнень, які є основою нормативного регулювання та повинні ґрунтуватися на ідеях добра, гуманізму. Підкреслено, що вся система нормативного регулювання суспільних відносин, зокрема сучасне кримінальне, цивільне, адміністративне і процесуальне право, повинно відповідати духовно-моральним принципам.

Ключова слова: моральність права, акультурація в праві, юридична наука, взаємодія правових систем, правова комунікація, інтеграція наукового знання.

Постановка проблеми. Система нормативного регулювання суспільних відносин охоплює моральний компонент, наявний у вирішенні будь-яких суперечностей, що виникають у сучасному глобалізаційному суспільстві.

Останнім часом постала проблема моральності наукових досліджень та винаходів, що вказує на її актуальність, особливо щодо акультураційних процесів.

Питання моральності розвитку сучасної науки в контексті акультурації вивчали такі вчені, як А. Пуанкаре, Ж. Бенда, Х. Ортега-і-Гассет, В. Сорокін, Г. Круглов, С. Капіца, Ю. Романець, Н. Бердяєв, Й. Ратцингер, Г. Бальтазар. Однак недостатньо дослідженим залишається проблема взаємозв'язку між моральністю, духовними основами певного суспільства й процесами акультурації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз акультураційних процесів передбачає з'ясування міри впливу морального чинника в процесі запозичення певних конструкцій інших правових систем. Це у свою чергу вимагає історичного осмислення, тобто вивчення еволюції морального становлення суспільства.

Розрізняють такі стадії моральної еволюції:

– тваринна моральність (первіснообщинного суспільства);

– моральність дикарів (початок рабовласницького устрою);

– моральність варварів (сюди слід віднести як розвинені рабовласницькі держави періоду Античності й Давнього Сходу, так і феодальні суспільства Європи; промислова чи меркантильна мораль (сучасний період).

Моральність залежить від релігії, вона впливає на неї [1, с. 288–310].

Етапи становлення та розвитку моральності в процесі розвитку людства визначають взаємовплив і взаємозв'язок моральності й релігії. На нашу думку, слід розглядати мораль в історичному та гносеологічному аспектах.

Вартою уваги із цих позицій є теорія Д. Соммера, який вважає, що мораль – це кодекс законів Природи, який дозволяє досягти досконалості й гармонії із самим собою та з Всесвітом. Людина завжди прагнула до такої гармонії; вона впливає на весь Космос, на Природу, на все, що її оточує, і цим визначає відповідну реакцію. Тому кожен відповідальний за свої вчинки [2, с. 7].

Науковець виводить нову мораль – мораль фізики та її закони, тобто створює концепцію «моральної фізики». Закони цієї науки, як і інші закони, діють у нашому житті незалежно від того, знаємо ми про їх існування чи ні. Якщо людина буде дотримуватись цих законів, то виграють усі: ми самі, наші близькі й суспільство в цілому [2].

Моральною фізикою він називає науку, що дозволяє людям свідомо й цілеспрямовано взаємодіяти з Природою і досягти вищого блага. Оскільки тонкі ефірні сили Природи насправді матеріальні, у них немає нічого надприродного. Пульсація фотонного випромінювання у Всесвіт виникає в результаті вчинків, думок і відчуттів людей. Моральна фізика вимагає розуміння та перевірки на власному досвіді механізму енергетичних процесів у взаємовідносинах Людини і Природи [2, с. 15–16].

Як зазначає дослідник, у XXI ст. особливо часто трапляються моральні помилки та проявляються гріхи: шлюб без кохання, брехлива дружба, імідж як засіб управління іншими, корупція, життя заради іміджу, відсутність відносин, гомосексуалізм, зрада, послаблення сім'ї, вживання наркотиків, алкоголізм тощо [2, с. 93–100].

На нашу думку, сучасний світ вимагає ресекуляризації. Такий підхід повинен бути закріплений як на законодавчому рівні, так і на рівні свідомості індивідуумів у процесі життєдіяльності. Це допоможе повернутися до онтологічних основ людини, до гармонії з Природою.

Мораль – це критично-наслідкова вібрація й енергетичний взаємозв'язок між людиною та космосом, у якому завжди діє закон: кожен розплачується за все, що він робить. Природа нічого не дарує, порушуючи закони Природи, людина знищує себе.

Тому ресекуляризація повертає до онтологічних основ буття людини. У сучасному біполярному світі розвиток науки, наукових стратегій призводить до інтернаціоналізації науки, глобалізації, що передбачає більш складні й різноманітні процеси, у тому числі безпрецедентну міграцію науковців та їхніх ідей, теорій, концепцій [3, с. 13–14]. Однак така міграція не завжди повинна завершуватися процесами акультурації. Науково-технічна модель має відповідати моральним засадам соціуму [3]. Методологія наукової творчості – найбільш вдалий підхід у процесі вдосконалення державно-правових явищ із точки зору божественного спрямування [4, с. 9].

Під процесом наукової творчості ми розуміємо діяльність із вирішення неординарних проблем, які дають якісно нові знання. У такий спосіб формується справжня творчість. Зміст

цих проблем виходить за межі можливостей, уявлень, методів, підходів. Творче дослідження передбачає аналіз, осмислення й обґрунтування нових форм, засобів і прийомів безперервного прогресу творчості у сфері пізнавальної діяльності в контексті моральної обґрунтованості [4, с. 9]. У процесі дослідження й аналізу сучасних державно-правових явищ слід опиратися на філософські принципи: історизму, розвитку, системності, багатоманіття, взаємозв'язку.

На думку сучасних дослідників, зокрема К. Поппера, наука повинна акцентуватися на постійній змінності знань [5, с. 17], зростанні наукового пізнання.

Т. Кун та І. Лакатос сюди ж відносять і момент відносної стабільності пізнавального процесу, представляючи його більш адекватно і різносторонньо [6, с. 22]. Вказані науковці розширюють поняття логіки, вони переносять його з логічного аналізу відносин між висловлюванням на аналіз відносин між гіпотезами та теоріями, на аналіз правил дослідження. Такий підхід дає відповідь на питання, як наука еволюціонує на моральному та етичному аспектах таких революційних зрушень.

Критичну позицію К. Поппера абсолютизував П. Фейербенд [7]. На його думку, без хаоса в науці немає пізнання, без постійної відмови від розуму немає прогресу; немає жодного правила, що зберігає свою силу за будь-яких обставин; епістемологія повинна бути анархічною [7].

Цьому погляду суперечить точка зору Дж. Холтона, який вважає, що в багатьох поняттях, гіпотезах, методах є елементи, що функціонують як теми. Це обмежує чи мотивує діяльність учених [8].

Дослідник А. Пуанкаре в статті «Математична творчість» писав, що творити в науці – це означає не створювати непотрібних комбінацій, а навпаки, створювати такі наукові комбінації, які б із точки зору науки й етичності були корисні індивідууму [8]. Крім того, важливим регулятором у творчому процесі є відчуття істини.

Французький математик Ж. Адамар зазначає, що істина нам поки невідома, але озброївшись етичними підходами, слід іти вперед до мети [9, с. 5].

Лауреат Нобелівської премії російський дослідник В.Л. Гінзбург підкреслює, що наука, яка формується в сучасний період, повинна опиратися на принцип відповідності між старими й новими теоріями; наголошує на важливості наявності у вчених такого розуміння істинного й устремління в майбутнє, якого ми можемо очікувати від глибоких теорій і концепцій [10, с. 238]. Саме свобода творчості, яка, без сумніву, необхідна в науковому пошуку, реалізується за допомогою визначених правил та методологічних прийомів, що будуть відповідати загальнолюдському благу.

У цьому контексті доцільно розглянути онтологічні проблеми розвитку індивідуума та соціуму загалом.

Ж.-П. Сартр у праці «Буття і ніщо» вказує, що моральне буття має суперечливий характер, і неможливо позбутися таких суперечностей, як дарована людині свобода, людину і поневолює, оскільки свобода має певні межі. Особливо автор звертає увагу на абсолютну відповідальність за все, що відбувається з людиною. Буття повинно бути орієнтоване на добре, ідеальне, оскільки все інше – це пустота та ніщо [11]. Свобода як онтологічна необхідність орієнтує людину на добрі вчинки, думки, діяння, однак свобода повинна відповідати певним рамкам онтологічності, лише тоді вона буде корисною.

Основною суспільною функцією інтелектуала є служіння вічним духовним цінностям людства. Однак останнім часом замість того, щоб судити про все з позиції істини, загальнолюдського розуму, вони проникнулися «політичними пристрастями» і почали запалювати їх у громадянах.

Французький дослідник Ж. Бенда в праці «Зрада інтелектуалів» зазначає, що світ за жодних обставин не повинен забувати про вічні ідеали, тому світові потрібні інтелектуали – люди, які не мають практичних цілей і чиє основне завдання – збереження цих ідеалів. Головні духовні цінності – справедливість, істина, розум – характеризуються незмінністю, безкорисливістю й раціональністю. Більшість інтелектуалів жертвують культом усезагальних ідеалів заради країни чи партії все більше і більше занурюються в практичний і матеріальний світ політичних пристрастей А отже, інтелектуал стає зрадником тоді, коли він зраджує соціальну групу, націю, країну [12, с. 12–13].

Наука повинна бути повернута до онтології. Якщо методологія науки зацікавлена питанням «як?» (Які методи дослідження? Які процедури і прийоми дослідження визначеного об'єкта?), то онтологія має справу з визначеною предметною сферою тієї чи іншої навчальної дисципліни, що захищається тією чи іншою групою вчених. У реальному аналізі методологія й онтологія – це дві складові наукового пошуку в єдності [13, с. 7–9]. Філософія XX ст. не обмежувалась визначенням себе як методології та тяжіла до онтології. Зокрема, неокантіанство від методології звернулося до онтології цінностей, а багато захисників цієї теорії (наприклад, Г. Ріккерт) у підсумку на базі аксіології побудували нові варіанти метафізики ціннісного буття.

Моральна культура суспільства характеризується рівнем засвоєння членами суспільства моральних вимог – моральних норм, принципів ідеалів тощо. Індивід будує свою повсякденну поведінку на моральних засадах, що проявляється в ставленні до інших людей та суспільства в цілому, у його цілях, життєвих планах, ціннісних орієнтаціях, установках і так далі [14, с. 74–79]. Це стосується й науковців.

Видатні філософи сучасності в момент найвищого технічного тріумфу відчули небезпечні симптоми в сьогоднішньому способі життя людей, основою якого стала інструментальна раціональність (перевага надається не людині, а техніці). Н.О. Бердяєв зауважив, що людина в XX ст. стала банкротом, потрапила в тенета, розставлені нию самою [15]. Це зумовлено насамперед антропологічною, енергетичною, сировинною й екологічною кризами.

Х. Ортега-і-Гассет звертає увагу на кризу світоглядних основ буття техногенного суспільства. Особливістю цього стану є поява такого типу людини, яка володіє новітньою технікою і технологіями, але в ній культурне начало буття не має базового значення. На думку дослідника, така людина не знає, «за якими зірками жити», вона загубила орієнтацію у світі. Це «людина – маса», як її називає Х. Ортега-і-Гассет, діяння якої завантажені негативним, поганим духом. «Людина – маса» не вміє себе обмежувати, у результаті чого формується культ сили й вседозволеності. Проникаючи у всі сфери життєдіяльності, «людина – маса» суттєво понижує середній рівень культури людини [16, с. 203]. Вона стає біомасою, яка не використовує свого онтологічного призначення.

Естетична й етична діяльність людини повинна відповідати викликам сучасного постмодерного суспільства. Зробити це можна, на нашу думку, шляхом ресекуляризації.

Основоположні принципи права або вся система нормативного регулювання та правозастосування повинна базуватися на засадах свободи, справедливості, рівності й відповідальності, тобто підтримувати ці вічні цінності. Сучасне кримінальне, цивільне, адміністративне й процесуальне зако-

нодавство повинно відповідати духовно-моральним принципам [17].

Особливої уваги заслуговує релігійний аспект аналізу процесу секуляризації та ресекуляризації в дослідженні сучасного суспільства.

Як зазначає академік РАН В.С. Степін, наша техногенна цивілізація вступає в етап особливого типу прогресу, коли гуманістичні орієнтири є вихідними у визначенні стратегії наукового прогресу [18, с. 189].

Наука, яка не має глибокої моральної основи, може бути небезпечною й руйнівною силою, вести до бід і безвихідності. Така наука може руйнувати не тільки навколишнє природне середовище, але й людину. Релігійна філософія права не поступається світській науці в трьох головних критеріях: по-перше, у максимально повному й усесторонньому вивченні права; по-друге, в аналізі й синтезі отриманих фактів на основі визначеної методології; по-третє, у наявності цілісної системи світогляду, що дозволяє пояснити сенс правових явищ як в історичному, так і в сутнісному аспектах [19, с. 16–17].

До істини в процесі праворозуміння можна прийти через релігію та мораль.

Як справедливо зазначає російський дослідник глобальних проблем сучасності Т.Є. Савицька, у сучасних умовах усе більш відчутною стає нестабільність світової ситуації, що змінює уявлення про суспільство, людину, цивілізацію [20, с. 154].

Вирішення сучасних глобальних сучасності, на думку деяких авторів, можливе лише за умови повернення до релігійного буття, з'ясування онтології [22, с. 13–14].

Таким чином, низку проблем слід вирішувати, беручи до уваги християнську глобалістику.

Християнській глобалістиці притаманна низка особливостей:

а) апеляція переважно до особистих цінностей емоційного й духовного життя людини;

б) орієнтація на моральні аспекти в подоланні багатомірної та різнофакторної глобальної кризи сучасної цивілізації заходу;

в) звернення до тих сфер культури та людської психіки, які традиційно стосуються проблем самовдосконалення людини та її свідомості;

г) віра в можливість вирішення всіх загальнолюдських проблем шляхом покращення індивідуальної сутності самої людини, набуття нею належної гармонії з духовними й релігійними цінностями;

д) обумовленість єдиним світорозумінням християнства, що передбачає ієрархію цінностей світу, аксіологічний вимір суспільного прогресу, значущу роль віри в структурі мотивації поведінки індивідуумів;

е) трактування глобальних проблем як результату прояву гріховної сутності людських істот, позитивні зміни якої можливі шляхом і за допомогою «Євангелізації людства»;

ж) розгляд глобальних проблем сучасності поза їх соціальним контекстом, орієнтація на загальноцивілізаційні оцінки та висновки [21, с. 20–21].

За допомогою християнської глобалістики, установки на релігійність осмислюються та вирішуються проблеми сучасності, пов'язані з «гріхопадінням» людства. Такі проблеми сьогодні все більше стають актуальними в богословській дискусії.

Й. Ратцингер (Бенедикт XVI) зазначає, що на цьому етапі розвитку соціуму існує криза віри та криза усвідомлення основних цінностей людського життя, що сучасне суспільство повинно базуватися на вірі, істинності й толерантності. Особливо це стосується «зустрічі релігій і культур» [22].

Така взаємодія повинна базуватися на взаємному сприйнятті культур, мирному співіснуванні та співпраці в мирному руслі [23].

Інкультурація можлива лише за наявності елементів універсалізму в кожній культурі. Поняття інкультурації передбачає, що у всіх культурах проявляється одна й та ж сутність людини, що в людині іманентно присутня всезагальна істина людського буття, спрямована на об'єднання. Намір здійснити інкультурацію виправданий лише тоді, коли не здійснюється несправедливість щодо іншої культури, і остання націлена на устремління до істинної суті людини та продовжує розвиватися, сама відкриває себе для нового культурного потенціалу [23, с. 102].

Висновки. Міжкультурна комунікація в контексті сучасного світопорядку, що охоплює й обмін досвідом у науковій сфері, повинна ґрунтуватися на розумінні істинності людської природи, бути спрямованою до онтології людини, базуватися на терпимості й толерантності до інших культур. Сучасний розвиток науки в усіх галузях повинен відповідати моральним нормам, що визнаються соціумом.

Література:

1. Хлебосолов Е.И. Метафизические основания христианства / Е.И. Хлебосолов. – СПб. : Алетейя, 2010. – 178 с.
2. Соммэр Дарио Салас. Мораль XXI века / Соммэр Дарио Салас ; пер. с исп. – М. : Научная книга, 2007. – 446 с.
3. Наука в условиях глобализации / под ред. А.Г. Аллехвердяна, Н.Н. Семеновой, А.В. Юревича. – М. : Логос, 2009. – 520 с.
4. Майданов А.С. Методология научного творчества / А.С. Майданов. – М. : Изд-во ЛКИ, 2008. – 512 с.
5. Поппер К. Логика и рост научного знания / К. Поппер. – М., 1983. – 605 с.
6. Кун. Т. Структура научных революций / Т. Кун. – М., 1975. – 288 с.
7. Фейербенд П. Избранные труды по методологии науки / П. Фейербенд. – М., 1986. – 543 с.
8. Холтон Дж. Тематический анализ науки / Дж. Холтон. – М., 1981. – 384 с.
9. Гинзбург В.Л. О физике и астрофизике / В.Л. Гинзбург. – М. : Наука, 1985. – 528 с.
10. Пункаре А. Математическое творчество / А. Пункаре // Адамар Ж. Исследование психологии процесса изобретения в области математики / Ж. Адамар. – М., 1970. – 152 с.
11. Сартр Ж.-П. Буття і ніщо: нарис феноменологічної онтології / Ж.-П. Сартр ; пер. з фр. В. Лях, П. Таращук. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 854 с.
12. Бенда Ж. Предательство интеллектуалов / Ж. Бенда ; пер. с франц. В.П. Гайдамака и А.В. Матешук. – М. : ИРИСЭН, Социум, 2009. – 310 с.
13. Наука: от методологии к онтологии / Рос. акад. наук; Ин-т философии ; отв. ред.: А.П. Огурцов, В.М. Розин. – М. : ИфРАН, 2009. – 287 с.
14. Новиков А.М. Методология / А.М. Новиков, Д.А. Новиков. – М. : СИНТЕГ, 2007. – 668 с.
15. Ортега-и-Гассет Х. Новые симптомы / Х. Ортега-и-Гассет // Проблемы человека в западной философии. – М., 1998. – С. 198–210.
16. Бердяев Н.А. Самопознание / Н.А. Бердяев. – М. : Наука, 1990. – 348 с.
17. Романец Ю.В. Этические основы права и правоприменение / Ю.В. Романец. – М. : ИКД Зерцало-М, 2012. – 400 с.
18. Новиков А.М. Методология научного исследования / А.М. Новиков, Д.А. Новиков. – М. : Книжный дом «ЛИБРО КОМ», 2010. – 280 с.
19. Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России / В.В. Сорокин. – М. : Изд-во «Юрлитинформ», 2007. – 456 с.
20. Савицкая Т.Е. Глобализация-2 / Т.Е. Савицкая // Полис. – 2001. – № 4. – С. 154–162.
21. Круглова Г.А. Христианская глобалистика / Г.А. Круглова. – Минск : Б.Г.У., 2008. – 199 с.
22. Бальтазар Г.У. Принципы христианской этики: пер. с нем. / Г.У. Бальтазарфон, Й. Ратцингер (Бенедикт XVI), Х. Шюрман. – М. : Библейско-Богословский институт св. апостола Андрея, 2007. – 83 с.
23. Ратцингер Й. (Бенедикт XVI). Вера – Истинность – Толерантность. Христианство и мировые религии / Й. Ратцингер; пер. с нем. – М. : Библейско-Богословский институт св. апостола Андрея, 2007. – 367 с.

Ситар И. М. Нравственность в развитии современной науки (аккультурационный анализ)

Аннотация. Рассматривается формирование нормативных систем регулирования общественных отношений в процессе аккультурации с точки зрения нравственности. Определяются этапы становления и развития нравственности в процессе развития человечества. Отмечается, что существует взаимосвязь между религией и нравственностью, которая анализируется в историческом и гносеологическом аспектах развития социума. Акцентируется особое внимание на проблеме нравственности современных научных достижений, являющихся основой нормативного регулирования и требующих обоснования с позиций добра и гуманизма. Подчеркивается, что вся система нормативного регулирования общественных отношений, в частности современное уголовное, гражданское, административное и процессуальное право, должно соответствовать духовно-нравственным принципам.

Ключевая слова: нравственность в праве, аккультурация в праве, юридическая наука, взаимодействие правовых систем, правовая коммуникация, интеграция научного знания.

Sytar I. Morality in the development of modern science (accultruration analysis)

Summary. We consider the formation of normative regulation of social relations in the process of acculturation with regard to morality. The article outlines the stages of formation and development of morality in the development of mankind. It is noted that there is a relationship between religion and morality, which analyzes the historical and epistemological aspects of society. The paper particularly focuses on the issue of morality of modern scientific achievements, which are the basis of normative regulation and must be based on the ideas of goodness and humanism. It is emphasized that the system of normative regulation of social relations, namely the modern criminal, civil, administrative and procedural law must meet the spiritual and moral principles.

Key words: morality in law, acculturation in law, jurisprudence, interaction of legal systems, legal communication, integration of scientific knowledge.

УДК 342.5

Гринь О. Д.,
доцент кафедри загальноправових дисциплін та міжнародного права
економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ

Анотація. У роботі здійснено аналіз поняття та ознак органу державної влади, як складової частини механізму держави. Визначено особливості розподілу їх на види та перспективи розвитку юридичної науки у цій сфері.

Ключові слова: орган державної влади, механізм держави, державна організація, державний апарат, компетенція, структура, повноваження.

Актуальність теми. Механізм держави України – це впорядкована множина елементів, які утворюють певну організаційну основу функціонування держави (організаційно-політичну, організаційно-економічну, організаційно-соціальну, організаційно-культурну, організаційно-охоронну), за допомогою яких створюються і функціонують відповідні умови для забезпечення матеріальних, соціальних, духовних потреб громадянського суспільства. Залежно від сфери діяльності, виду суспільних відносин, в яких вони існують, відповідні елементи складають організаційну основу держави.

Основним елементом механізму держави України є політичний механізм, зокрема органи державної влади – державний апарат. У науковій і довідковій літературі вони трактуються неоднаково. Так, на думку одних фахівців, державний орган – це установа, що виконує певні завдання в тій чи іншій сфері громадського життя (охорона здоров'я, освіта та ін.) [1, с. 113]. Інші розглядають державний орган як складову частину механізму держави, що має відповідно до закону власну структуру, чітко визначені повноваження щодо управління конкретною сферою громадського життя й органічно взаємодіє з іншими частинами державного механізму, які утворюють єдине ціле [2, с. 105]. Інколи державний орган трактується як певним чином організована група людей, що діє у відповідній сфері, у рамках своєї компетенції і бере участь у реалізації певних державних функцій [3, с. 250]. Існують й інші визначення поняття «державні органи».

Основною причиною проблемності визначення поняття «орган держави» є те, що предмет вивчення розглядається різними юридичними науками, які мають власний погляд на це питання: загальною теорією держави і права, конституційним правом, адміністративним, цивільним і деякими іншими. Кожна галузь права аналізує предмет дослідження, виходячи з власних позицій, підкреслює ті чи інші його специфічні ознаки, відмічає різноманітні характеристики державного органу: функціональні, що розкривають його як структуру, що виконує певні функції держави; соціологічні, що розглядають його як колектив людей, виділений суспільством у порядку суспільного поділу праці для виконання покладених на нього державних завдань у відповідній сфері державної діяльності; юридичні, що вказують на наділення певної структури необхідною компетенцією або державно-владними повноваженнями; організаційні, що наголошують на належності даної структури до державного апарату, на її внутрішній будові – організації елементів та їхніх взаємозв'язків.

Є й інші характеристики поняття державного органу, які так чи інакше відрізняються між собою. Вони відображають різні погляди й підходи до одного й того ж явища під назвою «державний орган», і, безумовно, мають повне право на своє існування. Проте потрібно зазначити, що державні органи, незалежно від тлумачення і розуміння цього поняття, заповнюють собою увесь зміст і формують структуру державного апарату, який за характером організації та функціонування містить у собі підсистеми видових органів держави (законодавчі, виконавчі, судові та правоохоронні органи). Ці підсистеми як власні компоненти об'єднують підпорядковані органи, що також групуються за певним класифікаційним критерієм. Зокрема, у системі органів державного управління виділяються центральні та місцеві органи (територіальний критерій), органи загальної і спеціальної компетенції (функціональний критерій) тощо. Усі ці підсистеми об'єднуються окремі органи держави, що також є системами.

Ступінь розробки теми. Дослідженню питань, пов'язаних з аналізом органу державної влади як структурного елементу механізму держави присвячена досить велика кількість юридичної літератури. У дореволюційний період про це писали В. М. Гессен, Ф. Ф. Кокошкін, Н. М. Коркунов, Л. І. Петражицький, П. А. Сорокін, Г. Ф. Шершеневич та інші. У радянський та сучасний періоди окремі питання, пов'язані з характеристикою органу державної влади, як структурного елементу механізму держави розглядали у своїх роботах С. С. Алексєєв, В. К. Бабаєв, М. І. Байтін, Е. П. Григоніс, Л. І. Каск , В. В. Копейчиков, В. В. Лазарєв, М. Н. Марченко, В. Є. Чиркин та ін.

Метою наукової публікації є характеристика органу державної влади, аналіз його поняття, ознак та видів як структурного елементу державного механізму.

Характеристика конкретного державного органу як системи передбачає два вихідних положення. По-перше, орган держави – це організація, що не відрізняється від будь-якої іншої організації і для якої головне – не кількість та якість складових елементів, а їх взаємозв'язок і взаємодія [4, с. 291]. По-друге, державний орган як організація має ознаки, що відрізняють його від усіх інших організацій.

Характеристика державних органів складається з двох груп ознак: як виду державних організацій; як власне органів держави.

Перша група розглядає державні органи як специфічні державні організації. Система державних організацій включає державні органи, державні підприємства та установи, що мають спільні ознаки:

1) є організованими колективами людей;

2) мають за мету реалізацію завдань і функцій держави. Для цього за кожна з них має певну компетенцію;

3) мають чітко визначену державою внутрішню структуру;

4) посадові відносини між працівниками та керівництвом мають правовий характер;

5) утворюються в порядку, встановленому законом або іншими юридичними актами;

6) організаційна структура будується на принципі субординації.

Окремі фахівці відносять вказані ознаки до визначальних ознак органів держави. Так, вони зазначають, що державні органи мають певну компетенцію, структуру, володіють специфічними методами роботи, утворюються в порядку, встановленому законом, покликані здійснювати основні функції держави [5, с. 75-76].

При такому підході до питання можливі два висновки – або державні організації не мають визначених ознак, або органи держави ототожнюються з усіма іншими державними організаціями. Мабуть, жоден з цих висновків не можна обгрунтувати. Адже у тому, що державні організації характеризуються цими ознаками, неважко переконатися, звернувшись до відповідних законодавчих актів, які визначають їхній правовий статус.

Органи державної влади, як різновид державних організацій, що мають всі їхні ознаки, водночас не можуть і не повинні ототожнюватися з усіма іншими державними організаціями. Вони характеризуються своїми специфічними ознаками.

Першою такою ознакою є належність державного органу до механізму держави, тобто те, що він є складовою частиною цього механізму й міцно пов'язаний з іншими його частинами [6, с. 157]. Ця ознака є важливою при характеристиці даного явища, адже державний орган неможливий поза механізмом держави. Проте, якщо взяти державний орган ізольовано, то можна виявити і його специфічні ознаки.

Зустрічається думка, що орган держави складається з державних службовців [7, с. 18]. Але ж депутати Верховної Ради України не належать до категорії державних службовців. Тому цю ознаку не можна визнати специфічною.

Окремі автори наголошують, що органи держави здійснюють завдання й функції держави за допомогою певного конституційного виду державної діяльності і що органу держави властиві демократичні принципи організації і діяльності [8, с. 131]. Майже всі державознавці до складу ознак державних органів відносять той факт, що останні мають державно-владні повноваження [9, с. 118; 10, с. 161].

Проаналізувавши все спільне, що є у наведених визначеннях державного органу, можна дійти висновку, що основними специфічними ознаками, які вказують на якісну індивідуальність державних органів, є те, що вони:

• здійснюють державне управління;

• здійснюють завдання й функції держави в одній із конституційних форм державної діяльності;

• наділені повноваженнями державно-владного характеру.

Практичного виразу ці повноваження набувають у виданні державними органами від імені держави юридично обов'язкових нормативних та індивідуальних актів, у здійсненні ними нагляду за дотриманням вимог, що містяться в даних актах, у забезпеченні й захисті певних відносин від порушення шляхом застосування заходів виховання, переконання, роз'яснення та заохочення, а в разі необхідності – і державного примусу.

Державно-владні повноваження є найбільш істотною ознакою державного органу. У сукупності з іншими ознаками вони дають можливість провести достатньо чітку межу між державними органами, з одного боку, і державними підприємствами та установами, – з іншого, тим самим створюючи другу групу ознак, що характеризують органи держави як самостійні державно-правові явища.

Місце державних органів у державній системі визначено Конституцією України. Так, відповідно до ст. 6 Конституції України, органи держави поділяються на органи законодавчої, виконавчої і судової влади.

В основу поділу державних органів на самостійні гілки (законодавчу, виконавчу і судову) покладено теорію поділу влади, що є структуротворчим та функціональним принципом раціональної організації і контролю за діяльністю інститутів з боку державної влади. Цей принцип має давню історію. Ще в 1748 р. його сформулював французький просвітитель Ш. Л. Монтеск'є.

В Україні цей принцип уперше було проголошено в Декларації про державний суверенітет України, а пізніше в ст. 6 Конституції України, яка закріпила його більш широко, наголосивши, що органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Це має істотне значення для забезпечення функціонування державних органів на основі законності, у межах своєї компетенції.

Поділ влади забезпечує чітке функціонування механізму держави в цілому, оскільки не дає можливості жодній з гілок влади узурпувати владні повноваження інших. Саме з цією метою фундатори ідеї поділу влади створили систему стримувань і противаг. До цієї системи відносять визначення різних термінів повноважень парламенту і президента, призначення різних строків їх виборів, право парламенту висловити імпічмент президенту, право президента на розпуск парламенту, спільне призначення президентом і парламентом деяких вищих посадових осіб.

Водночас принцип поділу державної влади означає не стільки жорсткий поділ функцій та компетенцій між владними структурами, скільки механізми їхньої тісної взаємодії для вирішення проблем державного будівництва. Адже задля забезпечення дійсної незалежності однієї гілки влади від іншої необхідно, щоб кожна з них мала реальну можливість впливати на іншу.

Як бачимо, поділ влади не є абсолютним. Він одночасно означає єдність влади на основі загальних політико-правових принципів і цілей гуманного суспільства [11, с. 3]. Більше того, він вимагає тісної взаємодії всіх владних органів.

Водночас практика побудови владних органів у багатьох сучасних демократичних країнах свідчить, що поділ влади на окремі гілки здійснюється з огляду на первинність законодавчої влади, яка від імені народу приймає закони, створює судові, а також спеціальні органи виконавчої влади, визначає їх повноваження з метою реалізації законів шляхом активної виконавчо-розпорядчої діяльності і примусу щодо інших [12, с. 113; 13, с. 11].

На основі викладеного можна зробити висновок, що апарат держави – це не механічне поєднання окремих органів цього апарату, а їх чітко організована, суворо впорядкована цілісна система.

До числа чинників, що мають вирішальний вплив на функціонування і постійний розвиток державного апарату як єдиної, цілісної системи, входять: спільність економічної основи державних органів – системи господарювання і різноманітних форм власності на засоби виробництва; єдність політичної основи державних органів; наявність загальних принципів побудови і функціонування різноманітних державних органів як складових частин державного апарату; спільність кінцевої мети і завдань, що стоять перед різними державними органами.

Література:

1. Теорія держави і права: [навч. посіб.] / Бостан С. К., Гусарєв С. Д., Пархоменко Л. М. та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2013. – 348 с. – (Серія «Альма-матер»).
2. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк; под ред. В. Г. Стрекозова. – 2-е изд., доп., испр. – М. : Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. – 377 с.

3. Теория государства и права: учебник для вузов по спец. «Правоведение» / А. И. Денисов, В. Д. Зорькин, А. А. Кененов и др.; под ред. А. И. Денисова. – М. : Юрид. лит., 1980. – 316 с.
4. Кинг У. Стратегическое планирование и хозяйственная політика ї: пер. с англ. / Кинг У., Клиланд Д.; общ. ред. и предисл. Г. Б. Кочеткова. – М. : Прогресс, 1982. – 399 с.
5. Теорія держави і права / А. М. Колодій, В. В. Копєйчиков, С. Л. Лисенков, В. П. Пастухов, В. О. Сумін, О. Д. Тихомиров; за заг. ред. В. В. Копєйчикова. – К. : Юрінформ, 1995. – 192 с.
6. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и фак. / С.С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др.; отв. ред В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. – М. : Инфра М - Норма, 1997. – 570 с.
7. Козлов Ю. М. Органы советского государственного управления / Ю. М. Козлов. – М. : Госюриздат, 1960. – 151 с.
8. Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 2002. – 592 с.
9. Актуальні проблеми теорії держави і права : [навчальний посібник] / Є.В. Білозьоров, Є.О. Гіда, А.М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2010. – 260 с.
10. Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах / Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – Т. І. Теория государства. – М. : Зерцало, 1998. – 416 с.
11. Окрипнюк В. Політико-правові принципи організації та функціонування державної влади в Україні / В. Окринюк // Право України. – 2002. – № 5. – С. 3-8.
12. Бульба О. Законодавча влада як один з елементів принципу розподілу влади / О. Бульба // Право України. – 2002. – № 6. – С. 113-117.
13. Федоренко Г. Поділ та єдність влади: інтеграційні механізми на парламентському рівні / Г. Федоренко // Право України. – 2002. – № 11. – С. 13-15.

Гринь А. Д. Орган государственной власти как составная государственного аппарата

Аннотация. В работе проведен анализ понятия и признаков органа государственной власти, как составной части механизма государства. Определены особенности распределения их на виды и перспективы развития юридической науки в этой сфере.

Ключевые слова: орган государственной власти, механизм государства, государственная организация, государственный аппарат, компетенция, структура, полномочия.

Grin O. Public authorities as part of the state apparatus

Summary. The paper analyzes the concept and characteristics of a public authority, as part of the mechanism of the state. The features on the distribution of species and prospects of development of jurisprudence in this area.

Key words: public authority, mechanism of the state, state organization, state apparatus, competence, structure, powers.

УДК 340.0; 340.1

Калєніченко Л. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ КАТЕГОРІЇ «СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ» У СИСТЕМІ СУСПІЛЬНИХ НАУК

Анотація. У статті автор проаналізував юридичні аспекти категорії «соціальна відповідальність» у системі суспільних наук. Виокремив основні підходи до розуміння сутності поняття «соціальна відповідальність» у загальнотеоретичній науковій літературі.

Ключові слова: відповідальність, соціальна відповідальність, юридичний аспект, суспільні науки, відповідальність особи, відповідальність суспільства.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується загостренням проблем людства, інтенсивними глобальними процесами у сфері економіки, фінансів, політики та культури.

Масштабні цивілізаційні процеси, котрі характерні для українського суспільства, мають як позитивні, так і негативні прояви. Так, приміром, поряд із стрімким зростанням виробничих сил у глобальній економіці зростає кількість бідних, а отже, і правопорушників. Такого роду зміни, з однієї сторони, сприяють вихованню у членів суспільства почуття відповідальності за долю всього людства; а з іншої – сприяють виникненню усвідомлення того, що у сучасних реаліях існують безкарні ситуації, коли до відповідальності притягнути нікого.

У зв'язку із зазначеним однією із актуальних проблем сучасного українського суспільства є *проблема соціальної (суспільної та особистої) відповідальності.*

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі окремі аспекти відповідальності досліджували: Л. І. Білецька, А. А. Кравченко, Є. М. Мануйлов, А. Ф. Плахотний, Н. А. Ткаченко, Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягутян та ін.

У роки незалежності України не обійшли своєю увагою питання відповідальності у загальній теорії права такі вчені-правознавці, як: В. К. Грищук, О. І. Іванова, Л. О. Остапенко, І. Г. Фурман, В. Г. Чорна та ін.

Проте юридичні аспекти категорії «соціальна відповідальність» у системі суспільних наук на загальнотеоретичному рівні були предметом наукових робіт лише Д. А. Липенського. Тому **метою** статті є аналіз юридичних аспектів категорії «соціальна відповідальність» у системі суспільних наук, виокремлення основних підходів до розуміння сутності поняття «соціальна відповідальність» у загальнотеоретичній науковій літературі.

Проблема відповідальності, у тому числі і відповідальності особистості, у різні історичні епохи розкривається та аналізується по-різному. На певних етапах розвитку суспільства людство більше цікавила об'єктивна сторона відповідальності, проте існували й історичні періоди, у яких особлива увага приділялась суб'єктивній стороні даної категорії.

Вперше зацікавила категорія відповідальності філософів, юристів, учених у Стародавній Греції. *Платон* одним із перших висунув на порядок денний питання про відповідальність людини за свої вчинки. Платонівська філософія не давала «поганій» людині надії на спокій. Філософ вважав, що відповідальність за свої вчинки і спосіб життя людина несе і після смерті. Душа людини, яка жила згідно з законами суспільства та Бога є чистою і знаходить спокій після смерті. Натомість грішна душа довгий час після смерті людини не може знайти спокою, зазнає нестатків, злиднів і отримує спокій лише після спокутування своїх гріхів.

Давньогрецький філософ *Аристотель* пов'язує поняття відповідальності зі свободою волі і свободою вибору. Він справедливо висуває питання про можливість і доречність відповідальності особи за вчинки, котрі вона скоює із-за незнання певних правил, норм [1, с. 85].

Розвиток теоретичних аспектів категорія відповідальності отримала у західноєвропейській філософії XVII-XVIII ст. У працях філософів даного часу *(Т. Гоббса та Дж. Локка)* категорія відповідальності досліджується через призму виникнення суспільного устрою, а також через взаємозв'язок свободи і необхідності, особистості та суспільства.

На думку Т. Гоббса, суспільна влада має реальну силу і повноваження управляти іншими людьми, членами суспільства. Факт існування такої сили у суспільної влади пояснюється тим, щ всі члени суспільства самостійно і добровільно відмовилися від права володіти самими собою і відповідати за свої вчинки. Віддали це право представницькому органу. «Відмовляюся від свого права володіти собою, я віддаю це право відповідному чоловіку або певній групі людей. Якщо ти також віддаси своє право, як і я, то уповноважиш їх на все і визнаєш їх дії своїми. Коли ж так станеться, існуюча сукупність буде об'єднана в одну особливу спільність, общину, державу. Так і народився цей великий Левіафан» [2, с. 383].

Зазначене дає підстави стверджувати, що Т. Гоббс пов'язує факт виникнення категорії відповідальності із виникненням держави, суспільства як єдиного цілого. При цьому філософ-правознавець стверджує, що суспільна (соціальна) відповідальність виникає в результаті передачі людьми частини прав суспільній владі. Відповідальність особистості виникає як результат на повноваження суспільної влади. Тобто, на думку автора, суспільна та індивідуальна відповідальність – взаємопов'язані. Передача частини прав людиною суспільній владі, з однієї сторони, є причиною виникнення відповідальності у цієї влади за життя, здоров'я людей; а з іншої – є причиною виникнення відповідальності у людини перед суспільством.

На відміну від Т. Гобсса, *Дж. Локк* у своїх поглядах на відповідальність особистості та суспільства відправною крапкою бере природний стан суспільства. Це «стан свободи, проте, не стан хаосу. Хоча людина у цьому стані має свободу, яка нічим не контролюється. Вона може робити з собою і своїм майном все, що завгодно, проте, вона не має свободи знищити себе саму чи якусь істоту». Обмежує свободу людини природний закон (тобто відповідальність), який говорить, що «ніхто не має права обмежувати іншого в його житті, здоров'ї, свободі чи майні» [2, с. 391].

Таким чином, на думку Дж. Локка, свобода людини обмежена її відповідальністю, а також правами інших індивідів

і суспільства. Інакше кажучи, філософ визначає свободу людини абсолютною. Людина може робити все, що хоче зі своїм здоров'ям, майном, окрім життя. Проте абсолютність категорії свобода людини є умовною, такою, що має власні межі. Свобода однієї людини, на думку Дж. Локка, закінчується там, де починаються права (свобода) іншого індивіда. Свобода людини обмежується необхідністю, відповідальністю, суспільством.

Німецький філософ епохи Просвітництва І. Кант у своїх працях також аналізував категорію відповідальності. Відповідальність І. Кант пов'язує з гідністю особистості людини. Філософ вважає, що розум встановлює загальне законодавство «не в силу якоїсь іншої практичної примусової причини і не задля майбутньої користі, а з урахуванням ідеї гідності розумної істоти, яка підкорюється лише закону, котрий вона у той же час собі дає» [2, с. 394].

З огляду на зазначене, маємо підстави відмітити, що на думку І. Канта, людина є свобідною істотою. Вона виконує приписи норм права, дотримується правил поведінки не у зв'язку з тим, що повинна, боїться покарання чи бажає якоїсь винагороди, а на підставі внутрішньої гідності. Як людина розумна, особа має використовувати суспільні правила поведінки у своїй діяльності, не порушувати встановлених норм. При цьому німецький філософ підкреслює, що людина має підкорюватися лише закону, який вона «дає» собі сама.

Марксистська концепція відповідальності будується на основі методологічного аналізу проблем співвідношення свободи та необхідності, взаємовідношень особистості та суспільства. Вчений аналізує відповідальність, як історично обумовлене явище з урахуванням класового конкретного історичного підходу діяльності людини в органічному зв'язку з потребами розвитку суспільства.

Даний факт пояснюється, на нашу думку, тим, що К. Маркс був охоплений ідеєю загального колективного взаємозв'язку. Конкретна людина у нього є представником множини, колективу, суспільства. Автор підтримував позицію розширення меж відповідальності через розширення самоуправління у всіх сферах життя, через зміцнення демократичних організацій [3, с. 119].

З урахуванням праць К. Маркса В.І. Ленін розглядав відповідальність у нерозривному зв'язку з дисципліною та організованістю.

На думку В. І. Леніна, «особливо велику увагу необхідно було звернути на розвиток і зміцнення товариської дисципліни робітників і усесторонньому підвищенню її самодіяльності, і усвідомлення відповідальності» [4, с. 96]. В новому суспільстві – соціалістичному, для якого характерний принцип «один за всіх і всі за одного», для якого вільний розвиток кожного стає умовою вільного розвитку усіх, категорія соціальної (суспільної) відповідальності є однією із магістральних і важливих.

Філософ XX століття *Е. Фромм* характеризує категорію відповідальності як гармонію між протилежними характеристиками людини. Він зазначає, що відповідальність є здатністю людини досягати певного консенсусу між свободою, якої вона бажає як індивід, і обов'язками, які вона приймає у якості члена суспільства [5, с. 7-8].

Відповідальність, на думку Е. Фромма, це вибір на користь «бути», а не «мати». Проте «бути» також можна по-різному. Раціоналізоване «бути» не обов'язково пов'язано з «мати», так само як «порядок» зовсім не означає апріорної відповідальності і може будуватися на безвідповідальності. Звичайно, можна припустити певний «порядок» як прояв відповідальності. При такому порядку повністю формалізується саме буття, як таке: інструкції, правила, накази та інші регулятори можуть зробити саме буття абсурдним. Дуже часто, на думку філософа, у суспільстві такого роду абсурдність породжується бюрократією [6, с. 158-159].

Що стосується поглядів *сучасних філософів* на категорію відповідальності, *то* А. А. Кравченко, пропонує у загальноприйнятому філософському трактуванні розглядати зазначену категорію у контексті співвідношення понять: свобода-необхідність-відповідальність. При цьому авторка наголошує, що «чим більшою є свобода особистості, тим більшою має бути покладена на особистість відповідальність, оскільки неможливо розмірковувати про мораль та право, не торкаючись питання так званої свободи волі, осудності людини, питання відношення між свободою та необхідністю» [7, с. 67].

Спираючись на зазначене, маємо підстави відмітити, що *свобода та відповідальність є взаємопов'язаними категоріями.* Розширення меж свободи особистості тягне за собою «зростання» її відповідальності. Тобто, *свобода і відповідальність є різними сторонами будь-якої діяльності людини.* І чим більшою свободою людина наділена, тим більшу відповідальність несе перед собою та суспільством.

Як і в філософії, *у соціології поняття «відповідальність»* має специфічний зміст: 1. Синонім обов'язку щось зробити. 2. Наслідки порушення обов'язку. 3. Прийняття чи покладення відповідних зобов'язань, висунення на цих підставах вимог до відповідної особи, групи, організації із наступним застосуванням санкцій у випадку невиконання вказаних вимог. Соціальна відповідальність це елемент взаємодії між індивідом та колективом, індивідом та суспільством і т. ін.» [8, с. 437].

Звернімо окремо увагу на те, що *з точки зору соціально-психологічного підходу,* зміст поняття соціальна відповідальність тісно пов'язаний із категорією «соціальний обов'язок».

Так, приміром Л. І. Білецька визначає соціальну відповідальність як «обов'язок особи … оцінювати свої наміри і обирати варіант поведінки у відповідності до норм, що відображають інтереси суспільного розвитку, а у випадку порушення їх (вираження безвідповідальності) обов'язок давати звіт суспільству і підлягати суспільному осуду (заходам суспільного примусу) чи покаранню (засобам державного примусу) за антисуспільний вчинок» [9, с. 21].

Соціальна відповідальність, на думку К. Муздибаєва, – це схильність особистості дотримуватись у своїй поведінці загальноприйнятих у даному суспільстві соціальних норм, виконувати рольові обов'язки та її готовність дати звіт за свої дії [10].

З вищевикладеного випливає, що соціальна відповідальність, на думку соціологів, у загальному вигляді репрезентується як обов'язок виконання особистістю вимог, що висуває суспільство перед людиною.

У юридичній науковій літературі немає єдиної точки зору щодо змісту та сутності поняття «соціальна відповідальність».

Р. Л. Хачатуров та Р. Г. Ягутян під соціальною відповідальністю пропонують розуміти «дотримання суб'єктами суспільних відносин вимог соціальних норм [11, с. 14].

Слід окремо відмітити, що зазначене поняття соціальної відповідальності характеризує її як з позитивної, так і з негативної сторони.

Крім того, дане визначення дає підстави стверджувати, що зміст позитивної відповідальності полягає у реалізації суб'єктом суспільних відносин вимог соціальних норм. Тобто, позитивна юридична відповідальність має форму соціально-корисної поведінки. Саме через діяння особи виражається її ставлення до встановлених соціальних норм, правил. «По-

зитивна відповідальність проявляється як обов'язок, зобов'язання суб'єкта діяти відповідно до вимог соціальних норм» [11, с. 14].

А. Шобуров розглядає соціальну відповідальність як вольове соціально зумовлене ставлення суб'єкта до панівних у суспільстві норм і цінностей, що виражаються в обранні суспільно значущого варіанта поведінки і його активної реалізації [12, с. 68]. Автор не розрізняє позитивний і негативний аспект (сторони) соціальної відповідальності.

На думку Є. М. Мануйлова, соціальна відповідальність на особистому рівні стикається з правом. Вона є правовою та державно-управлінською категорією, що відображає ціннісно-правовий аспект суспільних відносин. Крім того, автор вважає, що соціальна відповідальність є універсальним поняттям для усіх типів поведінки. Водночас залежно від обставин мотиви відповідальної діяльності можуть бути різними [13, с. 5].

З огляду на зазначене, маємо підстави підкреслити, що Є. М. Мануйлов звужує зміст поняття «соціальна відповідальність» до правової відповідальності, визнає її державно-управлінською категорією. Тобто, на думку вченого, зміст дефініції «соціальна відповідальність» тісно пов'язаний зі змістом визначення «юридична відповідальність».

На відміну від Є. М. Мануйлова, А. Ф. Плахотний поняття соціальної відповідальності тлумачить широко. Автор не відокремлює дефініцію соціальної відповідальності від відповідальності взагалі.

Соціальна відповідальність, на думку А. Ф. Плахотного, – це соціальний механізм контролю, користуючись яким суспільство забезпечує узгодження особистих і суспільних інтересів, спрямовує поведінку людей у необхідне, суспільно корисне русло [14, с. 74].

Автор вважає, що поняття відповідальності об'єднує дві форми, два різновиди відповідальності: 1) відповідальність як реакція (система відповідей) суспільства на поведінку індивіда (суспільна відповідальність); 2) відповідальність як система відповідей індивіда, особи на вимоги суспільства (особиста відповідальність) [15, с. 46].

На думку А. Ф. Плахотного, між суспільством та індивідом існує нерозривний зв'язок. Вчений зазначає, що не лише суспільство несе відповідальність перед особою, а й особа відповідає перед суспільством. З однієї сторони, суспільство покладає на індивіда вимоги здійснювати соціально корисні вчинки, а з іншої – воно також повинно створювати умови для суб'єкта у реалізації ним своїх прав, обов'язків і несе за це відповідальність.

На підставі аналізу значного масиву наукових робіт Д. А. Липинський визначає соціальну відповідальність як «діалектичний взаємозв'язок між особою та суспільством, який характеризується взаємними правами та обов'язками з приводу дотримання і виконання приписів соціальних норм, що тягне за собою схвалення та заохочення, а у випадках безвідповідальної поведінки, яка не відповідає приписам цих норм – обов'язок перетерпіти несприятливі наслідки і їх перетерплення» [16, с. 22]. Вчений-правознавець стверджує, що соціальна відповідальність єдина, проте має різні форми реалізації. Це відповідальність як за минулу, так і за майбутню поведінку [16, с. 22].

Звернімо окремо увагу на те, що у сучасній науковій юридичній літературі *деякі вчені під соціальною відповідальністю розуміють корпоративну соціальну відповідальність або соціальну відповідальність бізнесу.*

На думку Ф. Котлера, «корпоративна соціальна відповідальність – це вільний вибір компанії на користь підвищення добробуту суспільства, впроваджуючи підходи бізнесу та виділяючи відповідні корпоративні ресурси» [17].

Соціальна відповідальність бізнесу, на думку Н. А. Ткаченка, є відповідальністю компанії (фірми) перед усіма фізичними і юридичними особами, з якими вона має справу у процесі діяльності, і перед суспільством загалом [18, с. 128]. Тобто, вчений-правознавець звужує зміст поняття соціальної відповідальності до корпоративної відповідальності, під якою пропонує розуміти обов'язок корпорації, фірми відповідати за вчинені дії перед членами корпорації, суспільством у цілому.

Висновки. Отже, враховуючи вищевикладене, маємо підстави зазначити, що, по-перше, юридичні аспекти категорії соціальної відповідальності розкриті та опосередковано проаналізовані у роботах вчених суспільних наук. По-друге, у юридичній науковій літературі немає єдиної позиції щодо сутності та змісту поняття «соціальна відповідальність». Серед сукупності точок зору щодо категорії соціальна відповідальність умовно можна виокремити *три основні підходи до розуміння сутності* останньої.

Перший підхід, на нашу думку, слід репрезентувати як *«широке» розуміння соціальної відповідальності*. Прихильники цього підходу під соціальною відповідальністю розуміють соціальний механізм контролю, за допомогою якого суспільство існує у злагоді. При цьому, на їх думку, соціальна відповідальність має дуалістичний характер, з однієї сторони, на терезах правопорядку «лежить» соціальна відповідальність соціуму (суспільства), а з іншої – соціальна відповідальність особистості.

Другий підхід припускає розуміння соціальної відповідальності як ставлення суб'єкта до норм суспільства (соціальних норм). При цьому прихильники даного підходу визначають, що саме характер ставлення індивіда до вимог норм соціуму визначає суспільну корисність або протиправність його майбутньої поведінки.

Третій підхід робить наголос на тому, що соціальна відповідальність є корпоративною відповідальністю, відповідальністю фірм, корпорацій, організацій за свої рішення, дії перед суспільством і своїми членами. Тобто, прихильники даного підходу вважають, що соціальна відповідальність – це відповідальність лише корпорацій, організацій, фірм, а не соціуму перед індивідом.

Література:

1. Аристотель. Сочинения в 4-х томах / Доватур А. И., Кессиди Ф. Х. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – Никомахова этика, Больша этика, Политика, Поэтика. – 830 с.
2. История философии в кратком изложении / Пер. с чеш. И. И. Богута. – М. : Мысль, 1991. – 590 с.
3. Маркс К. Экономическо-философские рукописи 1844 года / Маркс К., Энгельс Ф. – Соч. Т. 42. – С. 43-174.
4. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – Т. 38. – М. : Изд-во политической литературы, 1969. – 414 с.
5. Фромм Э. Бегство от свободы. Человек для себя / Фромм Э. – М. : Прогресс, 1989. – 272 с.
6. Фромм Э. Психоанализ и религия / Э. Фромм // Сумерки богов. – М. : Политиздат, 1989. – 396 с.
7. Кравченко А. А. Соціальна та індивідуальна відповідальність: тотожність і відмінність / А. А. Кравченко // Філософські обрії. – 2012. – № 28. – С. 62-70.
8. Социологический энциклопедический словарь / Ред. сост. А. В. Кабыща; под общ. ред. Г. В. Осипова. – М. : Изд-во ИСПИ РАН, 1995. – 940 с.
9. Белецкая Л. И. Свобода и ответственность: автореф. дис. на соиск. науч. степени канд.философ.наук: спец. 09.00.02 «Теория научного коммунизма» / Л. И. Белецкая. – Саратов, 1972. – 21 с.
10. Мудзыбаев К. Психология ответственности / К. Мудзыбаев. – Ленинград: Наука, 1983. – 240 с.
11. Хачатуров Р. Л. Юридическая ответсвтенность / Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягутян. – Тольяти, 1995. – 126 с.

12. Шабуров А. В. Социальная ответственность личности и уголовное право / А. В. Шабуров // Вопр. совершенствования уголовно-правовых норм на современном этапе: межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1986. – С. 68-76.
13. Мануйлов Є. М. Соціальна відповідальність особистості у правовій державі / Є. М. Мануйлов // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – № 4 (18). – 2013. – С. 3-8.
14. Плахотный А.Ф. Проблемы социальной ответственности / А.Ф. Плахотный. – К. : Вища шк., 1981. – 191 с.
15. Плахотный А. Ф. Свобода и ответственность (социальный аспект) / Плахотный А. Ф. – Харьков: Изд-во Харьковского ун-та, 1972. – 158 с.
16. Липинсикий Д. А. Общая теория юридическойответственности: дис. доктора юрид. наук: 12.00.01 / Липинсикий Д. А. – Сартов, 2004. – 46 с.
17. Котлер Ф. Корпоративна соціальна відповідальність. Як зробити якомога більше добра для вашої компанії та суспільства / Ф. Котлер, Н. Лі. – К.: Агенція «Стандарт», 2005. – 302 с.
18. Ткаченко Н. О. Аналіз визначення поняття «соціальна відповідальність» та його інтегроване розуміння у фармації / Н. О. Ткаченко // Запорожский медицинский журнал. – № 3 (78). – 2013. – С. 125-128.

Калениченко Л. И. Юридические аспекты категории «социальная ответственность» в системе общественных наук

Аннотация. В статье автор проанализировал юридические аспекты категории «социальная ответственность» в системе общественных наук. Определил основные подходы к пониманию сущности понятия «социальная ответственность» в общетеоретической литературе.

Ключевые слова: ответственность, социальная ответственность, юридический аспект, общественные науки, ответственность личности, ответственность общества.

Kalenichenko L. Legal aspects of the category of „social responsibility" in the social sciences

Summary. The author has analyzed the legal aspects of the category of „social responsibility" in the social sciences. Identified the main approaches to understanding the essence of the concept of „social responsibility" in the general theoretical literature.

Key words: responsibility, social responsibility, legal aspect, social sciences, individual responsibility, responsibility of society.

УДК 340.11

Слинько Д. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА УСТАНОВЧОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню установчого процесу як різновиду юридичного процесу, вивченню підходів до розгляду цих категорій та їх сутності, що склалися в юридичній науці. На підставі теоретичного аналізу юридичної літератури визначені особливості прояву установчого процесу в діяльності органів внутрішніх справ, його основні риси.

Ключові слова: юридичний процес, установчий процес, процесуальна форма, процесуальний режим, правозастосовна діяльність, юридична діяльність, матеріальні та процесуальні норми, органи внутрішніх справ.

Постановка проблеми. У сучасній юридичній літературі відзначається, що на сучасному етапі розвитку загальної теорії права певним недоліком залишається недостатня дослідженість такого правового явища, як процесуальне право [1, с. 22].

Практичні питання, що поставали як перед законодавцем, так і перед усім українським суспільством за період розбудови в Україні правової держави та громадянського суспільства, вимагають усунення цієї теоретичної прогалини, яка не дозволяє уповноваженим суб'єктам належним чином вирішити проблему процесуально-процедурного правового регулювання, удосконалити законодавство про юрисдикційні та інші правозастосовні органи, ввести в правові й законні рамки відносини між владою та керованими суб'єктами тощо. Теорія юридичного процесу, яка є однією із складових загальної теорії права в частині теоретичного осмислення процесуальних аспектів права та повинна сприяти розвитку відповідних напрямів галузевих правових наук, отримує новий розвиток у правничій літературі.

З приводу проблеми розуміння юридичного процесу в науці склалася дискусія, сутність якої в загальному вигляді полягає в тому, що одна група вчених визнає прояви процесуального права виключно в регулюванні діяльності суду щодо розгляду та вирішення юридичних справ, інша – визначає процес як усі можливі процедурні, процесуальні прояви права й обмежені рамками права [2; 3, с. 29–30].

У найбільш широкому розумінні юридичний процес в юриспруденції розглядається як комплексна система органічно взаємозалежних правових форм діяльності вповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні юридичних справ інших суб'єктів права, яка: 1) виражається в здійсненні операцій із нормами права; 2) здійснюється вповноваженими органами й посадовими особами; 3) закріплюється у відповідних правових актах; 4) регулюється процедурно-процесуальними нормами; 5) забезпечується відповідними способами юридичної техніки [2, с. 8 ; 4; 5, с. 138–142].

Представники цього підходу з метою з'ясування змісту поняття юридичного процесу виокремили його «генетичні особливості», що найбільш яскраво відбиваються в таких аспектах: 1) він безпосередньо відображається в здійсненні операцій із нормами права; 2) здійснюється лише вповноваженими органами та посадовими особами; 3) пов'язаний із розглядом юридичних справ; 4) як наслідок завжди тягне за собою приписи обов'язкового характеру; 5) вимагає особливого рівня регламентації – процесуального права; 6) безпосередньо пов'язаний із необхідністю використання різноманітних правил та прийомів юридичної техніки [6, с. 3–15]. А сама процесуальна форма, яка властива будь-якій діяльності з приводу застосування правових норм, являє собою юридичну конструкцію, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень [4, с. 12–13].

Зазначені специфічні властивості багато в чому визначають таке широке сприйняття юридичного процесу, яке вміщує досить різноманітну й різнорідну діяльність, що відповідає зазначеним правовим ознакам, виходячи за рамки судової й адміністративної юрисдикції. Саме тому **метою статті** є подальша теоретична розробка сутності установчого процесу як різновиду юридичного процесу та особливостям його прояву в діяльності органів внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зважаючи на викладене, юридичний процес доцільно розглядати як послідовну зміну правових явищ, станів, що виникають у житті суспільства, і які викликані юридично значимими діями, вчиненими носіями публічної влади, громадянами та юридичними особами. Слід окремо відмітити, що такий рух юридичних явищ, перехід з одного юридичного стану в інший відбувається під час правового регулювання державою суспільних відносин [7, с. 119].

На сьогодні в юридичній літературі немає єдиного підходу до розуміння поняття «юридичний процес». У цьому контексті особливо цінними є результати наукових досліджень О.Г. Лук'янової, у яких учений-правознавець різноманіття підходів зводить до таких основних напрямів, що існують у сучасній юридичній науці: 1) як юрисдикційна та інша охоронна діяльність органів правосуддя, спрямована на вирішення спорів про право й здійснення правового примусу в рамках правосуддя та у зв'язку з ним; 2) як юрисдикційна та інша охоронна діяльність уповноважених органів держави й інших суб'єктів; 3) як уся правозастосовна й правотворча діяльність компетентних органів («організаційні суспільні відносини», що складаються у процесі правотворчості й правозастосування); 4) як процес реалізації матеріально-правових норм безвідносно до форм такої реалізації (у цьому випадку важко визначити межу між матеріальними й процесуальними явищами в праві); 5) як будь-яку юридичну діяльність державних органів (правотворчу, правозастосовну, контрольну, установчу, розпорядчу) [8, с. 41–42].

Діяльність органів публічної влади є неможливою без втілення її в заздалегідь передбачену форму. Це визначає в демократичній, цивілізованій державі її відповідність законодавству, контрольованість, захищеність громадян від сваволі чиновників, протизаконних репресивних заходів. Порядок здійснення тієї або іншої діяльності органами влади в межах своїх повноважень не може бути ефективно реалізований, по-перше, без визначення вектора напряму, стадій, тимчасових й інших умов;

по-друге, без вираження тієї або іншої дії в юридичних актах, що супроводжують процесуальну форму; по-третє, без можливості контролю з боку держави й суспільства. Саме інтереси окремих громадян, суспільства, держави покликано забезпечити процесуально-правове регулювання. Цим і пояснюється необхідність удосконалення механізму реалізації процесуально-правових норм.

У зв'язку із цим, розглядаючи юридичний процес у широкому розумінні, слід погодитися з В.М. Горшеньовим, який розрізняв такі види юридичного процесу: установчий, правотворчий, правозастосовний та контрольний.

Установчий процес визначається як діяльність уповноважених органів держави, посадових осіб і громадських організацій щодо реалізації норм матеріального права, що встановлюють їхні права з формування, ліквідації чи перебудови органів держави, призначення або звільнення посадових осіб та інших суб'єктів управління [2, с. 64–65]. Проявляється подібного роду діяльність насамперед у здійсненні дій із підготовки умов, організації, проведення виборів чи призначення керуючих суб'єктів і затвердження відповідних установчих результатів.

Визначаючи поняття «установчий юридичний процес», слід звернути увагу на ту обставину, що проблема правового регулювання установчо-організаційної діяльності нерозривно пов'язана з єдністю процесу, вивчається та досліджується на базі теорії юридичного процесу [9, с. 3–10; 2, с. 65–69]. Управлінська діяльність зі створення чи реформування органів публічної влади, яка перебуває у сфері неюрисдикційного процесу, вимагає грамотних та обґрунтованих теоретичних висновків щодо процесу. Саме такого глибокого теоретичного підходу потребують усі вище зазначені види юридичного процесу, у тому числі й установчий.

Установчою діяльністю в публічно-правовій сфері покликані займатися спеціальні суб'єкти: органи та посадові особи державної влади й місцевого самоврядування, міжнародні організації. Як правило, у рамках держав і державоподібних утворень питання про суб'єктів установчого процесу звужується до органів і посадових осіб. Проте питання про населення як носія народного суверенітету, у тому числі й щодо формування органів влади та управління, а отже, про розгляд його як суб'єкта установчого процесу, у юридичній літературі залишається відкритим.

Установча юридична процесуальна діяльність пов'язана з реалізацією повноважень суб'єктами публічної влади, наданих їм для створення органів та установ, що забезпечують діяльність державного або муніципального управління, а також для створення нових посад та призначення на них. Без наділення суб'єкта публічної влади установчими повноваженнями неможлива сама установча діяльність. У цьому разі такого роду установча діяльність проводилася би в довільному неконтрольованому порядку, який може бути обумовленим самим суб'єктом за власним розсудом. У зв'язку з юридичним та практичним значенням установчої діяльності фіксація подібного роду повноважень у нормативно-правовій або в низці випадків індивідуально-правової форми є необхідною.

Головною ознакою юридичного процесу є те, що він являє собою юридичну діяльність як за змістом, так і за результатами. На відміну від правозастосовної діяльності, орієнтованої на вирішення конкретних юридичних питань і винесення за ними індивідуальних рішень, спрямованої продовжити в казуальній формі загальне правове регулювання, установча діяльність передбачає реалізацію у формі застосування норм матеріального права. При цьому установча діяльність встановлює повноваження з формування, ліквідації чи реформування органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів права.

Установчий процес має правонаділяючу складову, що характеризує компетенцію публічних органів зі створення суб'єктів права та містить у собі, крім повноважень, також певні права, обов'язки та заборони.

В умовах здійснення установчої діяльності органів влади знаходить своє вираження комплекс правореалізаційних форм: поряд із правозастосуванням у ній прослідкуються й інші форми – дотримання заборон (наприклад, на суміщення посад), виконання обов'язків (з приводу створення органів і посад, передбачених чинним законодавством в імперативно-зобов'язуючому виді), використання прав (надавати власні варіанти організації діяльності створюваних органів).

Юридичний процес у найбільш широкому розумінні можна визначити як діяльність держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, інших суб'єктів юридичних відносини з розробки правових норм та реалізації їх змісту, у необхідних випадках забезпечене діями інших осіб та органів із метою врегулювання життя суспільства, здійснення правовопорядку. У вузькому, практичному розумінні, юридичний процес розглядається як сукупність здійснюваних суб'єктами права в певній послідовності пов'язаних між собою юридично значимих дій, спрямованих на нормативне регулювання якого-небудь відношення або вирішення на основі норм матеріального права конкретної справи, і як сукупність правовідносин, що виникають на основі цих дій і відповідних процесуальних норм [10, с. 7, 35].

Оскільки установчий процес є за змістом та результатами юридичною діяльністю, він є неможливим без усебічного спеціального правового регулювання з урахуванням усіх можливих деталей. Це регулювання, як правило, досягається за допомогою процесуальних норм, що закріплюють процесуальні форми, необхідні для існування матеріального права, і створюють у своїй сукупності сферу процесуального права [11, с. 315]. Особливості процесуального права визначаються насамперед потребами технології, організації процесу реалізації норм матеріального права. Особливим є також предмет процесуального права, який включає в себе суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації норм різних галузей права [12, с. 334–335]. Головна особливість процесуально-правових норм полягає в їх соціальній орієнтованості, яка обумовлена необхідністю здійснення юридичної діяльності, тоді як матеріальні норми є об'єктивними. Процесуально-правові норми, що регламентують установчий процес, покликані визначити його порядок щодо формування, реорганізації та ліквідації органів, установ і посад. При цьому, як правило, одночасно встановлюються процесуальні правила формування органів, їх компетенція, що вже належать до матеріальних правових положень.

Законодавство також не робить чіткого розмежування між матеріальними та процесуальними проявами. Слід зауважити, що більшість як законодавчих, так і інших нормативно-правових актів створені без такого роду розмежування. Свого часу відзначалося: «Те, що в одному законодавчому акті часто об'єднуються і в матеріальні, і процесуальні норми, пояснюється двома причинами: або тим, що законодавець керувався інтересами зручності користування такими нормативними актами, або тим, що ще не знайдені більш зручні форми об'єктивації процесуальних норм» [4, с. 40].

Подібна ситуація, можливо, пов'язана ще й із рівнем, ступенем розвитку законодавства, регулюючого ті чи інші питання. Від цих факторів залежить його спеціалізація, необхідність

та можливість прийняття окремого (кодифікованого чи некодифікованого) нормативного акта.

Згідно з думкою, що склалася у вітчизняній правничій літературі, процесуальне право – сукупність правових норм, якими регулюється порядок (процедура) реалізації матеріальних норм конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного та інших галузей права [13, с. 186–187].

Процесуальне право в широкому розумінні являє собою регламентацію процедурно-організаційної діяльності суб'єктів права, включаючи процесуальні форми, процесуальні провадження, процесуальні стадії та процесуальний режим. Процесуально-правові норми виступають свого роду необхідними посередниками під час здійснення тих чи інших правових дій.

Таким чином, процесуальне право нерозривно пов'язане з матеріальним правом. Воно надає енергію матеріальному праву, є процесуальною формою здійснення та захисту останнього. Норми процесуального права в одних випадках мають галузеву кодифікацію (Цивільний процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України), а в інших – знаходяться в законах та інших нормативно-правових актах разом із нормами матеріального права. Прикладом такого роду «змішаного» акта є Конституція України. У ній, зокрема, зафіксовано повноваження органів усіх гілок державної влади (матеріальні норми), а також порядок утворення та діяльності цих органів (процесуальні норми). Практична дія норм процесуального права передбачає наявність спеціального механізму. В одних випадках він не виокремлюється в самостійну систему, а в інших – для цього утворюються спеціальні органи, зокрема судові. Процесуальне право є обов'язковим алгоритмом їх правомірної діяльності щодо забезпечення реалізації норм матеріального права.

Висновки. Отже, установчий юридичний процес являє собою складне матеріально-процесуальне утворення, що базується на взаємодії матеріальних і процесуальних правових норм і відповідних їм правовідносин, які є результатом правового регулювання та складаються в певній послідовності, спрямовані на формування, ліквідацію чи реорганізацію органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів права, а також виступають як особливий нормативний порядок здійснення владної управлінської діяльності щодо реалізації відповідних правових норм.

Підставами виникнення цього виду юридичного процесу є відповідні юридичні факти чи юридичний стан (закінчення строку повноважень органів держави чи строку призначення посадових осіб). Як кінцевий юридичний наслідок у такому разі виступає поява нового або реорганізованого органу держави, призначення посадової особи чи іншого управлінського суб'єкта. Наслідок може бути виражений і в ліквідації конкретного суб'єкта права.

Найбільш поширеним видом установчого процесу є діяльність щодо виборів представницьких органів держави, призначення посадових осіб тощо. В установчому процесі можна дослідити основні елементи процесуальної форми, які поєднують специфічні риси та особливості кожного різновиду.

Установчий процес слід розглядати також у плані процесуального режиму, оскільки юридична атмосфера формування органів держави, посадових осіб і суб'єктів права носить різний характер і має прояв за різних умов. У загальнотеоретичному аспекті режим установчого процесу можна уявити в такому варіанті, який насамперед відокремлює специфіку формування органів держави чи суб'єктів права залежно від їх субординаційного положення в структурі механізму держави. Слід виокремити такі види установчих режимів: публічний режим – вибори всіх представницьких органів держави; режим призначення та виборів виконавчо-розпоряджувальних органів; режим призначення посадових осіб; режим порядку утворення юридичних осіб (розпоряджувальний, дозвільний та явочно-нормативний).

Література:

1. Баландин В.Н. О видах юридического процесса / В.Н. Баландин, А.А. Павлушина // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 22–33.
2. Теория юридического процесса / [В.М. Горшенев, В.Г. Крупин, Ю.И. Мельников и др.] ; под общ. ред. В.М. Горшенева. – Х. : Вища школа ; изд-во при ХГУ, 1985. – 192 с.
3. Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса / М.В. Максютин ; под ред. В.И. Авсеенко. – М. : Московский психолого-социальный институт, 2004. – 199 с.
4. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под общ ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. – М. : Юрид. лит-ра, 1976. – 280 с.
5. Касумов Ф.З. Конституционные основы юридического процесса / Ф.З. Касумов // Советское государство и право. – 1981. – № 6. – С. 138–142.
6. Горшенев В.М. Природа юридического процесса как комплексной системы / В.М. Горшенев //Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве : сборник научных трудов. – Ярославль : ЯрГУ, 1980. – С. 3–15.
7. Гадыльщина З.И. О некоторых актуальных проблемах административно-процессуального права / З.И. Гадыльщина // Актуальные проблемы юридической науки и образования на современном этапе. – Казань : Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2003. – С. 119–125.
8. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2003. – 240 с.
9. Горшенев В.М. О разновидностях юридического процесса / В.М. Горшенев // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: сборник научных трудов. – Вып. 1. – Ярославль : ЯрГУ, 1979. – С. 3–10.
10. Решетов Ю.С. Реализация норм советского права (системный анализ) / Ю.С. Решетов. – Казань : Изд. Казанского университета, 1989 . – 159 с.
11. Комаров С.А. Общая теория государства и права : [учебник] / С.А. Комаров. – 7-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 512 с.
12. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. – Изд. 3-е, перераб. и доп. / М.Н. Марченко. – М. : ИКД «Зерцало», 2001– . – Т. 2 – 2001. – 528 с.
13. Шемшученко Ю.С. Процесуальне право / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 186–187.

Слинько Д. В. Общетеоретическая характеристика учредительного процесса

Аннотация. Статья посвящена исследованию учредительного процесса как разновидности юридического процесса, изучению подходов к рассмотрению данных категорий и их сущности, которые сложились в юридической науке. На основании теоретического анализа юридической литературы определенны особенности проявления учредительного процесса в деятельности органов внутренних дел, рассмотрены его основные черты.

Ключевые слова: юридический процесс, учредительный процесс, процессуальная форма, процессуальный режим, правоприменительная деятельность, юридическая деятельность, материальные и процессуальные нормы, органы внутренних дел.

Slinko D. General theoretical description of the constituent process

Summary. The article investigates the constituent process as a form of legal process , the study of approaches for dealing with these categories and entities that have developed in legal science. Based on the theoretical analysis of legal literature displays certain features of the constituent process in the internal affairs bodies, considered its main features.

Key words: legal process, constitutive process, procedural form, procedural regime, enforcement activities, legal activity, substantive and procedural rules, bodies of internal affairs.

УДК 340:008.2

Тополевський Р. Б.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Львівський державний університет внутрішніх справ

ПРАВОВА ФУТУРОЛОГІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ

Анотація. Стаття присвячена проблемі застосування концепції правової футурології для прогнозування розвитку правової системи.

Ключові слова: футурологія права, правова система, юридичне прогнозування, правова модель майбутнього.

Постановка проблеми. Сучасні правові дослідження перш за все намагаються вирішити проблеми «тут і зараз», в той же час проблематика дослідження майбутнього правових систем залишається недостатньо розробленою. Це значною мірою пов'язано зі складністю таких досліджень, перш за все внаслідок високого ступеню невизначеності майбутнього, що призводить до того, що результати дослідження майбутнього правових систем мають багатоваріантний характер. Намагання зазирнути за «горизонт подій» щодо розвитку правової системи, а потім використати ці знання для програмування бажаної моделі розвитку суспільства – це саме ті визначні характеристики правової футурології, які дозволяють забезпечити розвиток людства з мінімальними втратами і максимальною ефективністю. Однак на сьогодні інструменти такого прогнозування та програмування розроблені недостатньо, а самі прогнози мають недостатньо чіткий характер.

Найбільш яскравими прикладами необхідності таких досліджень є сфера соціальної допомоги. Так, саме прийняття певних законів, які надавали матеріальну допомогу малозабезпеченим верствам населення призвело до появи родин, в яких декілька поколінь отримують таку допомогу не намагаючись знайти роботу. А за допомогою прийняття законів, які надають додаткову матеріальну допомогу у зв'язку з народженням дитини, держави намагаються стимулювати народжуваність для вирішення демографічних проблем в майбутньому. Однак особливий вплив на зміни правових систем здійснює науково-технічний прогрес. Так, поява новітніх інформаційно-комунікаційних технологій гостро поставила проблему з необхідністю додаткового правового захисту приватності особи, а розробка технологій клонування або кіборгизації людини вимагає пошуку адекватних правових моделей, які б ефективно регулювали суспільні відносини у цих новітніх сферах.

Мета статті – з'ясувати основні напрямки прогнозування майбутніх змін правових систем як складової правової футурології.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теорія держави і права ставить за мету виявлення загальних закономірностей розвитку державно-правових явищ. Комплексний аналіз попереднього та поточного стану певної правової системи дозволяє розгорнути варіанти їхньої еволюції та розвитку, побудувати імовірні сценарії найближчого майбутнього правової системи, сформувати уявлення про те, якого вигляду набуде інститут або галузь права в майбутньому. Разом із тим таке прогнозування розвитку правових явищ, як сфера наукових знань все ще перебуває на початковому етапі становлення. Прогнозування розвитку правових явищ є складовою футурології права або «правової (юридичної) футурології» (Д. Фанк, Р. Саскінд, Р. Віддісон), однак не обмежується ним.

Так, Д. Фанк вказував, що не охоплюється правовою футурологією короткострокове прогнозування на основі екстраполяції нещодавньої правової історії. Так само виключаються нормативні аргументи на користь правової реформи, оформлені без посилання на альтернативні майбутні стани правової системи. Він також вважає помилковим відносити списки альтернативних шляхів і напрямки правової еволюції, але не здійснювати оцінку відносної ймовірності різних сценаріїв [1, с. 626-628].

Дослідження у сфері юридичного прогнозування мають давню традицію і в радянській юриспруденції (Ю. А. Тихомиров). В рамках цих досліджень було сформульовано загальні характеристики юридичного прогнозування, результатів такого прогнозування, вимог щодо організації самого прогнозування.

В Україні проблематику правової футурології піднімав П. М. Сухорольський [2, с. 75], однак на сьогодні українська юридична наука не приділяє цій проблемі значної уваги.

Серед останніх досліджень цієї проблематики варто відзначити колективну монографію «The Law of the Future and The Future of Law», видану в 2011 р. [3].

На відміну від правового планування, яке здійснюється в межах поточних завдань правової системи і дозволяє сформувати, наприклад, перелік нормативно-правових актів, прийняття яких потрібно для належного функціонування правової системи, футурологічні прогнози зазирають за горизонт поточних подій, намагаючись передбачити події, які відбудуться після біфуркації, спричиненої подією, що змінює плин звичайного лінійного розвитку подій.

Завдання правової футурології вимагає вийти за рамки наявних усталених шаблонів. Оскільки в рамках короткострокового прогнозування такий підхід є, як правило, виправданим, то в середньостроковій та довгостроковій перспективі потребує врахування значної кількості власне позаправових факторів.

Виклад основного матеріалу. Футурологія як сфера наукового знання розглядається як методика і спосіб прогнозування, а також вживається на позначення сфери прогностики у різних галузях суспільного життя та до сучасних концепцій розвитку людства у майбутньому.

Таким чином, футурологія права надає методику і спосіб прогнозування розвитку правової системи.

Слід зазначити, що у правовій футурології доцільно виділити декілька напрямків. Серед них можна назвати дослідження майбутнього юридичної науки, дослідження майбутнього правової системи як поняття і правових систем окремих держав зокрема. Окремий напрямок становить дослідження майбутнього права як соціального явища.

Головне завдання футурологічних прогнозів правової системи – вловити тенденції та сформулювати бачення можливого зрізу правової дійсності в певний проміжок часу.

Такі зрізи мають різну назву. Юдкін А. В. пропонує вживати термін «правова модель майбутнього», під якою розуміють-

ся «відображення стану правових норм або їхньої сукупності, взяте в певній точці часу в майбутньому» [4, с. 242-243]. Це визначення, на нашу думку, є недостатньо точним. Так, увага звертається лише на стан правових норм (їхньої сукупності), залишаючи за межами уваги спосіб та характер взаємодії правових норм. Інше зауваження стосується неможливості точно визначити певну часову точку майбутнього, в якій існуватиме дана правова модель. Швидше має йтися про певний часовий відрізок, в якому така правова структура стане можливою з урахуванням настання інших умов.

Таким чином, формулюючи правову модель майбутнього, ми намагаємося побудувати таку правову конструкцію, яка б у відповідності до основоположних принципів права дозволила забезпечити вирішення поставленого завдання.

Юдкін А. В. також вказує на такі риси правової моделі майбутнього, як суб'єктивний характер (з урахуванням творчої інтуїції автора моделі та його суб'єктивного підходу); статичний характер, що фіксує стан норми (сукупностей норм) в майбутньому; системний характер, що враховує місце норм права в системі права та системі законодавства [4, с. 242-243]. До цього слід додати таку характеристику, як новизна або евристичність запропонованої моделі.

На відміну від власне сценарного прогнозування, яке намагається враховувати різні фактори, внаслідок чого формується футуристична багатоваріантність правової дійсності, метод «правової моделі майбутнього» зосереджується на одному найважливішому факторі, який є визначальним у розвитку відповідного інституту права. Внаслідок цього формулюється правова модель майбутнього у вигляді відповідного текстового оформлення норми права (інституту права), яку пропонується запроваджувати і реалізовувати в майбутньому при настанні відповідних умов.

Юридична футурологія може розглядатися не лише як сфера наукових уявлень про майбутнє правової системи, але і як вид юридичної діяльності. Остання характеризується тим, що має дослідницький характер і базується на творчому експертному підході щодо формулювання майбутнього правової системи і її складових. Юридична футурологія може виступати і як метод, який дозволяє передбачити недоліки наявного розвитку правової системи або окремих її складових і усунути їх до того, як вони почнуть суттєво впливати на ефективність функціонування правової системи.

Роль юридичної футурології зростає в періоди правових реформ або в так звані «транзитивні» (перехідні) періоди розвитку суспільства, коли зміна низки суттєвих параметрів, факторів та елементів суспільства очікувано матиме наслідком новий стан розвитку суспільства (і відповідно новий стан розвитку правової системи). Саме за допомогою юридичної футурології можна запропонувати способи регулювання нових суспільних відносин, поява яких ще не очевидна на початку процесів суспільних змін.

Однак найбільш важливим вважаємо такий аспект юридичної футурології, як «програмування майбутнього». Він передбачає застосування певних прийомів і методів для впливу на події в майбутньому. Однак такий підхід потребує інтенсивних досліджень, оскільки він все ще не має системного характеру. Так, однією з версій того, що саме вплинуло на падіння підліткової злочинності в США у 90-х роках XX століття, вважають [5, с. 169-175] винесення Верховним судом США у 1973 р. рішення у справі Роуе проти Вейд (Roev. Wade) [6, с. 38-39], яке передбачало право жінок на проведення абортів. Варто зазначити, що в момент винесення рішення можливість такого розвитку подій навіть не передбачалася.

Розглядаючи правову футурологію в контексті прогнозування розвитку правової системи, слід розглядати правову систему з точки зору її елементного складу. Так, очевидно, доцільно розглядати прогнозування майбутнього розвитку правової системи з точки зору її ідеологічної складової (правосвідомості), нормативної (система права/система джерел права) і функціональної (правовідносини, юридична практика). Окремого дослідження потребує майбутній розвиток та трансформація юридичних інституцій.

Висновки. Таким чином, сучасне прогнозування у сфері права в Україні значною мірою носить хаотичний, безсистемний, розрізнений характер і не здійснює значного впливу на функціонування правової системи. Поглиблення знань у цій сфері та запровадження їх у юридичну практику сприятиме підвищенню ефективності функціонування правової системи та забезпечить більш швидке реагування на появу нових юридично-значимих ситуацій, конфліктів, проблем.

Така діяльність повинна включати прогнозне (випереджаюче) розроблення концепцій розвитку правової системи та юридичної науки, передбачення юридичних тенденцій та закономірностей, процесів, які характеризуються як високою, так і низькою імовірністю; передбачення потреб суспільства у сфері права; прогнозування шляхів реформування системи права / системи джерел права; прогнозування та пошук засобів підвищення ефективності правозастосування та правоінтрепретаційної діяльності.

До перспективного напрямку футурологічної діяльності у сфері права доцільно також віднести розробку методик прогнозування наслідків прийняття рішень органами влади у правовій сфері.

Література:

1. Funk D.A. Legal Futurology: The Fieldand Its Literature / David A. Funk. – Law. Libr. J. – 1980. – № 73 – P. 625-633.
2. Сухорольський П. М. Поняття і завдання футурології на сучасному етапі розвитку // Восьма відкрита наукова конференція професорсько-викладацького складу ІМФН НУ «Львівська політехніка». Тези доповідей. – Львів, 12-13 листопада 2009р. – С. 75.
3. The Law of the Future and The Future of Law. Sam Muller, Stavros Zourid is, Morly Frish man and Laura Kiste maker (editors). – Torkel Opsahl Academic E Publisher . – Oslo 2011. – 744 p.
4. Юдкин А. В. Правовая футурология: к постановке проблемы правового моделирования будущего / А. В. Юдкин // Материалы IX Региональной научной конференции молодых ученых Сибири в области гуманитарных и социальных наук (Новосибирск, 2011 г.). – Новосибирск: НГУ. – С. 241-244.
5. 5.Левитт С., Дабнер С. Фрикономика. Мнениеэкономиста диссидента о неожиданных связях между событиями и явлениями / Стивен Левитт, Стивен Дабнер. – М.: И. Д. «Вильямс», 2007. – 288 с. – С. 169-175.
6. Гольдман Р. Верховный суд США. Права и свободы граждан / Роджер Гольдман, Эва Лентовска, Станислав Франковски. – Варшава: Издательство «Бега», 1998. – С. 38-39.

Тополевский Р. Б. Правовая футурология как инструмент прогнозирования развития правовой системы

Аннотация. Статья посвящена проблеме применения концепции правовой футурологии для прогнозирования развития правовой системы.

Ключевые слова: футурология права, правовая система, юридическое прогнозирование, правовая модель будущего.

Topolevskyi R. Legal futurology as an instrument of forecasting the development of the legal system

Summary. The article deals with the problem of the concept of legal futurology of recast the development of the legal system.

Key words: legal futurology, legal system, legal forecasting, legal model of future.

УДК 342.518

Лівак П. Є.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права
Національного університету державної податкової служби України
Степанов І. О.,
аспірант
Національного університету державної податкової служби України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ЗАКЛАДІВ ТА ОРГАНІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ СТРАТЕГІЧНИХ І КОНЦЕПТУАЛЬНИХ РЕФОРМ

Анотація. У статті розглядається питання перспектив правового регулювання діяльності юридичних служб у процесі реформування системи охорони здоров'я. Пропонуються шляхи врегулювання відносин медичної галузі цивільно-правовими або господарсько-правовими нормами на засадах юридичної рівності та вільного волевиявлення.

Ключові слова: правове регулювання, юридична служба, правова робота, реформи сфери охорони здоров'я, медична галузь.

Вступ. У сучасних умовах Україна нагально потребує системного й послідовного реформування системи охорони здоров'я. Ефективність таких реформ залежатиме від їх інституційного забезпечення, зокрема, юридичного супроводу процесу реформ медичної галузі в нових умовах діяльності.

Розробці теоретико-методологічних підходів до реформ медичної галузі загалом і її первинної ланки зокрема в Україні присвячено чимало досліджень вітчизняних авторів, серед яких слід відзначити роботи В. Рудого [1], Є. Латишева [2], І. Рожкової [3] тощо. Особливу увагу проблемам реформування управління [4], фінансування [5; 6] та організації [7] первинної медико-санітарної допомоги приділено в працях А. Джафарової.

Метою статті є дослідження перспектив діяльності юридичних служб закладів охорони здоров'я в умовах стратегічних та концептуальних реформ.

Виклад основного матеріалу. Суспільні відносини в сфері охорони здоров'я на сьогодні пов'язані з функціонуванням суб'єктів, уповноважених на здійснення функцій публічного управління – органів та закладів (державних, комунальних) охорони здоров'я – та врегульовані адміністративно-правовими нормами.

У свою чергу важливість адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я обумовлена значенням громадського здоров'я як для суспільства в цілому так і для окремого громадянина.

Всілякі теоретико-методологічні зусилля, спрямовані на розроблення понятійно-категоріального підґрунтя «медичного права» як окремої галузі права, до цього часу не дали позитивного результату.

Очевидно, що реформування сфери охорони здоров'я призведе до виникнення якісно нових суспільних відносин, врегульованих відповідними правовими нормами, утворивши особливий метод або комплекс методів правового врегулювання, що буде безперечною підставою для виділення медичного права в окрему галузь права.

У той же час, реформування може піти й шляхом врегулювання існуючих відносин цивільно-правовими нормами на засадах юридичної рівності та вільного волевиявлення в умовах комерціалізації охорони здоров'я, або господарсько-правовими, що ґрунтуватимуться на добросовісній конкуренції в умовах здійснення сімейними лікарями медичної практики як суб'єктами підприємницької діяльності.

На сьогодні в Україні відновлено конструктивний діалог у суспільстві щодо реформування сфери охорони здоров'я. Так, Стратегічною дорадчою групою з питань реформування системи охорони здоров'я України, порядок й діяльність якої визначено наказом Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) від 24.07.2014 № 522 «Про організацію роботи стратегічної дорадчої групи з питань реформування системи охорони здоров'я України» було оприлюднено проект Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2025 (далі – Стратегія), що потребує активного обговорення в суспільстві. Даний проект визначає зміст, бачення, принципи, пріоритети, завдання та основні заходи для української системи охорони здоров'я протягом наступних 10 років. Авторами проекту передбачено політику визначення порядку прийняття рішень у галузі охорони здоров'я, у тому числі питань наповнення бюджетними коштами медичної галузі, надання чітких пропозицій щодо перегляду існуючих пріоритетів і конкретних дій оперативного регулювання розвитку нових складових сфери охорони здоров'я із відповідним правовим забезпеченням. (Наприклад, Стратегічний план розвитку людських ресурсів, Генеральний план розвитку лікарень, Стратегічний план розвитку паліативної допомоги, Стратегічний план розвитку громадського здоров'я) [8].

Наразі, МОЗ презентовано проект Концепції нової системи охорони здоров'я (далі – Концепція), метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування сучасної медичної галузі, реалізація яких сприятиме збереженню та зміцненню системи громадського здоров'я, пріоритетності профілактичного напряму діяльності сфери охорони здоров'я з акцентом на неінфекційні захворювання, зниження показників захворюваності, інвалідності й смертності населення, підвищення якості та доступності надання медичної допомоги, запровадженню ефективних організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, підвищенню соціальної справедливості й захисту прав громадян на охорону здоров'я [9].

Реалізація детальних планів дій з реформування системи охорони здоров'я в рамках короткострокової, середньострокової та довгострокової перспектив має відбутися шляхом підтримки якісних змін у системі первинної медико-санітарної допомоги при закупівлі додаткового обладнання, перегляду основних правил, запровадження системи стимулювання працівників за результатами роботи, запровадження інституту обов'язкового медичного страхування, створення системи професійного самоврядування (лікарі, молодші спеціалісти з медичною освітою, провізори) з наданням певних регуляторних

та управлінських функцій, удосконалення системи кадрового забезпечення, підвищення структурної ефективності сфери охорони здоров'я, інформатизації галузі, реформування МОЗ шляхом позбавлення управлінських функцій (закупівлі, управління лікарнями, обслуговування й ремонт лікарень) і ін.

Таким чином Стратегія та Концепція визначають принципи, цілі й завдання, реалізація яких має докорінно змінити діючу медичну галузь, що залежить від політичної волі та підтримки, адже вимагають змін статті 49 Конституції України, дія якої унеможливлює реформи в охороні здоров'я.

Крім того, реалізація реформ забезпечуватиметься коштом самих громадян, що не трансполюється на словосполучення «медична допомога надається безоплатно», що міститься в 49 статті Конституції України.

Конституційний суд України у своєму рішенні від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002 однозначно висловився, що положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги.

Отже, поняття медичної допомоги, умови запровадження інституту обов'язкового медичного страхування, формування й використання добровільних медичних фондів, надання медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги, на платній основі в державних і комунальних медичних закладах та їх перелік мають бути визначені законом [10].

У той же час, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини й громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (стаття 157 Конституції України).

На сьогодні значна частина реформаторських ініціатив не мають відповідного правового підґрунтя, а своєрідна революційність вказаних документів потребує значної уваги до їх змісту з боку фахівців та науковців, нагляду та моніторингу неурядових організацій на кожному етапі як обов'язкової умови ефективності проведених реформ на етапі їх формалізації.

Незалежно від того, що залишиться від викладених ідей після проходження урядових та парламентських кабінетів, громадського обговорення, їх реалізація потребуватиме потужної юридичної підтримки та забезпечення, адже полягатиме в правотворчості та правозастосуванні.

За таких умов, юридичні служби та здійснювана ними правова робота відіграватиме важливу роль у діяльності закладів охорони здоров'я, незалежно від організаційно-правової форми, в якій вони перебуватимуть.

Але низький рівень організаційного, матеріального, фінансового та кадрового забезпечення юридичних служб закладів та органів охорони здоров'я на фоні низького рівня реалізації норм діючого законодавства цими закладами та органами свідчить про нівелювання статусу юридичної служби.

Тому поняття правової роботи, визначення її сутності та вимог щодо організації потребують подальшого вивчення, зокрема, щодо особливостей правової роботи в галузі охорони здоров'я за особливих режимів.

Становлення правового регулювання діяльності юридичних служб фактично відбулося за Радянського Союзу. На початку становлення радянської влади діяльність юридичних служб законодавчо не врегульовувалася й довгий час робота юридичних служб не регламентувалася єдиним нормативним документом, або ж такі документи були недієвими.

Тільки в 1970 році ЦК КПРС та Радою Міністрів СРСР видано постанову від 23 грудня № 1025 «Про покращення правової роботи в народному господарстві», з урахуванням якої 22 червня 1972 року постановою Ради Міністрів СРСР № 467 затверджено Загальне положення про юридичний відділ (бюро), головного (старшого) юрисконсульта, юрисконсульта міністерства, відомства, виконавчого комітету Ради депутатів робітників, підприємства, організації, установи. Саме ці документи зумовили подальший розвиток адміністративно-правового врегулювання діяльності юридичних служб, адже визначили загальний порядок їх діяльності та основні завдання й компетенцію, стимулювали прийняття низки нормативних актів, спрямованих на вдосконалення діяльності юридичних служб, підвищення рівня правової роботи.

У незалежній Україні її правова система формується уже на нових засадах. Кабінет Міністрів України своєю постановою № 690 у серпні 1995 року затверджує Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, яким визначаються основні завдання та засади діяльності юридичної служби. Після низки внесених змін у 2008 році Кабінетом Міністрів України затверджується нове Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації.

Слід зазначити, що діюче законодавство України потребує вдосконалення в частині урегулювання порядку організації правової роботи та діяльності юридичних служб на державних та недержавних підприємствах, в установах, організаціях.

Аналізуючи адміністративно-правове регулювання діяльності юридичних служб органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій (далі – суб'єкти правової роботи) за діючим законодавством колишніх радянських республік (Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Республіки Молдова, Російської Федерації та України) встановлено, що після здобуття незалежності кожна пішла своїм шляхом, наслідуючи адміністративно-правовий метод регулювання радянського права.

Так, кожна з вказаних країн має відповідний нормативний акт, що становить правову основу діяльності юридичних служб[1], а правовому врегулюванню підлягає правова робота юридичних осіб тільки публічного права: органів виконавчої влади або публічного управління, державних підприємств, установ, організацій.

Проте постанова уряду Республіки Білорусь рекомендує керівникам недержавних організацій керуватися Примірним положенням про юридичну службу державної організації, а всі постанови урядів вищезазначених країн (крім України) зо-

[1] *Республіка Білорусь – постанова Ради Міністрів Республіки Білорусь від 31 грудня 2008 року № 2070 «Про деякі заходи, спрямовані на підвищення ролі й якості роботи юридичних служб» (затверджуються Типове положення про юридичну службу республіканського органу державного управління та іншої державної організації, підлеглої Уряду Республіки Білорусь, місцевого виконавчого та розпорядчого органу та Примірне положення про юридичну службу державної організації);*

Республіка Казахстан – постанова Уряду Республіки Казахстан від 09 жовтня 2006 року № 1072 «Про затвердження Типового положення про юридичні служби державних органів Республіки Казахстан»;

Республіка Молдова – постанова Уряду Республіки Молдова від 27 грудня 2002 року № 1714 «Про юридичну службу органу публічного управління» (затверджується Типове положення про юридичну службу органів публічного управління);

Російська Федерація – Указ Президента Російської Федерації від 08 травня 2001 року № 528 «Про деякі заходи зізміцнення юридичних служб державних органів», постанова Уряду Російської Федерації від 02 квітня 2002 року № 207 «Про затвердження типового положення про юридичну службу федерального органу виконавчої влади»;

Україна – постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації».

бов'язують органи виконавчої влади, публічного управління привести свої положення про юридичні служби у відповідність до певних типових положень.

Всі країни, законодавство яких досліджувалося (крім Російської Федерації), наділяють свої міністерства юстиції певними повноваженнями щодо координації роботи юридичних служб.

Так, у Республіці Білорусь Міністерство юстиції у випадку виявлення фактів порушення юридичною службою державних підприємств, установ, організацій чинного законодавства має право спрямувати керівнику організації обов'язкове для виконання подання про усунення порушень.

Міністерство юстиції Республіки Казахстан здійснює підвищення кваліфікації працівників юридичних служб органів виконавчої влади. Юридичні служби органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій України зобов'язані керуватися з питань організації та проведення правової роботи актами Міністерства юстиції України.

Міністерству юстиції Республіки Молдова доручено надавати методичну й практичну допомогу юридичним службам у питанні підготовки й погодження нормативних актів.

Таким чином, міністерства юстиції Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Республіки Молдова, як і Міністерство юстиції України, наділені повноваженнями методичного керівництва в суб'єктах правової роботи.

Закріплений відповідними нормативними актами статус юридичних служб суб'єктів правової роботи має певні загальні ознаки:

– юридична служба утворюється як самостійний структурний підрозділ, вид якого залежить від обсягу, характеру та складності правової роботи (управління, відділ, бюро, сектор, група в Республіці Білорусь; департамент, головне управління, управління, відділ у Республіці Молдова та Російській Федерації; департамент, управління, відділ, сектор в Україні);

– юридична служба підпорядковується безпосередньо керівникові суб'єкта правової роботи (крім Республіки Казахстан);

– не дозволяється покладення на юридичну службу суб'єкта правової роботи обов'язків, що виходять за межі її компетенції (в усіх республіках).

Існують деякі відмінності у визначенні головного завдання юридичних служб. Проте, на нашу думку, найбільш вдале формулювання основного завдання юридичної служби суб'єкта правової роботи закріплено в українському законодавстві – організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів суб'єктом правової роботи, його керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах.

Суттєвою перевагою законодавства Республіки Білорусь, на думку авторів, є закріплення за керівниками та працівниками юридичних служб персональної відповідальності про відповідність чинному законодавству завізованих ними проектів нормативних і інших правових актів, поданих на підпис керівнику суб'єкта правової роботи (законодавства Республіки Молдова та Російської Федерації містять тільки положення про відповідальність за візування проектів нормативних актів, а законодавство Республіки Казахстан та України взагалі не містять такого положення).

За законодавством Республіки Казахстан не дозволяється ліквідація юридичних служб органів виконавчої влади, лише у випадку реорганізації чи ліквідації цього державного органу. Крім того, з урахуванням діючої системи преміювання й наявних можливостей передбачається додаткове матеріальне стимулювання працівників юридичних служб органів виконавчої влади.

На нашу думку, вдосконалюючи адміністративно-правове поле діяльності юридичних служб суб'єктів правової роботи України, необхідно врахувати досвід Республік: Білорусії, Казахстану та Молдови.

Так, поняття «правова робота», «юридична служба» потребують нормативно-правового визначення. Основні вимоги до організації діяльності юридичних служб і їх компетенцію затвердити у типових положеннях та зобов'язати органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації дотримуватися вимог затверджених типових положень, незалежно від форм власності та організаційно-правової структури.

Вбачається за необхідне наділити Міністерство юстиції України повноваженнями з методичного керівництва правовою роботою в органах виконавчої влади, на державних та комунальних підприємствах, установах з можливістю внесення обов'язкового до виконання подання про усунення можливих порушень у цій сфері, накладення адміністративних стягнень. Вказані заходи й посилення матеріального стимулу працівників юридичних служб сприятиме посиленню правового статусу юридичної служби.

Наразі, в умовах реформування сфери охорони здоров'я варто дослідити можливість вдосконалення юридичної служби медичних закладів, яке б ґрунтувалося не тільки на засадах адміністративно-правового методу.

Так, досвід правового регулювання діяльності юридичних служб у Сполучених Штатах Америки свідчить про відсутність будь-яких адміністративних засобів впливу на такі служби.

У 60-ті роки XX століття в США була незначна кількість компаній, що мали в штаті юристів (in-house-lawyers), і більшість із них користувалися послугами адвокатських фірм. Проте з ростом вартості адвокатських послуг у 70-ті роки корпорації починають наймати власних юристів, створюючи поняття корпоративного юриста [11].

На сьогодні в США спостерігається подальше розширення повноважень корпоративних юристів і посилення ролі юридичної служби в управлінні суб'єктами господарювання, адже погодинна оплата праці адвокатів призводить до значних неконтрольованих витрат. При цьому, слід відмітити високий рівень професійної та освітньої підготовки адвокатів і корпоративних юристів Сполучених Штатів, що в значній мірі спричинено особливостями освітньої системи та умов допуску в професію.

Ніде у світі суспільство не наділило такою владою й впливом представників юридичної професії, як у Сполучених Штатах Америки, де така професія по суті окремий соціальний феномен. Утвердженню їх статусу сприяв ряд чинників, серед яких, зокрема, варто назвати:

– утвердження переконання в тому, що право – інструмент соціальних трансформацій, а правники – їх дієві учасники;

– складна правова система США, заснована на верховенстві права;

– високі вимоги до представників юридичної професії, стандарти юридичної діяльності;

– високий рівень економічного розвитку країни [12].

Чи можливі такі перспективи в Україні? Безумовно, але це потребує не тільки законодавчих змін, але й змін суспільної свідомості, політичної волі.

Враховуючи складну ситуацію, в якій перебуває на разі сфера охорони здоров'я, та перспективу непростих і, очевидно,

непопулярних у суспільстві реформ, що будуть впроваджуватися, саме адвокат як корпоративний юрист може забезпечити відповідний рівень правотворення та правозастосування.

Однак, залучити адвоката до такої роботи можливо лише за умови належної оплати його праці, оскільки робота адвокатів, які залучаються державою до надання безоплатної вторинної правової допомоги, варіюється від 2 до 15 тис. грн на місяць у залежності від складності справи.

На думку авторів, яким би шляхом не пішла реформа системи охорони здоров'я, її життєздатність і ефективність у значній мірі залежатиме від компетентної та професійної діяльності юридичної служби МОЗ, органів охорони здоров'я на місцях та медичних закладів, які, здійснюючи правову роботу, забезпечуватимуть правотворення та правозастосування.

У свою чергу, медична спільнота, якщо вона хоче бути суб'єктом реформ, а не її об'єктом, повинна вживати заходів з покращення своєї правової освіченості та правового забезпечення вже сьогодні.

Висновки. Реформа системи охорони здоров'я на сьогодні потребує правового підґрунтя, потужної юридичної підтримки та забезпечення, адже полягатиме в правотворчості та правозастосуванні.

За таких умов, юридичні служби та здійснювана ними правова робота відіграватиме важливу роль у діяльності закладів охорони здоров'я, незалежно від організаційно-правової форми, в якій вони перебуватимуть.

Аналіз правового регулювання діяльності юридичних служб свідчить про необхідність його вдосконалення на основі адміністративно-правового або цивільно-правового методу:

– дати нормативно-правове визначення поняттю «правова робота», «юридична служба»;

– основні вимоги до організації діяльності юридичних служб та їх компетенцію затвердити в типових положеннях;

– зобов'язати органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації дотримуватися вимог затверджених типових положень, незалежно від форм власності та організаційно-правової структури, дотримуватися вимог затверджених типових положень;

– розглянути можливість залучення до правового забезпечення системи охорони здоров'я адвокатів на основі цивільно-правових угод.

Література:

1. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформ системи охорони здоров'я в Україні / В.М.Рудий. – К.: Сфера, 2005. – 271 с.
2. Латишев Є.Є. Формування системи сімейної медицини в Україні [Текст]: моногр. / Є.Є.Латишев. – К.: Сфера, 2005. – 176 с.
3. Рожкова І.В. Децентралізація управління охороною здоров'я на місцевому рівні [Текст]: моногр. / І.В. Рожкова, І.М.Солоненко. – К.: Фенікс, 2008. – 160 с.
4. Джафарова Д. Управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медичної практики [Текст] / Д. Джафарова // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід. – К.: УАДУ, 2000. – С. 321-325.
5. Лехан В.М. Стратегічні підходи до фінансування медичних служб [Текст] / В.М. Лехан, Д.М. Джафарова, С.І. Биченко // Стратегічні напрями охорони здоров'я в Україні. – К.: Сфера. – 2001. – С. 80-110.
6. Лівак П.Є. Особливості бюджетного фінансування медичної галузі [Електронний ресурс] / П.Є. Лівак // Університетські наукові записки . – 2006. – № 3-4. – С. 318-325. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2006_3-4_49.pdf.
7. Лехан В.М. Структурна перебудова системи медичної допомоги як спосіб підвищення ефективності використання ресурсів охорони здоров'я [Текст] / В.М. Лехан, В.В. Загородній, Д.М. Джафарова // Стратегічні напрями охорони здоров'я в Україні. – К.: Сфера. – 2001. – С. 58-79.
8. Проект Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2025 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.healthsag.org.ua/strategiya.
9. Проект Концепції нової системи охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/docfiles/Pro_20140527_0_dod.pdf.
10. Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 // Вісник Конституційного суду України. – 2002. – , № 3. – С. 19.
11. Пугинский Б.И. Правовая работа: учебник. / Пугинский Б.И., Неверов О.Г. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. – 168 с.
12. Бігун В.С. Юридична професія та освіта. Досвід США в порівняльній перспективі: монографія / В.С. Бігун. – Київ: Видавнича організація «Юстиніан», 2006. – 272 с.

Лівак П. Є., Степанов І. О. Правовое регулирование деятельности юридических служб учреждений и органов здравоохранения в условиях стратегических и концептуальных реформ

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос перспектив правового регулирования деятельности юридических служб в процессе реформирования системы здравоохранения. Предлагаются пути урегулирования отношений медицинской отрасли гражданско-правовыми или хозяйственно-правовыми нормами на основе юридического равноправия и свободного волеизъявления.

Ключевые слова: правовое регулирование, юридическая служба, правовая работа, реформы сферы здравоохранения, медицинская отрасль.

Livak P., Stepanov I. Prospects of legal services health institutions under strategic and conceptual reform

Summary. In the article the question of prospects of the legal adjusting of activity of legal services is examined in the process ofreformation of the system of health protection. The ways of settlement of relations of medical industry are offered by civil-legal or economic-legal norms on principles of legal equality and free will.

Key words: legal adjusting, legal service, legal work, reforms of sphere of health protection, medical industry.

УДК 340

Добробог Л. М.,
кандидат історичних наук, доцент
начальник докторантури та ад'юнктури (аспірантури)
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПІДГАЛУЗЬ ПРАВА І КОМПЛЕКСНА ГАЛУЗЬ ПРАВА ЯК ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ ПРАВА: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Анотація. У статті розглядаються проблемні аспекти змісту системи права. Акцентується увага на таких елементах, як підгалузь права і комплексна галузь права. Зазначається, що питання виокремлення підгалузі права як окремого елемента системи права, а також проблема комплексної галузі права потребує комплексного дослідження.

Ключові слова: галузь права, інститут права, комплексна галузь права, норма права, підгалузь права, система права.

Постановка проблеми. Одним з ключових питань загальної теорії права є концепції розуміння права. Слід наголосити, що в жодній з них не заперечується така ознака права, як системність. Саме тому дослідження системи права є вкрай важливим для юридичної науки, воно дозволяє глибше зрозуміти сутність і призначення цього соціального явища. Актуальність вказаної теми посилюється відсутністю в юриспруденції єдиного підходу до розуміння його змісту. До того ж, з'ясування змісту поняття «система права», висвітлення елементів цієї системи має не лише наукове, а й практичне значення, оскільки дозволяє підвищити ефективність як правотворчості, так і правозастосування, а відтак досягти і мети правового регулювання – правопорядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема системи права почала активно розроблятися в 30-х роках XX століття. Значний внесок у її розроблення внесли такі радянські вчені, як: В. Алексєєв, О. Іоффе, В. Копейчиков, М. Шаргородський та ін. У сучасній юридичній науці система права є предметом вивчення таких вітчизняних науковців, як: В. Костицький, Ю. Оборотов, Н. Онищенко, О. Петришин, С. Погребняк, П. Рабінович, О. Скакун, М. Цвік та ін. Серед останніх комплексних досліджень системи права слід згадати роботу Мураховської Т. Є. «Формування нових галузей в системі права України» [1].

Водночас, не зважаючи на наявність значної кількості праць на вказану тему, питання системи права залишається актуальним, що є об'єктивним явищем, оскільки воно залежить від суспільних відносин, які постійно перебувають у динаміці, зазнають змін. У цій роботі досліджуються саме проблемні аспекти змісту системи права.

Мета дослідження – висвітлення проблемних аспектів системи права, зокрема підгалузі права і комплексної галузі права.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, до основних особливостей романо-германської правової сім'ї відносять те, що існує єдина ієрархічна система джерел права, система визнає поділ на публічне і приватне право, а також на галузі права; законодавство носить кодифікований характер.

Відомий дослідник правових систем Рене Давид вказував, що публічне право, як і приватне право, в усіх країнах романо-германської системи поділяється на одні і ті ж основні галузі: конституційне право, адміністративне право, міжнародне публічне право, кримінальне право, процесуальне право, цивільне право і торгове право, трудове право і так далі Той же збіг спостерігається і на нижчому рівні – правових інститутів і понять, у зв'язку з чим, як правило, немає ніяких труднощів при перекладі юридичних термінів з французької мови на німецьку, іспанську, італійську, голландську. грецьку або португальську [2, с. 86-89].

Таким чином, усталеним в юридичній навчальній та науковій літературі є підхід, відповідно до якого елементами системи права є: 1) норма права; 2) інститут права; 3) галузь права, а інколи виокремлюють підгалузі права [3, с. 249].

Зрозуміло, що первісним елементом системи права виступає норма права. Норма права носить загальний характер, тобто, вона не припиняє свою дію після одноразового застосування, а діє постійно і безперервно. Норма також характеризується неперсоніфікованістю – вона поширює свою дію не на індивідуально визначених, а на будь-яких осіб, які вступають або можуть вступити в правовідносини на її основі. Норми права мають формально-визначений характер і в своїй сукупності утворюють інститути та галузі права.

Інститут права – це сукупність відокремлених, взаємопов'язаних правових норм певної галузі чи підгалузі права, що регулюють певну групу однорідних суспільних відносин. Інститут права регулює окремі сторони суспільного життя і характеризується певними властивостями, а саме: регулятивністю, предметністю та галузевістю. Його головне призначення – забезпечити відносно завершене регулювання у межах своєї групи однорідних суспільних відносин.

Серед інститутів права вирізняють [4]:

1) *галузеві* (інститут громадянства, інститут спадкування), що складаються з сукупності норм однієї галузі права;

2) *міжгалузеві* (інститут юридичної відповідальності; інститут права власності), що складаються з сукупності норм різних галузей права;

3) *комплексні* (інститут права власності складається з інститутів власності українського народу, державної, приватної та комунальної власності), до складу якого входять менші за обсягом інститути.

Наведена класифікація дозволяє зробити висновок про певну непослідовність виокремлення як окремого елемента системи права підгалузі права, адже остання розуміється як складова частина галузі права, сукупність інститутів права, які регулюють певну сферу однорідних суспільних відносин. Галузь права, що складається з підгалузей права, може містити лише галузеві інститути, так як міжгалузевий інститут не може бути складовою підгалузі права. Більш логічним видається замість пустого (з нульовим обсягом) поняття «підгалузь права» використовувати загальне поняття «комплексний інститут». Так, проаналізувавши наукові дослідження в окресленій сфері, можна зробити висновок про те, що на відміну від інститутів права, підгалузь права не є обов'язковим елементом кожної галузі права. Вона утворюється лише в межах найширших за обсягом нормативного матеріалу галузей пра-

ва. Наприклад, у структурі конституційного права вирізняють такі підгалузі, як виборче, парламентське, муніципальне право; в структурі цивільного права – зобов'язальне, авторське, спадкове право; в структурі фінансового права – бюджетне та податкове право.

Галузі права, для яких характерні невеликі обсяги нормативного матеріалу, не мають у своєму складі підгалузей права (процесуальні галузі права). В той же час, за певних умов, а саме: об'єктивної потреби у регулюванні суспільних відносин, підгалузь може набути характеру самостійної галузі права. Так, наприклад, із галузі цивільного права виокремилось сімейне право.

Базовим же структурним елементом системи права є галузь права. На думку Ю. Задорожного, структурним елементом системи всіх без винятку держав континентальної правової сім'ї є галузь права. Саме галузева класифікація права є тією важливою ознакою континентальної системи права, яка надає їй специфічних, тобто відмінних від інших правових систем світу, характерних ознак [5, с. 10-11].

С. С. Алексєєв вказував, що галузі права – це найбільш значні, центральні ланки структури права. Вони охоплюють основні, якісно особливі види суспільних відносин, які по своєму глибинному економічному, соціально-політичному змісту вимагають відособленого, юридично своєрідного регулювання. Відповідно до цього для галузей права характерним є те, що вони забезпечують специфічні юридичні режими правового регулювання [6, с. 244-245]. При цьому, як вказує автор, хоча ступінь специфіки галузевих режимів може бути різним (вони можуть бути генеральними, видовими, спеціальними), кожна галузь права з юридичного боку виділяється в правовій системі саме таким режимом регулювання. Галузевий режим в межах відповідної сфери правової дійсності пронизує всі частинки правової тканини, весь комплекс властивого даній спільності норм юридичного інструментарію.

На сьогодні майже класичним можна вважати таке визначення галузі права: галузь права – це сукупність норм права, які регулюють певну якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічними методами правового регулювання.

Одразу слід зауважити, що на сьогодні у вітчизняній юриспруденції достатньо очевидна ситуація невизначеності в підході до системи національного права. Доволі часто робляться спроби виокремлення нових галузей права, обґрунтування галузевого статусу того або іншого правового інституту. Вкажемо тут на міграційне право, податкове право, страхове право та ін.

Аналізуючи таку ситуацію, але в аспекті системи права Російської Федерації, А. О. Головіна запитує, наскільки виправдане таке «розмивання» системи права і чи не приведуть спостережувані процеси до стирання грані між галуззю права та інститутом права, підгалуззю права? Чи не втрачений в даний час надійний орієнтир для галузевих юридичних наук при вирішенні питань про місце тієї або іншої галузі права в системі російського права? [7, с. 3].

У 1937 р. В. К. Райхер в роботі «Суспільно-історичні типи страхування» вперше висловив ідею про наявність основних і комплексних галузей права. На думку автора, природа комплексної галузі відрізняється від природи звичайних галузей. Першим властиві такі ознаки: наявність достатньої кількості норм права; застосування норм права лише у певній сфері; велике політичне, господарське та інше значення цих норм права [8, с. 196]. В 1957 р. погляд цього науковця був підтриманий Ю. К. Толстим, який виступив з твердженням, що комплексні галузі права, на відміну від основних, ніякого місця в системі права не займають, а їм відводиться лише умовне місце залежно від цілей систематизації при систематиці норм.

У 1961 році ідея існування комплексних галузей права спочатку була підтримана також О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородським, які вважали її позитивною з погляду практичного застосування для систематики чинного законодавства.

Г. П. Курдюк: зазначає: «Еволюційні процеси, що відбуваються в суспільстві, кардинально змінили всі без виключення галузі права, трансформували відношення до приватного і публічного в праві. В умовах сучасності ми все частіше спостерігаємо процеси проникнення елементів публічного права у галузі приватного права і, навпаки, елементів приватного права у галузі публічного права» [9, с. 18].

Б. М. Дронів акцентує увагу на тому, що взаємовплив приватного і публічного права в сучасних умовах знаходить свій прояв у виникненні галузей права, які мають змішану (комплексну) природу. Особливості врегульованих ними суспільних відносин вимагають комбінування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання задля належної реалізації й захисту приватних і публічних інтересів. Виникнення змішаних галузей права є закономірним наслідком розвитку права, тих конвергентних процесів, що відбуваються в системі права на сучасному етапі історичного розвитку людства [10, с. 217].

С. С. Алексєєв виокремлює профілюючі (фундаментальні) галузі, комплекс яких залишається незмінно непорушним, стійким, стабільним, якою б не була складною, багатоелементною за своєю структурою розвинута правова система. Це – державне право, адміністративне право, цивільне право, кримінальне право, а також процесуальні галузі.

Ці галузі: 1) вичерпно концентрують генеральні юридичні режими, групові методи правового регулювання; 2) відрізняються юридичною «чистотою», яскравою контрастністю, юридичною несумісністю і тим самим унеможливлюють взаємне субсидіарне застосування норм, що складають ці галузі; 3) юридично первинні, тобто, містять початковий правовий матеріал, який потім так чи інакше використовується при формуванні правових режимів інших галузей і внаслідок цього виступають як заголовні підрозділи цілих груп, сімей галузей права, наприклад, цивільне право – заголовний підрозділ сім'ї галузей цивілістичного профілю; 4) у своїй сукупності, як і належить ядру цілісної системи, мають стрункість, закінчену архітектоніку, поєднані чіткими закономірними залежностями, ієрархічними зв'язками [6, с. 247-248]. Вони утворюють з юридичного боку провідну частину розвиненої правової системи, її ядро. Відповідно до профілюючих галузей формуються і функціонують на основі власних видів суспільних відносин інші основні галузі – трудове право, земельне право, сімейне право, фінансове право, право соціального забезпечення. Окремою групою вказуються комплексні галузі права, для яких характерне поєднання інститутів різних галузей права – господарське право, сільськогосподарське право, морське право і природоохоронне право.

А. О. Головіна, розвиваючи одну з вказаних ознак фундаментальних галузей, названу третьою, пропонує виокремлювати материнські та дочірні галузі права. При цьому під «материнською» галуззю права пропонується розуміти галузь російського права, в межах якої історично виникло і розвивалося те або інше правове утворення (інститут права, підгалузь права), що претендує на статус самостійної галузі права або, що вже виділилося в таку. Відповідно, «дочірня» галузь права – це галузь права, норми якої спочатку формувалися і розвивалися в межах «материнської» галузі права, і з якої вона виділилася згодом в ході закономірного історичного розвитку [7, с. 11].

До цього часу нечисленні прибічники комплексних галузей права не можуть переконливо обґрунтувати причини їх існування та розкрити їхню природу. Становлення і розвиток комплексних галузей в системі національного права відбувається

скоріше всупереч, аніж завдяки теоретичним зусиллям правознавців. Своїм існуванням комплексні галузі зобов'язані лише об'єктивним тенденціям у розвитку системи права.

Комплексна галузь права як елемент системи права, що об'єктивно складається, є сукупністю правових норм, регулюючих як публічно-правові, так і приватноправові відносини, які неможливо регламентувати однією галуззю права.

Комплексна галузь права, регулюючи особливу змішану групу суспільних відносин, є структурним елементом системи права. Згодом комплексна галузь права може бути перетворена в галузь права, регулюючу однорідну групу публічно-правових або приватноправових відносин. Разом з тим, слід враховувати, що зміни, які відбуваються в системі права, безумовно, відбиваються на положеннях відповідної національної правової системи.

Висновки. Таким чином, традиційно серед елементів системи права виокремлюють норми, інститути і галузі права. Питання ж про виокремлення підгалузі права як окремого елемента системи права потребує комплексного дослідження та додаткової аргументації. Проблема комплексної галузі права, зважаючи на постійний розвиток суспільних відносин, появу нових галузей законодавства, є актуальною і до сьогодні та потребує комплексного дослідження. Методологію комплексної галузі, складає система основних методів правового регулювання: імперативний і диспозитивний методи. Проте є необхідність у формуванні спеціального методу регулювання, який би поширював свою дію на всі комплексні правові галузі. Основне призначення даного комплексного методу – встановлення збалансованої дії на публічно-правові і приватноправові інтереси.

Література:

1. Мураховська Т. Є. Формування нових галузей в системі права України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т. Є. Мураховська; Харк. нац. ун-твнутр. справ. – Х., 2011. – 19 с.
2. Рене Давид. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В. А. Тумианова. – М.: Прогресс, 1988. – 196 с.
3. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. О. В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
4. Цвік М. В. Інститут права // Юридична енциклопедія / За ред. Ю. С. Шемшученко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cyclop.com.ua/content/view/1107/58/1/1/.
5. Задорожний Ю. А. Римське право – доктринальна першооснова права та юридичної науки в країнах романо-германської правової сім'ї та в Україні: автореф. дис. к. ю. н.: 12.00.01 / Ю. А. Задорожний; КНУВС. – К., 2008. – 18 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-х т. – Т. I. / С. С. Алексеев– М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с.
7. Головина А. А. Критерии образования самостоятельных отраслей в системе российского права: автореф. дис. к. ю. н.: 12.00.01 / А. А. Головина. –М., 2012. – 34 с.
8. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер. – М.-Л., 1947. – 282 с.
9. Курдюк Г. П. Историко-правовые предпосылки современного представления системы российского права / Г. П. Курдюк // Общество и право. – 2009. – № 4. – С. 16-21.
10. Дронів Б. М. Змішані галузі як результат взаємовпливу приватного і публічного права / Б. М. Дронів // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 213-218.

Добробог Л. М. Подотрасль права и комплексная отрасль права как элементы системы права: проблемные аспекты

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные аспекты содержания системы права. Акцентируется внимание на таких элементах, как подотрасль права и комплексная отрасль права. Отмечается, что вопрос выделения подотрасли права как отдельного элемента системы права, а также проблема комплексной отрасли права требует комплексного исследования.

Ключевые слова: отрасль права, институт права, комплексная отрасль права, норма права, подотрасль права, система права.

Dobrobog L. Subsection of law and complex branch of law as elements of the system of law: problematic aspects

Summary. The article deals with the problematic aspects of the content of the system of law. Attention is focused on such elements as the subsection law and complex branch of law. It is noted that the issue of distingue is hinge of the subsection of law as a separate element of the system of law and the problem of the complex branch of law require comprehend save study.

Key words: branch of law, institute of law, comprehensive branch of law, norm of law, subsection of law, system of law.

УДК 341.218

Скоморовський В. Б.,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Івано-Франківського університету права імені
Короля Данила Галицького

СУБ'ЄКТИВНИЙ ФАКТОР У ПРОЦЕСАХ СТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ СРСР

Анотація. У статті аналізується вплив суб'єктивного фактора на процеси юридичного оформлення та ліквідації радянської союзної держави. Розкриваються підходи до вирішення питань державного будівництва в Радянському Союзі. Простежується зміст дискусій і суперечок у партії, зокрема щодо принципів розвитку СРСР на початковому та завершальному етапі існування союзної держави.

Ключові слова: вище партійне керівництво, радянські республіки, партія, СРСР, союзна держава.

Постановка проблеми. Окремі питання створення та розпаду Союзу Радянських Соціалістичних Республік на сьогодні досить детально розроблено в сучасній історико-правовій науці. Правовою основою співіснування радянських республік визначено систему договорів у різних сферах їх життєдіяльності. Однак підходи до створення та розвитку радянської держави серед вищого партійного керівництва часто не були однакові, що часто зумовлювало певну різновекторність у принципах радянського будівництва.

Із цієї проблематики ґрунтовними дослідженнями відзначаються М. Геллер, В. Гончаров, В. Горєв, В. Донченко, Д. Златопольський, О. Карімов, Д. Маслов, С. Степанов та інші. Однак наразі практично відсутні комплексні узагальнюючі дослідження, що відображали б повну й об'єктивну картину впливу суб'єктивного фактора на розвиток радянської союзної держави.

Метою статті є аналіз поглядів і практичної діяльності вищого партійного керівництва щодо розвитку радянської державності в СРСР.

Виклад основного матеріалу дослідження. У перші роки існування союзної держави серед вищого партійно-державного керівництва не спостерігалось єдності щодо ключових питань її розвитку. Перші ознаки протистояння в підходах до радянського державного будівництва почали з'являтися ще з 1921 р. Мова йде про співпрацю В. Леніна з Л. Троцьким, прямим опонентом Й. Сталіна з питань становлення радянської державності [1, с. 170]. Зауважимо, що в особі В. Леніна поєднувалися функції вищого державного керівництва (він був Головою Ради Народних Комісарів і Ради Праці й Оборони) і вищого партійного керівництва (він був фактичним лідером Центрального Комітету (далі – ЦК). Однак в останні місяці 1921 р. В. Ленін змушений був відмовитися від розгляду поточних справ у Політбюро, доручивши це Л. Каменєву. Частина обов'язків із керівництва Радою Праці й Оборони та Радою Народних Комісарів була покладена на призначених заступників В. Леніна – Л. Каменєва, О. Рикова та А. Цюрупу.

Одним із питань, де проявили себе В. Леніна і Й. Сталіна, стало питання про «автономізацію». На Пленумі ЦК без участі В. Леніна і Л. Троцького був схвалений план вступу самостійних радянських республік (України, Білорусії та Закавказької федерації) до РРФСР на правах тільки автономних республік. У цьому В. Ленін побачив прояв великоруського шовінізму, утиск прав самостійних радянських республік. Принципи власного підходу до розуміння соціалістичної федерації В. Ленін детально виклав у перші роки після революції. Вони полягали в об'єднанні республік за національно-територіальним принципом, добровільність об'єднання та рівноправність республік, демократичний централізм у державному управлінні [2, с. 10].

У другій половині жовтня В. Ленін вступає в дебати з Л. Каменєвим, О. Риковим, А. Цюрупою з приводу діяльності провідних партійних і державних діячів. Зокрема, посилилося негативне ставлення з боку В. Леніна до Й. Сталіна. У письмових зверненнях до Й. Сталіна В. Ленін називає його не генеральним секретарем, а просто «секретарем», фіксує випадки розбіжностей у ключових державних питаннях.

У всіх поточних справах, великих і дрібних суперечках ітаконфліктах, у публічних виступах В. Леніна простежується питання про зміцнення і розвиток радянської держави, про збереження її стабільності. Він розробив фактично принципи радянської соціалістичної федеративної держави, які в подальшому радянські юристи-науковці сформулювали таким чином:

1) об'єднання у федерацію національних держав, створених у результаті вільного самовизначення націй;

2) добровільності входження до федерації радянських республік;

3) рівноправності суб'єктів федерації;

4) демократичного централізму як організаційної основи радянської федерації [3, с. 5].

Після смерті В. Леніна Й. Сталін отримав перемогу в боротьбі за лідерство в партії. Він не тільки завоював владу, але й добився широкого визнання як вождя більшовизму. Нейтралізувавши ліву та праву опозицію, він став одноосібним державним лідером. Й. Сталін переміг свого найголовнішого суперника Л. Троцького не тільки тому, що вміло користувався важелями влади, але й тому, що зумів встановити політичне взаєморозуміння із членами партії, висуваючи положення, які були зрозумілі як новому поколінню більшовицьких керівників, так і багатьом старим партійцям із революційнім стажем [4, с. 195]. Як наслідок, до кінця 1920-х років Й. Сталін був на чолі партії та комуністичного руху, які в цілому признали його своїм вождем.

До кінця 1929 р. Й. Сталін уже міг в основному визначати політичний курс відповідно до своїх потребам. Про це свідчить, зокрема, його роль у запровадженні плану колективізації сільського господарства [5, с. 364]. Й. Сталін домігся того, що план передбачав зміни, здійснювані більш прискореними темпами в порівнянні з тими, за які виступали у своїй більшості інші керівники партії. Згодом Й. Сталін продемонстрував здатність пригнічувати обурення та спротив у партії в тих випадках, коли його політика призводила до небажаних результатів. Так він перетворився на диктатора в повному розумінні цього слова і в традиційному його розумінні. На думку деяких учених, із

цього моменту Й. Сталін, «використовуючи «безмежну владу», розколов не тільки партію, але й все радянське суспільство, зануривши народи СРСР в умови тоталітаризму» [6, с. 113]. Це стало можливим частково завдяки тому, що, перебуваючи на посту генсека, він зосередив у своїх руках величезну владу, а часто й унаслідок того, що структура ролі лідера не була чітко визначена та не регламентувалася в організаційному плані. Така ситуація призвела до порушення законності, знищення принципів і моралі, тотальної узурпації влади сталінським оточенням, що в комплексі суттєво деформувало суспільні відносини в країні, проігнорувало реалізацію ленінських принципів розвитку держави [7, с. 18].

Після смерті Й. Сталіна за зовнішніми проявами єдності та ефективності керівництва, які демонстрували послідовники, ховалася напружена політична боротьба. Нове керівництво приступило до роботи, не зробивши жодної програмної заяви. Величезні внутрішні та міжнародні труднощі змушували їх зберігати єдність, але водночас було дуже багато факторів, що їх розділяли. Й. Сталін завжди перешкоджав виникненню дружньої близькості між своїми співробітниками, остерігаючись, що ці відносини можуть перерости в політичну коаліцію.

Фактично склалась ситуація, коли троє державних діячів почали претендувати на лідерство: Г. Маленков, Л. Берія, М. Хрущов. Усі вони були наближеними до Й. Сталіна, користувались його особливою увагою, однак, як зауважив Н. Мухітдінов, жоден із них не мав необхідних можливостей (як суб'єктивних, так і об'єктивних), щоб зразу ж замінити Й. Сталіна [8, с. 103]. Між ними розпочинається боротьба за владу, боротьбу в якій здобув М. Хрущов.

Під керівництвом М. Хрущова Секретаріат ЦК партії перетворився на дієвий центр. З 1954 р. в Москві та на периферії було скликано низку нарад керівників та фахівців, на яких обговорювалися передусім проблеми сільського господарства, а потім й інших основних галузей народного господарства.

Нові керівники створили комісію з розслідування всіх сталінських репресій починаючи з 1930-х рр. У цей момент нове керівництво, яке зробило повернення до «соціалістичної законності» одним із програмних зобов'язань, виявилося вимушеним взяти глобальне рішення про наслідки свавілля, яке ще тяжіло над країною. Ця тема хвилювала всіх не тільки тому, що із цим минулим було пов'язане все політичне життя кожного вищого радянського керівника, але й тому, що неминуче затьмарювало декілька десятиліть історії СРСР [9, с. 14–15]. У такій атмосфері відкрився XX з'їзд партії. Рішення про його скликання прийняв Пленум ЦК у липні 1955 р. Було визначено два головних доповідача: М. Хрущова зі звітною доповіддю та М. Булганін – про перспективи нової п'ятирічки.

Розвінчання міфу про Й. Сталіна підсилило прагнення повернутися до ленінських ідей функціонування держави. Керівники партії прагнули знайти в роботах В. Леніна відповідь на проблеми постсталінського розвитку СРСР. М. Хрущов намагався відшукати в них теоретичне обґрунтування своїх реформ. Однак у СРСР 1956 р. звернення до В. Леніна мало й інший сенс. Читання невиданих і забутих робіт уперше привело багатьох радянських учених до думки про те, що сталінізм насправді не вичерпує все різноманіття соціалістичної думки та більшовицької моделі радянського будівництва.

Через півтора року після відсторонення М. Хрущова від влади відбувся XXIII з'їзд КПРС, перший брежнєвський з'їзд партії. Він за контрастом із попереднім з'їздом партії відрізнявся мінімальним оновленням правлячої верхівки. Незначні зміни будуть характеризувати також і чергові з'їзди партії, що будуть проводитись у період Л. Брежнєва.

Нововведення в політичному житті в «брежнєвські роки» не оминули комуністичної партії, що уособлювала не тільки порядок керівництва країною, але також головний, хоча тепер уже й не єдиний, центр політичної діяльності.

Лінія Л. Брежнєва на початковому етапі була поза дискусій. Коли в 1969 р. він почав публічно критикувати стан справ в економіці, що знаходиться в компетенції О. Косигіна, ця критика ще викликала протести з боку деяких його колег по Політбюро. Проте Л. Брежнєв зумів показати, що заручився підтримкою військового керівництва, і протистояння, яке залишилось відомим тільки вузькому колу осіб, він здатний вирішити на свою користь.

Таким чином, на початку 1970-х рр. становище Л. Брежнєва на вершині влади стало ще більш стійким. Він узяв на себе керівництво й зовнішньою політикою. У 1971 р. XXIV з'їзд КПРС засвідчив його абсолютне переважання в межах колегіального керівництва. Однак при ньому колективні органи влади зберігали не тільки формальне значення. Насамперед це стосувалося Політбюро ЦК КПРС, яке в роки правління Л. Брежнєва збиралося регулярно, зокрема щочетверга. Змінюється, проте, і сам вигляд Політбюро. Зміна стає помітною в 1973 р., коли в цей обмежений за своїм складом орган (після XXIV з'їзду партії – 15 членів і 6 кандидатів у члени Політбюро) були введені глави трьох міністерств: закордонних справ, оборони і КДБ (А. Громико, А. Гречко та Ю. Андропов) [10, с. 46]. Траплялося й раніше, що глави цих установ входили в Політбюро, але тільки як партійні діячі, а не за посадовими обов'язками. Цього разу процедура була зворотною: усі вони були висунуті саме як глави найважливіших установ держави, у межах яких кожен із них і відзначився. Зауважимо, що Політбюро все більше перетворюється на державний орган.

У брежнєвський період робилися спроби вдосконалення законодавства та його кодифікації. Однак їх аналіз дозволяє засвідчити, що в питаннях взаємовідносин держави та суспільства не було нічого нового порівняно зі сталінськими концепціями [11, с. 139]. Безперечно, сталінський підхід у цьому питанні часто обертався простим і неприкритим деспотичним свавіллям у практичній діяльності уряду: із законами сталінізм практично не рахувався. Тому спроба «легалізувати» сталінізм відкривала шлях виникнення нових протиріч. Так, для придушення вільної думки владі довелося піти на жорсткість існуючих законів або на введення в них статей, що допускають їх дуже двояке та широке тлумачення.

Кульмінаційним моментом цього суперечливого процесу стало прийняття в 1977 р. нової конституції. «Брежнєвський текст» більш широко й більш докладно відтворював колишні принципи Конституції 1936 р. часів Й. Сталіна, яка залишалася в силі, однак норми якої в той час практично не виконувались. Згідно з Конституцією (ст. 3) організація та діяльність радянської держави будувалися відповідно до принципу демократичного централізму. Специфічною формою його застосування став принцип соціалістичного федералізму [12, с. 72–73].

Одним із найбільш впливових членів колегіального керівництва став Ю. Андропов. Єдиною лінією поведінки, яка відносно чітко проявилася в його управлінні, було прагнення відновити в країні порядок і дисципліну. Це забезпечило йому деякий авторитет і навіть популярність. Саме він почав боротьбу з корупцією, дійшовши в найбільш гучних випадках до судових процесів щодо друзів і родичів Л. Брежнєва. Після багатьох років брежнєвської стабільності Ю. Андропов провів перше суттєве оновлення кадрів середнього рівня як у центрі, так і на місцях [13, с. 86–87]. Фактично він не здійснив ключових політичних змін.

Роль другого секретаря в «колегіальному управлінні» виконував К. Черненко – чиновник, який зробив кар'єру за часів Л. Брежнєва. Його правління тривало трохи більше року. Він не відзначився як прихильник нововведень, ініціатива яких проявилася в попередні місяці.

Рік правління К. Черненко характеризували два факти. Перший – відчуття безвиході, яке охопило не лише країну, її інтелектуальні кола, але також і керівний апарат, зокрема, його бездіяльності перед наступаючою кризою. Другим помітним фактом були маневри з підготовки наступника. У момент обрання К. Черненко другим секретарем практично став М. Горбачов, що вже відводило йому важливу роль. Проте багато хто з колег М. Горбачова ніяк не хотіли бачити його на чолі країни, тому весь рік за лаштунками розроблялися операції з його зміщення. Розробки велися наполегливо. Щоправда, сам К. Черненко, який здавна звик до суворого дотримання ієрархії, не допустив, щоб вони переступили визначену межу.

Керівництво, здійснюване М. Горбачовим, відразу ж дало про себе знати рішучою зміною стилю управління. На квітневому Пленумі Центрального Комітету партії (12 березня 1985 р.) секретар запропонував «прискорити» розвиток радянського суспільства, використовуючи нові методи. На переконання вченого Д. Маслова, радянська система на 1985 р. ще не вичерпала себе, однак прослідковувались певні застойні явища, які потребували її реформування. Саме тому горбачовське керівництво оголосило метою реформ не ліквідацію, а її зміни на основі «демократичного соціалізму» [14, с. 11]. У внутрішньому житті країни були скасовані звичні для попередніх керівників атрибути: зникли портрети, самовихваляння, нагородження. Уже перші його поїздки країною показали, що як керівник він не обмежувався формальним спілкуванням, але любив зануритися в натовп, розмовляти з людьми, запитувати їхню думку, відповідати на питання, полемізувати.

Зміна стилю поведінки йшла паралельно з першими кадровими змінами. На момент обрання М. Горбачов був ще оточений керівниками попереднього покоління, однак він відразу ж став шукати нових людей на головні пости [15, с. 54–55]. Зокрема, до Москви був переведений секретар Свердловського обкому партії Б. Єльцин, який невдовзі став секретарем партійної організації столиці [16, с. 111].

Серед інших реформ М. Горбачова потрібно акцентувати на скасуванні статті 6 Конституції, яка ще в Основному Законі 1936 р., а ще в більш категоричній формі в «брежнєвській» Конституції 1977 р. затверджує «керівну роль» комуністичної партії в усіх радянських структурах [17, с. 75]. Відповідна конституційна поправка була прийнята в лютому 1990 р. З відміною статті 6 КПРС ставала політичною партією і вже більше не залишалася першою серед основних держструктур, що створювало проблеми для функціонування та діяльності всіх інших державних органів, починаючи з армії. Усі вони раніше були підпорядковані КПРС. Дедалі глибше М. Горбачовим пропагується теза про відкритість партії та її служіння народу [18, с. 91].

Після виборів і скасування статті 6 почався перегляд Конституції. Як тільки була обмежена роль КПРС, виникла необхідність перегляду всього устрою радянської держави. Депутати хотіли отримати право обговорення та схвалення складу керівників кожного міністерства окремо. У М. Горбачова та його колег визріла ідея президентської республіки [19, с. 18].

Спочатку він обійняв посаду голови З'їзду народних депутатів. Проте після скасування статті 6 було вирішено утворити інститут президентства в СРСР, де президент є главою радянської держави. У березні 1990 р. З'їзд народних депутатів обрав М. Горбачова на цей пост [20, с. 104].

Проте створити міцний інститут президентства було неможливо. Утворена президентська Рада, куди М. Горбачов спробував ввести керівників головних міністерств, деяких своїх співробітників й окремих діячів культури, безпосередньо політичної роботою не займалася. Хтось позиціонував цей орган як «державне Політбюро». Однак і ця структура виявилася недієвою. Слабка юридична конституційна культура країни завадила б ефективній роботі нових державних інститутів і в більш спокійні періоди.

Восени 1990 р., щоб протистояти кризі, М. Горбачов домагається особливих повноважень. Однак у нього не виявилося важелів, щоб їх реалізувати. Усі органи або відомства, які повинні були виконувати розпорядження, перебували в стані політичної боротьби в КПРС, у парламенті, між двома урядами, зокрема Росії та СРСР, між республіками та всередині них. Жоден Пленум оновленого в липні 1990 р. Центрального Комітету партії, жодне засідання російського й радянського парламентів не минало без запеклих сутичок чи особистих випадів. М. Горбачов був змушений розпустити також КПРС. Він сподівався трансформувати КПРС на політичну партію, здатну конкурувати з іншими силами.

Ситуація ускладнилась тим, що 8 грудня 1991 р. у Біловезькій пущі Б. Єльцин, Л. Кравчук і С. Шушкевич оголосили про ліквідацію Радянського Союзу та створення Співдружності Незалежних Держав.

Певний час М. Горбачов ще намагався спрямувати події в рамки конституційної процедури через референдуми або скликання надзвичайного з'їзду депутатів СРСР, проте ніхто на його вимоги і заклики не відгукнувся [21, с. 254]. 25 грудня М. Горбачов мав залишити посаду президента держави, якої більше не існувало, і він зачитав заяву про свою відставку.

Висновки. Питання функціонування радянської держави часто ставали об'єктом дискусій серед партійного керівництва. Поступово це призводить до того, що державна влада зосереджується в руках чиновників партійно-державного апарату, особливо у вузького кола перших керівників, які часто були нездатними до здійснення глибоких змін у політичній системі, а іноді й не усвідомлювали їх необхідність. Результатом цього стає бюрократизація управлінського апарату, недемократичні способи прийняття рішень і втілення їх у життя, постійні порушення соціалістичної законності тими, хто мав її забезпечувати, відсутність гласності з ключових питань розвитку країни, зниження довіри до функціонування традиційних політичних інститутів. У результаті ці та інші фактори й призвели до краху радянської державної системи.

Література:

1. Геллер М. История России 1917–1995 гг. : в 4 т. / М. Геллер, А. Некрич. – М. : Издательство «МИК» ; Издательство «Агар», 1996– . – Т. 1 : Утопия у власти. Социализм в одной стране. – 1996. – 500 с.
2. Златопольский Д.Л. Ленинская национальная политика и дальнейшее расширение прав союзных республик / Д.Л. Златопольский. – М. : Знание, 1957. – 40 с.
3. Каримов А.М. Ленинские принципы социалистического федерализма в Конституции СССР и практике советского национально-государственного строительства / А. М. Каримов // Актуальные вопросы советского права (теория и практика). – Казань : Изд-во Казанского университета, 1985. – С. 5–7.
4. Геллер М. История России 1917–1995 гг. : в 4 т. / М. Геллер, А. Некрич. – М. : Издательство «МИК» ; Издательство «Агар», 1996– . – Т. 1 : Утопия у власти. Социализм в одной стране. – 1996. – 500 с.
5. Страницы истории КПСС: Факты. Проблемы. Уроки / сост.: В.Г. Горев, В.Н. Донченко, С.А. Степанов ; под ред. В.И. Купцова. – М. : Высш. шк., 1988. – 707 с.
6. Гончаров В.Н. Россия, Ленин и современный мир / В.Н. Гончаров, В.Н. Филиппов. – Барнаул : б.в., 1996. – 464 с.

7. Злобин Н.В. Пути перестройки: опыт и современность / Н.В. Злобин. – М. : Высшая школа, 1989. – 191 с.
8. Мухитдинов Н.А. Река времени (от Сталина до Горбачева) / Н.А. Мухитдинов. – М. : Русти-Рости, 1995. – 656 с.
9. Наумов Л. Сталин и НКВД / Л. Наумов. – М. : Яуза ; Эксмо, 2007. – 544 с.
10. Политбюро, Оргбюро, Секретариат ЦК РКП(б) – ВКП(б) – КПСС : [справочник]. – М. : Политиздат, 1990. – 271 с.
11. Капелюшний В.П. Історія держави і права України : [навч. посіб. в схемах, таблицях і визначеннях основних термінів] / В.П. Капелюшний, С.В. Кудін. – К. : Орлан, 2001. – 224 с.
12. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / С.В. Поленина. – М. : Наука, 1979. – 205 с.
13. Кауль Т.Н. От Сталина до Горбачева и далее / Т.Н. Кауль. – М. : Прогресс, 1991. – 224 с.
14. Маслов Д.В. Нарастание кризиса советской партийно-государственной системы (1985–1991 гг.) : дис. ... канд. ист. наук / Д.В. Маслов – М., 2000. – 24 с.
15. Беджанян Р.М. Деятельность КПСС на начальном этапе перестройки: социально-экономический и идеологический аспекты / Р.М. Беджанян. – Львов : Из-во при Львовском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1988. – 168 с.
16. Кауль Т.Н. От Сталина до Горбачева и далее / Т.Н. Кауль. – М. : Прогресс, 1991. – 224 с.
17. Шамба Т.М. Советская демократия и правопорядок / Т.М. Шамба. – М. : Мысль, 1985. – 160 с.
18. Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему / Б.Н. Ельцин. – М. : Советско-британская творческая ассоциация «Огонек» – «Вариант», 1990. – 110 с.
19. Маслов Д.В. Нарастание кризиса советской партийно-государственной системы (1985–1991 гг.) : дис. ... канд. ист. наук / Д.В. Маслов – М., 2000. – 24 с.
20. Кузнецов Е.Л. Из истории создания института президента СССР / Е.Л. Кузнецов // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 95–104.
21. Боффа Д. От СССР к России. История неоконченного кризиса. 1964–1994 гг. / Д. Боффа. – М. : Международные отношения, 1996. – 320 с.

Скоморовський В. Б. Субъективный фактор в процессах создания и ликвидации СССР

Аннотация. В статье анализируется влияние субъективного фактора на процессы юридического оформления и ликвидации советского союзного государства. Раскрываются подходы к решению вопросов государственного строительства в Советском Союзе. Прослеживается содержание дискуссий и споров в партии, в частности относительно принципов развития СССР на начальном и заключительном этапе существования союзного государства.

Ключевые слова: высшее партийное руководство, советские республики, партия, СССР, союзное государство.

Skomorovskyi V. The subjective factor in the processes of creation and dissolution of the USSR

Summary. The article analyzes the influence of the subjective factor on the processes of legal registration and the liquidation of the Soviet Union. The approaches to the solving of the issue of state– building in the Soviet Union are revealed. The content of the discussions and disputes in the party is traced on the example of the relationship between the leading party and governmental officials, in particular connected with the principles of development of the USSR on the initial and final stage of the existence of the Union state.

Key words: higher party leadership, Soviet Republic, party of the USSR, Union state.

УДК 340.12

Орлов С. Ф.,
кандидат філософських наук, доцент,
професор кафедри філософії та політології
Львівського державного університету внутрішніх справ

ВПЛИВ НЕОБХІДНОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ СВІТОГЛЯДУ ЮРИСТА

Анотація. У статті у межах філософсько-правового дослідження проводиться аналіз впливу необхідної інформації на формування світогляду юриста. З'ясовується, що в сьогоднішніх умовах на юриста виливаються потоки соціально-правової інформації, які ставлять його в рамки значущості володіння сучасними інформаційними технологіями, зокрема такими, як довідкові правові системи, програмні засоби захисту інформації, мережа Інтернет тощо. У ході вивчення впливу інформації на особистість, суспільство, державу, право – встановлюється, що саме реалізація права громадян на доступ до інформації забезпечує не тільки формальну, а й реальну участь громадян у житті держави.

Ключові слова: інформація, юрист, громадянське суспільство, правова держава, філософія права.

Постановка проблеми. У сьогоднішніх умовах розвитку інформаційного суспільства, інформацію найдоцільніше трактувати крізь призму категорії «зміст зовнішнього світу», беручи до уваги її пов'язаність безпосередньо з людиною, мисленням і процесом пристосування людини до зовнішнього світу. Більше того сформоване інформаційне суспільство об'єднує навколо себе осіб із різних держав оминаючи географічно-політичні, соціокультурні та релігійні кордони. Фактично проінформований громадянин, під впливом необхідної інформації, формується не лише як особистість, а й, водночас, формує свою правосвідомість. Важливість використання, для прикладу, електронної форми інформації продиктована реалізацією досягнень інформаційного розвитку в практичній діяльності, суспільстві та державі. Зважаючи на усю серйозність впливу інформації на формування особистості, доцільно досліджувати її ймовірний і доцільний вплив, власне на формування як правосвідомості, так і на особистість юриста. У цьому контексті актуалізується володіння інформацією юристом та його вміння використовувати на практиці правову інформатику, що, безумовно, дозволить йому значно підвищити особистий професійній рівень.

Мета статті полягає в спробі дослідити характерні риси впливу необхідної інформації на формування світогляду юриста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До вивчення проблеми впливу інформації на особистість, суспільство та державу, тією чи іншою мірою, причетні багато учених, серед яких потрібно назвати, зокрема, таких: Г.П. Абрамкін, Г.Л. Акопов, В.М. Брижко, О.А. Баранов, О.А. Гаврилов, В.Д. Єлькін, Н.Б. Ельчанінова, С.А. Комаров, А.М. Новицький, Я.П. Павлович-Сенета, С.Г. Чубукова та ін. Разом з тим, на нашу думку, прогалиною в цій сфері досліджень є недостатній аналіз саме філософсько-правового виміру впливу інформації на формування світогляду юриста.

Виклад основних положень. Сьогодні можна простежити зміщення акценту дослідження убік значення інформації в житті особистості, суспільства, держави. Інформація поступово перетворюється на: потужний «управлінський» ресурс; товар, який продається та купується; зброю, яка спричиняє інформаційні війни. Більше того, нині найактивніше розвивається й впроваджується в життя людини транскордонна інформаційна мережа – Інтернет. Слід відзначити, що обчислювальна техніка здатна нині вирішувати найрізноманітніші проблеми й завдання, пов'язані зі збором, обробкою й використанням будь-якої інформації. Тим не менше, задоволення інформаційних потреб суспільства та людини далеко не завжди залежало від прогресу названих засобів.

Окрім того, досягнення інформатики, у сьогоднішніх умовах розвитку суспільства та держави, відображене практично у всіх сферах людської діяльності. У кожній галузі наукового знання інформатика спрямовується в прикладний напрям, базований на використанні особливостей інформаційних процесів та властивостей конкретних видів інформації, що циркулюють у тій чи іншій галузі. Зрештою, це призвело до формування прикладної інформатики, зокрема економічної, соціальної, правової тощо. Вплив інформації на правозастосовну діяльність базується, передусім на забезпечення правовою інформацією чи інформативно-правовими ресурсами практично всіх учасників правовідносин, які користуються у своїй практичній діяльності законами та правовими нормами. Для прикладу як зазначають окремі дослідники, інформатизація правоохоронної діяльності в якості первинної задачі містить автоматизацію інформаційних процесів в усіх правоохоронних органах. Тобто, на їх думку, інформатизація юридичної освіти та правового виховання спрямована на утворення локальних систем. Це, своєю чергою, забезпечить власне правове забезпечення процесів інформатизації, що відображає сукупність нормативних актів, заснованих на різних рівнях влади та управління, що регулюють комплекс суспільних відносин, пов'язаних із створенням і використанням необхідної інформації й перспективних інформаційних технологій [1, с. 137-139].

Разом з тим, особливість інформаційної роботи в конкретних видах діяльності наштовхує на доцільність використання специфіки досліджуваної інформації та інформаційних процесів, а, тому, на розвиток загальної теорії із використанням цих особливостей. У цьому контексті, як зауважують С.Г. Чубукова, В.Д. Єлькін, правова інформатика, це, по-перше – один із напрямів інформатики, а по-друге – наука, що досліджує інформаційний вимір права та правової системи суспільства. З цієї точки зору правову інформатику доцільно трактувати й як прикладну юридичну науку [1, с. 12]. На думку дослідників існують щонайменше два важливих напрямів зв'язку загальної інформатики з юридичною наукою.

Перший напрям пов'язаний із дослідженням правової системи суспільства, його підсистем, соціально-правової інформації тощо як специфічних інформаційних правових утворень. Будь-яка правова система – система правових норм, система юридичних органів, а, правові механізми, з точки зору процесів

пошуку, збору, передачі, систематизації, сприйняття та обробки інформації, є інформаційними системами. Закони функціонування цих систем підкоряються законам інформатики й можуть бути досліджені за допомогою методів, розроблених даною наукою. Тому метою, у даному випадку, є вдосконалення усієї правової системи на основі створення ефективної системи інформаційного забезпечення юридичної діяльності.

Другий напрям має бути обов'язково пов'язаним з урахуванням правових особливостей, досліджуваних об'єктів, явищ і процесів. З одного боку, це визначається тим, що право й правова система набувають важливого значення у формуванні та розвитку єдиного інформаційного простору держави й виступають в якості необхідних компонентів інформаційних технологій та забезпечення інформаційних систем. З іншого боку, особливості соціально-правової інформації (у першу чергу, нормативної), особливості протікання багатьох інформаційних процесів в юридичних утвореннях, пов'язані з регулятивною функцією права. Особливості функціонування правових інформаційних систем повинні неодмінно враховуватися при конструюванні методів дослідження правової інформатики. Таким чином, дослідження в правовій інформатиці повинні враховувати як інформаційні, так і правові виміри досліджуваних об'єктів, явищ і процесів [1, с. 82-84].

Особливість юридичної діяльності полягає в різноманітті завдань, вирішення яких забезпечується використанням наукового апарату традиційних юридичних наук, основа якого полягає в законах діалектики пізнання й формально-логічних методах дослідження, характерних для юридичної науки. Як показує практика, у структурі юридичної діяльності приховано такі завдання, для вирішення яких необхідно залучати засоби й методи наук, що дозволяють аналізувати кількісні, структурні та функціональні особливості об'єкту пізнання. Саме тому, як зазначає Г.П. Абрамкін, правова інформатика набуває рис загальної теорії розв'язання правових задач з використанням математико-кібернетичних методів і виконує функції, подібні до функцій загальної теорії держави й права щодо конкретних юридичних наук, що дає підставу (за ознакою походження й завдань) трактувати її як юридичну науку [2].

Узагальнюючи, можемо відзначити, що розвиток правової інформатизації покликаний, перш за все, підвищити оперативність правового регулювання різних сфер суспільного життя, створити організаційні та технічні передумови для забезпечення вільного й оперативного доступу до існуючих інформаційно-правовим ресурсів. Тому й однією з цілей правової інформатизації є забезпечення права громадян на отримання інформації (першою чергою – правової інформації), яка містить встановлені державою норми, що регулюють відносини, що складаються між громадянами, іншими особами, у тому числі відносини з державою. Поширення правової інформації є, як однією з умов успішного функціонування правової системи, так і гарантом дотримання правових норм суспільством. Сучасні довідково-правові системи забезпечують швидкий доступ до нормативно-довідкової інформації й надають можливість оперативної роботи з такою інформацією.

Тим більше, що право громадян на інформацію є одним з найважливіших прав людини й громадянина. Реалізація права на інформацію, забезпечення вільного доступу до неї має суспільне значення, інформаційна відкритість державних органів є найважливішими умовами функціонування правової держави. Окрім того, саме реалізація права громадян на доступ до інформації забезпечує не тільки формальну, а й реальну участь громадян у житті держави. Право на доступ до інформації має особливу значущість, оскільки воно виступає сполучним структурним елементом усієї системи основних прав і свобод. Тільки за умови його дотримання можна говорити про фактичну реалізацію політичних, соціальних, економічних і культурних прав і свобод.

Для юриста наскільки ширшою є база власних знань і навичок, настільки більшою є вірогідність вирішення численної кількості задач-ситуацій без використовування системи пошуку. Якість прийнятих рішень залежить від якості освіти та постійного професійного самовдосконалення, хоча, безперечно, якщо рішення наявної проблеми не є очевидним, якість рішення залежить від методики пошуку інформації й, передовсім, якості її джерел. Урешті-решт, розвиток нових інформаційних технологій дозволяє постійно вдосконалювати електронний доступ до юридичних ресурсів за допомогою створення сайтів юридичного спрямування, порталів, цифрових систем, що дозволяють оперативно відшукати інформацію про нормотворчу діяльність державних органів, а також тексти необхідних нормативних правових актів тощо.

Для прикладу, необхідна інформація, що використовується в правоохоронній діяльності, містить знання про стан злочинності та суспільного порядку на підзвітній території, про підзвітні органи та підрозділи, можливості та кадровий потенціал і т. д [4, с. 48-52]. У чергових частинах, ведучи мову про оперативних працівниках, дільничних, слідчих тощо, працівників експертно-криміналістичних підрозділів, у журналах чи на інших носіях накопичується необхідна інформація оперативно-розшукового характеру, що містить: відомості про правопорушників і злочинців, про події й факти кримінального змісту, правопорушення, і, всяку іншу інформацію, що містить необхідний теоретично-практичний зміст [1, с. 184].

Відтак констатується, що відповідні служби та підрозділи правоохоронних органів володіють інформацією про наявні засоби, та результати діяльності. Всі такого роду відомості використовуються під час організації належної роботи всіх підрозділів щодо прийняття високого рівня рішень по усуненню правопорушень, ефективації правоохоронної системи та знешкодженню злочинності загалом.

Більше того, деякі властивості правової інформації виступають як об'єкт правового регулювання. Як слушно з цього приводу зазначають С.А. Комаров і А.В. Малько, правовий режим інформації – це нормативно встановлені правила, що визначають ступінь відкритості, порядок документування, доступу, зберігання, розповсюдження й захисту інформації, організації сумісності окремих видів інформації [3, с. 248]. У цьому контексті слід підкреслити, що завдяки розвитку інформаційних технологій з'являються усе нові способи впливу на правосвідомість і формування юриста. Фактично, інформаційні технології розширюють доступ до найрізноманітнішої інформації, а, отже, певним чином представлена інформація може відображати у свідомості як позитивні, так і негативні емоції, зацікавлювати сформувати тверде переконання, а то й привести навіть до непередбачуваних реакцій та ін. У принципі, в інформаційному суспільстві, коли світові інформаційні ресурси тією чи іншою мірою пов'язані з правом і правовою реальністю, стають надбанням усього суспільства, то носії усіх рівнів правосвідомості відчувають на собі певний вплив інформаційних технологій і, що вагомо, цей вплив істотно відрізняється у випадках із різними рівнями.

Бурхливий розвиток комп'ютерної техніки та інформаційних технологій спричинив поштовх до розвитку суспільства, побудованого на використанні інформації та знань у контексті створення потужного та впливового інформаційного суспільства. У цьому контексті дотичне міркування, що створення, перетво-

рення й використання інформації, особливо в умовах сучасних систем зв'язку та телекомунікацій, вимагає акцентування уваги на проблемах інформаційної безпеки (в інформаційній сфері) [5, с. 86-89]. Окрім того, сьогодні відбуваються якісні зміни у відносинах суспільства й держави, людини й державних структур, які сприяють формуванню та розвитку інформаційного суспільства. Переоцінка прав і обов'язків органів влади й громадян в інформаційній сфері, зростання значущості прав громадян на доступ до інформації призвели до того, що в багатьох країнах вже прийняті необхідні нормативно-правові акти, що забезпечують вільний доступ до офіційних документів та інформації, створюваної державними органами у всіх сферах і на всіх рівнях.

Висновки. Підсумовуючи хочемо відзначити, що в межах впливу необхідної інформації зокрема, сучасних інформаційних технологій загалом, розвиток суспільства диктує наявність необхідних умов для прояву не лише суспільної активності громадян, а, що важливіше, прояву правосвідомості, правової культури та правового світогляду. Поряд з тим підкреслюється значущість безпосередньої участі громадян, а що більше представників юридичного фаху та правової діяльності, у державотворчих і правотворчих процесах щодо формування громадянського суспільства та демократичної й правової держави. Нині, принаймні, органи державної влади на усіх рівнях, як і, зрештою, органи місцевого самоврядування, розробляють власні Інтернет-сторінки з відображенням необхідної інформації, у тому числі й правової, що сприяє формуванню в населення довіри до політико-правової системи в державі загалом. Тому для грамотного та повного правового регулювання потрібне чітке розуміння змісту інформаційних об'єктів, їх особливостей та принципів функціонування. Для юриста, з цієї точки зору, правова інформація є джерелом знань, необхідних для вирішення професійних завдань. Окрім того, використовування необхідної інформації в, скажімо, удосконаленні юридичних дисциплін спричинить підвищення якості юридичної освіти, а, відтак, підвищить рівень правосвідомості, правової культури та правового світогляду в осіб, приналежних до юридичного фаху. Тому рівень правового світогляду юриста повинен, у цьому контексті, розвиватися в двох напрямах. По-перше, слід удосконалювати знання правових норм і приписів, як і вміння їх імплементувати в професійну та суспільну діяльність, підтверджуючи особисту переконаність у дієвості правових установок. По-друге, посилювати значимість роботи з новітніми інформаційними технологіями, застосовуючи, звісно, безумовну юридичну регламентацію.

Література:

1. Чубукова С.Г. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики): [учебное пособие] / С.Г. Чубукова, В.Д. Элькин. – М.: КОНТРАКТ, 2007. – 287 с.
2. Абрамкин Г.П. Роль правовой информатики в подготовке специалистов юридического профиля: [Електронний ресурс] / Г.П. Абрамкин. – Режим доступу: http://aeli.altai.ru/nauka/sbornik.
3. Комаров С.А. Теория государства и права: [учебно-методическое пособие] / С.А. Комаров, А.В. Малько. – М.: Норма-М, 2002. – 448 с.
4. Гаврилов О.А. Курс правовой інформатики: [учебник] / О.А. Гаврилов. – М.: НОРМА, 2000. – 432 с.
5. Акопов Г.Л. Правовая информатика / Г.Л. Акопов. – М.: Дашков и Ко, 2010. – 336 с.
6. Ельчанинова Н.Б. Учебно-методическое пособие по курсам «Логика», «Правовая информатика», «Информационное право» / Н.Б. Ельчанинова. – Таганрог: Изд-во Технологического института ЮФУ, 2008. – 130 с.
7. Новиков Д.Б. Введение в правовую информатику: [учебник] / Д.Б. Новиков, В.Л. Камынин. – М.: Вычислительная математика и информатика, 1999. – 315 с.
8. Казиев В.М. Основы правовой информатики и информатизации правовых систем / В.М. Казиев, Б.В. Казиева, К.В. Казиева. – М.: Инфра-М, 2011. – 288 с.
9. Элькин В.Д. Правовая информатика. Теория и практика / В.Д. Элькин. – М.: Юрайт, 2012. – 334 с.

Орлов С. Ф. Влияние необходимой информации на формирование мировоззрения юриста

Аннотация. В статье в пределах философско-правового исследования проводится анализ влияния необходимой информации на формирование мировоззрения юриста. Выясняется, что в сегодняшних условиях на юриста выливаются потоки социально-правовой информации, которые ставят его в рамки значимости владения современными информационными технологиями, в частности такими, как справочные правовые системы, программные средства защиты информации, сеть Интернет и тому подобное. В ходе изучения влияния информации на личность, общество, государство, право – устанавливается, что именно реализация права граждан на доступ к информации обеспечивает не только формальное, но и реальное участие граждан в жизни государства.

Ключевые слова: информация, юрист, гражданское общество, правовое государство, философия права.

Orlov S. Influence of the necessary information on the formation of a lawyer outlook

Summary. In this article, within the philosophical and legal research, analyzes the impact of the necessary information on the formation of a lawyer outlook. It turns out that in today's environment to be a lawyer poured streams of social and legal information that put him in the framework of the importance of knowledge of modern information technology, in particular such as help legal system, software data protection, the Internet and the like. In examining the impact of information on the individual, society, state, law – it is established that it is the right of citizens to access information not only provides a formal, but real participation of citizens in public life.

Key words: information, lawyer, civil society, rule of law, philosophy of law.

УДК 34(477.85) «1918/1940»

Торончук І. Ж.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри філософії та теорії права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ НА БУКОВИНІ У 1918–1925 РР.

Анотація. Дослідження присвячене історико-правовому аналізу правового статусу місцевих органів управління на Буковині у складі Румунії до проведення адміністративної реформи 1925 р. Особлива увага звертається на законодавче регулювання, організацію та компетенцію діючих на Буковині під час дослідженого періоду органів влади.

Ключові слова: Румунська Національна Рада, міністр-делегат, крайовий уряд, генеральний секретар, президент, секретаріат.

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення України найбільш важливими і складними залишаються проблеми національного відродження і розвитку державності. Процеси національного відродження в Україні, об'єктивна потреба її входження в європейський простір зумовлює формування тісних стосунків з найближчими сусідами, зокрема з Румунією. Формування та стабільність українсько-румунських відносин неможливі без вивчення їх історичних закономірностей, які потребують глибокого наукового аналізу та формування відповідних висновків. Розв'язання цієї проблеми вимагає дослідження не лише реалій сьогодення та світового досвіду, але й історичних особливостей територіальної організації місцевої влади у різних історичних регіонах України. Особливе місце в даній проблематиці належить дослідженню саме правового статусу місцевих органів управління, які діяли на Буковині під владою Румунії до проведення адміністративної реформи 1925 р.

Ступінь наукової розробки проблеми. Останніми роками зростає науковий інтерес до дослідження правового статусу органів місцевої влади, які діяли на Буковині у міжвоєнний період. Але, на жаль, на сьогодні відсутні комплексні дослідження з даної проблематики. Окремі аспекти організації діяльності місцевих органів влади на Буковині у міжвоєнний період висвітлені у публікаціях українських науковців І. Піддубного [3] та І. Терлюка [5]. Значними досягненнями з даної проблематики не відзначається і румунська історіографія, де так само відсутні комплексні дослідження із розглядуваної проблематики. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядаються у публікаціях румунських дослідників: Н. Чакіра [8], І. Ністора [15; 16], І. Скурту [18] тощо. Тому основними джерелами дослідження системи органів місцевого управління на Буковині до проведення адміністративної реформи 1925 р. стали нормативно-правові акти та друковані засоби масової інформації того періоду («Glasul Bucovinei», «Monitorul Oficial»), архівні матеріали.

Мета статті полягає в дослідженні системи органів управління, діючих на Буковині до проведення у Румунії в 1925 р. адміністративної реформи.

Після анексії Румунією Буковини у листопаді 1918 р. розпочався процес створення у краї румунських органів влади. Так, 12 листопада 1918 р. Румунська Національна Рада прийняла тимчасовий закон про організацію влади на Буковині. Даний закон проголошував Румунську Національну Раду вищим органом управління на Буковині. Очолював її президент, якому допомагали три віце-президенти і директор бюро [15, с. 113]. Усі вони обиралися представниками ради зі свого складу.

Румунська Національна Рада була уповноважена приймати рішення з будь-яких питань, що стосувалися регламентації суспільно-політичного життя краю. Прийняті новоствореним законодавчим органом рішення набирали юридичної сили лише після їх оприлюднення за умови підписання даних актів президентом, двома віце-президентами та директором бюро Румунської Національної Ради. Законом від 12 листопада 1918 р. було встановлено, що виконавча влада також належить Румунській Національній Раді, яку вона здійснює через обрану нею раду державних секретарів, що була урядом краю. До складу крайового уряду входило 14 державних секретарів [5, с. 367; 15, с. 113]: з питань зовнішніх справ, внутрішніх справ, оборони, юстиції, фінансів тощо. Президентом крайового уряду та державним секретарем юстиції був обраний Я. Флондор [15, с. 115; 16, с. 137; 13, с. 69]. Крайовий уряд під його керівництвом діяв до початку січня 1919 р., коли в повному складі подав у відставку, що спричинилося проведенням Румунією нової політики щодо Буковини, спрямованої на ліквідацію наявних у неї автономних прав [6, с. 11, 39].

Новий етап формування органів влади Буковини на румунський лад був започаткований королівським декретом, надрукованим в «Офіційному Віснику» від 1 січня 1919 р. «Про організацію Буковини» [11, с. 1]. Для управління краєм передбачалося створення при румунському уряді двох посад міністрів без портфелів (один із міністрів-делегатів для Буковини мав резиденцію у Чернівцях, інший – у Бухаресті) [15, с. 190-191]. Рішення, які приймалися румунським урядом щодо Буковини, обов'язково підписувались одним із міністрів-делегатів краю.

Міністр-делегат із резиденцією у Чернівцях був уповноважений видавати в межах діючого румунського законодавства розпорядження з питань організації влади та кадрового забезпечення місцевих органів влади краю. На 1 січня 1919 р. міністром-делегатом із резиденцією у Чернівцях був призначений Я. Флондор, а із резиденцією у Бухаресті – І. Ністор [8, с. 96]. Перед вступом на посаду вони склали присягу на вірність королю та румунському народу [7].

При міністрі-делегаті з резиденцією у Чернівцях створювалася посада генерального секретаря. Він був уповноважений допомагати міністру-делегату виконувати покладені на нього повноваження з правом заміщати його у випадку відсутності. Ст. 6 згаданого вище королівського декрету передбачала, що міністр-делегат сам міг доручати це і комусь іншому із службовців краю. При необхідності замінити міністра-делегата більше, ніж на вісім днів, це потрібно було узгодити з головою ради міністрів Румунії.

Для галузевого управління справами на Буковині королівським декретом передбачалося створення дев'яти се-

кретаріатів з питань внутрішніх справ, юстиції, фінансів, промисловості та соціального забезпечення, освіти та віросповідань, громадських робіт, землеробства та державного майна, охорони здоров'я, торгівлі. На чолі кожного секретаріату призначався секретар-шеф. Завдання секретаріатів полягало в нормалізації соціально-економічного життя краю, хоча через постійну ротацію кадрів цього було дуже тяжко досягти. Наприклад, з 18 грудня 1918 р. до 25 квітня 1920 р. секретаріат юстиції очолювали В. Боднареску, колишній секретар фінансової прокуратури м. Чернівці, А. Прідіє – колишній віце-президент Сучавського трибуналу, Є. Мандічевскі – радник вищої касаційної палати та правосуддя [16, с. 137].

Поза компетенцією міністра-делегата та секретаріатів були залишені питання зовнішніх відносин, пошти, телеграфу, телефонного зв'язку, організації війська, державних позик, діяльності митниць та залізниць [11; 18, с. 14]. Дані галузі були передані під пряме управління центральних органів влади. Але, згідно із королівським декретом, перше призначення на посади керуючих галузями пошти, телеграфів, телефонного зв'язку та залізниць здійснювалося при погодженні з міністром-делегатом. Для забезпечення правопорядку та державної безпеки місцева жандармерія та поліція були передані у розпорядження міністра-делегата.

Вищі посадові особи краю залежно від посади, яку займали, призначалися за поданням міністра-делегата із резиденцією у Чернівцях королівським декретом або міністерськими постановами.

Управління Буковиною після приєднання до Румунії супроводжувалося постійними непорозуміннями та політичними скандалами, особливо між Я. Флондором та І. Ністором. Я. Флондор офіційно виступав проти політики І. Ністора та румунського уряду щодо ліквідації автономних прав Буковини. Але, не отримавши підтримки, Я. Флондор подав у відставку та залишив політичну діяльність у квітні 1919 р. [8, с. 98]. З його відставкою І. Ністор отримав повноту влади у краї. Перші його кроки були спрямовані на здійснення кадрових змін. Ним був призначений новий генеральний секретар для Буковини Й. Тома. Це надало йому активну можливість втілювати в життя свої політичні наміри щодо обмеження автономних прав краю [17, с. 1].

Скориставшись політичною нестабільністю у краї, посаду міністра-делегата для Буковини із місцем перебування у Чернівцях король ліквідував. Замість неї законом від 3-4 квітня 1920 р. [16, с. 13] було створено нову посаду – голови комісії з уніфікації адміністративних установ Буковини [11, с. 1]. Дана комісія наділялася повноваженнями, якими раніше володіло президіальне бюро міністра-делегата [18, с. 14]. Цим же законом проведена реорганізація в системі органів управління Буковини. Секретарі-шефи були замінені генеральними директорами (без зміни обсягу їх повноважень) [16, с. 13].

Очолював новостворену комісію президент, який призначався королівським декретом за поданням ради міністрів. Серед осіб, які у різні періоди очолювали дану комісію на Буковині, були Д. Попович і Г. Тома [16, с. 256-257]. До повноважень президента комісії належало скликати при необхідності чергові та позачергові засідання, формувати порядок денний її роботи. Головне завдання комісії з уніфікації – створити на Буковині адміністративні органи на зразок тих, які існували у старому королівстві. Підконтрольною дана комісія була центральній комісії з питань уніфікації в м. Бухаресті [15, с. 44]. До її складу входило 14 членів (7 генеральних секретарів та 7 урядових делегатів) [10, с. 32]. Діяла вона на Буковині до 1925 р., її ліквідували як таку, що завершила свою роботу.

Ще раніше законом від 23 червня 1919 р. на Буковині було створено крайову комісію з ліквідації колишніх австрійських установ, які діяли на Буковині. Дана комісія підпорядковувалася міністерству юстиції та діяла на підставі регламенту від 15 листопада 1919 р. Першим її головою став Е. Тарангул, якого змінив І. Купаренко. До цієї комісії входило ще троє членів, які за умовами регламенту мали бути адвокатами (ними стали Н. Літяну, Е. Сіміджіновіч, Е. Лорбер). Ця комісія мала діяти до кінця 1922 р., але у зв'язку із тим, що залишились «деякі незавершені справи», за пропозицією І. Купаренка, комісією 27 січня 1923 було прийнято рішення продовжити свою діяльність до кінця 1923 р. [9, с. 1]. До її основних функцій належали: контроль і нагляд за обліком державного майна та ліквідацією австрійських установ.

За час діяльності даних комісій на Буковині були ліквідовані всі австрійські адміністративні установи, а 11 буковинських повітів очолили префекти із представників румунів [4; 8, с. 99; 16, с. 21].

Законом від 2 травня 1920 р. міністр-делегат Буковини із місцем перебування у Бухаресті був призначений державним міністром «у справах для Буковини» [12, с. 1]. У квітні 1921 р. новим міністром замість І. Ністора став Д. Попович, діяльність якого була мало відчутною для Буковини, та і він сам не був прийнятним для буковинців, про що свідчать протести населення краю проти його діяльності, що була спрямована винятково на захист і представлення інтересів лише заможних представників румунів краю [14, с. 1].

З метою здійснення координації та контролю за діяльністю адміністративних органів Буковини у 1920 р. було створено Генеральний окружний адміністративний інспекторат Буковини з резиденцією у Чернівцях. Прийняті ним акти мали рекомендаційний характер для місцевих органів і могли бути оскаржені до суду.

Діяла на Буковині така організація місцевих органів управління до проведення адміністративної реформи у 1925 р.

Висновки. Для періоду 1918–1925 рр. характерна тенденція до створення сильної вертикалі місцевих органів виконавчої влади, які мали контролювати функціонування усього місцевого апарату та органів місцевого самоврядування. Розвиток місцевої румунської адміністрації на Буковині характеризувався передусім утіленням у життя інтересів королівства. Від самого початку такі завдання були покладені на міністрів-делегатів Буковини, які мали запровадити румунський порядок владарювання у краї замість австрійського, скасувати автономію, якою Буковина володіла раніше. Спеціальним органом для ліквідації австрійської спадщини на Буковині стала комісія з питань уніфікації австрійських адміністративних установ. Виконавши своє завдання, вона передала управління центральним урядовим органам у Бухаресті.

Література:

1. Королівський намісник Буковини Георгій Флондор // Православний календар на переступний рік 1940 р. – 1939. – С. 34-35.
2. Настюк М. Политическая организация колониального управления королевской Румынии в Северной Буковине (1918-1940 гг.) / М. Настюк // Проблемы правоведения. – 1987. – Вып. 48. – С. 38-42.
3. Піддубний І. Адміністративне управління Буковини у міжвоєнний період (1918-1940 рр.) / І. Піддубний // Питання історії України : зб. наук. ст. – Чернівці, 1999. – Т. 3. – С. 294-304.

4. Список румынизированных названий городов и сел Буковины 1919 г. // Державний архів Чернівецької області, Ф. 12, оп. 1, спр. 111, арк. 10.
5. Терлюк І.Я. Історія держави і права України: [навчальний посібник]. Вид.3-тє, перероблене.– К.: Атіка, 2013. – 627 с.
6. Balan T. Rolul lui Vasile Bodnarescu în preajma Unirii / T. Balan. – Cernăuţi : Tip. Mitropolitul Silvestru, 1938. – 44 p.
7. Ce-i cu ministrul Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1921. – 15 apr. (№ 681). – P. 1.
8. Ciachir N. Din istoria Bucovinei (1775–1944) / N. Ciachir. – Bucureşti : Ed. Didactică şi Pedagogică, 1993. – 174 p.
9. De la comisiunea de lichidare a aprovizionării // Glasul Bucovinei. – 1923. – 4 febr. (№ 1184). – P. 1.
10. Deciziune ministerială // Monitorul Bucovinei. – 1920. – 27 mai (№ 33). – Fasc. 32.
11. Decretul regal pentru organizarea Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1919. – 5 ian. (№ 44). – P. 1.
12. Desfiinţarea Ministerului Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1929. – 1 mai. (№ 2937). – P. 1.
13. F. Iancu Flondor. Proectul privind componenţa guvernului Bucovinei / d. 20. – 69 f.
14. Ministrul Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1921. – 17 apr. (№ 683). – P. 1.
15. Nistor I. Unirea Bucovinei 28 noemvrie 1918 (studiu şi documente) / I. Nistor. – Bucureşti : Cartea Românească, 1928. – 214 p.
16. Nistor I. Zece ani de la unire / I. Nistor. – Cernăuţi: Glasul Bucovinei, 1928.– 420 p.
17. Pe drumul legalităţii // Glasul Bucovinei. – 1919. – 13 mai (№ 141). – P. 1.
18. Scurtu I. Istoria contemporană a României (1918–2005) / I. Scurtu. – Bucureşti: Editura Fundaţiei România de Mâine, 2005. – 216 p.

Торончук И. Ж. Организация местного управления на Буковине в 1918–1925 гг.

Аннотация. Исследование посвящено историко-правовому анализу правового статуса местных органов управления на Буковине в составе Румынии до проведения административной реформы 1925 г. Особое внимание обращается на законодательное регулирование, организацию и компетенцию действующих на Буковине во время исследованного периода органов местной власти.

Ключевые слова: Румынский Национальный Совет, министр-делегат, краевое правительство, генеральный секретарь, президент, секретариат.

Toroncuk I. The Organization of the Local Governing Bodies in Bukovyna in 1918-1925

Summary. The investigation focuses on the historical and legal analysis of the law status of local regulatory bodies in Bukovyna before the administrative reform of 1925. Particular emphasis has been laid on the legislative regulation, organization, and competence of the bodies of local power, acting on the territory of Bukovyna in the period under investigation.

Key words: the Romanian National Council, the Minister Delegate, the Areal Government, the General Secretary, the Secretariat.

УДК 340.132.6

Донченко О. І.,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
та міжнародного права економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ЯК ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА

Анотація. У роботі здійснено аналіз поняття та сутності правозастосування, як форми реалізації норм права. Визначено особливості процесу, стадій та актів правозастосування, а також перспективи розвитку юридичної науки у цій сфері.

Ключові слова: поняття правозастосування, реалізація норм права, процес правозастосування, стадії правозастосування, акти правозастосування, механізм правозастосування, юридичні факти.

Актуальність теми. У суспільстві для регулювання поведінки людей та їх об'єднань формуються певні правила, які орієнтовані на досягнення тієї чи іншої мети. Особливим видом таких правил поведінки є норми права. У зв'язку з цим нормам права притаманні свої особливі ознаки і властивості.

Реалізація норм права забезпечується, з одного боку, створенням державою реальних умов і засобів, що сприяють безперешкодному добровільному здійсненню відповідними суб'єктами сформульованих у правовій нормі зразків поведінки, а з другого – засобами заохочення, переконання і примусу до бажаної поведінки, а також можливістю застосування санкцій у разі невиконання вимог правової норми. Норми права можуть бути реалізовані у різних формах: у правовідносинах і поза ними з участю державних органів та без останніх. Форма реалізації права залежить від особливостей гіпотез і диспозицій правових норм, специфіки суспільних відносин, які ними регулюються, характеру поведінки суб'єктів, які реалізують правові норми. Відповідно до цього розрізняють такі форми реалізації норм права: додержання, виконання, використання та застосування правових норм.

Як бачимо, правозастосування є однією із форм реалізації права. Тут насамперед мова повинна йти про застосування законодавчих і підзаконних актів, оскільки правозастосовні органи орієнтуються на нормативні акти, а не на право і його принципи. Таким чином, термін «застосування правових норм», який закріпився в теорії права і правозастосовній діяльності, можна вважати в певній мірі умовним.

Такий підхід до розуміння цього терміну обумовлений і тим, що в нашій державі існує система писаного права, де основною формою є нормативно-правовий акт. Інші форми права – правовий звичай, нормативний договір – мало розповсюджені в Україні, а правовий прецедент офіційно не визнаний державною. Нині немає сенсу змінювати або уточнювати цей термін як в теорії права, так і в правозастосовній діяльності, оскільки практично всі юристи розуміють його значення як застосування нормативно-правових актів.

Ступінь дослідження теми. Дослідженню питань правозастосування, як однієї з форм реалізації права, присвячена досить велика кількість наукових праць. Дану сферу досліджували Бєлкін М. Л., Биля О. І., Білас Ю. Ю., Братасюк М. Г., Віхров О. П., Гіда Є. О., Гнатюк М. Д., Головченко В. В., Головченко О. В., Джафарова О. В., Дьомкіна Г. С., Завальний А. М., Недбайло П. О., Степакова Н. М., Ткачук О. С.

Метою наукової публікації є характеристика правозастосування як форми реалізації норм права, встановлення його сутності, процесу, стадій та актів.

Застосування норм права – це особлива форма реалізації права. Її особливість полягає в тому, що вона суттєво відрізняється від інших форм реалізації права – виконання, дотримання і використання, адже їй притаманні специфічні ознаки, які характеризують її як самостійну форму реалізації і дають змогу відмежувати від інших правових явищ.

Перша ознака визначає правозастосування складовою частиною правової системи держави. Без застосування норм права неможливе правове регулювання суспільних відносин. У правовій системі цей процес опирається на систему права і систему законодавства. За своїм значенням застосування права займає друге місце після правотворчості, а при певних соціальних умовах є не менш важливим фактором, який суттєво впливає на правове регулювання суспільних відносин.

Друга ознака говорить, що правозастосування має комплексний характер. Воно здійснюється паралельно з іншими формами реалізації права, а інколи навіть перетинається з ними. Суб'єкт правозастосування не тільки безпосередньо застосовує норми права, але одночасно зобов'язаний виконувати, дотримуватись, а іноді і використовувати норми матеріального і процесуального права, щоб реалізувати принципи законності і доцільності в правозастосовній діяльності.

Третя ознака наголошує, що правозастосування має, як правило, владний характер і здійснюється відповідними компетентними державними органами чи службовими особами. Це означає, що держава дозволяє застосовувати норми права тільки спеціально визначеним компетентним органам або уповноважує на такі дії окремих юридичних осіб.

Разом із тим, професор Недбайло П. О. ще в середині минулого століття вважав, що застосовувати норми права можуть не тільки посадові особи, але і громадяни, хоча вони не можуть видавати індивідуальні акти застосування норм права і повинні звертатися до компетентних державних органів [1, с. 112]. У той час таку позицію в теорії права мало хто підтримував, оскільки все громадське життя було під контролем держави. В сучасний період при існуванні ринкової економіки відбувається розширення сфери застосування норм права з боку окремих суб'єктів громадянського суспільства. На сьогодні фізичні особи мають можливість стати одночасно і юридичними особами. У цих випадках застосування правових норм в значній мірі співпадає з такою формою реалізації норм права, як використання.

Четверта ознака вказує, що правозастосування одночасно є й реалізацією законодавства в правовідносинах. Адже воно змінює ті чи інші правовідносини, а також конкретизує юридичні права і обов'язки суб'єктів правовідносин.

У свою чергу, правові відносини безпосередньо пов'язані з юридичними фактами. У зв'язку з цим правозастосування – це такий спосіб реалізації права, коли дії норм права пов'язані з конкретними фактами, тобто, коли норма застосовується відносно цих фактів. Поза юридично значимими фактами, з якими

правові норми пов'язують певні юридичні наслідки, неможливе застосування правових норм. Самі ж юридичні наслідки пов'язані з виникненням, зміною і припиненням правових відносин.

П'ята ознака передбачає, що правозастосування відрізняється від інших форм реалізації своїми потребами. Потреби застосування норм права виникають в основному в таких випадках:

– передбачені правовою нормою суб'єктивні права і обов'язки за своїм характером такі, що не можуть виникати у конкретних суб'єктів з їх односторонніх заяв, угод або договорів, а вимагають відповідного індивідуального акта суб'єктів правозастосування;

– факт правопорушення відомий і потрібно встановити його наслідки або визначити за нього відповідальність;

– існують прогалини в національному праві і потрібне застосування аналогії права і закону.

Ці потреби особливо стосуються правопорушень. Правозастосування обумовлене необхідністю використання державного примусу як за сам факт правопорушення, так і в інших випадках примусу. Державний примус спрямований на зміцнення законності і правопорядку. Без застосування норм права неможливо реалізувати саме право.

Механізм правозастосування, як підкреслює Зуєв Л. Б., – складне структурне утворення, яке включає наступні елементи:

1) владну діяльність компетентних органів і осіб по здійсненню своїх повноважень;

2) діяльність, спрямовану в сферу суспільних відносин інших суб'єктів права;

3) надання суб'єктам правозастосування допомоги і створення умов для нормального використання прав, виконання обов'язків, дотримання основних вимог;

4) здійснення примусового впливу на суб'єктів права з метою підпорядкування їх поведінки вимогам закону [2, с. 9].

Такий підхід до розуміння механізму правозастосування у цілому правильний, але він звужує зміст процесу правозастосування. Без попередніх положень неможливо правильно і ефективно застосовувати правові норми.

У механізм правозастосування повинні входити також суб'єкти правозастосовної діяльності, без яких неможливий процес реалізації права. Дані суб'єкти повинні мати високий рівень професійної підготовки, професійну правосвідомість і високий рівень правової, політичної і моральної культури, вміти правильно застосовувати правові норми й приймати правильні рішення.

Вся діяльність суб'єктів правозастосування зводиться до певних етапів або стадій процесу застосування правових норм. Таким чином, в механізм правозастосування необхідно включити і основні стадії правозастосовної діяльності.

Процес застосування норм права може починатися за ініціативою самого правозастосовувача, вказівкою вищестоящого органу або за заявами зацікавлених суб'єктів і являє собою систему послідовних дій, певні однорідні групи яких об'єднуються у так звані стадії правозастосування. У різних дослідженнях визначається різна кількість стадій процесу застосування норм права [3; 4; 5; 6].

На нашу думку, доцільно виокремити кілька самостійних стадій цього процесу.

Перша стадія – це встановлення та аналіз фактичних обставин справи або ситуації, що потребує врегулювання чи вирішення. На цій стадії застосування правових норм потрібно встановити, яка дія, подія відбулись та чи мають вони юридичне значення. Важливість цієї стадії обумовлена тим, що уточнення, оцінка фактичних обставин справи, які мають юридичне значення, тягнуть за собою юридичну оцінку фактів, що встановлюються. Метою цієї стадії є встановлення об'єктивної істини, і по своїй суті ця стадія являє собою процесуальну діяльність, яка знаходить вираз у збиранні, перевірці та оцінці відповідних доказів у справі та їх джерел.

Друга стадія зводиться до вибору та встановлення автентичності тексту норми права. На цій стадії потрібно з'ясувати, на основі змісту якої норми права повинна розглядатися дана конкретна ситуація. Правова кваліфікація виступає як оцінка відповідних життєвих фактів з погляду їх значення для права, тих наслідків, які наберуть сили на основі відповідних правових вимог. Інакше кажучи – це встановлення тотожності ознак конкретної поведінки суб'єктів тим ознакам, які зафіксовано у нормі права.

При виборі норми права, яка передбачає обставини, що потрібно врегулювати, треба встановити автентичність правової норми, тобто упевнитись, що текст правової норми не був змінений у встановленому порядку і вона є чинною у даний момент.

Важливим аспектом даної стадії правозастосування є тлумачення норм права. На цьому етапі встановлюється державна воля правотворчого органу, що виражена у нормі права. Тлумачення права означає роз'яснення його абстрактних приписів. Загалом воно охоплює єдність двох процесів – усвідомлення і роз'яснення змісту норм права.

Необхідність тлумачення норм права на практиці обумовлена причинами, основними з яких є:

а) невідповідність юридичних норм фактичним умовам життя;

б) юридичні норми можуть містити спеціальні правові поняття, визначення, які мають багатозначний характер;

в) у нормах права має місце використання оціночних понять, що виражають лише соціальне значення тих чи інших явищ;

г) нерідко зустрічаються нечіткість, недбалість, недогляд правотворчих органів при оформленні своїх думок у нормах права;

д) необхідність тлумачення норм права іноді випливає із змісту самого нормативного акта.

Третя стадія – це прийняття рішення у справі. Ця стадія передбачає оформлення результатів всієї правозастосовної діяльності. Прийняте рішення знаходить свій вираз в акті застосування права, тобто у виданні індивідуального акта владного характеру, що встановлює права і обов'язки конкретних суб'єктів (вирок, наказ, рішення та ін.). Отже, акти застосування норм права виступають як один із засобів державного керівництва і засіб вирішення юридичних справ.

Загалом, акт застосування норм права – це формально-обов'язкове правило поведінки, яке має державно-владний індивідуальний характер і спрямоване на конкретизацію правового регулювання правовідносин конкретних суб'єктів у певній об'єктивно існуючій життєвій ситуації.

У процесі правозастосовної діяльності приймається надзвичайно багато актів застосування правових норм. Всіх їх можна класифікувати за різними критеріями. Найкращу класифікацію таких актів дає професор Рабінович П. М.:

1. За суб'єктами прийняття акта: акти глави держави (Президента), акти Кабінету Міністрів, акти Верховної Ради України і її Президії, акти місцевих представницьких органів державної влади, органів управління – міністерств, відомств, судових органів, контрольно-наглядових органів, підприємств і організацій, органів громадських об'єднань і приватних юридичних осіб.

2. За галузевою приналежністю норм права, які застосовуються: цивільно-правові, кримінально-правові, адміністративно-правові, акти трудового права тощо.

3. За юридичною формою і назвою: постанови, укази, розпорядження, рішення, накази, ухвали, протести, подання, висновки, вироки тощо.

4. За соціальною функцією у правовому регулюванні: регулятивні, охоронні.

5. За характером індивідуальних приписів: уповноважуючі, зобов'язуючі, забороняючі.

6. За характером юридичних наслідків: правоконстатуючі (правопідтверджуючі), правовстановлюючі, правоприпиняючі.

7. За формою зовнішнього виразу: письмові, усні, конклюдентні [7, с. 86].

Класифікація правових актів може здійснюватись і за іншими критеріями, в тому числі: залежно від елементу правової норми, яка застосовується; залежно від видів правових норм; залежно від видів правовідносин. Потрібно також виділити акти по застосуванню норм міжнародного права.

Четверта стадія – застосування норм права. Це заключна стадія, на якій реалізовуються фактичні дії, завдяки чому норма права, її положення впроваджуються у життя. Вона полягає у доведенні прийнятих рішень до суб'єктів, яких вони стосуються, і їх виконання, використання або дотримання.

Таким чином, **підводячи підсумок викладеного,** можна визначити правозастосування як одну із форм реалізації права, яка має державно-владний організуючий характер компетентних державних органів й уповноважених державою осіб і спрямована на зміну, припинення або виникнення правових відносин шляхом видання індивідуальних актів застосування правових норм в певних формах, а також на конкретизацію правового регулювання і охорону суспільних відносин.

Застосування правових норм має управлінські, соціально-політичні функції, а також виконує профілактичні і виховні завдання. Зміст правозастосовчої діяльності можна розглядати з позицій інтелектуально-вольових характеристик, як-от: пізнання, відображення, аналіз, синтез, правове мислення, конструктивні функції і т.п.

Процес правозастосування охоплює наступні стадії, які входять до механізму застосування норм права – встановлення та аналіз фактичних обставин справи, вибір та встановлення автентичності тексту норми права, прийняття рішення у справі, застосування норм права.

Література:

1. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. – М. : Гос. изд. правовой лит-ры. – 1960. – 310 с.
2. Зуев Л. Б. Правоприменение: его механизм, понятие / Л. Б. Зуев: тезисы докладов Межреспуб. научн.-практич. конференции «Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения». – Волгоград, 1990. – С. 9-10.
3. Головченко В. В. Правозастосування і захист прав людини в суверенній Україні : [монографія] / В. В. Головченко, О. В. Головченко. – Чернігів : Вид. Лозовий В. М., – 2012. – 327 с.
4. Гусарєв С. Д. Теорія права і держави : навч. посіб. / С. Д. Гусарєв, А. Ю. Олійник, О. Л. Слюсаренко. – К. : Правова єдність, 2008. – 270 с.
5. Лазарев В. В. Теория государства и права : [учебник] / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – 634 с.
6. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О. Ф. Скакун. – К. : Алеута ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.
7. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. [навчальний посібник] – Видання 5-те, зі змінами. – К. : Атіка.– 2001. – 176 с.

Донченко А. И. Особенности правоприменения как формы реализации норм права

Аннотация. В работе проведен анализ понятия и сущности правоприменения, как формы реализации норм права. Определены особенности процесса, стадий и актов правоприменения, а также перспективы развития юридической науки в этой сфере.

Ключевые слова: понятие правоприменения, реализация норм права, процесс правоприменения, стадии правоприменения, акты правоприменения, механизм правоприменения, юридические факты.

Donchenko A. Feature's enforcement as a form of implementation of the law

Summary. The paper analyzes the concept and essence of law as a form of implementation of the law. The features of the process stages and acts of enforcement and prospects of jurisprudence in this area.

Key words: concept of law, implementation of the law, process of enforcement, enforcement stage, acts of enforcement, enforcement mechanisms, legal facts.

УДК 342:327.83

Фурдик Т. М.,
асистент кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДІАСПОРАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. У статті аналізуються сучасні уявлення про зміст та напрями діаспоральної політики сучасних держав, розглядаються політико-правові аспекти її інституціоналізації. Особлива увага приділяється питанням моделей діаспоральної політики та їх прояву у правових системах держав. Показано, як співвідносяться між собою діаспоральна та міграційна політика.

Ключові слова: діаспора, правовий статус діаспори, діаспоральна політика, сучасна держава.

Актуальність теми. Актуалізація проблем діаспори у сучасному політико-правовому дискурсі відкриває перед загальнотеоретичною юриспруденцію цілу низку перспективних напрямів досліджень, які стосуються як питань розвиту сучасного права, так і інституціоналізації сучасної держави. При цьому аналіз публікацій у цій царині демонструє помітний акцент на проблемах державності, що, як уявляється, є наслідком домінування політологічного дискурсу діаспор.

Можна зазначити, що розгляд взаємодії діаспор та сучасних держав має не лише політичні, але й юридичні підвалини. Це проявляється в інституціоналізації діаспорної політики сучасної держави, яка в деяких сучасних державах отримує все більше визнання як самостійний напрям функціонування державних інституцій.

Мета статті полягає у розгляді концептуальних основ, змісту та напрямів державної діаспоральної політики як актуальної сфери діяльності сучасної держави.

Викладення основного матеріалу. Формування сучасного образу державної політики зумовлюється цілою низкою факторів. З одного боку, це звуження сфери державного втручання у суспільне життя, з іншого боку – все більша фрагментація напрямів її діяльності. Державна політика все більшою мірою набуває нормативних обрисів, відбувається перехід від організаційних до правових форм її реалізації. Можна зауважити, що усі ці судження рівною мірою поширюються на всі різновиди державної політики. Але при цьому діаспоральна політика, яка є предметом нашого дослідження, перебуває на перетині одразу декількох напрямів державної активності. Як уявляється, специфіка діаспоральної політики сучасної держави проявляється у тому, що вона є, з одного боку, продовженням міграційної політики, а з іншого – соціальної політики.

Варто прислухатися до тих науковців, які пов'язують проблеми інституціоналізації діаспоральної політики сучасної держави із правовими питаннями регулювання міграційних процесів [1]. Доволі складно заперечувати, що правове становище діаспор у різних державах напряму залежить від того, яку міграційну політику вони проводять.

Міграційна політика сучасних держав є відносно молодим напрямом діяльності державних інституцій, оскільки потреба в ній виникла лише у період після закінчення Другої світової війни, який ознаменувався стрімким зростанням міграційних процесів у світі, розпадом колоніальної системи та загальним посиленням рухомості населення. На думку М. Бублія, міграційна політика є одним з інструментів проектування чисельності та структури населення і трудових ресурсів, а отже – невід'ємною складовою соціально-економічної політики держави. У зв'язку з тим, що міграційна політика спрямована, насамперед, на планування руху населення, вона використовується для планування руху міграційних потоків і є нормативно-правовим та інституційним відображенням реагування держави на стихійні переміщення людей [2, с. 132].

На думку О. В. Палагнюк, аналізуючи міграційну політику як елемент державної політики та складову державного управління, її варто оцінювати крізь призму її нормативно-правого та організаційного забезпечення. При цьому дослідниця робить акцент саме на організаційному, тобто, управлінському аспекті проблеми [3], вочевидь випускаючи з поля зору проблематику розвитку міграційного права.

Саме на цю обставину звертає увагу О. Малиновська в своїй аналітичній записці «Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам» [4]. На її думку, нормативно-правові засади формування та здійснення міграційної політики є не менш важливими, а подекуди навіть основними для інституціоналізації належного механізму інтеграції мігрантів та налагодження зв'язків між ними та державами їх походження. Основна увага при цьому має приділятися питанням правового регулювання зовнішньої трудової міграції, яка для України є найактуальнішим та наймасовішим напрямом міграційних потоків. Законодавчого врегулювання потребують питання: соціального захисту трудових мігрантів; запобігання подвійному оподаткуванню; забезпечення виборчих прав громадян за кордоном; удосконалення роботи консульських установ у сфері захисту прав мігрантів; заохочення повернення працівників-мігрантів на Батьківщину (наприклад, спеціальний режим митного оформлення особистого майна, звільнення від мита обладнання та інструментів, інших товарів виробничого призначення, що ввозяться мігрантами для започаткування власного бізнесу, спрощення процедури визнання документів про освіту, набуту за кордоном); підтримка реінтеграції мігрантів, які повертаються [4, с. 12].

Варто прислухатися до точки зору А. Л. Шевцова, що на сьогодні дедалі більшої значущості набуває культурна складова політики держави в міграційній сфері. Це пов'язано з усвідомленістю органами державного регулювання міграційних процесів необхідності максимального врахування культурного фактора в соціальних процесах. Групи мігрантів, будучи носіями різних культур і субкультур, здатні справляти вирішальний вплив на подальший соціально-економічний розвиток території заселення. Необхідно враховувати, що міграційні процеси найчастіше створюють загрозу культурній безпеці соціумів регіонів і соціальній системі всієї країни. Основним завданням міграційної політики в збереженні культурної безпеки мігрантів і місцевого населення є підтримка «оптимальних міжетнічних дистанцій в умовах прискореної трансформації етнічної структури». Одним з головних елементів «культурної» складової міграційної політики є програми формування толерантної поведінки особистостей і соціальних груп. Взаємна терпимість

мігрантів і місцевого населення щодо проявів чужої культури є найважливішою умовою благополучної соціально-психологічної адаптації переселенців і збереження культурної безпеки держави [5, с. 44].

Як уявляється, саме з цієї точки зору міграційна політика сучасної держави найтіснішим чином пов'язана з діаспорами. дійсно, традиційний вузький підхід, відповідно до якого міграційна політика зводиться до управління міграційними потоками, не витримує жодної критики за доби, коли держава має докладати максимум зусиль задля врегулювання відносин між представниками різних етносів та національних меншин.

Проблема діаспор у контексті формування та інституціоналізації державної міграційної політики розглядається також спеціалістами з етнополітології. Так, К. М. Вітман стверджує, що етнонаціональна політика у сучасних державах націлена на формування сприятливих умов для реалізації усіма національностями своєї соціально, політичної та правової суб'єктності. На цьому шляху особливого значення набувають проблеми визначення правового статусу діаспоральних утворень, надання їм можливості участі в політичному та правовому житті, вироблення інституційних структур, які б забезпечували постійний діалог між титульною нацією та національними меншинами і діаспорами [6, с. 212-213].

Правові аспекти державної міграційної політики у наш час дедалі частіше стають предметом наукових досліджень. В. Лещенко та А. Дергач вважають, що за останні 20 років міграційна політика в Україні набула правового оформлення, яке проявляється в тому, що концептуально і законодавчо визначено принципи, стратегічні завдання, поточні цілі міграційної політики держави, стандарти захисту міграційних прав людини. Сформована на основі діючого законодавства концепція державної міграційної політики покликана забезпечувати ефективне державне управління міграційними процесами, створення умов для сталого розвитку демографічної та соціально-економічної ситуації, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних потоків та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення правового та соціального захисту громадян України, які живуть або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод та законних інтересів мігрантів і виконання ними передбаченим законодавством обов'язків, забезпечення повного використання професійного та інтелектуального потенціалу таких осіб, додержання принципу захисту національних інтересів України [7, с. 155].

Як можна переконатися, проблематика міграційної політики у контексті забезпечення нормального функціонування діаспор напряму пов'язана з ефективністю застосовуваних правових регуляторів. Це зумовлює й актуальність формування нормативно-правової бази для контролю над міграційними процесами. Саме тому важливим аспектом розвитку міграційної політики сучасних держав є виокремлення міграційного права у системі права. Цьому питанню сьогодні присвячується чимала кількість наукових праць, що, звісно, зумовлено посилення міграційних тенденцій в Україні. Першим підручником в системі вищої юридичної школи з проблем міграційного права та правового регулювання функціонування діаспор, управління міграційними потоками та їх розвитку, починаючи з Декларації про Державний суверенітет України і закінчуючи сучасними міграційними проблемами став підручник С. Чеховича «Міграційне право України» (2003) [8], який декілька разів перевидавався. Особливо слід відзначити також праці О. Бандурки, І. Гарної, О. Малиновської, С. Мосьондза, В. Олефіра, В. Столбового з дослідження міграційних питань та державної взаємодії з діаспорами. У роботах цих науковців, зокрема, доводиться, що успішна реалізація державної міграційної політики у сучасному світі є ключовим фактором демографічного розвитку держав.

Очевидно, що міграційна політика сучасних держав, заснована на принципах міграційного права, має два основних напрями застосування: внутрішній та зовнішній. Внутрішня міграційна політика визначає особливості взаємодії держави із внутрішніми діаспорами та мігрантами, тоді як зовнішня міграційна політика націлена на взаємодію держави зі своїми співвітчизниками за кордоном. При цьому важливо усвідомлювати, що розвиток міграційного права напряму зумовлює успішність реалізації тих задач, які стоять перед державною міграційною політикою. Саме тому, на думку А.І. Супруновського, міграційне право України – це самостійна галузь національної правової системи, під якою необхідно розуміти науково обґрунтований, об'єктивно існуючий зв'язок інститутів і норм, що становлять єдину самостійну галузь права. Вона являє собою внутрішню побудову, певний порядок організації та розміщення складових її частин, зумовлений характером міграційних відносин. Розглядаючи систему міграційного права України як внутрішню побудову, необхідно структурно виокремити її елементи – міграційно-правові норми та інститути міграційного права. Міграційне право України науковцем визначено як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграційними переміщення фізичних осіб, визначенням правового статусу мігранта, а також закріпленням гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження і забезпечення статусу різних категорій мігрантів [9, с. 9].

В останніх публікаціях з проблем міграційного права наголошується на тому, що акцент в розвитку цієї галузі права усе більшою мірою переноситься якраз на зовнішньополітичну діяльність держав. особливо помітно це на прикладі європейських країн (зокрема, Німеччини та Франції, які мають найбільшу кількість мігрантів). Відтак, популярною стає практика так званої «відстроченої міграції», яка виражається в створенні додаткових перепон для власних громадян-представників титульної нації для виїзду за кордон з метою роботи чи проживання [10]. Це дозволяє, з одного боку, зменшити швидкість міграційних потоків, а з другого – запобігти формуванню та посиленню ролі внутрішніх діаспор (наприклад, мусульманських).

Незважаючи на розвиток міграційної політики, можна стверджувати, що посилення статусу діаспор у сучасних державах веде до виходу проблем їх правової інституціоналізації за межі цього напряму державної активності та закріплення на більш високому рівні – рівні соціальної політики сучасної держави. Цьому є декілька важливих причин. По-перше, більшість сучасних діаспор сформувалася щонайменше декілька поколінь тому, а, отже, їх представники, зберігаючи етнічну належність до того чи іншого народу, втратили громадянську належність, тобто юридичний зв'язок із державою походження. Це мінімізує кількість заходів, які можуть реалізовуватися державою по відношенню до закордонних співвітчизників. По-друге, зовнішня міграційна політика є, як правило, обмеженою у застосуванні політико-правових важелів впливу, адже діаспори є тією або іншою мірою юридично ізольованими від правової системи держави походження.

Як підкреслює Ю. Є. Фокін, існуюча практика формування діаспоральної політики характеризується декількома важливими та примітними тенденціями:

1) відхід (реальний чи такий, що декларується лише офіційно) від здійснення репатріаційної політики як основного напряму взаємодії з діаспорою;

2) поєднання патерналістської політики з прагматичним підходом, який передбачає використання потенціалу діаспор;

3) створення та зміцнення системи діалогів з зарубіжними діаспоральними утвореннями [11, с. 194].

Діаспоральна політика у сучасних державах почала формуватися як самостійний напрям діяльності після розпаду колоніальної систем, що напряму вплинуло на її репатріаційний характер. Взагалі, варто зазначити, що репатріаційна модель державної діаспоральної політики довгий час домінувала не лише в постколоніальних державах (наприклад, Франції та Великобританії), але й тих державах, які в силу різних історичних причин були вимушені створювати нормативні механізми повернення співвітчизників на батьківщину. Наприклад, репатріаційну діаспоральну політику аж до початку 2000-их років здійснювала Німеччина, на офіційному рівні вона декларується також Ізраїлем.

Утім репатріаційна діаспоральна політика, хоча й є продуктивною на певному етапі розвитку відносин між державою та діаспорою, усе ж спрямована на те, щоби ці відносини були перенесені у площину відносин держави і громадянина. Репатріація, з точки зору держави, – це відновлення втраченого юридичного зв'язку між владою та своїм громадянином. Для сучасних же діаспор більш продуктивним є встановлення такої моделі взаємодії з діаспорою, яка ґрунтується на визнанні пріоритетності прав та інтересів закордонних співвітчизників. Саме тому сучасна модель діаспоральної політики характеризується відмовою від репатріації як ключової її парадигми.

Як можна переконатися, різні моделі реалізації діаспоральної політики зумовлюють не лише те, як вона проявляється в діяльності сучасних держав, але й те, наскільки ефективною та доцільною є політика конкретної держави по відношенню до міграційних процесів та положення закордонних співвітчизників. Як уявляється, *діаспоральну політику можна визначити як напрям державної політики, в межах якого визначається правовий статус іноземних діаспор всередині держави та національних діаспор за її межами, створюються нормативно-правові та організаційні основи взаємодії з діаспорами та реалізуються ті чи інші моделі впливу на діаспори з метою досягнення зовнішньополітичних та внутрішньополітичних цілей.*

Висновки. Діаспоральна політика, будучи тісно пов'язаною з міграційною та соціальною політикою, використовує свою автономну систему засобів та механізмів взаємодії з діаспоральними утвореннями. Серед таких засобів, окрім репатріації, можна виділити акомодацію, тобто сприяння закордонним співвітчизникам у їх соціально-економічній та політичній інтеграції у громадянське суспільство держави перебування.

Для сучасної держави реалізації діаспоральної функції є свідченням визнання того факту, що міграційні процеси можуть бути непідконтрольні державним органам та програмам, унаслідок чого відбувається поступова дисперсія етносу. Взаємодія з ним, захист його інтересів і потреб є одним із пріоритетних напрямів зовнішньополітичної діяльності, який реалізують найбільші діаспоральні держави.

Література:

1. Градировский С. Искушение дисапоральной политикой / Градировский С. Искушение дисапоральной политикой / С. Градировский // Содружество независимых государств. – 1999. – № 10. – С. 15-20.
2. Бублій М. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні / М. Бублій // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 131-139.
3. Палагнюк О. В. Зміст та функції державної міграційної політики України [Електронний ресурс] / О. В. Палагнюк // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2013_2_10.pdf.
4. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам [Електронний ресурс] / О. Малиновська. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf.
5. Шевцов А. Л. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики / А. Л. Шевцов // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2013. – № 3 (43). – С. 41-46.
6. Вітман К. М. Етнонаціональна політика постсоціалістичних країн : моделі, особливості, проблеми: [монографія] / К. М. Вітман. – К. : Логос, 2007. – 336 с.
7. Лещенко В. Правові основи міграційної політики України / В. Лещенко, А. Дергач // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 2 (17). – С. 149-157.
8. Чехович С. Б. Міграційне право України: [підруч.] / С. Б. Чехович. – К. : Школа, 2003. – 368 с.
9. Супруновський А. І. Міграційне право в системі права України: автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук ; спец.: 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень / Супруновський А. І. – О., 2011. – 20 с.
10. Голобородько Д. В. Міграційне право України: проблеми становлення як самостійної правової галузі / Д. В. Голобородько // Публічне право. – 2015. – № 1. – С. 219-225.
11. Государство и диаспоры: опыт взаимодействия / Отв. ред. Ю. Е. Фокин. – М. : ТЕРРА, 2001. – 264 с.

Фурдик Т. М. Правовая институционализация диаспоральной политики современного государства

Аннотация. В статье анализируются современные представления о содержании и направления диаспоральной политики современных государств, рассматриваются политико-правовые аспекты ее институционализации. Особое внимание уделяется вопросам моделей диаспоральной политики и их проявления в правовых системах государств. Показано, как соотносятся между собой диаспоральная и миграционная политика.

Ключевые слова: диаспора, правовой статус диаспоры, диаспоральная политика, современное государство.

Furdyk T. Legal institutionalization of diaspor policy in modern state

Summary. This article analyzes the current understanding of the content and direction of the Diasporas policy of modern states; the political and legal aspects of its institutionalization are considered. Special attention is paid to the models of Diasporas policies and their reflex ion in the legal system. Author shows the relations between Diasporas and migration policies.

Key words: diasporas, legal status of diasporas, diasporas politic, modern state.

УДК 114:316.7

Гайтан В. В.,
аспірант кафедри філософії
Національного університету «Одеська юридична академія»

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ ЯК СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ФАКТОР

Анотація. В статті доводиться, що термін «модернізація» не стає адекватним горизонтом опису інтерпретативно-концептуальних ознак глобалізації. З його осмисленням в контексті транзитології відбулося дуже багато змін. Всі інтерпретатори бачать цей тренд зовсім по-різному, зокрема мегатренд глобалізації розуміється як щось занадто універсальне – як проект, що не здійснюється справді в реальності. Все інше, що вписується в концепт модернізації, також потрапляє в простір «модерніті», тобто, в простір модернізму і взагалі всього того енерційного механізму модерністських технологій, які залежать від Нового часу. Модернізація – це перехід від співтовариства до співтворчості, це ціннісний, раціональний і цілераціональний комплекс, перехід від минулого до теперішнього, це знаходження єдиних вимірів спільного принципу раціональності.

Ключові слова: пострадянський простір, модернізація, соціокультурний потенціал, вестернізація, маркетизація.

Постановка проблеми. Факт модернізації сучасності і, більше того, визначання «модерну» як загального принципу, який починається в Новому часові, і тієї «сучасності», яка існує зараз в XXI ст. – це ті складні обставини, що свідчать про суть модернізації, яка не може бути визначена лише на підставі тих модернізаційних технологій Нового часу.

Модернізм не завершився, модернізм продовжується, він є незавершеним проектом, за Ю. Габермасом. Наступила ера «постмодернізму», але вона не визначається в просторі втручання в цю еру посткомуністичних країн, як особливої реальності. Вони потраплять в ситуацію тих країн, що наздоганяють, стають в черзі.

Тут важливим є демаркація традиційного та сучасного. Можна зазначити, що сутність цих контрфрактацій полягає в тому, що ми потрапляємо в досить складну ситуацію – модернізація в просторі країн, які не можуть її сприйняти, сприймається як антиреальність, створює свою етику та естетику, яка в тій чи іншій мірі переутворюється у певний контрфрактаційний комплекс реалій громадянського суспільства. Сутність цього акту полягає в тому, що сам акт трансгресії, переходу або транспозиції в транзитології є надзвичайно спрощеною моделлю. Він не може бути узагальненим для всіх конфігурацій взаємодії Заходу та Сходу.

Про це вже давно всі домовились, але важко визначити ці обставини в концептуальному та теоретичному плані. Отже, йдеться про те, що транзитологія – не є західне моделювання Сходу, вона є лише визначенням тих нормативів, які можуть бути еквівалентними Заходу, але не завжди є можливими для здійснення у тих чи інших країнах. Отже, складність переходу полягає в тому, що сучасність можна безкінечно трансформувати як безмежність часових інтроверсій.

Таким чином, ми бачимо, що самі по собі ці дефініції переходу є надзвичайно неадекватними, а їх соціологічні, культурологічні й інші адеквації є надзвичайно складними. Отже, відбувається своєрідний пресинг, який свідчить про те, що країни Заходу нав'язують країнам незахідної орієнтації свій тип розвитку, що в тій чи іншій мірі відповідає їхній ідеології. А ті прерогативи, які пов'язуються з цією ідеологією, – лібералізм, індивідуалізм, свобода і ін., – спонукають до певних відповідей або реакцій з боку цих країн. Наскільки це реально і наскільки це можливо, відповідають самі реалії цих контрфрактаційних відносин. Так, можна стверджувати, що реалії Китаю і Японії та інших країн, показали, що вони зберегли свій тип розуміння індивіда, на відміну від індивідуалізму Заходу, зберегли розуміння колективізму, на відміну від західного заперечення цього терміну, і дійсно створили свою контрреакцію на західну експансію ідеології, яка визначилася як своєрідна контрфрактаційна зона.

Аналіз публікацій та досліджень. Проблематиці простору посткомунізму присвячені роботи В. Андрущенка, М. Бахтіна, О. Білого, Є. Бистрицького, А. Гілєва, Г. Почепцова [1; 2; 3; 4; 5; 6], проте проблемі перетворення практичної ідеології на модернізуючі технології не приділялося достатньої уваги.

Мета статті – визначити соціокультурні детермінанти модернізації соціокультурного потенціалу пострадянських країн.

Виклад основного матеріалу. Модернізація, розвиток не можуть бути лише прозахідними, прогрес не може бути євроцентричним або якимось іншим, він має бути поліцентричним, адже цього не визнають жодна з тих країн, яка намагається здійснити пресинг глобалізації. В. Федотова, Н. Федотова, В. Колпаков визначають дві моделі модернізації – це вестернізація і наздоганяюча модель. «Вестернізація – це процес переходу від традиційних суспільств до сучасних шляхом прямого переносу структур, технологій і образу життя західних суспільств. Слід відмітити вестернізацію як модель модернізації і вестернізацію як частину будь-якої іншої моделі, тобто, включання західних зв'язків завжди необхідне при модернізації. Ініціатором вестернізації стає сам Захід, формою її здійснення була переважно колонізація» [7, с. 100].

Вестернізація є шляхом не лише колонізації, але й щеплення певних норм, моделей, поведінки, діяльності і впровадження тих чи інших дій, нормативів, які дають можливість вижити в тих чи інших умовах. Вестернізація – це не просто комікс або підгонка під ранжир американського ролику, це в більшій мірі переймання цих моделей як моделі життя. Важливо зазначити, що комплекс вестернізації в культурі охоплює не весь системний комплекс взаємодій та культурної інтеграції, але є казуальною парадигмою бачення бажаного результату цих взаємодій. Так, на відміну від відповідальності, а також скрупульозного та професійного відношення до традиції, люди орієнтуються на те, що дає західна культура, тобто культура розважальна. А вона дає можливість задоволення потреб і все те, чого не вистачало культурі посткомуністичного простору.

Здається, що ми знаходимося в стадії мімікрії, коли сама адаптація модернізаційних технологій виглядає як конгломерат нездійсненних і здійсненних можливостей. Отже, це переводить зі стану модерну в постмодерн, коли будь-яка модерніза-

ція виглядає іронічною. Тут виникають різні модифікаційні моделі, що орієнтовані на здоганяння, орієнтацію на досягнення тих орієнтирів, які були і є в західному суспільстві. Результатом наздоганяючої модернізації є втрата традиційної культури без утворення нової та сучасної. Такі невдачі у модернізації відбулися саме у 60-ті та 70-ті роки в русі активних зусиль переутворення країн, які звільнилися від колоніальної залежності. Саме вони визначили термін «модернізація» як неадекватний. Замість цього терміну стали використовувати поняття «розвиток».

«Наздоганяюча модель» модернізації складає острови, анклави сучасного життя у тих країнах, які розвиваються із запізненим. Постмодерністський досвід визначає ці реалії як неадекватні, але які є контраргументами. Якщо в контексті мистецтва і естетики – це достатньо визначені реалії, то в контексті економіки, політології, соціології – це невизначений і достатньо табуйований простір. Тут до цих пір зберігається той експансіонізм, який належить добі модерну, тобто Новому часові. Але наскільки західний вимір цивілізації є можливим для інших країн? Звичайно, це питання постало не сьогодні, воно було в 60-ті 70-ті роки, але саме зараз визначилось як критичне в тому розумінні, що сам процес модернізації з'явився критичним навіть для Японії.

Так, Японія, що адаптувала всі можливості виробничих технологій Америки і всі можливості комплексу модернізації, на певному етапі зупинили цю модернізацію, що не стало незрозумілим для Америки і для Заходу. Ми можемо спитати, що буде з Китаєм, але ситуація наближується до тієї ж критичної точки. Тобто, всі можуть сказати, що екстенсивний ріст модернізаційного простору, який відбувається в рамках екстенсивного розвитку капіталістичної економіки, є надлишковим. Виникає проблема створення тих ідентичностей або моделі ідентичності розвитку, яка пропонуються тією чи іншою країною. Якщо виклик Заходу, його рішуча впертість щодо зміни конфігурацій економіки буття призводить до втрати власного побуту і добробуту, виникає рух опору, який заперечує цю ескалацію.

Тобто, модель, що здоганяє як презентативний механізм, орієнтований на модернізацію в посткомуністичних країнах, пов'язаний з тим, що виклик Заходу тут має свої відповідні реалії. Ці реалії визначаються по-різному. Країни СНД теж приймають наздоганяючу модель, але не вважають її єдино можливою. Яким шляхом намагається йти Україна? Відразу ж відмітимо – компромісним та спорадично-традиціоналістським.

Отже, виникає проблема глобальної ідентичності. Якщо вестернізація призводить до глобальної втрати ідентичностей як зміни ідентифікації, зміни національної орієнтації не лише економіки, а й культури у цілому, то не всі культури готові до таких трансформацій.

Багато країн не можуть позбутися своєї ідентичності, яка є традиційною і належить саме їхньому культурно-історичному типу розвитку. І тому будь-яка транзитологія виглядає не просто вестернізацією, а утилізацією культурно-історичного потенціалу на західний манер. Можна вважати, що тут виникає один із головних контрфрактаційних елементів глобалізації. Це перепони соціокультурного виміру. Так, якщо образ демократії, який відбувається під кутом легітимної ідеології і водночас заснованої на підставі лібералізму в країнах, що розвиваються, виглядає нерелевантним, то йому відповідають інші моделі. Так, Японія, яка досить швидко модернізувалася і перейняла багато технологій Заходу, адже зупинилися в своєму розвитку у 90-х роках, свідчить про те, що головним ідеологічним чинником її розвитку є консолідація навколо общини, навколо тієї колективної спільності, яка є соціокультурною належністю суто традиційного образу життя країни.

Успіх Японії не вписується в концепцію модернізації і трансформерів, трансгресії, яка пов'язана з модернізаційними стратегіями. Успіх Японії зруйнував уявлення соціальної науки про суспільство як гомогенну систему. Отже, в цьому контексті з'являється досить цікава ситуація, коли західний індивідуалізм протистоїть східному колективізму, який визначає свої реалії в традиційних формах, що протистоять традиціоналізму. Сама модель демократії або електоральна демократія виглядає ляльковою та інструментально-організаційною, декоративною.

Модернізація призводить лише до певних модерних інтроверсій, які можна зазначити як етап, який розуміється, як певна мета, межа, що дає можливість визначити інші тенденції. Всі межі визначаються як постмодерністські. Тобто, постмодернізм повернувся до антимодерністських, антипросвітницьких реалій. Антимодерний рух намагається визначити дещо протилежне диктату казуальності, доцільності, цілепокладання. Це протилежне призводить до того хаосу, який не вписується в контекст економічної модернізації, він не вписується в контекст експансії тієї «вісімки» або «сімки», яка намагається нав'язати свої реалії культури іншим країнам.

Виникає досить цікава ситуація. Економічна запізненість розвитку, політична незрілість і відсутність громадянського суспільства є наслідком тих процесів, які визначаються культурно-історичною матрицею цілісності країн пострадянського простору. Тобто, прискорити зріст шляхом західної модернізації тут є недоцільним. Це вже визнали майже всі дослідники, постає проблема, наскільки ця недоцільність є загрозливою з точки зору соціокультурної колонізації, наскільки країни-реципієнти ризикують втратити свою ідентичність.

Проблема стає настільки драматичною, що потребує своєрідного метаантропологічного підходу щодо бачення людини в контексті сучасних планетарних проблем. Можна стверджувати, що ні ЄС, ні США, ніякі інші актори глобалізації не зможуть визначити модель якогось універсального розвитку людини. Вона визначається лише регіональним типом існування тих культур, які існують в тій чи іншій місцевості і тій чи іншій країні. Якщо їм нав'язується та чи інша пропозиція, той чи інший ранжир і режим змін або вестернізації, то ця культура втрачає свою ідентичність і втрачає свої цінності, що пов'язані з національними пріоритетами. Східні країни, адаптувавши технології Заходу, залишили свою ментальність і відібрали найголовніше: сім'ю, працю і особистість.

Постмодерністська концепція розвитку продукує поняття «пост сучасність». Постсучасними виявляються всі ті наявні суспільства, які забезпечили собі стабільність, життєздатність і розвиток на основі абсолютно різних підходів. Якщо, наприклад, люди в країні є неініціативними або навіть нерозумними, не мають трудових навичок, то чи можлива тут модернізація? З точки зору модернізації абсолютно не потрібно міняти цих людей, а лише можливо використовувати такі існуючі їх здібностей, як здатність працювати за низьку плату, терпіння та ін. Так, жінки в Північно-Східній Азії раніше терпляче плели кошики, а потім також терпляче стали паяти діоди і тріоди високоякісних побутових електронних приладів.

Якщо люди вирішили, що здоганяти та переганяти і взагалі жити в контексті екстенсивної методики технологічних процесів є для них не зручним і неадекватним, то вони мусять відкинути цю методологію. Ми бачимо, що теоретично існує і угруповується ціла низка контртеорій, які протистоять рефлексивному простору модернізації або наздоганяючої методології в просторі пострадянських країн. Так виникає інший напрям,

який свідчить про те, що має бути щось протилежне. Це протилежне зветься «постмодернізм», що корелює з посткомуністичним простором. Про це говорять Є. Бистрицький, О. Білий та ін., але сутність полягає в тому, що ця кореляція є суто зовнішньою [28; 29], теоретичною. Так, якщо в 95–98-ті роки вона виглядала відверто романтичною, то зараз вона виглядає занадто брутальною.

Постмодернізм і постмодерний розвиток країн, що розвиваються – це не зовсім ідентичні реальності. Отже, сама констатація множинності демаркацій розвитку в контексті трансформації посткомуністичного простору свідчить про те, що трансформації, які відбуваються в пострадянському просторі, потребують свого особливого визначення і не вписуються в той лінійний простір модернізації, який визначається як західна лінійна схема транспозиції та транзиту цінностей культури.

Що ж є визначником тих цінностей, технологій, які потрібно наздоганяти? Масова культура, інфляція духовних цінностей, втрата своєї власної культури? Ми знаходимось в дивній ситуації переоцінки цінностей і повернення до цінностей архаїчних. Тому модернізм, модернізація стає «пост модернізацією» – це звичайний процес і він нікому не заважає зрозуміти його, як ту ж саму модернізацію, але означену поверненням до витоків.

Це трансавангард в мистецтві, постмодернізм в архітектурі, який повертається до того ж самого авангардного витоку проектної культури Е. Лисицького, К. Малевича та ін. Можна зрозуміти, що стратегія суто західного взірця, концепції наздоганяння і безкінечного змагання в бажанні досягти західного ідеалу залишається марною, бо як експансіоністська концепція вона вже не є актуальною. Сам контекст рефлексивних моделей починає осмислюватися в реаліях політичної антропології, інтегративної політології і культурології у цілому. Визначаються певні мегабренди або типологічні ознаки модернізації.

Відповіддю на глобалізацію був ряд нових модернізаційних теорій, серед них – транзитологія, яка спрощує складне завдання класичної модернізації і звичайно не передбачає завдання постмодернізації. Класична модель транзитології оперує лише параметрами модернізації – демократизацією та маркетизацією [7, с. 307].

Здається, що такий підхід як презентація бінарних опозицій є редуктивним і водночас занадто абстрактним. Його доповнюють, як ми вже бачили, західні теоретики українського походження інституційними вимірами, а також громадянським суспільством, але це не рятує ситуацію. Тобто, сама по собі демократизація і маркетизація є своєрідними маркерами транзитології, в які вписуються всі інші характеристики суспільного життя країни – це певні рейтинги, що дає можливість визначити рейтингову стратифікацію розвитку. Адже головне зазначити, що радикальному лібералізму протистоїть саме традиціоналіська матриця цінностей: колективізм, довіра, радість спільного буття та ін.

Нічого подібного не знає Захід. Колективізм, справедливість, патріотизм залишаються поза матрицею транзитологічних програм, які пропонуються для зміни пострадянського суспільства. Засвоєння демократичних ідей, інститутів незахідними країнами не обов'язково веде до справжньої демократії. Тобто, це надзвичайно складні перетворення, які можна визначити як трансредиєнтні [2].

Отже, якщо пропорції модернізації та вестернізації є еквівалентами, то ця модель є досить актуальною. На підставі цієї моделі діють Туреччина, Мексика та ін., але ця модель забезпечує ряд досягнень, які ставлять свої проблеми. Так, виникає досить цікава ситуація, якщо рекультуризація, тобто, елементи вестернізації, заперечення власної культури і звернення до культури донора, в даному випадку Заходу є активним і дієвим фактором, то що залишається власній культурі? Власній культурі залишається лише адаптувати всі впливи цієї культури і намагатися їх здійснити в контексті так званої побутової культури.

Отут ми знаходимо досить цікавий фактор – побутова культура адаптує зовнішні впливи, офіційна культура виголошує ідеологічні нормативи, але економічна ситуація виглядає непередбачуваною. Так, якщо в Китаї вона надзвичайно експресивно розвивається, то в країнах пострадянського простору вона просто деградує. Поруч з модернізацією західні теоретики визначають ще один рух, який називають «макдоналізацією». Це структурно-функціональна парадигма, яка визначає адаптацію основних цільових програм соціальної інтеграції, поєднання культурних зразків, а також висновків західного зразка, які утворюють модернізаційний вплив як певний експрес-продукт.

Отже, та економічна адаптація, яка визначається в контексті супермаркетових локальних оазисів, макдональдсів культурного типу, є досить своєрідним феноменом. Політичний рівень цих програм характеризується саме корпоративними інтересами тих мультинаціональних і міжнародних корпорацій, які здійснюють цю програму, адже мається на увазі економічна ефективність, яка визначає процес і результати, що можна визначити як певні дії з ідеологічно зазначеним контролем на підставі тих чи інших дій.

Сам по собі мультикультурний процес структурної модернізації є надзвичайно драматичним. Він залежить від екстенсивної моделі модернізації, яка в певній мірі є вже застарілою моделлю, бо вона належить до доби Модерну. Проте новітні процеси характеризуються як певна «пост модернізація», яка несе в собі риси зворотної інтеракції і лише вписується в модернізаційні процеси. Ми знаходимося в ситуації того перманентного вибору, де глобалізація не дорівнює модернізації, транзитним процесам, а також макдоналізації. Це широка культурно визначена реальність, яка ще не має свого філософського або економічного визначення, але вона є мультикультурною, презентує поліетнічні, політрансформаційні і полісистемні реальності взаємодії акторів глобалізаційних процесів.

Отже, ситуація складається таким чином, що потрібен системний комплексний аналіз пострадянського простору, який здатний змінити ситуацію, перейти від дихотомії, яка пов'язана з глобалістськими і антиглобалістськими інтерпретаціями і течіями осмислення розвитку країн. Потрібно перейти до тернарних систем, які намагаються усунути дихотомію і ввести проміжний чинник у вигляді трансформації, модернізації як усунення протиріч у маргінальний простір соціальної системи. Важливо прийти до своєрідного плюрального визначення глобалізаційних відносин, коли кожна із країн-акторів актуалізує свою частку глобалізаційного простору взаємодії. Проте ця частка стає системоутворюючою.

Країни, які живуть лише за рахунок сировини, ресурсів і вимушено деградують в контексті співвідношення з іншими країнами, не лише програють, але починають усвідомлювати свою роль в просторі глобалізаційних процесів. Взаємодія відбувається не з позиції сили і не з позиції елітаризму або егалітаризму, де елітарні західні країни та елітаризм вестернізації урівнює всіх в правах шляхом входження в ЄС або в інші політичні конфігурації, а як своєрідна позиція осмислення планетарної долі людства і планетарної відповідальності. Ця відповідальність не може вписуватися ані в контекст глобалізації, ані в контекст будь-яких інтегративних або дезінтегративних конструкцій.

Виникає горизонт, який є ширшим за ситуативні виміри глобалізації або антиглобалізації, ідеологічні або міфологічні та інші прерогативи. Ситуація потребує все більшого і більшого аналізу глобалізаційних проблем в контексті інтеграції та дезінтеграції в рамках поліактивного простору. Плюралізм взаємодії має бути орієнтованим на полівалентність відносин, де системотворчі чинники змінюються. Так, якщо зараз домінують економічні, технологічні та інформаційні чинники, то завтра буде домінувати саме культурно-соціальна сфера. Не дарма про систему послуг точиться так багато розмов, коли йдеться про так зване інформаційне суспільство.

Висновки. Принцип модернізації потребує свого осмислення не в плані змін, які є калькою тих чи інших технологічних систем, не в плані адаптації технологічних, інформаційних та інших досягнень, а в плані осмислення технологій як культуротворчих інтенцій. Не може суспільство жити в екстенсивно розвинутому просторі викачування сировини і безкінечної інтенсифікації технологій. Наступає час рівноваги, гомеостазу, час осмислення самого розвитку, коли потреба інтенсифікації замінюється потребою глобального екрану, глобального бачення перспектив росту, а сам ріст визначається як життєвий цикл, бо будь-яка система має свій початок і кінець. Звернення до витоків обов'язково акумулює саме культурно-історичні витоки, що й відбувається в пострадянському просторі.

Література:

1. Андрущенко В. П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: Досвід соціально-філософського аналізу. – К.: ТОВ «Атлант ЮЕмСі», 2005. – 498 с.
2. Бахтин М. М. Эстетика словесного творчества / М. М. Бахтин. – М. : Искусство, 1979. – 424 с.
3. Білий О. Новітні метаморфози радянського «ново язу» / О. Білий // Політологія посткомунізму. – К. : Політична думка, 1995. – С.– 86-88.
4. Бистрицький Е. Посткомуністична філософія посткомуністичної доби // Е. Бистрицький // Політологія посткомунізму. – К. : Політична думка, 1995. – С. 13-67.
5. Гилев А. Межэлитные взаимодействия в условиях «цветных революций» / А. Гилев // Вестник Пермского университета. – Серия «Политология». – 2007. – № 2. – С. 109-122.
6. Почепцов Г. Будущее; стратегии, сценарии, коммуникации / Г. Почепцов. – К. : Альтапрес, 2010. – 308 с.
7. Федотова В. Г. Глобальный капитализм: три великих трансформации / В. Г. Федотова, В. А. Колпаков, Н. Н. Федотова. – М. : Культурная революция, 2008. – 608 с.

Гайтан В. В. Модернизация постсоветского пространства как социокультурный фактор

Аннотация. В статье утверждается, что термин «модернизация» не становится адекватным горизонтом описания интерпретативно-концептуальних означающих глобализации. В контексте транзитологии произошло много изменений. Все интерпретаторы видят этот тренд по-разному. Так, мегатренд глобализации понимается как что-то слишком универсальное – как проект, который не осуществляется в реальности. Все, что вписывается в концепт модернизации, также попадает в пространство «модернети», то есть, в пространство модернизма и вообще всего того механизма модернистских технологий, которые зависят от Нового времени. Модернизация – это переход от содружества к сотворчеству, это ценностный, рациональный и целерациональний комплекс перехода от прошлого к нынешнему, это нахождение единственных измерений общего принципа рациональности.

Ключевые слова: постсоветское пространство, модернизация, социокультурный потенциал, вестернизация, маркетизация.

Gaitan V. Modernization of post soviet space as sociokultural factor

Summary. In article it is claimed that the term «modernization» doesn't become the adequate horizon of the description interpretive meaning globalizations. In its judgment in the context of a tranzitologiya there were many changes. All interpreters see this trend differently. So, in particular, the megatrend of globalization is understood as something too universal – as the project which isn't carried out in reality. Everything that fits into a modernization concept also gets to «modernity» space that is to space of a modernism and in general all that inertial mechanism of modernist technologies which depend on Modern times. Modernization is a transition from the commonwealth to coauthor ship, it is a valuable, rational and tseleratsionalny complex of transition of the past to present, this finding of the only measurements of the general principle of rationality.

Key words: post soviet space, modernization, social and cultural potential, simplification, marketing.

УДК 340.12:124.5

Серебро М. В.,
аспірант кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУТНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ АКСІОЛОГІЧНОГО ПІДХОДУ В ДЕРЖАВОЗНАВСТВІ

Анотація. У статті досліджено сутність та перспективи використання аксіологічного підходу в державознавстві, виділено два напрями його застосування, опосередковані дуалізмом розуміння категорії цінності: відносність та абсолютизація. Надане авторське визначення аксіологічного підходу, що відповідає дослідженню держави, та запропоновано два рівні її оцінки: матеріальний, що відображає динаміку цінності держави, та ідеальний, що висвітлює її статичний аспект.

Ключові слова: аксіологічний підхід, цінність, держава як цінність.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку юридичної науки характеризується плюралізацією використовуваної методології, що дає можливість по-новому поглянути як на право, так і на державу. Аксіологічний підхід до розуміння права вже проявив свій високий евристичний потенціал під час характеристики ціннісного аспекту права. Проте слід погодитись із твердженням про те, що традиційне зведення філософських аксіологічних проблем до тих, які стосуються тільки права й пов'язуються з існуванням такої галузі філософії права, як аксіологія права (правова аксіологія), навряд чи охоплюють увесь спектр ціннісних аспектів юридичного буття [1, с. 8]. У такому ракурсі державі не відводиться належного місця, що є неприйнятним. Проблема аксіологічного виміру держави – це проблема її апологізації, яка є необхідною через кризу держави, що проявляється в тотальній втраті її інституціональної легітимності та неспроможності задовольняти всі мінливі потреби глобалізованого суспільства. Саме за допомогою застосування аксіологічного підходу під час дослідження держави з'являється можливість оцінки її значення як для суспільства в цілому, так і для окремого індивіда, що відкриває перспективи реабілітації держави як універсальної, історично сформованої політичної організації суспільства, що потребує змін, але не руйнування та заміни.

У юридичній сфері аксіологічний підхід продуктивно використовується під час дослідження права (роботи М.М. Алєксєєва, К.В. Горобця, Д.А. Керімова, М.І. Козюбри, П.О. Недбайла, М.П. Орзіха, П.М. Рабіновича, А.О. Фальковського та інших). Проте вбачається, що ціннісна проблематика держави ще не зайняла належного місця. Лише окремі роботи Ю.П. Лободи, Л.С. Мамута, М.М. Марченка, Ю.М. Оборотова та П.М. Рабіновича були присвячені аналізу цінності держави, однак поза увагою залишався сам методологічний аспект дослідження, що призводить до дискусій про цінність держави на різних рівнях її розуміння.

Метою цього дослідження є аналіз сутності аксіологічного підходу в державознавстві та доведення його високого евристичного потенціалу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна наука пов'язує свій розвиток із проблемним полем ціннісно-оціночних відносин, що говорить на користь посилення аксіологічного фактора в дослідженні сучасного суспільства та його проблем. Рефлексія над аксіологічною проблематикою характерна сьогодні й для юридичної науки. Слід погодитись із Ю.М. Оборотовим, який стверджує, що для юриспруденції ціннісна характеристика держави сьогодні дуже значима та пов'язана з інтенсивними процесами змін й потрясінь, що зумовлені індивідуалізацією та глобалізацією суспільства та нездатністю держави адаптуватися до стрімких змін у всіх сферах епохи постмодерну [1, с. 9]. У свою чергу Л.С. Мамут зазначає: «Проблема цінності держави почала свій життєвий шлях уже давно, і починався він з простих прагматичних питань: як належить ставитися до держави та її атрибутів (позитивно або негативно), якому державному ладу віддавати перевагу та ін., ведучи по суті дискусію про цінність держави та релевантні їй цінності, мислителі минулого тим не менш не зробили цінність змістом самостійної проблеми теорії держави, не поставили її як таку» [7, с. 5]. Однак потрібно звернути увагу й на те, що для повноцінного формування зазначена проблематика повинна була пройти певні етапи свого становлення, тому пропонуємо виділити такі етапи: практичний (ідеологічний) та теоретичний (методологічний).

На практичному (ідеологічному) етапі ціннісний аспект держави завжди нівелювався й підмінявся ідеологією, яка була визначальною в той чи інший історичний період, цінність держави або гіперболізувалася, або занадто нівелювалася. Так, у фашистській Італії, де етатизм став частиною державної ідеології, держава була вищою та абсолютною цінністю. У свою чергу, у Радянському Союзі державі відмовлялося в ціннісному змісті взагалі. По-перше, це було обумовлено тим, що аксіологічна проблематика мала у своїй теоретичній основі ідеалістичну філософію, що суперечило матеріалістичній картині світу радянської людини; по-друге, з точки зору марксизму-ленінізму, державу не можна було розглядати як цінність, адже вона була знаряддям класового панування та із часом взагалі повинна була відмерти.

Мова йде про те, що створення відповідних ідеологічних передумов у цьому питанні має ключове значення, і оцінка держави буде релевантна дійсності лише тоді, коли плюралізм сам по собі стане визначальною рисою суспільного життя. Сучасність, яка може бути охарактеризована саме таким чином, дає можливість стверджувати, що тільки нещодавно з'явилася перспектива пізнання ціннісного змісту держави, відділена від будь-якої ідеології.

Перехід до другого етапу формування цієї проблематики, зокрема теоретичного (методологічного), опосередкований необхідністю вироблення наукового інструментарію пізнання цінності держави зі своєю категоріальною системою. Саме формування аксіологічного підходу надало можливість якісно нового виміру держави та стало кінцевим етапом переходу зі сфери буденних дискусій у сферу повноцінного філософсько-наукового осмислення значення держави.

Загалом методологічний підхід можна визначити як побудовану на гранично загальних (філософських) категоріях світоглядну аксіоматичну ідею (засаду), яка опосередковує загальну стратегію дослідження, відбір досліджуваних фактів та інтерпретацію результатів дослідження [8, с. 197]. Підхід дає нам можливість постулювати певну ідею, а також саме з її позиції досліджувати певний об'єкт. З огляду на це в загальних рисах аксіологічний підхід розуміють як аксіоматичну ідею, в основу якої закладене розуміння досліджуваного об'єкта як цінності та його оцінка крізь призму різноманітних ціннісних орієнтацій.

Відповідно до вимоги концептуальності в пізнанні необхідно застосовувати систему категорій, що є координатами теоретичного мислення в певній сфері. Так, Л.М. Сумарокова зазначає, що найбільш важливі та фундаментальні поняття називають категоріями, вони формують своєрідний смисловий каркас будь-якої науки й спеціальної області знання та практичної діяльності [10, с. 45]. Із цією думкою погоджується О.А. Вусатюк, який вважає категоріями «найбільш загальні форми понять і висловлювань, які відображають суттєві зв'язки та відношення пізнання та визначають характер теоретичного мислення» [2, с. 124].

Такою базовою категорією для аксіологічного підходу є цінність. У найширшому аспекті під цінностями зазвичай розуміють явища дійсності (факти ідеального та матеріального світу), які мають те чи інше значення для суспільства, його груп або окремих осіб.

Ще в епоху Античності філософів цікавила проблема цінностей, проте в той період вона ототожнювалася з буттям, а ціннісні характеристики включались до його поняття. У середньовіччі, наприклад, цінності набували релігійного характеру та пов'язувались з ідеальною божественною сутністю. В епоху Відродження на перший план висувались духовні виміри цінності (гуманізм, вільнодумство, свобода). У Новий час підходи до учення про цінності почали визначати з позицій раціоналізму, що пояснюється розвитком науки та формуванням нових суспільних відносин. Поворотним моментом у розвитку учення про цінності стала філософія І. Канта, який першим розмежував поняття сущого й належного, реального та ідеального, буття і блага, протиставив проблему моральності як свободи сфері природи, яка знаходиться під впливом закону необхідності. Власне теорія цінностей як наукова система філософських знань стала формуватися в другій половині XIX століття в працях німецьких філософів В. Віндельбанда, Р. Лотце, Г. Когена, Г. Ріккерта. Далі аксіологічну проблематику активно розглядали представники феноменології, герменевтики, екзистенціоналізму та інших філософських напрямів. Саме в цей період формуються два основних підходи до розуміння природи цінності: відносний та абсолютний.

Представники поглядів щодо відносності всіх цінностей виходять із того, що цінність неможлива без суб'єкта її пізнання (оцінки). Для них цінності існують «тут і зараз» у залежності від обставин та потреб людини. З огляду на це цінності виступають як властивість предмета або явища. Проте цінності притаманні предмету або явищу не від природи, не просто через внутрішню структуру об'єкта самого по собі, а тому, що об'єкт втягнутий у сферу суспільного буття людини та стає носієм певних соціальних відносин. У ставленні до суб'єкта (людини) цінності служать об'єктами її інтересів, а для її свідомості здійснюють роль повсякденних орієнтирів у предметній і соціальній дійсності, визначення різноманітного практичного ставлення людини до навколишніх предметів і явищ. Крайність такого розуміння проявляється в тезі античного філософа-софіста Протагора: «Людина – міра всіх речей». Послідовними в такому напрямі є роздуми філософа права Г. Радбурха, який стверджував, що «ми сприймаємо (пізнаємо) людей і речі, які мають і не мають цінності. І при цьому не усвідомлюємо того, що ми, суб'єкти пізнання, є джерелом ціннісних критеріїв, а не речі і люди – об'єкти цього спостереження» [9, с. 11].

Під абсолютизацією цінності розуміється її об'єктивація, так би мовити вважання апріорі. У такій трактовці онтологія цінності виходить за межі суб'єкта її пізнання, тобто оцінки. Об'єкт оцінки фактично стає самоцінним через наявність у нього певних властивостей (ідейних основ), які не залежать від суб'єкта (людини). У цій трактовці цінності є чимось вищим, ніж звичайна зацікавленість людини. Оцінка і, як результат, цінність певного явища – це більше, ніж потреба й виключна прерогатива людини як показник її зв'язку з культурою. Цінності розглядаються як такі, що являють собою ідеальні сутності, сфери яких знаходяться поза досвідом людини та не залежать від її інтересів та потреб. Вони є стійкими та незмінними й засвоюються індивідом у процесі його соціалізації. Філософи це пов'язують із тим, що потреби можуть усвідомлюватися або не усвідомлюватися, або ж усвідомлюватися неадекватно. Тобто фактично значущі явища можуть не усвідомлюватися як цінності, а те, що не являє собою ніякої цінності, може помилково сприйматися цінністю. Абсолютистська традиція розуміння цінностей у своїй основі випливає з об'єктивно-ідеалістичного світогляду у вигляді платонівських ейдосів або гегелівської абсолютної ідеї.

Такий загальний аксіологічний методологічний дискурс накладає відбиток і під час дослідження цінності держави, тому пропонуємо виділити за аналогією відповідні два напрями: відносної та абсолютної цінності держави.

У межах відносного розуміння держава не може бути постійною цінністю, оскільки це завжди буде опосередковано конкретними умовами та спрямованістю інтересів індивіда, а також проявлятиметься ситуативно, вона стає цінною тоді, коли задовольняє та створює відповідні умови для задоволення потреб індивіда.

Будь-яка держава в процесі своєї діяльності тією чи іншою мірою задовольняє певні соціальні потреби, тобто функціонально пов'язана із суспільством. Зрештою, зв'язок держави із соціумом – це суб'єктно-об'єктний зв'язок, особливістю якого є те, що держава – це одночасно і структурний ідеологічний елемент суспільства (колективного суб'єкта) й об'єктивована форма соціальної пізнавально-практичної діяльності. Такою формою є політична організація суспільства, виражена назовні в певних інститутах (механізмі держави), відносно відособлена від суспільства та його складових частин. Інакше кажучи, держава являє собою один з елементів суб'єкта, який (елемент) протистоїть йому як цілому та розглядається в цьому аспекті як об'єкт. Зазначене суб'єктно-об'єктне відношення є визначальним, суттєвим відношенням держави, яке виявляє себе в її генетичних та функціональних зв'язках із суспільством.

Досліджуючи цінність держави, Ю.П. Лобода зазначає, що «необхідним елементом структури сутності держави є її властивість задовольняти певні соціальні потреби та інтереси, ця сторона держави є одночасно й сутністю цінності держави як соціального явища, а тому – соціальною сутністю держави» [6, с. 41]. У рамках такого дослідження автор пропонує проблему цінності держави сформулювати саме як проблему дослідження соціальної сутності держави.

Таким чином, ціннісний зміст держави – це її здатність забезпечувати в процесі свого функціонування та розвитку задоволення основних потреб окремих індивідів і їх спільнот (національних, соціально-економічних, демографічних, релігійних тощо), а також створювати умови для можливого (за наявних конкретно-історичних обставин) їх задоволення. У межах відносного підходу держава постає цінністю тоді, коли відповідає певним ціннісним орієнтаціям суспільства (наприклад, проголошення та забезпечення реалізації прав та свобод людини, взаємна відповідальність особи та держави, належний рівень соціального забезпечення, охорона та захист законних прав та інтересів особи, забезпечення безпеки тощо).

Абсолютизація цінності держави зумовлена тим, що держава – це дуже складний та багатогранний об'єкт, але цінність її загалом безсумнівна та очевидна. Однак у наразі мова йде про те, що абсолютно не всі виміри, блоки, елементи, ознаки та властивості держави є суттю її цінності. Держава тут постає не просто історично зумовленою формою організації людей, а одним із найбільших надбань цивілізації. Біосоціальна природа людини опосередковує життєво необхідну потребу в комунікації та співіснуванні з іншими людьми, і тут держава стає вищою формою такої комунікації. Крім того, вона стає проявленням сутності самої людини.

Серед вітчизняних науковців яскраво така позиція представлена роботами В.К. Липинського, який трактував державу як перма-

нентну та абсолютну цінність. Так, у нарисі програми Української демократичної хліборобської партії він писав, що повним життям жив наш народ лише тоді, коли він користувався на своїй землі повнотою своїх суверенних прав, тобто мав державу (Київську Русь, Козацьку державу) [5, с. 255].

О.А. Івакін, розглядаючи державу як частину сутності людини, стверджує, що Платон був абсолютно впевнений у тому, що неможливо пізнати що таке справедливість, моральність та свобода, абстрагуючи все це багатство проявлення людської сутності від держави і законів його побудови й функціонування [4, с. 6]. Г.В.Ф. Гегель також опосередковано розглядав державу саме в абсолютизованому розумінні її цінності: «Здійснення справедливості можливе лише оскільки людина є членом держави, так як справедливість у її реальності та істині існує тільки в державі» [3, с.188].

Така позиція щодо цінності держави зустрічається з досить очікуваною критикою, зокрема, постають питання про те, як ми можемо вважати державу абсолютною цінністю, якщо далеко не кожна держава отримує позитивну оцінку з боку суспільства (наприклад, КНДР). Проте Л.С. Мамут зазначає: «У дискусіях такого роду мова йде про цінність держави як такої, про державу як цінність, проблема ж міри цінності будь-якої конкретно-історичної модифікації держави, міри реалізованості в такій модифікації тих чи інших соціальних, політичних, правових, моральних, релігійних ідеалів – проблема вже інша» [7, с. 10].

Вбачається, що дві зазначені позиції щодо виміру цінності держави за своєю суттю не є протилежними. Відмінність між ними полягає в різному вимірі буття цих оцінок, опосередковане матеріалістичними або ідеалістичними світоглядними установками. З огляду на це пропонуємо виділити два рівні оцінки держави: матеріальний та ідеальний.

Матеріальний рівень оцінки держави під час застосування аксіологічного підходу буде відображати її динамічний аспект, сутністю якого виступатимуть потреби особи та релевантні їм значимі характеристики конкретної держави, які є змінними та різними. Тут цінність буде актуалізована та індивідуалізована. У такому напрямі аксіологічний підхід дасть нам можливість відділяти цінне від нецінного і тим самим сприяти еволюційному розвитку конкретно-історичної форми прояву держави. Наприклад, на цьому рівні ми зможемо оцінювати державу з позицій її відповідності сучасним цінностям: гуманізму, демократії, правам людини, верховенству права, законності тощо. Тут ми можемо виділити окремі блоки та виміри конкретної держави та визнавати одні держави цінностями, інші – антицінностями.

Ідеальний рівень, у свою чергу, дасть змогу аксіологічному підходу розкрити ідейну сторону буття держави, що відображатиме її статичний аспект. Такий напрям відкриває перспективу пізнання ідеальної сутності держави, сприятиме її апологізації та підвищенню рівня її легітимності. При цьому тут дуже важливо відмежуватись від етатизму, засобом чого має слугувати ідея, що держава для людини, а не людина для держави. Цей рівень дає можливість оцінювати державу як універсальне поле втілення в життя людських потреб та інтересів, тут держава розглядається як надбання цивілізаційного розвитку, що протистоїть хаосу й варварству та має не тільки формалізоване вираження, а й глибоку ідейну наповненість. У підтримку цієї позиції Ю.М. Оборотов стверджує, що держава – це не тільки сила примусу, заснована на законах, а також й ідея, яка мобілізує сили народу для загальної справи на основі авторитету державної влади, довіри населення до її політичних досягнень і цільових програм розвитку [1, с.11]. На цьому рівні постулюється ідея про те, що людина поза державою може існувати, але саме існувати, а не жити повноцінно. Цей напрям дасть можливість оцінити такі ціннісні аспекти держави, як стійкість, публічність, універсальність та інші, а також оцінити значення образу держави як певної ідеалізованої форми її буття.

Висновки. Загалом, виходячи із зазначеного, аксіологічний підхід у державознавстві можна визначити як загальну стратегію дослідження, об'єднану однією ідеєю, суть якої проявляється в пізнанні держави крізь призму відносних ціннісних орієнтацій (оцінка відповідності конкретно-історичного прояву держави ціннісним орієнтаціям індивіда та суспільства) та абсолютних ціннісних начал держави (як універсальної форми політичної організації людей, зовнішнє вираження та конкретно-історичний пряв якої не має значення). Застосування аксіологічного підходу в сучасному державознавстві вбачається перспективним та малодослідженим. Саме використання евристичного потенціалу юридичної аксіології в напрямі перцепції державно-правових явищ має відкрити можливість отримати якісно нові знання у сфері державознавства, зокрема, поряд із пошуком та відкриттям певних закономірностей осягнути та виявити глибинну ціннісну значимість держави як явища взагалі.

Література:

1. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції : [монографія] / Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко та ін. – О. : Фенікс, 2012. – 492 с.
2. Вусатюк О.А. Философский словарь / О.А. Вусатюк. – К. : А.С.К., 2006. – 392 с.
3. Гегель Г.В.Ф. Лекции по истории философии : в 2 кн. / Г.В.Ф. Гегель. – СПб. : Наука, 2001– . – Кн. 2. – 2001. – 432 с.
4. Ивакин А.А. Государство и право как важнейшие аспекты сущности человека / А.А. Ивакин // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (16–17 травня 2013 року). Т. 1. – О. : Фенікс, 2013. – С. 5–7.
5. Липинський В.К. Нарис програми Української демократичної хліборобської партії / В.К. Липинський // Липинський В.К. Історико-політологічна спадщина і сучасна Україна / В.К. Липинський. – К. : Філадельфія. 1994. – 285 с.
6. Лобода Ю.П. Цінність держави як складник предмета теоретико-правової юриспруденції / Ю.П. Лобода // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки» : зб. наукових праць. – 2001. – № 10. – С. 40–44.
7. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении / Л.С. Мамут. – М. : Норма, 1998. – 48 с.
8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / П.М. Рабінович. – 9-е вид. зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 197 с.
9. Радбурх Г. Философия права / Г/ Радбурх ; пер. с нем. – М. : Междунар. отношения, 2004. – 240 с.
10. Сумарокова Л.М. Основи логіки : навч. посібник – 2-е вид., перероб. й доп. / Л.М. Сумарокова. – О. : Юридична література, 2003. – 240 с.

Серебро М. В. Сущность и перспективы использования аксиологического подхода в государствоведении

Аннотация. В статье исследована сущность и перспективы использования аксиологического подхода в государствоведении, выделено два направления его применения, опосредованные дуализмом понимания категории «ценности»: относительность и абсолютизация. Дано авторское определение аксиологического подхода, соответствующего исследованию государства, и предложены два уровня его оценки: материальный, отражающий динамику ценности государства, и идеальный, показывающий его статический аспект.

Ключевые слова: аксиологический подход, ценность, государство как ценность.

Serebro M. The essence and prospects of application of axiological approach to the state studies

Summary. In the article the essence and prospects of application of axiological approach to the studies of a state were analyzed. Two directions of using axiological approach to the state were selected, these directions are determined by certain dualism in understanding of the category of values: viewing them as phenomena of the relative or absolute nature. The definition of axiological approach to the state was proposed by the author, and two levels of its evaluation were distinguished: the material level, reflecting the dynamics of the value of the state, and the ideal one, showing the static aspect.

Key words: axiological approach, value, state as a value.

УДК 342.22

Martjanov S. S.,
Master student of
Faculty of Law
Ivan Franko National University of Lviv

SHADOW LAW AS A SYNTHESIS OF THE SHADOW OF THE STATE AND QUASI-CIVIL SOCIETY

Summary. The article is devoted to scientific analysis of the phenomenon of "shadow law". It is noted that shadow state and quasi-civil society are interpenetrating phenomena, a peculiar two-level illegal security system that ensures the most initiative sections of the population protection against threats that originate from the authority as well as society itself. Synthesis of the shadow of the state and quasi-civil society is shadow law.

Key words: state, law, shadow state, shadow law, shadow politics, quasi-civil society, entrepreneurship, business.

Problem statement. Nowadays, in the minds of the most purposeful part of Ukrainians a view on a peculiar quasi-civil society, a particularity of which is that it replaces the state and compensates its incapacity, has formed. It, certainly, obstructs transformation of legal values that originate in the legal consciousness of citizens, but not more than any other manifestation of contemporary corruptionional and shadowy policy which is now being openly declared. Given the fact that people are forced to come into contact with the authorities mutually intertwined with them, forming systems of horizontal-vertical informal connections – family, friendly, or perhaps even simply criminal. In this case it is justified to talk not only about quasi-civil society that takes upon itself functions of government, but also the tangent to it and its complementary shadow state. The shadow state and quasi-civil society are interpenetrating phenomena, a peculiar two-level illegal security system that ensures the most initiative sections of population protection from the threats originated from the government and society itself. Synthesis of the shadow state and quasi-civil society is shadow law, which recently has increasingly become a subject of independent studies [2; 4; 6; 9; 11; 12; 13; 17; 18; 19].

The purpose of the article – to explore shadow law as a synthesis of the shadow state and quasi-civil society.

Research position. The majority of researchers draw attention to the fact that the efflorescence of shadow law falls to 80s-90s of the twentieth century. Yet nowhere and never has shadow component played such a significant, it is to say, crucial role as in the Soviet Union. Shadow law significantly affected a component of legal consciousness of Soviet citizens which is known as legal psychology, i.e. people's emotions, psychological surges regarding law, legal phenomena and actions taken by party and soviet organization [7, p. 37].

Today there is no unitary approach to content, scope and even the terminological meaning of the concept of "shadow law". Formerly, even G. Hegel in his work "Elements of the Philosophy of Right" used a similar to shadow law concept of "unjust", which is a special freedom that demonstrates arbitrariness and isolation of an individual from the common will and common law, under which the natural law was understood. The term "unjust" is widely used by contemporary theorists of law (K.O Trykhlib [15], V.S. Bihun [5], V.M. Baranov [4], O.V. Malko [10], etc.), scientists and philosophers (V.A. Abashnik [1]). For example, O.V. Malko and O. Ie. Mikhailov in one of their latest works dedicated to life of legal society, noted that "legal life covers also a sphere of shadow law operation, negative law (unjust), and various legal anomalies." Legal pathology, in their opinion, in this sense, is a part of legal life, its ingredient [10, p. 62].

Iu. A. Arzamas understands shadow law as an antipode of positive (written) law, norms (rules) of conduct aimed at regulating social relations differently from the way it is done by state on behalf of its authorities.

At the same tome, these provisions can be clearly negative concerning positive law proceeding from authorities, that is radical opposition to rules of law, expressed in laws and by-laws, law treaties, and also rules of conduct that have certain deviations from rules of law and generally accepted moral values embodied in law. Hereat, shadow rules have different goals and objectives than the rules that come from the state. They are aimed at regulating people's conduct that is "outlawed" [3, p. 6].

The researchers note that consequences of rules of shadow law can not only be negative, but (even how strange it may sound) also positive. For example, progressive ideas that emerged on the basis of shadow law rules can then be approved by law-abiding citizens and completed in the form of positive law. On considering this issue, professor Iu.A. Tikhomirov said that "shadow law either provides formal law and its institutions, or opposes them, or generates useful social regulators ("everything that is not prohibited by law is permitted"), or contributes to formation of new legal regulators" [14, p. 443-444]. However, in our opinion, in most cases activity of shadow law affects negatively on society and its members, as it either directly or indirectly contributes to its shadowing.

Major reasons for shadow law existence are economic. As noted by O.M. Chernysh, shadow economy in Ukraine has become one of the most important, not only economic but also social and political problems. By domestic and foreign estimate scope of the shadow economy in our country is from 40 to 60% of GDP. The amount of capital that is outside Ukraine, but has Ukrainian origin, from the beginning of its independence, makes approximately $ 30 billion. According to Ukrainian researchers, about 40% of the labor force has some income from shadow economy. [17]

Accordingly, the problem of the shadowing of our society, in terms of historical materialism, originates from the field of economics. A special role in this process plays shadow economy, which is inextricably linked to corruption, as these are antilegal sides of the same coin. And this tandem is connected by diverse connections, based primarily on personal, family, and other benefits. To this list one can also add and corporate expediency. In contemporary conditions shadow economy, rules of which are a part of the legal system of Ukraine, that is shadow system of law serves the same factor of shadow lawmaking, as well as organized crime. The reasons for its heyday are well-known – the tax burden, excessive state regulation of labor markets and output, flawed legislation. Among consequences are deterioration of investment climate, distrust of state leaders from both citizens and representatives of foreign countries. Struggle with shadow economy cannot consist only in administra-

tive and punitive measures. Firstly, it is impossible without detailed statistical calculating of shadow capital. Secondly, as the experience of other countries affirms, extremely effective method of combating it is amnesty of shadow capital – both political and legal. However, apart from well thought-out approach, this measure requires breaking of national stereotypes about the fact that all shadow capital are criminal. Studies show that most of them only "driven into the shadows" [17].

Tax evasion, illegal export of capital, issue of counterfeited output, car theft, kidnapping, illegal use of labor, total corruption – all this and much more forms shadow economy. Moreover, growth of shadow economy promotes institutionalization, the emergence of new, modern shadow rules, i.e. rules of conduct that are applied not only to business representatives (business elite, bankers, representatives of small and medium-sized business, etc.), but also to other sectors of the population. Shadow rules arising by means of shadow economy, become, in certain circumstances, organizationally steadfast forms of shadow law causing such anti-social phenomena as passive legal nihilism, professional degradation and so on.

According to O.V. Ulianovska, shadow economy from the standpoint of law should be considered as a nominal structure, with the help of which destructive economic and legal processes are shaped. Means of economy shadowing are used for illegal enrichment and, thereby serving illegal interest [16, p. 2]. As a result, it affects not only the level of legal consciousness of average citizens, but also professional quality of lawyers, as well as various kinds of social relations that lead to social degradation of society, to its inability to resist actively unlawful actions. Modern entrepreneurs know perfectly how to avoid paying taxes, how to get in touch with the criminal "authority", how to keep "double" or even "triple" books. The shadow regulations which act as antilegal conduct inevitably affected the formation and professional distortion of citizens' legal consciousness.

However, these days dominant in Ukraine moral directives are often directed not so much against shadow relations in all their entirety but against abuse of officials, that is corruption in the strict sense of this word. And the closer people are to shadow surroundings (either practically or only psychologically), the more clearly this feature of modern mass sense of justice is manifested. It is here, in our opinion, where lies the distinction between entrepreneurial minority (real and potential) and non– entrepreneurial majority. Of course, the struggle against corruption and the struggle against shadow business can be separated perhaps only in the imagination. However, under present circumstances, this distinction is meaningful. It is precisely the ranks of representatives of the Ukrainian "bottom" business who nowadays represent the most expressive request to change the very nature of the relationship between the business class and the state. Their considerable part seems to be ready to emerge from the shadows, if the government ensure acceptable for them legislative rules of game.

In other words, in frames of mind of "bottom" entrepreneurship an important tendency can be viewed which indicates that an idea of a peculiar kind of "social contract" between business and government ripens. This idea for Ukraine is certainly new: such contract can take place only if the state makes a major stake on the business, freed from administrative dependence on itself (state). It is important that current shadowy alliance between business and government satisfies entrepreneurial class increasingly less, and a need for transparency of economic connections is felt more and more acutely.

In our view, the value of this turn cannot be overestimated. The values of legal order under conditions of market economy can be established neither in government nor in general population as long as they are not rooted in business. If the society is not legally conscious and there is no legal order, there cannot be any legal state. In this case, it can be either repressive-police or imitating-legal, i.e. quasi-civil. Therefore, it is important to understand that the formation of such phenomena as shadowing has already begun in Ukraine. Nowadays there is a question how quickly business class will be able to consolidate (in particular organizationally, and perhaps politically) on the basis of values of legal life. As long as political power disposes of property, and the law is handled in a single pair of hands, nothing will change: management apparatus, law enforcement, and the judiciary system will remain corrupted despite all attempts at reforming them. Under these conditions, mass legal consciousness will react to all this with peculiar inconstancy between moral-repressive idealism to shadow materialism.

The perception of law in citizens' minds is connected not only to perception of proper legal values (freedom, potential equality, awareness of their own individual interests and the desire to meet them), but also moral, when lawt is viewed purely as a means of order restoring from the viewpoint of state via authoritative enforcement, in order not only to meet the perceived self-interests, but also to strengthen the unity and independence. A similar type of repressive moral sense of justice is peculiar to majority of the modern Ukrainian society. Unfortunately, one can talk about the effectiveness of regulation within the legal awareness of this type rather arbitrary. Its owners do not violate the law, but at the same time do not manifest legal activity. Non-infringement of law is applied not so much on perception of its values but on absence of real opportunities, moreover, subjective (own passivity) and objective (poverty) opportunities.

Legal activity as a type of legal consciousness is, unfortunately, peculiar to a small segment of the population (it is usually citizens related to entrepreneurial activities). The presence of legal activity among entrepreneurs, awareness of their individual interests and, at the same time, awareness of the impossibility of satisfying them within the existing legal framework (because of the peculiarities of enforcement activities by the state) are of interest to the phenomenon of shadow law, which, despite all the negative traits has become in modern Ukraine a subject of close scientific study and reinterpretation. However, the main drawback of shadow law is seen not so much that it is contrary to the positive law, but in the fact that it displaces positive law by blocking all those positive tendencies associated with the development of legal activity and destruction of moral and repressive type of consciousness.

In our opinion, the cause and mechanism of rising of shadow laws are reduced not only to economic but also to political aspects. For example, according to majority of experts, the rise and "rapid efflorescence""of shadow law falls on the "period of stagnation", when there was a relative economic stability in the country. There is the same effect in the current period when high prices on energy sources allowed Ukraine to solve many pressing economic issues. All this indicates that the degree of shadow relations cannot be associated only with economic factor. Equally important are the political factors, that is the goals and objectives that are set by the government. Historically, these goals and objectives are primarily associated with the state itself, strengthening of its power both domestically and internationally.

Expansion of shadow law in today's Ukraine can be explained by historically stipulated state type of society's consciousness, on the one hand, and impracticability in terms of practical implementation, of its goals and objectives, reflected in the national legislation, – on the other, lead to ineffectiveness of positive law in many areas of social life, while the real social life requires its normative regulation, the need for which is satisfied by shadow law. In other words, the main reason for spreading of shadow law is seen in the

sharp differences between legal idealism of legal ideology of the state and legal nihilism of legal psychology of society.

Conclusions. Consequently, a significant amount of shadow law as a social regulator of social relations can be interpreted as an imbalance between natural and artificial selection in favor of the latter. The reasons for this include:

– Lack of political competition as a means of forming the subjective composition of the legislature, which in its turn is stipulated by lack of country real political opposition;

– Significant distortion of economic competition where big business has unlimited possibilities to resolve their issues through lobbying (i.e. remaking "general rules of the game"), and medium and small businesses compete not so much for the consumer but for government officials to obtain necessary for conducting business permits (registration, licenses, etc.).

All this takes place against the background of relative rules permanence of positive law by the majority of citizens. However, this irrevocability speaks not so much on the effectiveness of regulation, but rather the conformist type of consciousness of the majority that has no real opportunities to realize their legitimate interests on the basis of either positive or shadow law.

List of references:

1. Абашнік В.О. «Чисте правовчення» (1934) Ганса Кельзена / В.О. Абашнік // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 4. – С. 230-232.
2. Андрушко А.М. Тіньова економіка: «мертві втрати» чи додаткові вигоди? / А. М. Андрушко, Д.С. Тарасюк // Економіка та держава. – 2012. – № 10. – С. 20-23.
3. Арзамасов Ю.Г. Борьба с влиянием теневого права на правосознание российских граждан и на современные общественные отношения / Ю.Г. Арзамасов // Представительная власть. XXI век. – 2009. – № 2/3.
4. Баранов В.М. О теневом праве [Электронный ресурс] / В.М. Баранов // Новая правовая мысль. – 2002. – № 1. – Режим доступа: http://legalconcept.org/wp-content/uploads/2013/09/2-Баранов.pdf.
5. Бігун В.С. Філософія правосуддя як напрям філософії права / В.С. Бігун // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 19-26.
6. Власюк О.С. Тіньова економіка та її вплив на безпеку сектору державних фінансів України / О.С. Власюк // Фінанси України. – 2013. – № 6. – С. 18-26.
7. Воротников В.П. Тенивизация общества: особенности российского политического процесса / В.П. Воротников // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. – 2004. – № 1. – С. 37.
8. Йосипів А.О. Злочинність осіб з маргінальною поведінкою, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі, як об'єкт кримінологічного дослідження / А.О. Йосипів // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Юридичні науки. – 2013. – Вип. 4, т. 2. – С. 115-118.
9. Калинин А.Ю. Теневое право с позиций структурно-функционального подхода / А.Ю. Калинин // Юридическая наука. – 2011. – № 4. – С. 16-20.
10. Малько А.В. Правовая жизнь / А.В. Малько, А.Е. Михайлов. – Саратов, 2007.
11. Маслій І.В. Тіньова політика як прояв тіньової економіки [Електронний ресурс] / І.В. Маслій // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 59. – С. 140-145. – Режим доступу: http://apdp.in.ua/v59/18.pdf.
12. Подмазко О.М. Тіньова економіка: сутність та структура / О.М. Подмазко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2013. – № 1. – С. 148-155.
13. Сколотяний Ю. Прихований ресурс: як оцінити обсяги тіньового сектора? [Електронний ресурс] / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. – 2012. − № 28. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/prihovaniy_resurs_yak_otsiniti__obsyagi_tinovogo_sektora-107214.html.
14. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права / Ю.А. Тихомиров. – М., 2007.
15. Трихліб К.О. Генезис та розвиток терміну-поняття «право» / К.О. Трихліб // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 6-2, Том і. – С. 51-54.
16. Ульяновська О.В. Деструктивні фікції як засіб тіньових юридичних технологій / О.В. Ульяновська // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 10(1). – С. 1-5.
17. Черниш О.М. Тіньова економіка: особливості та шляхи легалізації [Електронний ресурс] / О.М. Черниш // Ефективна економіка. – 2009. – № 3. – Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=68.
18. Шакун В.І. Концептуальні засади розвитку кримінологічної науки в Україні / В.І. Шакун // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2013. – № 1(1). – С. 336-376.
19. Шматковська Т.О. Тіньова економіка: дефініція, структура, причини виникнення та шляхи мінімізації / Т.О. Шматковська, І.В. Тверда // Вісник Запорізького національного університету: зб. наук. праць. Економічні науки. – Запоріжжя: Запоріз. нац. ун-т, 2014. – С. 177-185.

Мартьянов С. С. Теневое право как синтез теневого государства и квазигражданского общества

Аннотация. Статья посвящена научному анализу такого явления как «теневое право». Отмечено, что теневое государство и квазигражданское общество представляют собой взаимопроникающие явления, своеобразную двухуровневую нелегальную систему безопасности, которая гарантирует наиболее инициативным слоям населения защиту от угроз, которые исходят и от власти, и от самого общества. Синтезом теневого государства и квазигражданского общества является теневое право.

Ключевые слова: государство, право, теневое государство, теневое право, теневая политика, квазигражданское общество, предпринимательская деятельность, бизнес.

Мартьянов С. С. Тіньове право як синтез тіньової держави та квазігромадянського суспільства

Анотація. Стаття присвячена науковому аналізові такого явища як «тіньове право». Наголошено, що тіньова держава й квазігромадянське суспільство являють собою взаємопроникні явища, своєрідну дворівневу нелегальну систему безпеки, що гарантує найбільш ініціативним верствам населення захист від загроз, які виходять і від влади, і від самого суспільства. Синтезом тіньової держави та квазігромадянського суспільства є тіньове право.

Ключові слова: держава, право, тіньова держава, тіньове право, тіньова політика, квазігромадянське суспільство, підприємницька діяльність, бізнес.

УДК 340.12

Кузь М. М.,
здобувач кафедри теорії та історії держави і права
Львівського державного університету внутрішніх справ

ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ІНТЕНЦІОНАЛЬНОСТІ ПРАВОВОГО БУТТЯ

Анотація. Проаналізовано праксеологію інтенціонального визначення правового буття, що відображає феноменологічний підхід до права, який може бути реалізований через концепт правового буття як суттєвого елементу життєвого світу людини. З'ясовується, що вивчення праксеологічного виміру інтенціональності правового буття уможливить здійснення аналізу правового життя як світу даностей права в межах інтуїтивної стійкості, порядку та який реалізується у певних властивостях суб'єкта права (включаючи правомочність, правові обов'язки і правові судження, правові інституції та ін.).

Ключові слова: праксеологія, інтенціональність, правове буття, правова культура, правосвідомість, філософія права.

Постановка проблеми. Найважливіший принцип феноменології полягає у дослідженні інтенціональної структури свідомості. Інтенціональність – іманентна предметність свідомості, безвідносно до того, яким виступає предмет реальним чи уявним. Інтенціональність розглядається як фундаментальна характеристика свідомості. Інтенціональний розвиток особистості тісно пов'язаний із її правовою поведінкою, що, в своєю чергою, будучи феноменом соціального життя, перебуває у діалектичній єдності з наявним станом правової культури і правосвідомості. Взаємозв'язок між правовою культурою та правовою поведінкою обумовлений їх функціональною цілеспрямованістю щодо підтримання фундаментальних відносин, взаємодії, взаєморозуміння, забезпечення соціального порядку та безпеки. Фактично, в феноменологічному плані, стійкі зразки правової поведінки базуються на специфічній соціально-світоглядній парадигмі, що має цілісний характер і, багато в чому, детермінує ставлення особистості до суспільства і держави. Відтак, правове поведінка особистості – інтегральний феномен, обумовлений поєднанням різнопланових соціальних, внутрішньо-правових, соціокультурних, політичних, концептуально-світоглядних чинників; її не можна редукувати до біхевіористичних схем, побудованих на основі монодетерміністського підходу.

Стан дослідження. Проблематикою інтенціонального правового буття цікавилося чимало мислителів і філософів, учених, як національного, так і міжнародного рівнів. Серед них такі: П. Бергер, М. Гайдегер, Ж. Карбоньє, Т. Лукман, С. І. Максимов, П. Рікер та ін.

Мета статті полягає у філософсько-правовому дослідженні праксеологічного виміру інтенціональності правового буття.

Виклад основного матеріалу. Однією із негативних характеристик української правосвідомості є її правовий нігілізм, що відображений у правовій поведінці українців. У ньому випадку, поєднуються правова необізнаність, скептичні стереотипи та упередження, зневіра у верховенство права і дієвість закону. Факторами, що підтримують нігілістичні установки особистості, є: відсутність національної правової ідеології, архетипні характеристики української правосвідомості, адміністративний нігілізм і загальна інституційна несформованість соціально-правової системи в сучасній Україні тощо.

Загалом, феноменологічний метод полягає в абстрагуванні від усього зовнішнього, неістотного, для з'ясування дійсної природи речей. Це відбувається шляхом виявлення суб'єктом у своїй свідомості певних самоочевидних структур, які передують нормам права, правовим інститутам, відносинам і взагалі правовому мисленню. Такі структури отримали назву правових ейдосів. Вони – не просто те загальне, що є у всіх правових явищах, а – їх універсальний генетичний принцип, що породжує усі можливі одиничні прояви права. Це ідеальне буття права, яке відкривається на основі інтуїції законодавцем, суддею, звичайним громадянином.

У межах такого підходу, як стверджує С. І. Максимов: «правове буття» інтерпретується як особливий автономний світ права зі своїми законами і логікою функціонування та розвитку, зі своїми «опорними конструкціями» і способом їх поєднання в одне ціле» [1, с. 54]. Для обґрунтування цієї тези доцільно скористуватися визначенням «буття» представниками феноменологічної соціології – П. Бергером та Т. Лукманом. На їхню думку, буття – це властивість, притаманна феноменам, означає – мати буття, незалежне від нашої волі та бажання (ми не можемо «їх позбутися») [2, с. 4-12]. Отже, правове буття не лише те, що здійснюється в інститутах права або правовідносинах, а й також ті речі, які, хоча і не мають предметного буття, проте з якими ми повинні рахуватися (не можемо не рахуватися).

У цілому кажучи, поняття «правове буття» є філософським еквівалентом юридичного поняття «правова система». Відмінність між ними полягає у тому, що термін «правова система» як категорія юридичної науки сформувався на основі застосування загальнонаукового системно-функціонального підходу до сфери права. Відносно людини правова система є чимось зовнішнім. Для прикладу, проф. С. І. Максимов стверджує, що правове буття як категорія філософії права сформувалася на основі методу філософської рефлексії, і людина тут є центральною фігурою, оскільки правове буття є світ права, в якому вона живе, а буття в праві є одним із способів її буття. Структурними елементами правового буття виступають уже не ті чи інші правові інститути, а правові феномени (світ сенсів) [1, с. 55]. Цей підхід, поза сумнівом, дає змогу усвідомити суть права, як і те, чим воно є, тобто яким чином воно присутнюється у житті громадянина, у чому саме полягає його специфіка з-поміж інших видів буття.

Урешті-решт, правове буття з точки зору феноменологічного підходу може бути розглянуте в онтологічному, антропологічному та аксіологічному аспектах. Для прикладу, онтологічне сприйняття правового буття відображає бачення права характеризуючи його як метасоціальну деонтологічну реальність. Саме тому, «правове буття не становить якусь субстанціональну частину реальності, а є лише способом організації та інтерпретації певних аспектів соціального життя, буття людини. Але цей спосіб настільки істотний, що за його відсутності розпада-

ється сам людський світ» [1, с. 57]. Відтак, у цьому саме й проявляється відмінність буття права від буття власне соціальних об'єктів, оскільки світ права – це в основі своїй світ належного, а не існуючого. Тому реальність права встановлюється не як факт, а через його значущість для людини.

Разом з тим, право, за своїм онтологічним статусом, і не об'єктивна і не суб'єктивна сутність, а інтерсуб'єктивне, тобто, конструюється у взаємодії людей. Скажімо, П. Рікер відзначає, що «правова проблема виникає внаслідок втручання іншого у зв'язку з проблемою шкоди, спричиненої іншому» [3, с. 28]. У такий спосіб відображається інтерсуб'єктивна природа первинної «клітинки» права як зв'язку двох рівноправних суб'єктів. Водночас, «суб'єкт права – це не інший як близький, ближній, з яким пов'язана тільки моральна проблематика, а інший, відносини з яким опосередковано певним інститутом» [3, с. 29]. Правове буття виражається у такому аспекті буття людини, коли воно зіштовхується із буттям іншої людини. Проте, не будь-яке спільне існування людей є основою права, а виключно те, яке може призвести до свавілля і тому містить момент належного, що й обмежує це свавілля.

Сама дихотомія належного та наявного або права та факту не лише є виразом проблеми співвідношення права і соціальної реальності (соціального середовища права), а й розкриває одну із фундаментальних внутрішніх суперечностей права, проявом чого є проблема співвідношення його ідеального та інституціонального вимірів. Суперечність належного та наявного віддзеркалює два такі аспекти: а) зовнішній, коли співвідносяться фактична поведінка, яка становить соціальну реальність (те, що є), і право як вираз ідеї належного (те, що має бути); б) внутрішній, коли співвідносяться чинне, позитивне право, яке наслідок своєї фактичності, темпоральності, матеріальності виражаючи момент сущого, та ідеї права як ідеалу, зразку і критерію оцінки чинного права з позицій того, яким воно має бути.

Тим не менше, у межах феноменологічного підходу, актуалізується прагнення подолати дуалізм належного та наявного, оскільки буття, у даному випадку, трактується як буття у «життєвому світі». Мартін Ґайдегер стверджував, що «приписи тих директив, які стають для людини законом і правилом, повинні виходити із сущого. В іншому випадку будь-який закон залишиться лише жалюгідним творінням людського розуму» [4, с. 44]. Як таке, суще є конструкцією «природи речей», завдяки якій конструюється належне з урахуванням певної «значущості», «важливості» буття. Ця конструкція, як онтологічний аналог природного права, класично виражається у формулі: «Життєві відносини несуть свою міру і свій порядок у самих собі». Отже, вона – ідеальний міст між сущим і належним, а її сутність полягає у ствердженні певного «самоочевидного» ідеального розподілу прав і обов'язків у межах якогось з інститутів. «Право є складною багаторівневою системою, динамічним процесом власного становлення і відтворення. Відносно автономними рівнями правового буття є: а) світ ідей (ідея права); б) світ знакових форм (правові норми і закони); в) світ соціальних взаємодій (правове життя)» [1, с. 59]. Фактично, це рівні становлення права, що виражаються у розвитку концепції правового буття від абстрактних до все більш конкретних визначень, тощо.

У межах феноменологічного підходу, як фундаментна філософії права, філософська антропологія трактується як філософське знання про людину, її природу та форми існування. Можливість філософсько-правової антропології зумовлена тим, що в структурі буття людини може бути виокремленні моменти, що, у зовнішньому виразі, дають правові відносини, з одного боку, і в самому праві – такі моменти, без яких суспільні відносини унеможливлюються, з другого боку. Це дає підстави стверджувати, що власне філософсько-правова антропологія є вченням про право як спосіб людського буття. Основним її запитанням буде – що таке правова людина? На основі інтелектуальних здібностей, людина набуває таких властивостей: «homo sapiens», «homo religious», «homo politicus», у тому числі визначення «homo juridicus». Для прикладу обґрунтовуючи уведення поняття «людина юридична», Ж. Карбоньє відзначає, що лише людина з усіх живих істот «наділена здатністю бути юридичною істотою» і тільки їй властива здатність «створювати і сприймати юридичне» [5, с. 61]. Саме ця властива людині здатність, вважав він, як і ментальний механізм, що її підтримує, повинні бути предметом філософсько-правової антропології.

Поряд з тим, зважаючи на те, що структура інтенціонального акту в цілому визначається через ноему та ноезу, то структура правосвідомості також буде визначатися у межах вказаних елементів. Урешті, сучасний нефеноменологічний опис структури правосвідомості у різних авторів включає в себе такі можливі елементи структури правосвідомості, як: правова ідеологія, правова психологія, правові установки, правові цінності, правова воля та ін. З нашого погляду, всі ці елементи можна розглядати як конкретизацію і уточнення змісту основних структурних елементів правосвідомості – ноеми і ноези. Тому, слабкою стороною більшості сучасних теорій правосвідомості можна вважати ігнорування (повне або часткове) проявів несвідомого в правовій сфері.

Сенси та цінності є основою правового буття у праксеологічному аспекті її трактуванні і, звісно, фіксуються у правосвідомості набуваючи, при цьому, статусу безпосереднього джерела правопорядку і всіх правових явищ. Конкретними проявами правосвідомості є правові сенси (правові ейдоси) як внутрішній зміст правових феноменів, те, що робить їх правовими. Своєю чергою, інтерсуб'єктивні сенси і є основою взаєморозуміння людей. Центральним правовим сенсом є визнання автономії кожного члена суспільства, його нормативної незалежності, або, відповідно до визначення І. Канта, «здатності бути паном самому собі». Автономія особистості є етичним корелятом прав людини.

Аналізуючи аксіологічний аспект інтенціональності особистості український учений С. І. Максимов відзначає: «Експлікація правових сенсів задає правові цінності, які є інтерсуб'єктивними умовами можливості права. Виражаючи те, що є значущим для людини, вони виступають атрибутами права, лежать в основі прав і обов'язків, правових норм як їх об'єкт» [1, с. 59]. Відтак, основна правова цінність – справедливість – конституюється взаємним визнанням суб'єктів. Справедливість як форма людського співіснування виражає вимогу «мінімуму любові», або неупередженості. У ствердженні власної свободи і визнанні свободи інших полягає сенс справедливості як критерію оцінки і критики поведінки людей та існуючих політико-правових інститутів.

Висновки. Підсумовуючи, хочемо відзначити, що якщо в утвердженому правовому суспільстві сенси права виражають себе автоматично і тому немає необхідності моральної участі індивіда у правових нормах, то в умовах становлення правового суспільства ригористичне дотримання установок правової свідомості є етичним обов'язком будь якої відповідальної людини. В цьому контексті основоположними установками (принципами) правосвідомості є – безумовний обов'язок поважати чуже право (фундаментальний обов'язок), і, врешті, обумовлений обов'язок поваги людської гідності, та обов'язок відстоювати власне право (доповнювальний обов'язок). Отже, наслідком дотримання цих принципів є утвердження у

відносинах між людьми добропорядності, чесності і точності у виконанні своїх зобов'язань, а у способі, правової свідомості та правових установок, що проявляється у визнанні переваги справедливості над співчуттям, в ідеї правомочності, тобто, у прагненні до незалежного досягнення вигоди і благополуччя. Адже, без сумніву, інтегральним виразом правових сенсів є «взаємне визнання». Метафізичною умовою можливості права і обгрунтовуванням внутрішньої незалежності (автономії) є установка заперечення рабства і визнання свободи вищою цінністю. Дотримання цих установок правосвідомості неодмінно уможливить утвердження стійкої системи правового етосу.

Література:

1. Максимов С. І. Феноменологічний підхід до розуміння правового буття / С. І. Максимов // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2009. – № 2. – С. 51-57.
2. Бергер П. Социальное конструирование реальности / П. Бергер, Т. Лукман. – М.: Медиум, 1995. – 323 с.
3. Рикер П Торжество языка над насилием. Герменевтический подход к философии права / П. Рикер // Вопросы философии. – 1996. – № 4. – С. 27-36.
4. Heidegger M. Uber den Humanismus / M. Heidegger. – Frankfurt am Main: Klostermann, 1968. – 293 s.
5. Карбонье Ж. Юридическая социология / Ж. Карбонье. – М. : Прогресс, 1986. – 351 с.

Кузь М. М. Праксиологическое измерение интенциональности правового бытия

Аннотация. Проанализирована праксиология интенциональности правового бытия, которая отражает феноменологический подход к праву, что может быть реализован через концепт правового бытия как существенного элемента жизненного мира человека. Выясняется, что изучение праксиологического измерения интенциональности правового бытия позволит осуществление анализа правовой жизни как мира данностей права в пределах интуитивной устойчивости, порядка и, который реализуется в определенных свойствах субъекта права (включая правомочность, правовые обязанности и правовые суждения, правовые институты и др.).

Ключевые слова: праксиология, интенциональность, правовое бытие, правовая культура, правовое сознание, философия права.

Kuzj M. Praxeological dimension of intentionality legal existence

Summary. Analyzed praxeology intentionality legal existence, which reflects the phenomenological approach to the law, that can be implemented through the legal concept of being as an essential element of human life-world. It turns out that the study of praxeological measuring intentionality of being the legal analysis will allow the implementation of the legal life of the world as givens rights within an intuitive stability and order, which is implemented in certain properties of the subject of law (including eligibility, legal responsibilities and legal judgments, legal institutions, and others.).

Key words: praxeology, intentionality, being legal, legal culture, legal consciousness, philosophy of law.

УДК 34.028

Романов Я. В.,
здобувач
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування

СТАДІЇ ПІДЗАКОННОГО НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. У статті розглянуто проблему прийняття нормативно-правових актів органами вторинної легітимації, які безпосередньо народом на встановлення загальнообов'язкових правил поведінки не уповноважуються. Обґрунтовано, що наявність підзаконного правового регулювання в правовій системі держави зумовлено його здатністю більш оперативно реагувати на потреби соціальної практики. Процедурною гарантією дотримання вказаної вимоги має виступати належна організація підзаконного нормотворчого процесу.

Ключові слова: закон, підзаконний акт, предмет регулювання, правотворчість, правовий акт.

Постановка проблеми. Сьогодні юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання в створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи. Проте, якщо проблеми формування та функціонування законів стають предметом уваги як зарубіжної, так і вітчизняної науки, до питання юридичної природи підзаконних актів і специфіки процедури їх прийняття у своїх дослідженнях учені звертаються значно рідше. Окремі його аспекти висвітлювалися в працях С. Алєксєєва, В. Баранова, С. Бахіна, Ж.-Л. Бержеля, В. Буткевича, С. Бошно, В. Бойцової, Т. Гурової, Р. Давіда, Г. Дутки, К. Делажа, Л. Ентіна, С. Зівса, С. Кашкіна, Д. Керімова, М. Козюбри, А. Колодія, Л. Корчевної, Х. Кьотца, В. Лазарева, Р. Леже, І. Лукашука, О. Лук'янової, Л. Луць, М. Марченка, А. Міцкевича, І. Овчаренка, К. Осакве, Н. Пархоменко, О. Петришина, І. Погрібного, С. Полєніної, П. Рабіновича, А. Саїдова, М. Сільченка, Р. Тополевського, Б. Топорніна, О. Скакун, Ю. Тихомирова, К. Хессе, М. Цвіка, В. Чіркіна, Г. Шмельової, О. Ющика та інших.

Метою статті є розкриття процедурних особливостей підзаконного нормотворчого процесу та його правової регламентації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормотворчий процес є стадійним. Слід зазначити, що в юридичній літературі прийнято розділяти нормотворчий процес на стадії, які являють собою організаційні форми здійснення нормотворчості. Зміст стадій, їх склад значною мірою залежать від змісту того нормативного правового акта, який готується, складності проблеми, що вирішується, тощо.

Стадію можна визначити як частину процесу, у межах якого учасники виконують обов'язкові або можливі дії, що оформлюються в передбачених випадках відповідними юридичними документами.

Стадійний характер нормотворчості обумовлений тим, що на кожній стадії вирішуються різні задачі й функції. Сам процес нормотворчості можна визначити як сукупність стадій, які поєднані єдиною метою, нерозривні та знаходяться в постійній взаємодії.

Умовно можна виділити такі стадії підзаконного нормотворчого процесу:

1. Підготовка проекту нормативно-правового акта (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розробка концепції).

Насамперед має бути визначено, чи є потреба в правовому регулюванні тих чи інших відносин, чи перебувають вони в межах дії права або, можливо, підлягають регулюванню виключно з боку інших соціальних регуляторів (релігії, моралі тощо).

Загалом слід пам'ятати, що під час нормотворчості в нормативно-правових актах мають закріплюватися норми права, які є результатом узагальнення найбільш важливих повторювальних суспільних відносин, а також засобом витіснення шкідливої суспільної практики. Крім того, нормотворчість нерідко створює необхідні правові умови розвитку нових відносин, у яких зацікавлене суспільство, або, навпаки, не допускає розвиток нової небажаної практики. Право, що зароджується в суспільстві, завдяки нормотворчій діяльності уповноважених суб'єктів набуває формальної визначеності, державного захисту, системності, що суттєво підвищує його регулятивну ефективність.

Вибір предмета регулювання нормативно-правового акта на рівні підзаконного регулювання є першим етапом його підготовки. Предмет регулювання нормативно-правового акта визначається одним із трьох способів: 1) вказівка на необхідність його прийняття міститься в законодавстві; 2) уповноважені суб'єкти на основі аналізу соціально-економічного розвитку суспільних відносин доходять висновку про необхідність його підготовки; 3) фізичні або юридичні особи, виходячи зі своїх групових або корпоративних інтересів, доходять висновку про необхідність його підготовки [1, с. 9; 2, с. 4; 3; 4].

Обов'язковим під час підготовки тексту проекту є виконання вимог нормопроектної техніки, до яких належить певний мовний стиль; стереотипний термінарій; внутрішня логіка; уніфікована структура. У юридичній літературі наводяться аргументи на користь додаткової юридичної підготовки осіб, які залучені до підзаконної нормотворчості [1, с. 9].

2. Внесення проекту нормативно-правового акта до правотворчого суб'єкта.

Суб'єктом права підзаконної нормотворчої ініціативи вважається особа, праву якої вносити проект нормативно-правового акта до нормотворчого органу кореспондує обов'язок відповідального структурного підрозділу нормотворчого органу здійснити аналіз внесеного проекту на відповідність встановленим вимогам, дати висновок щодо цього. Так, згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України «Про засади регуляторної діяльності» подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду мають право громадяни, їх об'єднання; суб'єкти господарювання, їх об'єднання; наукові установи; консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання.

Реалізація права підзаконної нормотворчої ініціативи суттєво впливає на формування правової системи, і тому вимагає однакової правової регламентації на всій території України щодо кола суб'єктів права підзаконної нормотворчої ініціативи; умов внесення й особливостей оформлення проектів нор-

мативно-правих актів; строків розгляду нормотворчим органом внесених нормотворчих пропозицій.

3. Проходження проекту нормативно-правового акта в органі, який наділений правотворчими повноваженнями. Наприклад, у місцевій раді на цій стадії відбувається попереднє обговорення проекту в постійній комісії; обговорення проекту на пленарному засіданні; прийняття рішення за проектом.

Цей етап нормотворчої діяльності регламентується виключно на рівні підзаконних актів (регламентів, методичних рекомендації, положень тощо), що розробляються самим суб'єктом нормотворчих повноважень. Так, регламент Луцької міської ради передбачає, що секретар ради організовує та забезпечує підготовку та попередній розгляд постійними комісіями проектів рішень, що виносяться на розгляд ради. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій ради, можуть за ініціативою самих комісій, а також за дорученням ради, міського голови, секретаря ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки та рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій. Зауваження, висновки, рекомендації та пропозиції подаються в письмовій формі. Попередній розгляд кожного проекту рішення в постійних комісіях триває, як правило, не більше двох тижнів. Зауваження та пропозиції до проектів рішень узагальнюються авторами проекту рішення для розгляду на пленарному засіданні ради. Після розгляду постійною комісією ради проекту рішення, яке належить до її відання та компетенції, голова комісії (а в разі відсутності голови комісії заступник голови комісії, секретар комісії) візує проект.

Щодо постійних комісій, то, наприклад, Закон України «Про засади державної регуляторної політики» передбачає, що сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покладати ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради. А ось виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад із цією ж метою створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради. Відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради здійснює організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою.

Внесений у встановленому порядку проект розглядається й обговорюється суб'єктом нормотворчості, його відповідними органами та службами. При цьому з'ясовується економічна, соціально-політична та юридична обґрунтованість проекту, його відповідність планам прийняття нормативно-правових актів.

Рішення міської ради з будь-якого питання після його обговорення приймається на її пленарному засіданні в такій послідовності:

– проект рішення ставиться на голосування за основу;

– після цього ставляться на голосування в порядку надходження всі зміни та доповнення, що надійшли під час обговорення проекту;

– проект рішення ставиться на голосування в цілому як рішення з урахуванням змін та доповнень, підтриманих більшістю депутатів від загального складу ради.

У разі надходження пропозиції про неприйнятність запропонованого проекту рішення та зняття його з розгляду вона ставиться на голосування першою.

Прийнятим може бути лише рішення, проект якого поданий у письмовому вигляді та розданий депутатам. Можливе прийняття рішення ради спочатку по пунктах, розділах, а потім – загалом.

У випадку надходження двох або більше пропозицій до одного й того ж пункту рішення, усі пропозиції ставляться на голосування, а прийнятою вважається та, що набрала більшу в порівнянні з іншими кількість голосів (регламент Хмельницької міської ради VI скликання від 2 грудня 2010 р. № 5; регламент Житомирської міської ради від 29 грудня 2010 р. № 47).

На цій стадії можливим є публічне обговорення проекту нормативно-правового акта із залученням широкого кола зацікавлених суб'єктів (державних органів, підприємств, установ, громадських організацій тощо) та експертних установ. Усе це дозволяє врахувати громадську думку, віднайти компромісні, збалансовані нормотворчі рішення.

У разі необхідності проект направляється для проведення експертизи (правової, фінансово-економічної, кримінологічної, наукової, екологічної тощо). Наприклад, під час правової експертизи з'ясовується відповідність проекту Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, міжнародним договорам України, acquis communautaire. Експертиза оцінює також внутрішню узгодженість змісту проекту, його відповідність вимогам нормотворчої техніки тощо.

За результатами розгляду проекту уповноважений суб'єкт може прийняти одне з рішень: а) ухвалити нормативно-правовий акт; б) повернути проект для доопрацювання, внесення до нього необхідних змін та доповнень із зазначенням зауважень і строку доопрацювання; в) відхилити проект нормативно-правового акта.

Проте в спеціальному законодавстві відсутні конкретні правила-вимоги, які регламентували б не лише порядок нормотворчої діяльності постійних комісій, але й порядок документального оформлення проектів програм чи правових актів. Це актуалізує необхідність прийняття єдиних правил, змістом яких була б регламентація нормотворчого процесу, починаючи від підготовки до процедурного завершення роботи над проектами відповідних правових актів [5, с. 71].

Узагальнена схема руху проекту в колегіальному органі, наділеному повноваженням із прийняття підзаконного правового акта складається з двох етапів:

– попереднє обговорення проекту у відповідальній постійній комісії;

– обговорення та прийняття рішення за проектом на засіданні відповідного колегіального органу.

Суб'єкти нормотворчої діяльності повинні дотримуватися цієї послідовності. Її недотримання є підставою для оскарження законності прийнятого нормативно-правового акта.

Діяльність постійної комісії з попереднього обговорення проекту включає такі стадії: вивчення й аналіз проекту, узагальнення відгуків, зауважень і пропозицій, які надійшли до проекту, підготовку висновку щодо проекту. Постійна комісія може провести слухання щодо проекту із залученням представників зацікавлених осіб, громадськості, засобів масової інформації, фахівців-експертів.

4. Промульгація нормативно-правового акта (підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера).

5. Введенні в дію нормативно-правового акта.

Близький до наведеного вище перелік стадій нормотворчого процесу пропонує в дисертаційному дослідженні М.О. Пе-

тришина, виокремлюючи в межах муніципального нормотворчого процесу такі загальні стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативного правового акта (визначення предмета, постановка цілі правового регулювання); 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта; 3) розробка проекту правового акта; 4) попередній розгляд проекту акта; 5) офіційний розгляд радою проекту акта з дотриманням установлених процедур; 6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності [6, с. 14].

Перераховані стадії нормотворчого процесу є загальними. Вони можуть бути деталізовані щодо тих чи інших підзаконних актів. Так, щодо підзаконних актів уряду можна виокремити такі стадії: 1) підготовка та подання проекту акта до Кабінету Міністрів України; 2) підготовка проекту акта в Секретаріаті Кабінету Міністрів України; 3) розгляд проекту акта в Урядовому комітеті; 4) прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України; 5) введення акта в дію.

На кожній із перерахованих стадій можна виділити певні етапи: перший – етапи встановлення необхідності прийняти акт, розроблення проекту акта, його узгодження, проведення правової експертизи проекту, подання проекту акта до суб'єкта, наділеного правотворчими повноваженнями; другий – етапи реєстрації, аналізу й фахової експертизи проекту, юридичної експертизи та редагування, візування та організаційного забезпечення проведення засідання Урядового комітету; третій – етапи безпосереднього розгляду проекту акта, ухвалення щодо нього рішення; четвертий – етапи представлення проекту акта, його обговорення, голосування за проектом, прийняття щодо нього рішення; п'ятий – етапи оформлення акта відповідно до вимог його форми й змісту, візування акта, підписання акта та зазначення потрібних реквізитів, набрання актом чинності [7, с. 15]. Крім того, до нормотворчого процесу можуть включатися додаткові стадії, якщо має місце прийняття регуляторного акта. Дотримання схеми послідовного проходження нормотворчого процесу – один із шляхів поліпшення якості підзаконного нормотворення й зниження кількості незаконних нормативно-правових актів.

Висновки. На основі аналізу законодавчих вимог до процедури підзаконної нормотворчості можна констатувати, що найбільшу детальну регламентацію на конституційному рівні отримали питання реалізації нормотворчих повноважень на підзаконному рівні органів місцевого самоврядування. Лише в загальному вигляді сформульовано норми про наявність повноважень із прийняття підзаконних актів Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України. Окремі нюанси нормотворчої процедури здобули розкриття на рівні законів, зокрема в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та Законі України «Про центральні органи виконавчої влади».

Процес підзаконної нормотворчості здобуває детальну регламентацію на рівні підзаконних актів (регламентів, положень, методичних рекомендації), які приймаються тим самим органом, до якого висуваються відповідні вимоги. При цьому в законодавстві України відсутні загальні норми, які б встановлювали єдині вимоги до порядку підзаконної нормотворчості, що негативно впливає на реалізацію принципу законності. Відповідно, на сьогодні можна констатувати необхідність кодифікації нормативно-правових актів, якими встановлюються вимоги до форми підзаконних актів, порядку їх розробки та введення в дію.

Література:

1. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.Р. Барський ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2006. – 18 с.
2. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С.О. Семко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 19 с.
3. Болдирєв С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С.В. Болдирєв ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
4. Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. … докт. наук з держ. управління : спец. 25.00.04 / В.С. Куйбіда ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 36 с.
5. Задорожня Г.В. Організаційні форми роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування / Г.В. Задорожня // Часопис київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 70–75.
6. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / М.О. Петришина ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 20 с.
7. Томкіна О.О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Томкіна ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.

Романов Я. В. Стадии подзаконного нормотворческого процесса

Аннотация. В статье рассмотрена проблема принятия нормативно-правовых актов органами вторичной легитимации, которым полномочия на установление общеобязательных правил поведения непосредственно народом не предоставляются. Обосновано, что наличие подзаконно-правового регулирования в правовой системе государства обусловлено его способностью более оперативно реагировать на потребности социальной практики. Процедурной гарантией соблюдения указанного требования должна выступать надлежащая организация подзаконного нормотворческого процесса.

Ключевые слова: закон, подзаконный акт, предмет регулирования, правотворчество, правовой акт.

Romanov Y. A sub-stage of the rulemaking process

Summary. The article considers the problem of making regulatory acts by secondary legitimation that the authority to set mandatory rules of behavior directly by the people are not available. It is proved that the presence of subordinate legal regulation in the legal system of the country due to its ability to respond more quickly to the needs of social practice. Procedural safeguards of compliance with this requirement must extend proper organization of a sub-rule-making process.

Key words: law, statutory regulation, subject to regulation, lawmaking, legal act.

УДК 340:342.7

Федосєєва С. В.,
здобувач
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ

Анотація. У статті встановлюються і аналізуються особливості механізму правового виховання. Автор визначає, що механізм правового виховання має власну систему координат. До функціональних елементів механізму правового виховання автор відносить: суспільну правову свідомість, правову свідомість виховуваних, норми права, засоби і способи правового виховання. У статті встановлено, що результатом дії механізму правового виховання є рівень правової вихованості особи і правова культура, визначено та проаналізовано стадії механізму правового виховання.

Ключові слова: механізм правового виховання, правове виховання, стадії механізму правового виховання, ознаки механізму правового виховання, правова свідомість, правова настанова, правова поведінка, правова культура.

Постановка проблеми. Забезпечення стану правопорядку та режиму законності в Україні вимагає від кожної людини достатнього рівня правової культури та правосвідомості. Що у свою чергу залежить від ефективності правового виховання.

Правове виховання є складною правовою категорією, має свою внутрішню будову (систему) і може бути проаналізоване через низку його елементів із позиції системно-структурного підходу.

Проте, окрім сукупності елементів правове виховання складається з окремих взаємопов'язаних процесів: із процесів виховних впливів, процесу прийняття особистістю правових знань, умінь навичок і процесу самовиховання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній науковій літературі правове виховання, його форми, засоби, способи, методи здійснення, структурні елементи досліджували С. С. Алексеєв, В. К. Бабаєв, В. В. Головченко, В. М. Корельський, Н. А. Косирін, В. О. Котюк, В. Н. Кудрявцев, В. В. Лазарєв, С. М. Легуша, А. В. Малько, М. І. Матузов, В. С. Нерсесянц, В. Д. Перевалов, Є. В. Татарінцева, В. Н. Тищенко та ін.

Проте огляд наукової та навчальної загальнотеоретичної літератури свідчить про те, що на сьогодні проблематика механізму організації та здійснення правового виховання мало досліджена та потребує додаткового спеціально-наукового юридичного вивчення.

У даному контексті, на наш погляд, особливої уваги вимагає опрацювання поняття «механізм правового виховання», його функціонування. Необхідність аналізу змісту і сутності даної правової категорії обумовлюється, по-перше, тим, що у сучасній юридичній науковій літературі практично відсутні спеціальні наукові доробки дослідження даного питання; по-друге, методологічна чіткість і однозначність розуміння зазначеного питання дозволить уникнути низки проблем під час практичної реалізації правового виховання у суспільстві.

З огляду на зазначене у статті автор поставив **за мету** проаналізувати *особливості механізму правового виховання.* Реалізація поставленої мети обумовлює вирішення наступних наукових завдань: виокремити основні ознаки механізму правового виховання; проаналізувати механізм правового виховання як процес, упорядковану, взаємопов'язану, послідовну зміну стадій, етапів, періодів.

Аналіз юридичної наукової літератури дає підстави *у загальному вигляді механізм правового виховання визначити* як певний процес (сукупність стадій, функціональних елементів), в результаті здійснення якого зі суспільної правової свідомості переносяться правові ідеї і настанови у свідомість правовиховуваних.

Звернімо окремо увагу на те, що механізм правового виховання, як окрема правова категорія, має низку суттєвих ознак.

Так, приміром, для *механізму правового виховання характерна власна система координат.* Інакше кажучи, правове виховання здійснюється на підставі певних засад, ідей, з однієї сторони, як правового регулювання (управління) в цілому, а з іншої сторони, як окремої форми (виду) виховання.

У юридичній загальнотеоретичній літературі, як правило, *у системі принципів правового виховання виокремлюють* дві основні групи основоположних ідей: *загальні принципи та організаційно-функціональні принципи правового виховання* [1, с. 18].

При цьому *загальні принципи механізму правового виховання* традиційно у правничій літературі визначають як ідейні засади, що характеризують сутність усієї системи правового виховання [2, с. 103].

З огляду на зазначене, маємо підстави підкреслити, що загальні принципи механізму правового виховання є характерними для правового виховання як окремого правового явища, як частини (елементу) правового регулювання. Загальні принципи забезпечують ефективність механізму управління правовиховним процесом. Вони характеризують сутність управління як єдиного, циклічного процесу, який постійно повторюється.

Ми цілком погоджуємось із загальноприйнятою точкою зору у юридичній літературі, і до числа загальних принципів механізму правового виховання відносимо: принцип законності, об'єктивності, локальності, конкретності, науковості і гласності [3].

Звернімо окремо увагу на те, *що організаційно-функціональні принципи механізму правового виховання* безпосередньо визначають дієвість та ефективність системи правового виховання [2, с. 104]. Вони характеризують механізм правового виховання у дії, забезпечують здійснення правового виховання, обумовлюють досягнення його мети і завдань.

До числа організаційно-функціональних принципів механізму правового виховання, на нашу думку, слід віднести: принцип раціональної організації правового виховання, принцип комплексності та координованості механізму правового виховання, принцип зворотного зв'язку, принцип індивідуалізації у функціонуванні системи правового виховання, принцип підбору і розстановки кадрів, які здійснюють діяльність у сфері правового виховання.

Огляд юридичної літератури дає підстави стверджувати, що правове виховання та його м*еханізм тісно пов'язані з категорією правової свідомості.* Слід окремо відмітити, що у юридичній науковій літературі існує точка зору, що суспільна правова свідомість і правова свідомість виховуваних є функціональними елементами механізму правового виховання [4, с. 483].

Дана точка зору, на наш погляд, є цілком обгрунтованою, так як в результаті здійснення правового виховання із суспільної правової свідомості переносяться правові ідеї і настанови у свідомість правовиховуваних. Таким чином, правове виховання у певній мірі є вихованням правосвідомості.

На думку І. О. Ільїна, єдиним правильним шляхом до всіх реформ є поступове виховання правосвідомості. Автор зазначає, що удосконалювати право не означає приймати нові закони, а більш глибоко й адекватно виховувати [5, с. 24] суспільство в цілому та окремих його членів. Таким чином, маємо підстави зазначити, що І. О. Ільїн ефективність системи права та системи законодавства ставить у залежність від ефективності та якісності правового виховання, виховання правосвідомості.

З огляду на те, що у широкому розумінні правове виховання тісно пов'язане з категорією правової соціалізації, особливо цінними для нашого дисертаційного дослідження також є висновки наукової праці В. Н. Кудрявцева і В. П. Казимирчука [6].

На думку вчених-правознавців, для того, щоб особистість оволоділа системою соціальних норм, які діють у суспільстві і соціальних групах, необхідна безпосередня, активна участь людини у складних процесах соціальної взаємодії. Тобто, кожна людина з метою отримання соціальних знань, у тому числі і правових, повинна приймати активну участь у колективній діяльності. У різних сферах суспільних відносин людині необхідна суспільна практика, яку вона отримує в процесі реалізації власних соціально-важливих суспільних цілей та ідеалів [6].

З огляду на зазначене, маємо підстави підкреслити, що неможливо отримати повні правові знання лише під час вивчення положень закону. Знання змісту норм і принципів права певною мірою обумовлені активністю особи у суспільстві, рівнем її соціалізації.

У процесі правової соціалізації (отже, і правового виховання) особистість отримує правові знання *про норми та принципи права.* Звідси випливає, що однією із *ознак механізму правового виховання (функціональних елементів) є його зв'язок із нормами права,* які внаслідок впливу суб'єкта правового виховання на об'єкти правового виховання стають частиною правосвідомості останніх.

Окрім зазначених властивостей, однією зі специфічних характеристик *механізму правового виховання є те, що він здійснюється за допомогою певних засобів і способів* – інструментів, які сприяють втіленню цілей правового виховання у життя, досягненню конкретного результату. Такого роду засоби застосовуються суб'єктом правового виховання і певною мірою обумовлені своєрідністю механізму управління правовим вихованням [1, с. 14].

У юридичній науковій літературі існує точка зору, згідно з якою усю сукупність засобів і способів механізму правового виховання слід поділяти на засоби примусу, переконання, інформування [7, с. 23]. На наш погляд, дана класифікація засобів і способів механізму правового виховання є досить логічною і зваженою. Проте вважаємо за доцільне окремо відмітити, що вибір засобу і способу механізму правового виховання, з однієї сторони, залежить від особливостей суб'єкта правового виховання, а з іншої – від специфіки об'єкта правовиховного впливу.

Результатом дії механізму правового виховання є *рівень правової вихованості особи і правова культура* [4, с. 484].

Слід окремо зазначити, що правова вихованість – це комплексна характеристика, що фокусує в собі найрізноманітніші риси і гідності, правові чесноти особистості. Змістовно вона зумовлена знанням громадянином законів, необхідних для життя, роботи та поводження у побуті, розумінням своїх правових можливостей, чинного порядку, юридичного (зокрема судового) захисту прав та інтересів, готовністю до звернення до правоохоронних органів і правників, знанням меж необхідної оборони та деякими іншими юридичними вміннями [2, с. 119].

Слід окремо відмітити, що правова вихованість окремих громадян, соціальних груп і всього населення обумовлює «процвітання» держави, адже освічені у правовому полі громадяни займають активну позицію в усіх сферах суспільного життя: політичній, економічній, соціально-культурній тощо, що є запорукою розбудови правової держави і громадянського суспільства, стабільності та економічного розвитку держави.

Окрім специфічних рис, механізм правового виховання як процес формування достатнього рівня правосвідомості та правової культури особи включає у свій склад *низку структурних елементів.*

Іншими словами, *механізм правового виховання* у духовному внутрішньому зрізі можна зобразити у вигляді таких *стадій* [4, с. 483]:

1) накопичення правових знань (інформаційний елемент) [8, с. 65];

2) формування ставлення до права та виховання установки на правомірну поведінку (оціночно-регулятивний елемент) [9, с. 41];

3) виховання почуття необхідності правомірної поведінки (когнітивний, поведінковий елемент).

Одним із перших, базових елементів у структурі механізму правового виховання є *інформаційний елемент.* Зміст інформаційного аспекту правового виховання складають правові знання та юридичні технології.

Інформація є необхідною складовою, підґрунтям будь-якої поведінки. У свою чергу, правова інформація обумовлює певною мірою вид і тип правової поведінки.

Зважаючи на зазначене, а також беручи до уваги те, що початковою метою правового виховання є підвищення рівня правової поінформованості громадян, цілком логічно, на нашу думку, що процес виховання має розпочинатися із засвоєння елементарних правових норм. Поступово ж кількість правової інформації повинна збільшуватися [2, с. 154]. Крім цього, правові знання, які особа має отримати під час її правового виховання, мають бути багатогранними та різносторонніми.

На наш погляд, окремо слід зазначити, що правові знання суб'єктом правового виховання мають диференціюватися залежно від їх ступеня складності і предметної глибини. Від успішності диференціації правових знань певною мірою залежить якість їх опанування об'єктом правового виховання.

Проте рівень правової вихованості особи залежить не лише від систематизованості та глибини її правових знань. Для ефективності правового виховання є важливим *оціночно-регулятивний елемент.*

У даному контексті, на нашу думку, слід окремо звернути увагу на аналіз такої правової категорії, як «правова настанова» [10, с. 92]. Саме вона у процесі правового виховання виступає базовим елементом, який визначає сутність ставлення до права і є елементом, що пов'язує правову свідомість особи і її соціально-правову активність.

Звернімо окремо увагу на те, що правова настанова є різновидом соціальної настанови і має низку специфічних ознак, що обумовлені особливою природою права.

До числа основних характеристик правової настанови, на наш погляд, справедливо віднести: формальну визначеність, забезпечення державним примусом, динамізм, загальнообов'язковість.

Показово, що саме вищевикладеними ознаками правові норми відрізняються від інших видів соціальних норм.

Враховуючи вищевикладене, маємо підстави визнати, що сутністю правової настанови є «схильність» до сприйняття певної норми права, її оцінки, готовність до вчинення дій, які мають юридичне значення. Виходячи з цього, є підстави визнати *правову настанову базовим елементом, передумовою правомірної поведінки особи.*

Завершальною, кінцевою *стадією у механізмі правового виховання є виховання почуття необхідності правомірної поведінки* (когнітивний, поведінковий елемент).

Слід окремо відмітити, що найвищим рівнем правової поведінки, кінцевою метою правового виховання є *правова активність особистості.* У науковій юридичній літературі правова активність особистості традиційно визначається як елемент, складова правосвідомості [11, с. 5]. Правова активність, як правило, розглядається як активне ставлення і психологічна готовність людини до здійснення соціально корисних дій у сфері правового регулювання [11, с. 6]. Вона складає «когнітивний аспект правового виховання і розуміється як реалізуюча здатність особистості, ступінь інтенсивності її правової діяльності, усвідомленого прояву правових властивостей особистості» [12, с. 178].

Активна правомірна поведінка визначається як «свідома, ініціативна система правомірних дій громадян, пов'язана з додатковими витратами їх особистого часу, життєвих сил, іноді й фінансових ресурсів, спрямована на підтримку законності і правопорядку, на захист як публічних, так і приватних інтересів громадян» [13, с. 102].

Зважаючи на вищевикладене, вважаємо за доцільне звернути увагу на те, що правова активність і правомірна поведінка є не тотожними, хоча взаємопов'язаними поняттями. Сутність першої полягає у психологічній готовності діяти соціально-корисно для суспільства і держави. Натомість, правова поведінка являє собою сукупність дій суб'єкта права, що відповідають вимогам норм права.

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного у даному розділі маємо підстави зробити наступні висновки.

Механізм правового виховання являє собою певний процес (сукупність стадій, функціональних елементів), в результаті здійснення якого зі суспільної правової свідомості переносяться правові ідеї і настанови у свідомість правовиховуваних.

Механізм правового виховання як окрема правова категорія, має низку суттєвих ознак.

По-перше, механізм правового виховання має власну систему координат. У системі принципів правового виховання слід розрізняти дві основні групи основоположних ідей: загальні принципи та організаційно-функціональні принципи правового виховання.

По-друге, функціональними елементами механізму правового виховання є суспільна правова свідомість, правова свідомість виховуваних, норми права, засоби і способи правового виховання.

По-третє, результатом дії механізму правового виховання є рівень правової вихованості особи і правова культура.

По-четверте, механізм правового виховання як процес формування достатнього рівня правосвідомості та правової культури особи включає у свій склад низку структурних елементів. Іншими словами, механізм правового виховання у духовному внутрішньому зрізі можна зобразити у вигляді таких стадій: а) накопичення правових знань (інформаційний елемент); б) формування ставлення до права та виховання установки на правомірну поведінку (оціночно-регулятивний елемент); в) виховання почуття необхідності правомірної поведінки (когнітивний, поведінковий елемент).

Література:

1. Долгополов О. А. Организация правового воспитания в современной России: дис. канд. юрид. наук: 12.00.11, 12.00.01 / О. А. Долгополов. – М., 2003. – 232 с.
2. Правове виховання в сучасній Україні: [монографія / А. П. Гетьман, Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян та ін.; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2010. – 368 с.
3. Вступ до теорії правових систем / О. В. Зайчук, В. С. Журавський, Н. М. Оніщенко та ін.; за заг. ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрид. думка, 2006. – 432 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / Скакун О. Ф. (пер. з рос.). – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
5. Ильин И. А. О сущности правосознания / И. А. Ильин. – М. : Рарогъ, 1993. – 235 с.
6. Кудрявцев В. Н. Современная социология права: [учебник] / В. Н. Кудрявцев, В. П. Казимирчук. – М. : Юрист, 1995. – 297 с.
7. Окусов А. П. Культура управления / А. П. Окусов. – Ростов на Дону: Изд-во РГУ, 1989. – 152 с.
8. Баглай М. В. Дорога к свободе / М. В. Баглай. – М. : Международные отношения, 1994. – 320 с.
9. Белканов Е. А. Лояльность правосознания / Е. А. Белканов // Российский юридический журнал. – 1996. – № 3. – С. 41-44.
10. Щегорцов В. А. Социология правосознания / В. А. Щегорцов. – М. : Мысль, 1981. – 174 с.
11. Розин В. М. Юридическое мышление / В. М. Розин // Вопросы методологии. –1996. – № 1. – С. 3-8.
12. Гойман В. И. Действие права (методологический анализ). / В. И. Гойман. – М. : Академия МВД РФ, 1992. – 832 с.
13. Шульга А. М. Загальнотеоретичні аспекти правомірної поведінки особи: [монографія] / А. М. Шульга. – Х. : Майдан. – 2013. – 412 с.

Федосеева С. В. Понятие, признаки и структура механизма правового воспитания

Аннотация. В статье устанавливаются и анализируются особенности механизма правового воспитания. Автор определил, что механизм правового воспитания имеет собственную систему координат. К функциональным элементам механизма правового воспитания автор относит: общественное правосознание, правосознание воспитуемых, нормы права, средства и способы правового воспитания. В статье установлено, что результатом действия механизма правового воспитания есть уровень правовой воспитанности личности и правовая культура. В статье определенны и проанализированы стадии механизма правового воспитания.

Ключевые слова: механизм правового воспитания, правовое воспитание, стадии механизма правового воспитания, признаки механизма правового воспитания, правовое сознание, правовая установка, правовое поведение, правовая культура.

Fedoseeva S. Concept, signs and structure of the mechanism of legal education

Summary. The author defines the mechanism of legal education as a process (set of stages, functional elements), as a result of which public legal awareness and legal ideas tolerated guidelines in human consciousness. The author establishes and analyzes the essential features of the mechanism of legal education as a separate legal category. The article states that the mechanism of legal education has its own co-ordinate system. The author proposes the system of legal education principles distinguish between two main groups of fundamental ideas: general principles and organizational and functional principles of legal education.

Key words: mechanism of legal education, legal education, stages of the mechanism legal education, signs of the mechanism of legal education, legal consciousness, legal installation, legal behavior, legal culture.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7(477)

Приходько Х. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
головний консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРАВА ДИТИНИ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (СОЦІЕТАРНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД)

Анотація. У статті висвітлюються проблеми реалізації та захисту прав дитини в системі місцевого самоврядування в Україні. Сформовано пропозиції до компетентних суб'єктів із питань соціально-юридичного забезпечення прав дитини в системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: права дитини, захист прав дитини, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Актуалізація питання стану реалізації та захисту прав дитини зумовлена декількома факторами. Серед них як об'єктивні (зокрема, показники, що свідчать про порушення прав дітей, обмеження цих прав, незадовільний стан їх реалізації), так і суб'єктивні. Ми можемо це відчувати на власних дітях, спостерігати тенденції в суспільстві, констатувати занепокоєння профільних національних служб і міжнародних організацій.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) відзначає, що забезпечення прав дітей відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини потребує консолідації зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості, а також підвищення рівня освіченості дітей і дорослих про існуючі механізми та можливості захисту конституційних прав і свобод дитини; запровадження єдиної загальнодержавної програми виховання підростаючого покоління; розробки та впровадження системи організації дозвілля дітей, доступної для кожної дитини; забезпечення державної підтримки діяльності дитячих організацій; запровадження дієвого механізму запобігання та боротьби з найгіршими формами використання дитячої праці; посилення відповідальності за порушення прав дитини. Доля дітей, захист їхніх прав та людської гідності – це головне, що має об'єднати все українське суспільство [1].

На переконання Уповноваженого однією з основних причин порушення соціально-економічних прав людини і громадянина, зокрема дитини, є неефективне виконання повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що відзначається в Щорічній доповіді Уповноваженого про стан дотримання прав і свобод людини та громадянина в 2013 році [2].

З урахуванням цієї позиції в контексті обговорення забезпечення прав дитини в системі місцевого самоврядування та пов'язаної із цим проблеми правового забезпечення участі територіальної громади в реалізації та захисті прав дитини слід наголосити, що відповідно до ч. 3 Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» (далі – Програми) на період до 2016 року» від 5 березня 2009 року Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування під час підготовки проектів відповідних бюджетів передбачати видатки для фінансування заходів Програми щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року [3].

Крім того, ч. 5 зазначеної програми містить норми щодо підвищення ролі територіальної громади у вирішенні питань захисту прав та розвитку дітей. Зокрема, відзначається мета – активізація участі територіальної громади в захисті прав та розвитку дитини шляхом залучення представників громади до діяльності в інтересах дітей. Окреслено основні завдання, зокрема запровадження механізму підтримки ініціатив членів територіальної громади в інтересах дітей, для чого органам місцевого самоврядування слід розробити до 2010 року програми з питань захисту прав дитини та здійснити до 2016 року моніторинг, а також надати оцінку стану виконання цих програм; підготовка фахівців соціальної сфери: до 2010 року не менш як 55 відсотків, до 2016 року – не менш як 90 відсотків працівників до роботи з активізації участі територіальної громади в захисті прав дітей.

Водночас слід констатувати, що непрописані процедури та форми залучення та участі територіальної громади означають віднесення цих питань до компетенції місцевого самоврядування. Ці питання повинні визначатись відповідними програмами з питань захисту прав дитини та гарантуватись постійним моніторингом із боку місцевих рад та їх профільних постійних комісій. У свою чергу, аналіз чинних муніципальних програм свідчить про іноді формальний характер їх розробки та забезпечення, оскільки виходячи з їх змісту залишається незрозумілим механізм залучення та форми взаємодії наявного державного та локального ресурсів у межах тієї чи іншої громади [4]

При цьому питання підготовки фахівців соціальної сфери залишається в межах компетенції профільних органів державної влади. Вважаємо, що стимулюючим фактором для територіальної громади, окрім об'єктивних (розвитку дитинства), є й суб'єктивні – це відповідальність за виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування та фахівцями соціальної сфери в системі місцевого самоврядування.

Одним із чинників актуалізації питання дослідження та всебічного науково-правового аналізу стану реалізації та захисту прав дитини в системі місцевого самоврядування в Україні виступають як наявні неузгодженості системно-юридичного забезпечення, так і стан науково-доктринального забезпечення цієї проблематики на національному рівні. Не зважаючи на те, що різні правові аспекти прав дитини були предметом спеціальних галузевих досліджень вітчизняних учених (О. Бутько, Л. Волинець, В. Закриницька, С. Коталейчук, Н. Крестовська, А. Крижанівський, Л. Ольховик, Н. Оніщенко, Р. Опацький, Н. Опольська, Ю. Черновалюк та інші), питання муніпалізації соціально-правового забезпечення прав дитини залишається недостатньо вивченим, а отже, актуальним із наукової точки зору. Крім того, соціально спрямовані роботи з муніципалістики, цивілістики, а також концептуальні правові дослідження з прав дитини [5; 6] приводять до висновків щодо життєздатності ідеї підвищення і ролі, і відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування

в реалізації та захисті прав дитини, що супроводжуватиметься державною підтримкою та передачею відповідних повноважень і ресурсів із боку держави. Наприклад, однією з таких робіт є дисертаційне дослідження І.В. Федорова «Роль органів місцевого самоврядування в становленні соціальної роботи в територіальній громаді» [7], Ю.Ю. Черновалюк «Реалізація права на сім'ю шляхом створення дитячих будинків сімейного типу» [8].

Водночас вивчення робіт представників інших галузевих наук, зокрема педагогічного напряму, приводять до висновків щодо соціально значущої ювенальної ролі інституту місцевого самоврядування та його самоврядних функцій. Так, у роботі Ж.В. Петрочко «Теорія і практика соціально-педагогічного забезпечення прав дітей, які опинилися в складних життєвих обставинах» [9] фактично пропонується авторська концепція участі місцевого самоврядування в соціальному (у широкому сенсі) забезпеченні прав дітей у взаємодії з іншими соціальними інституціями. Зокрема, стверджується, що «основна детермінанта соціально-педагогічного забезпечення прав дітей – продуктивна взаємодія між соціальними інституціями (органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, державними та неурядовими організаціями, закладами та установами), що розгортається на різних рівнях» [9, с. 4].

Метою статті є дослідження проблем реалізації та захисту прав дитини в системі місцевого самоврядування в Україні з позиції соціетарно-правового підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні вирішення питання обсягу й форм участі суб'єктів місцевого самоврядування в соціально-правовому забезпеченні прав дітей має інший, частково суперечливий формат. Про це свідчать окремі положення Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року [10]. Так, ст. 3 закріплює коло суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю, серед яких уповноважені органи, що здійснюють соціальну роботу із сім'ями, дітьми та молоддю; фахівці із соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю; об'єднання громадян, благодійні, релігійні організації; юридичні та фізичні особи, які надають соціальні послуги сім'ям, дітям та молоді; волонтери у сфері соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю. До уповноважених органів належать органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та їх спеціалізовані формування; служби в справах дітей.

Стаття 11 закріплює норми щодо соціального інспектування у сфері соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю, яке здійснюється центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, а також порядку та умов здійснення соціального інспектування, які визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань сім'ї та дітей. Зміст цієї норми варто аналізувати в системному зв'язку з нормами ст. 17 зазначеного закону, відповідно якої центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді утворюються, реорганізуються і ліквідуються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, належать до сфери їх управління і підпорядковуються, відповідно, органу виконавчої влади чи виконавчому органу міської, селищної, сільської ради. Штатна чисельність працівників республіканського (Автономної Республіки Крим), обласних, Київського та Севастопольського міських, районних, міських, районних у містах, селищних та сільських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді встановлюється згідно з державними соціальними стандартами і нормативами. Також відповідно до норм цієї статті діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді фінансується за рахунок коштів, передбачених у місцевих бюджетах за відповідним кодом програмної класифікації видатків, та інших джерел, не заборонених законодавством. Водночас послуги, що надаються центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, є державними послугами та здійснюються на безоплатній основі.

Подібна ситуація щодо неконкретизованої компетенції місцевого самоврядування у сфері соціального й правового захисту дитини, реалізації відповідних її прав, розмежування повноважень і визначення відповідальності, обсягу контролю та сфери моніторингу спостерігається і в нормах більш ранніх законодавчих актів. Зокрема, відповідно до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 року органи місцевого самоврядування беруть участь у межах своєї компетенції в здійсненні соціального захисту та профілактики правопорушень серед дітей (ч. 2 ст. 1). Під соціальним захистом дітей розуміється комплекс заходів і засобів соціально-економічного та правового характеру, здійснення яких покладається на суб'єктів, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, щодо забезпечення прав дітей на життя, розвиток, виховання, освіту, медичне обслуговування, надання матеріальної підтримки [11]. Проте, виходячи з логіки визначення кола суб'єктів, на які покладається здійснення соціального захисту дітей і профілактики серед них правопорушень у межах визначеної компетенції, до органів місцевого самоврядування належать лише структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад. Проте згідно зі ст. 16 органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції здійснюють контроль за діяльністю органів і служб у справах дітей, спеціальних установ і закладів соціального захисту для дітей [12]. На основі аналізу наведених та інших положень цього закону (зокрема, положень ст. 4) у системному зв'язку з нормами інших нормативно-правових актів про права дитини [13] ми можемо охарактеризувати модель соціально-юридичного забезпечення прав дитини як централізовано-регіоналістську, за якої не стимулюється формування системи соціального й правового захисту дітей на рівні села, селища.

Таким чином, на прикладі наведених норм щодо ролі органів місцевого самоврядування в здійсненні соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю, а також соціального й правового захисту дитини ми можемо констатувати достатньо суперечливу та неузгоджену державну політику щодо компетенції місцевого самоврядування в цій сфері. Крім того, нечітке, процесуально нерегламентоване, непрозоре розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в цій сфері не сприяє формуванню збалансованої, оптимальної та ефективної мережі соціальних послуг сім'ям, дітям та молоді; стійкої місцевої бюджетної політики, спрямованої на матеріально-фінансове забезпечення відповідної мережі послуг; юридичної відповідальності за виконання місцевих програм із питань захисту прав дитини, зокрема соціального захисту.

У контексті цього дослідження неможна не звернути уваги й на проблеми реалізації права на освіту. Наприклад, у 2011/2012 навчальному році в Україні працювало 19,9 тис. загальноосвітніх навчальних закладів, у яких навчалося 4293 тис. учнів. Порівняно з 2000/2001 навчальним роком мережа зазначених закладів скоротилася на 2 336 (10,5%), а чисельність учнів – на 2 471 тис. (36,5%).

Згідно з інформацією Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України в 2012 р. мережа загальноосвітніх навчальних закладів продовжує скорочуватись. Так, місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування були прийняті рішення про ліквідацію 76 шкіл, із яких 67 – у сільській місцевості. При цьому протягом останніх двох років спостерігається збіль-

шення кількості учнів початкової школи в результаті зростання народжуваності. Так, у 2012 році у сільській місцевості зараховано до школи близько 129 тис. першокласників, що майже на 9 тис. більше від попереднього навчального року.

Крім того, усе більше назріває проблема необхідності повсюдного запровадження *інклюзивної освіти,* що пов'язано насамперед із тим, що число дітей, які потребують корекційного навчання, неухильно росте. Дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, в Україні *понад 1 млн, що становить 12% від загальної кількості дітей у країні.* Окрім зростання кількості дітей з обмеженими можливостями, зростає тенденція якісної зміни структури дефекту, комплексного характеру порушення в кожної окремої дитини. В основу інклюзивної освіти покладена ідеологія, що виключає будь-яку дискримінацію дітей, яка забезпечує однакове ставлення до всіх людей, але створює спеціальні умови для дітей з особливими потребами. Навчання дітей з особливими потребами ґрунтується на принципах виваженої педагогіки, дієвість яких підтверджується і від використання якої виграють усі діти.

Вирішення проблеми потребує скоординованих заходів й об'єднання зусиль як у площині формування нової філософії дитинства «Допоможи мені зробити це самому» на принципах доступності, повсюдності, толерантності, терпимості, так і в площині оновлення та подальшого формування інституційних спроможностей, насамперед із боку органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, профільного Комітету Верховної Ради України з питань держаного будівництва та місцевого самоврядування, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства молоді та спорту України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства щодо законопроектної, тлумачної, експертної, навчально-методичної, консультативної роботи з приводу створення сприятливих умов застосування альтернативних ресурсів, передусім територіальної громади, правового, соціально-економічного, інформаційного, освітнього, культурно-оздоровчого, культурно-фізичного, культурно-виховного забезпечення реалізації права на дошкільну, шкільну освіту.

Такими ресурсами можуть бути співпраця територіальних громад шляхом об'єднання матеріальних, кадрових, людських, інтелектуальних та інших ресурсів [14]; активізація роботи громадських рад із питань захисту прав дітей; органів батьківського, учнівського самоврядування; активізація роботи координаційних рад із питань взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; активізація взаємодії із службами Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого Президента України з прав дитини. Констатуємо те, що поза активної участі територіальних громад, громадськості, сімей держава не в змозі вирішити постійно загострюванні проблеми реалізації та захисту прав дітей у країні.

На загальнодержавному та регіональному рівнях вкрай важливим обов'язком є вирішення проблеми обмежених та/або порушених прав дітей (у чому полягає ретроспективний (негативний, відновлюючий, компенсуючий) аспект соціально-юридичного забезпечення прав дитини); на локальному рівні обов'язок кожного – дбати про належну реалізацію права кожної дитини (превентивний (позитивний, профілактичний, попереджувальний, стимулюючий, пропагуючий) аспект соціально-юридичного забезпечення прав дитини).

Окремої уваги потребує й проблема ювенальної юстиції. Відповідно до статті 164 Сімейного кодексу України в разі невиконання своїх обов'язків, експлуатації дітей та з низки інших причин батьки можуть бути позбавлені батьківських прав. У 2009–2011 роках порівняно з попередніми роками дещо зменшилася кількість справ, у яких судами першої інстанції винесені рішення про задоволення позову щодо позбавлення батьківських прав, однак їх кількість залишається досить значною. Щороку судами першої інстанції приймається понад 10–11 тис. рішень із задоволенням позову. При цьому, порівняно з 2000 роком, кількість таких справ зросла у два рази.

Водночас моніторинг та аналіз звернень до Уповноваженого з прав людини свідчить, що відібрання дитини в батьків також здійснюється без рішення суду чи органу опіки та піклування під час проведення профілактичних рейдів або обстеження умов проживання родини. З-поміж підстав, які слугують аргументом для відібрання дитини, домінуючою є фінансова неспроможність батьків забезпечити належне утримання дитини.

У зверненнях громадяни повідомляють про зловживання окремими органами опіки та піклування повноваженнями на відібрання дітей від батьків та позбавлення батьківських прав. За даними Уповноваженого звернення про необгрунтоване вилучення дітей із сім'ї надійшли з Автономної Республіки Крим, Донецької, Полтавської, Кіровоградської та інших областей [2].

У зв'язку із цим нагальною залишається проблема дитячого сирітства. На початок 2013 року в Україні налічувалося 93 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Висновки. Отже, сьогодні набуває більшого значення не вирішення ювенальних проблем, а їх попередження, профілактика. Превентивні функції мають виконуватися на всіх рівнях: міжнародному, державному, регіональному та місцевому. Однак ефективність реалізації повноважень відповідних інституцій має місце тоді, коли питання вирішуватиметься в кожній сім'ї за алгоритмом «батьки – сім'я – громадськість – заклад надання медичних, фізкультурних, спортивних послуг – заклад надання освітніх послуг – заклад надання соціальних послуг → у системі місцевого самоврядування у форматі алгоритмічно регламентованої взаємодії з органами державної влади відповідної компетенції»

У результаті здійсненого моніторингу окремих чинних законодавчих актів, актів органів місцевого самоврядування, актів місцевих державних адміністрацій, на підставі аналізу нормопроектної (правозастосовчої) діяльності [11, с. 15–22], а також щорічних і спеціальних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, доповіді та звіти Уповноваженого Президента України з прав дитини, які мають стратегічне значення для формування функціонального призначення органів місцевого самоврядування в соціально-юридичному забезпеченні прав дитини, ми сформували пропозиції до компетентних суб'єктів із питань соціально-юридичного забезпечення прав дитини в системі місцевого самоврядування, обговорені та затверджені на засіданні кафедри муніципального права Академії муніципального управління щодо формування Плану заходів, присвячених публічному обговоренню проблем реалізації та захисту прав дитини в системі місцевого самоврядування в 2014 році та напрацювання низки документів концептуально-правового значення, навчально-методичного, рекомендаційного, роз'яснювального змісту. Зокрема, пропозиції Асоціації міст України щодо здійснення моніторингу законодавства про дитинство на предмет його відповідності принципам/критеріям децентралізації та субсидіарності в частині питань соціально-юридичного забезпечення прав дитини (доповідь на тему «Про можливість затвердження та розробки теми науково-дослідних робіт «Захист прав дитини в системі місцевого самоврядування» на засіданні Науково-методичної ради Асоціації 25 грудня 2013 року); пропозиції Підкомітету з питань молодіжної політики, сім'ї та дитинства Комітету Верховної Ради України з питань

сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму щодо реалізації компетенції місцевого самоврядування з питань віднесених до сфери діяльності комітету. Зокрема, у межах проектів законів, які перебувають на розгляді: проекту Закону 21 березня 2013 року про Загальнодержавну соціальну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2013–2017 роки; пропозиції Підкомітету з питань дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти проектів законів, які перебувають на розгляді в частині повноважень органів місцевого самоврядування. Крім того, кафедрою розроблена та ухвалена Концепція наукового проекту «Права дитини та місцеве самоврядування в Україні: конституційно-правовий та муніципально-правовий аспекти» (до 25-ї річниці з дня прийняття Конвенції про права дитини, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 року).

Література:

1. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України «Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні» 2010 року. До 20-річчя ратифікації Україною Конвенції ООН про права дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=23&Itemid=33.
2. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=23&Itemid=33.
3. Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року : Закон України від 5 березня 2009 року № 1065-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RO140087.html.
4. Міська програма підтримки сімей на 2013 рік, затверджена Рішенням Кіровоградської міської ради 29 січня 2013 року № 2223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kr-rada.gov.ua.
5. Крестовська Н.М. Ювенальне право України: історико-правове дослідження : монографія / Н.М. Крестовська. – О. : Фенікс, 2008. – 332 с.
6. Концепція забезпечення і захисту прав дитини в Україні. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. – 86 с.
7. Федоров І.В. Роль органів місцевого самоврядування в становленні соціальної роботи в територіальній громаді : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В. Федоров. – Х., 2011. – 21 с.
8. Черновалюк Ю.Ю. Реалізація права на сім'ю шляхом створення дитячих будинків сімейного типу : автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Ю.Ю. Черновалюк. – О., 2010. – 20 с.
9. Петрочко Ж.В. Теорія і практика соціально-педагогічного забезпечення прав дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах : автореф. дис. … докт. пед. наук : спец. 13.00.05 «Соціальна педагогіка» / Ж.В. Петрочко. – К., 2011. – 44 с.
10. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України від 21 червня 2001 року № 2558-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012558.html.
11. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z950020.html.
12. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z950020.html.
13. Про затвердження типових положень про службу у справах дітей : Постанова Кабінету Міністрів України, Положення, Перелік від 30 серпня 2007 року № 1068; Типове положення про службу у справах дітей обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 року № 1068; Типове положення про службу у справах дітей районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 року № 1068 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1068-2007-%D0%BF.
14. Проект Закону України № 3617 від 13 листопада 2013 року «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG2SH00I.html.
15. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 року № 2402-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14.
16. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січня 2005 року № 2342-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15.
17. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 5 листопада 2001 року № 2789-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2789-14.
18. Міська програма виконання «Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року, затверджена рішенням Одеської міської ради від 21 грудня 2012 року № 2446-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://omr.gov.ua/ru/acts/council/46802/.
19. Про внесення на розгляд Одеської міської ради проекту рішення «Про створення комунальної установи «Соціальний центр матері та дитини» : Проект Рішення Одеської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://omr.gov.ua/acts/projects/committee/53181/.
20. Про затвердження Комплексної програми захисту прав дітей в м. Вознесенську «Дитинство» на 2013–2017 роки, схваленої рішенням виконавчого комітету міської ради від 22 лютого 2013 року № 58: Проект Рішення виконавчого комітету Вознесенської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://voznesensk.org/material/614.
21. Про затвердження плану заходів з виконання у 2011 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року та підвищення ефективності механізмів забезпечення захисту прав дітей в Київській області : Розпорядження голови облдержадміністрації від 18 травня 2011 року № 475 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://document.ua/pro-zatverdzhennja-planu-zahodiv-z-vikonannja-u-2011-roci-za-doc63876.html.
22. Про затвердження плану заходів з виконання у 2013 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року : Проект Розпорядження голови Мурованокуриловецької районної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uchni.com.ua/pravo/27970/index.html.

Приходько К. В. Права ребенка: проблемы реализации и защиты в системе местного самоуправления в Украине (социетарно-правовой подход)

Аннотация. В статье освещаются проблемы реализации и защиты прав ребенка в системе местного самоуправления в Украине. Сформулированы предложения компетентным субъектам по вопросам социально-юридического обеспечения прав ребенка в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: права ребенка, защита прав ребенка, местное самоуправление.

Prykhodko K. Children's rights problems of realization and protection in the system of local government in Ukraine (associate legal approach)

Summary. The article highlights the problems of implementation and protection of children's rights in the system of local government in Ukraine. Makes proposals to the competent entities on the social and legal support for children's rights in the system of local government.

Key words: children's rights, protection of the rights of the child, local government.

УДК 342.72/.73 + 351.741

Хальота А. І.,
кандидат юридичних наук, заступник начальника кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСОБИСТИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Анотація. Стаття присвячена аналізу діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина. Визначено прогалини законодавчого регулювання та проблеми практичної діяльності органів внутрішніх справ у даному напрямку. Запропоновано реальні шляхи удосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина.

Ключові слова: органи внутрішніх справ; конституційні особисті права і свободи людини та громадянина, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Постановка проблеми. Істотним фактором формування Української держави як правової є офіційне визнання прав і свобод людини, її честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю в нашому суспільстві, а також законодавче закріплення існуючих прав і свобод людини та створення всіх необхідних умов для того, щоб людина могла безперешкодно здійснювати свої права. Рівень розвитку свободи та демократії у суспільстві визначається наявністю дієвого, ефективного механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина, який забезпечений створеними державою гарантіями прав і свобод людини та громадянина. Особливу роль в процесі забезпечення реалізації конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина займають органи внутрішніх справ.

Стан дослідження. Ми зазначаємо, що в юридичній науці немає єдиної позиції науковців стосовно шляхів удосконалення діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина. Вагомий внесок в розвиток теоретичних положень щодо прав та свобод людини і громадянина та щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина вносять такі вчені: О. Богачева, Л. Воєводін, О. Горова, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копєйчиков, А. Олійник, В. Погорілко, П. Рабінович, К. Толкачев, Ю. Тодика, О. Фрицький, А. Хабібулін та ін.

Метою статті є визначення проблем у діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина й пропонування шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Необхідності удосконалення діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина обумовлено багатьма підставами. Одна з основних підстав полягає в тому, що, обравши шлях незалежного розвитку, Україна проголосила найголовнішу мету – побудову держави, яка пропагуватиме верховенство права та демократію, в якій втілюватиметься принцип «держава для людини» і забезпечуватимуться права та свободи кожної особи згідно з існуючими міжнародними та національними нормами і стандартами прав людини.

Одним з напрямків такої діяльності є реформування правоохоронних органів, передусім органів внутрішніх справ.

Діяльність органів внутрішніх справ у сфері забезпечення конституційних особистих прав людини – це складна діяльність, яка визначається компетенцією органів внутрішніх справ та їх структурних підрозділів у різних сферах життя, залежить від багатьох факторів і особливостей особистого права чи свободи, що реалізується особою. Все це наводить на думку, що і вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ також складний процес, який повинен відбуватися в багатьох напрямках та проходячи послідовні етапи. Для повнішого розуміння поставлених завдань і вирішення їх пропонуємо визначити такі напрямки вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина:

1) удосконалення нормативно-правової бази щодо конституційних особистих прав і свобод людини і громадянина;

2) удосконалення самої діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина.

Удосконалення внутрішньодержавного права – це нормотворча робота, яка має базуватися на здобутках світової правничої науки і практики з урахуванням вимог, закладених в міжнародних договорах України, власних розробках, дослідженнях фахівців з права, економіки та ін. Проводячи цю роботу, необхідно водночас всебічно поглиблювати співробітництво з Центром ООН з прав людини, Верховним Комісаром ООН з прав людини, відповідними структурами ОБСЕ та Ради Європи.

Загальними напрямками вдосконалення національного законодавства є:

– проведення експертизи законодавчих актів із залученням незалежних експертів з метою визначення відповідності цих актів міжнародним стандартам прав людини;

– підготовка і розробка законодавства, яке б забезпечувало імплементацію до нормативних актів України положень Європейської Конвенції з прав людини, а також створення правового механізму для виконання на території України рішень Європейського суду з прав людини;

– забезпечення роботи Державної міжвідомчої комісії з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів Ради Європи з метою приведення національного законодавства у відповідність із міжнародними нормами і стандартами;

– визнання ролі громадських правозахисних організацій як важливого та впливового елемента системи захисту прав людини;

– розроблення загальнонаціональної програми освіти з прав людини для суддів, державних службовців, працівників органів внутрішніх справ та інших службовців, робота яких пов'язана з забезпеченням конституційних особистих прав людини;

– забезпечення підвищення правової культури населення, видання наукової та публіцистичної літератури з питань прав людини для вивчення їх у шкільній програмі, вивчення, вдосконалення і розширення системи правової освіти у середніх спе-

ціальних та вищих навчальних закладах України та активізації участі в цих заходах засобів масової інформації;

– переклад і видання іноземних підручників, наукової літератури з проблем прав людини, розповсюдження досвіду правозахисної діяльності в інших країнах, публікації в Україні міжнародно-правових документів з цього питання тощо.

Ця діяльність повинна бути покладена на органи державної влади: Президента України; Верховну Раду України; Кабінет міністрів України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Міністерство юстиції України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство соціальної політики України та інші центральні органи виконавчої влади. У цих вищих органах державної влади слід створити орган для здійснення контролю за діяльністю підлеглих підрозділів та працівників щодо непорушення ними конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина. В цьому процесі мають брати участь також представники Верховного Суду України та Генеральної прокуратури України. Доцільно визначити незалежну особу для координації та контролю за діяльністю всіх державних органів у сфері забезпечення конституційних особистих прав людини. Участь у даному процесі необхідно відвести також і неурядовим правозахисним організаціям та громадськості.

Пріоритетними напрямками нормотворчої діяльності щодо конституційних особистих прав і свобод людини є розробка нових та вдосконалення існуючих нормативно-правових актів чинного законодавства України, що стосуються конституційних особистих прав людини на:

а) конституційне особисте право на захист прав та свобод шляхом звернення до міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом яких є Україна. Реалізація цього конституційного особистого права людини не була досить ефективною. Причина цього – відсутність закону України, що врегульовував би безпосередній порядок звернень громадян України за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини, Міжнародного комітету проти катувань, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Управління Верховного комісара з прав людини та інших. Існуючий порядок цього процесу відомий юристам тільки у вигляді рекомендацій та роз'яснень з цього приводу різними компетентними органами держави: Конституційним Судом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Це не вичерпує всіх питань, що виникають під час реалізації даного особистого права людини;

б) конституційне особисте право людини на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, що була завдана незаконними діями чи бездіяльністю державних органів та їх посадових осіб. Порядок та підстави відшкодування матеріальної та моральної шкоди закріплені в Цивільному кодексі України [1]. Але при застосуванні даних норм права виникають деякі трудності: розмір моральної шкоди пропонує сам потерпілий, тому що знає, яких душевних та фізичних страждань завдала дія чи бездіяльність державних органів, а потім суд, оцінюючи всі обставини справи, виносить рішення щодо розміру цієї компенсації. В Україні не існує в законодавстві таблиць приблизних розмірів компенсацій, що створює труднощі при винесенні судами рішень. Тому це питання необхідно врегулювати в нових нормативних актах;

в) конституційне особисте право людини не виконувати явно злочинних розпоряджень та наказів потребує обов'язкового закріплення не тільки в нормах Конституції України, а і в поточному законодавстві України. Оскільки така форма взаємовідносин між начальником та підлеглим як накази в більшості випадків використовується у відносинах між військовослужбовцями, то Тимчасовий статут внутрішньої служби Збройних Сил України слід доповнити положенням про те, що виконавець може не виконувати злочинних наказів та розпоряджень начальника з обов'язковим повідомленням про це вищестоящому керівнику, щоб той прийняв рішення щодо особи, яка віддає злочинні накази. А у разі свідомого виконання цього явно злочинного наказу чи розпорядження, виконавець нестиме відповідальність разом з особою, яка його віддала. Аналогічні відносини субординації притаманні взаємозв'язкам державних службовців. Тому дане особисте право людини повинно бути трансформоване в нормах Закону України «Про державну службу в Україні» [2].

Таким чином, удосконалення нормативно-правової бази щодо конституційних особистих прав людини та ролі органів внутрішніх справ в їх забезпеченні потребує послідовних змін у чинному законодавстві України. Ці зміни суттєво вплинуть на ефективну реалізацію людиною будь-якого конституційного особистого права, а також сприятимуть роботі органів внутрішніх справ в даному напрямку.

Інший напрямок удосконалення діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав людини нерозривно пов'язаний з нормотворчими процесами, тому що компетенція, форми та методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню особистих прав людини випливають із системи, змісту даних конституційних особистих прав людини.

Потребує законодавчого закріплення діяльність, компетенція і фінансування муніципальної міліції. Вирішення даного питання в праві усунути проблеми забезпечення конституційних особистих прав людини органами міліції. Так, потребують негайної розробки та прийняття Закони України «Про органи внутрішніх справ», «Про муніципальну міліцію», «Про поліцію», істотного доповнення потребують чинний Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність». Усі ці нормативні акти вирішать більшість проблем нормативного закріплення процесу забезпечення органами внутрішніх справ особистих прав людини.

На стан ефективності та якості діяльності органів внутрішніх справ впливає стабільність правових актів, що регламентують їх діяльність. Ця позиція повинна підкріплюватися виданням досконалого нормативно-правового акта, який би регламентував суспільні відносини в умовах розвитку нашого суспільства. Швидка та неефективна зміна законодавства в даному напрямку призведе до невизначеності відносин органів внутрішніх справ з громадянами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, дестабілізує їх сталу роботу по створенню умов, охороні, захисту та відновленню порушених особистих прав людини.

Ще одним способом вирішення недосконалості законодавства, що регламентує повноваження органів внутрішніх справ у сфері забезпечення особистих прав людини, є своєчасна ротація застарілих правових актів на більш досконалі та ефективні. Удосконаленню підлягають не тільки закони, а й відомчі нормативно-правові акти МВС України. Їх головне призначення полягає в тому, що вони повинні встановлювати не повноваження окремих структурних підрозділів органів внутрішніх справ, а здійснювати розподіл загальної компетенції в сфері забезпечення конституційних особистих прав людини, яка вже визначена вищими за юридичною силою правовими актами, між підрозділами органів внутрішніх справ у відповідності з поставленими перед ними завданнями, а також враховуючи сили та засоби, якими вони володіють. Окрім того, акти органів

внутрішніх справ (накази, інструкції, вказівки тощо) виступають необхідним інструментом організації найбільш ефективного здійснення повноважень даних органів.

Удосконалення діяльності органів внутрішніх справ залежить також від збільшення кожним працівником віддачі, з максимально можливим використанням його сил, знань, умінь для забезпечення конституційних особистих прав людини, підвищення їх правової культури та дотримання принципу законності, а також заохочення працівників органів внутрішніх справ до здійснення правозабезпечувальної діяльності.

Визначивши повноваження органів внутрішніх справ у сфері забезпечення конституційних особистих прав і свобод людини як сукупність прав та обов'язків, якими вони наділені та які зафіксовані в діючому законодавстві, необхідно відмітити, що вони дуже широкі, а тому не завжди можуть ефективно здійснюватись. Отже, необхідно згрупувати повноваження органів внутрішніх справ по забезпеченню окремих конституційних особистих прав людини. На процес реалізації повноважень щодо діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав людини впливає цілий ряд факторів, усунення яких допоможе працівникам органів внутрішніх справ ефективно здійснювати свою діяльність в даному напрямку, а громадянам здійснювати всі особисті права в повному обсязі. Тому необхідно провести в міськрайлінорганах ознайомчі лекції про роль та місце міліції в процесі забезпечення конституційних особистих прав і свобод людини.

Успішна реалізація повноважень органів внутрішніх справ дуже часто залежить від сталості правових актів, що їх регламентують. Будь-яка нечіткість у викладенні змісту знижує їх ефективність. У правових актах, які фіксують повноваження працівників органів внутрішніх справ у цій сфері, не досить чітко визначаються основні поняття цього процесу – «забезпечення», «усунення причин та умов вчинення правопорушення», «охорона», «захист», «сприяння здійсненню конституційних особистих прав людини». Це може вплинути на процес реалізації людиною свого особистого права, тому що працівники органів внутрішніх справ можуть невірно зрозуміти суть понять, що потягне за собою невиконання ними всіх обов'язків в правозабезпечувальному процесі. Тому необхідно не тільки підвищувати правову культуру працівників міліції шляхом проведення занять та самопідготовки працівників, але й на законодавчому рівні врегулювати зміст та порядок проведення забезпечення органами внутрішніх справ конституційних особистих прав і свобод людини. Отже, в даному випадку законодавцям необхідно ввести практику застосування уніфікованих понять єдиних термінів для вираження однорідних явищ. Норми права повинні мати чітку структуру, зрозумілий стиль викладення, культуру мови. У разі нечіткості правових норм може статися порушення особистих прав людини, а співробітники органів внутрішніх справ не зможуть прийняти вірні рішення в даних умовах.

Удосконалення форм діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав людини має такі напрямки: збільшення форм діяльності та удосконалення вже існуючих. Включивши до організаційних форм інформаційно-консультативну, ми вважаємо, що даний напрямок дослідження дуже важливий для органів внутрішніх справ в роботі з населенням. У складних життєвих ситуаціях громадяни йдуть за порадою до працівника міліції, щоб він допоміг розібратися, вказав на шляхи ефективного вирішення проблем. А коли проблеми людини пов'язані з порушенням його особистого права, працівник міліції повинен припинити ці правопорушення та вжити заходів щодо подальшої їх ефективної реалізації. Працівник органів внутрішніх справ як особа, що має відповідні знання в сфері права, консультує громадян щодо можливостей реалізації того чи іншого особистого права людини, надає посильну допомогу по створенню необхідних умов для їх втілення в життя (допомагає складати заяви до суду, роз'яснює положення Конституції України та інших нормативно-правових актів щодо особистих прав людини, усуває причини та умови, що не дозволяють здійсненню особистих прав людини). Отже, дана форма діяльності працівників органів внутрішніх справ є дуже необхідною в забезпеченні особистих прав людини.

Питання правового та соціального захисту працівників міліції гостро стоїть перед державою. Ще не всі проблеми вирішені стосовно пільг даній категорії працівників, житлові проблеми також не одне десятиріччя будуть актуальними для міліціонерів тощо. Та всі ці напрямки діяльності є пріоритетні та взаємопов'язані між собою, і тільки використовуючи їх усі разом, можна досягнути ефективної діяльності міліції в цьому напрямку. А держава повинна створити сприятливі умови для ефективної діяльності міліції.

Існуюча нормативна база, яка регламентує діяльність органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав людини, не дозволяє виділити нові, невідомі форми діяльності цих органів. Це можливо тільки після прийняття інших, досконаліших нормативно-правових актів, які розширюють компетенцію органів внутрішніх справ у даному напрямку.

Напрямок удосконалення способів, прийомів та засобів, які складають метод діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення конституційних особистих прав людини, став необхідною умовою для нормального функціонування даного процесу. На нашу думку, загальні методи роботи органів внутрішніх справ у даному напрямку – переконання та примус – не зможуть повно охопити всі методи роботи даного державного органу [3, с. 19]. Підкріплюючи таку позицію, ми виділяємо також інші методи, які використовуються при забезпеченні окремих особистих прав людини – індивідуальні методи роботи; метод вдосконалення керівництва; своєчасне і обґрунтоване реагування на пропозиції, заяви і скарги громадян; навчання працівників органів внутрішніх справ і розповсюдження позитивного досвіду; метод інформування громадськості тощо. Тому необхідно, щоб працівники міліції знали та використовували на практиці всі існуючі способи, прийоми та засоби своєї діяльності.

Висновок. Отже, чітка регламентація форм та методів діяльності органів внутрішніх справ у правових актах стане передумовою для ефективного користування людьми своїми особистими правами. Найважливішим напрямком удосконалення діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав людини стане чітка регламентація їх повноважень, що усуне всі труднощі та неузгодженості роботи органів внутрішніх справ з населенням щодо реалізації їх особистих прав та свобод.

Підводячи підсумок вищевикладеного, необхідно відмітити, що діяльність органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційних особистих прав людини має свої недоліки, які необхідно найближчим часом усунути. Напрямки усунення їх такі: подальша нормотворча робота над чинними правовими актами, які регламентують особисті права людини та повноваження, форми та методи діяльності органів внутрішніх справ в даному напрямку; організаційна робота працівників органів внутрішніх справ по створенню умов, охороні, захисту та відновленню порушених особистих прав людини; індивідуальне вдосконалення своєї діяльності працівниками органів внутрішніх справ.

Література:

1. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
2. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Олійник А. Ю. Механізм, форми, методи та особливості забезпечення органами внутрішніх справ реалізації прав людини та громадянина: Лекція. – Київ: НАВСУ, 1997. – 31 с.

Халёта А. И. Пути совершенствования деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционных личных прав и свобод человека и гражданина

Аннотация. Статья посвящена анализу деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционных личных прав и свобод человека и гражданина. Определены пробелы законодательного регулирования и проблемы практической деятельности органов внутренних дел в данном направлении. Предложены реальные пути совершенствования деятельности органов внутренних дел относительно конституционных личных прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: органы внутренних дел, конституционные личные права и свободы человека и гражданина, обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Khalota A. Ways of improvement of activity of bodies of internal Affairs to ensure the constitutional personal rights and freedoms of man and citizen

Summary. The article is devoted to the analysis of activity of bodies of internal Affairs to ensure the constitutional personal rights and freedoms of man and citizen. Identifies gaps of legal regulation and practical problems of activity of bodies of internal Affairs in this direction. Suggested ways for improvement of activity of bodies of internal Affairs regarding the constitutional personal rights and freedoms of man and citizen.

Key words: bodies of internal affairs, constitutional personal rights and freedoms of human and citizen, ensuring the rights and freedoms of human and citizen.

УДК 342.11.2

Попович М. М.,
здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Анотація. У статті визначено роль Верховного Суду України в забезпеченні єдності судової практики на засадах верховенства права та поваги до прав людини. Проаналізовано законодавче регулювання зазначеної проблеми щодо відповідності конституційним цінностям і принципам, а також вплив практики Конституційного Суду України на визначення форм забезпечення єдності судової практики Верховним Судом України. Сформульовано роль цінностей та принципів права загалом. Зроблено висновок, що Верховний Суд України сьогодні не володіє достатніми засобами для забезпечення єдності судової практики в Україні.

Ключові слова: Конституційний Суд України, Верховний Суд України, судова практика, інцидентний конституційний контроль.

Постановка проблеми. Здійснення судочинства ґрунтується на забезпечення однакового підходу під час вирішення аналогічних справ – саме це є основою авторитетності і зваженості судових рішень, справедливості правосуддя. Суди загальної юрисдикції побудовані за інстанційним принципом, що власне й зумовлює структуру судової практики та логіку формування єдиних підходів вищими судовими інстанціями під час вирішення аналогічних справ.

Питанням єдності судової практики присвячені чимало праць вітчизняних і зарубіжних науковців, а саме: А. Барака, В. Бігуна, М. Марченка, Л. Москвич, М. Савчина, І. Сліденка, С. Шевчука та інших.

У системі забезпечення єдності судової практики традиційно вирішальну роль відіграють верховні суди. Однак в Україні склалася доволі парадоксальна ситуація, оскільки згідно із чинним Законом України «Про судоустрій та статус суддів» встановлено суперечливий порядок перегляду судових рішень, який доволі істотно обмежує доступ приватних осіб до правосуддя. Такий порядок суперечить засадам верховенства права та сутності змісту прав і свобод людини.

Метою цієї статті є визначення ролі Верховного Суду України в забезпеченні єдності судової практики на засадах верховенства права і поваги до прав людини. У першій частині роботи буде здійснено аналіз законодавчого регулювання зазначеної проблеми щодо відповідності конституційним цінностям і принципам. У другій – проаналізовано вплив практики Конституційного Суду України на визначення форм забезпечення єдності судової практики Верховним Судом України. Наприкінці буде сформульовано роль цінностей і принципів права.

Верховний Суд України забезпечує єдність судової практики шляхом перегляду судових рішень у разі неоднакового застосування законів судами касаційної інстанції (пункт перший статті 237 Кодекс адміністративного судочинства України, пункт перший статті 354 Цивільного процесуального кодекс України, пункт 3 статті 11115 Господарського процесуального кодексу України). Із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) такі підстави перегляду судових рішень також виникли в справах кримінального провадження. У статті 445 КПК України зазначено: «Підставами для перегляду судових рішень Верховним Судом України, що набрали законної сили, є:

1) неоднакове застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм закону України про кримінальну відповідальність щодо подібних суспільно небезпечних діянь (крім питань призначення покарання, звільнення від покарання та від кримінальної відповідальності), що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень;

2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом».

Цими положеннями процесуального законодавства було завершено законодавче оформлення засобів забезпечення єдності судової практики.

Однак якщо аналізувати процесуальне законодавство на предмет якості доступу цього процесуального засобу оскарження судових рішень, то воно неповною мірою відповідає стандарту незалежності й безсторонності правосуддя. Однаковість і єдність судової практики є проявом нормативної природи актів судової влади, які одночасно виступають як акти інтерпретації і застосування Конституції та законів України [1, с. 145–146].

Згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [2] у системі судів загальної юрисдикції введено спеціалізацію, яка виражається насамперед у діяльності підсистем судових установ, які очолюються, відповідно, Вищим спеціалізованим судом України (цивільна і кримінальна юрисдикція), Вищим господарським судом України та Вищим адміністративним судом України. Це має наслідком усунення Верховного Суду України від касаційного перегляду рішень нижчих за ієрархією судів, що ускладнює забезпечення єдності судової практики. Іншою проблемою, яка не сприяє забезпеченню єдності судової практики, є положення процесуальних кодексів, відповідно до яких вищі спеціалізовані суди вирішують питання щодо допустимості скарг учасників процесу в разі, якщо вони вважають що суди неоднаково застосовують закон за подібних фактичних обставин. Це також є значною проблемою з точки зору належних гарантій доступу до правосуддя, зокрема, в аспекті оскарження судового рішення.

Знову ж таки частина перша статті 451 згаданого вже КПК України передбачає, що в ухваленні рішення про допуск у перегляді судових вироків у зв'язку з неоднаковим застосуванням закону здійснюється колегією з п'яти суддів, до складу якої не входять судді, які раніше брали участь в ухваленні рішення, що оскаржується. З формальної точки зору ніби все правильно, однак претензія щодо неоднакового застосування закону є не настільки питанням помилки чи неправильного застосування законом конкретної судової колегії Вищого спеціалізованого

суду України, скільки взагалі питанням неприпустимості чи мінімізації фактів неоднакового застосування закону самим Вищим спеціалізованим судом України як інститутом судової влади загалом.

З такого ракурсу зазначена процедура щодо ухвалення рішення про допуск для перегляду судових рішень із мотивів неоднакового застосування законів принаймні у двох позиціях є порушенням принципу верховенства права.

По-перше, у матеріальному значені така процедура призводить до високого рівня ймовірності блокування процедури оскаржень судових рішень, оскільки судова інституція (Вищий спеціалізований суд України) не є заінтересованим у можливому постановленні Верховним Судом України висновку про те, що ця інстанція неоднаково застосовує закон.

По-друге, у процесуальному значенні такі прерогативи Вищого спеціалізованого суду України є нічим іншим як легалізацією проявів свавілля, оскільки він суперечить засаді non debet esse judex in propria causa, тобто «ніхто не може бути суддею у власній справі».

Частково означену проблему долає частина четверта статті 451 КПК України, яка передбачає в разі виявлення порушення Україною міжнародних зобов'язань унаслідок недотримання норм процесуального права, що Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ постановляє ухвалу про відкриття провадження в справі та вирішує питання про необхідність витребування справи. Лише в такому разі існує інституціональна та процесуальна гарантія, що суд прийме до розгляду скаргу згідно принципу довіри як елемента верховенства права.

Аналогічну процедуру передбачає стаття 360 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), стаття 11121 Господарського кодексу України (далі – ГПК України), стаття 240 Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Навіть ураховуючи засади диференціації правового регулювання, такі правила перегляду судових рішень у разі неоднакового застосування закону фактично виключають Верховний Суд України з процесу забезпечення єдності судової практики. На такий стан речей вплинула також правова позиція Конституційного Суду України.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції [3]. Логіка цього є ніби очевидною, оскільки Верховний Суд України не може виступати своєрідною суперревізійною інстанцією в судовій системі, що у свою чергу суперечить засадам res judicata судових рішень.

Згідно із правовою позицією Конституційного Суду України Конституцією України встановлено, що Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції (частина друга статті 125); його повноваження як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції визначаються законодавцем (пункт 14 частини першої статті 92).

Однак за такою логікою Конституційного Суду України найвищий суд в Україні (Верховний Суд України) може і не наділятися функцією касації, натомість така функція може надаватися за вільним розсудом законодавцем вищим спеціалізованим судам. Тоді незрозумілою є логіка Конституційного Суду України щодо того, що являє собою інститут «найвищого суду», яким згідно з Конституцією України є саме Верховний Суд України. У такий спосіб Конституційний Суд України заклав своєрідну «міну уповільненої дії», яка була реалізована в 2010 році в законі про судоустрій і статус суддів із внесенням відповідних змін у процесуальні кодекси, які ми вже вище проаналізували.

Таке формулювання Конституційного Суду України з точки зору конституційних гарантій права на оскарження судових рішень і визначення статусу Верховного Суду України як «найвищого суду» є доволі дивним [2].

Адже тут питання полягає не стільки в можливості оскарженні судових рішень, скільки в тому, рішення якого саме суду мають бути остаточними та такими, що не підлягають переглядові згідно із принципом res judicata. За такого трактування зміст Конституції України має визначатися змістом поточного законодавства, що суперечить природі Основного Закону як акта установчої влади народу, що володіє верховенством щодо законів та інших правових актів. Зокрема, формулювання «найвищий суд», який вживається в Конституції України, означає ніщо інше як вищу судову інстанцію – касацію, якою саме і має виступати Верховний Суд України.

Прикметно, що Конституційний Суд України жодного разу чітко не висловлював своєї позиції щодо того, яка ж судова інституція покликана виконувати функцію касації. Так, орган конституційної юрисдикції констатував, що утворення як спеціальної інституції Касаційного Суду України є неконституційним, в основу чого була покладена ідея про те, що побудова судової системи пов'язана стадіями судочинства і формами провадження, що залежить від розсуду законодавця: «Внутрішня організація і порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій, склад суду при відправленні правосуддя тощо на основі конституційних засад судоустрою і судочинства визначаються виключно законом згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України» [4].

Згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд України повноважний, зокрема, переглядати справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї й тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах, а також у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом (пункти 1, 2 частини другої статті 38).

Аналізуючи оспорювані положення кодексу на предмет їх відповідності частині другій статті 125 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що встановлення законодавцем окремих категорій адміністративних справ, у яких апеляційне та касаційне оскарження рішення суду не передбачено, не позбавляє Верховний Суд України статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції [2]. Наразі ж функції касаційної інстанції виконують вищі спеціалізовані суди, що, на думку Конституційного Суду України, не звужує право на судовий захист, зокрема на оскарження судових рішень.

Однак це породжує інституційну проблему забезпечення однакового застосування закону, не зважаючи на позицію Конституційного Суду України щодо відповідності його Конституції України, оскільки три вищі спеціалізовані суди не завжди зможуть унаслідок природних причин вирішити об'єктивно на єдиних правових засадах один і той же правовий спір. Цю проблему професор С. Шевчук пропонує вирішити шляхом розподілу касаційних повноважень між вищими спеціалізованими судами і Верховним Судом України таким чином (на прикладі кримінальних справ): тяжкі і особливо тяжкі злочини судом першої інстанції має виступати апеляційний суд, Вищий спеціалізований суд України – судом апе-

ляційної інстанції, нарешті Верховний Суд України – судом касаційної інстанції [5, с. 586].

Ступінь впливу юриспруденції Конституційного Суду України на практику судів загальної юрисдикції визначається також і природою актів судів загальної юрисдикції. При цьому слід мати на увазі роль Верховного Суду в забезпеченні єдності судової практики шляхом перегляду рішень судів загальної юрисдикції в порядку ухвалення його Пленумом керівних роз'яснень щодо практики застосування законодавства судами загальної юрисдикції. Тому коротко слід розкрити механізм впливу Верховного Суду України на діяльність судів загальної юрисдикції через призму зобов'язуючого характеру правових позицій та преюдиції рішень Конституційного Суду України, а також розглянути пов'язану із цим проблему ролі судової практики.

У радянській літературі існувала дискусія щодо ролі судової практики серед джерел права. Наприклад, керівні роз'яснення Пленуму Верховного Суду СРСР розглядали як джерела кримінального права в період 1960–1970-х років. Однак таку думку пізніше відкидали офіційно, оскільки це асоціювалося з такими аспектами: а) з порушенням «соціалістичної законності», яку розуміли як суворе та неухильне дотримання законів й інших законодавчих актів; б) з можливою суддівським свавіллям у процесі виконання правотворчих і правозастосовних функцій; в) з підривом або послабленням правотворчості діяльності законодавчих органів [6, с. 848–849].

Така думка була домінуючою. Цікаво, що природі судової практики та інтерпретаційної діяльності суддів було присвячено дуже мало доктринальних досліджень у період із середини 1970-х до початку 1990-х років. Лише з введенням інституту судового конституційного контролю повертаються до цієї проблематики.

У контексті права на судовий захист стабільність судової практики є основоположною цінністю, оскільки вона випливає із віри та довіри, рівності та справедливості. Згідно із засадою довіри приватна особа може розраховувати, що її юридичний спір буде розглянуто судом відповідно до вимог належної процедури, а суд у свою чергу має ретельно, повно, об'єктивно й всебічно розглянути всі доводи сторін у процесі на засадах віри в правомірність їх діяльності. Розгляд справи відповідно до засад довіри передбачає однаковий масштаб застосування правових норм за подібних фактичних обставин. На думку С. Шевчука, рівність суб'єктів права перед законом і судом та принцип правової визначеності є також елементами правової держави та вимогами справедливості. Учений підкреслює, що важливим є однакове застосування законів в аналогічних справах та за схожих фактичних обставин, що гарантує стабільність правовідносин та впевненість у правомірності майбутньої поведінки [7, с. 559].

А. Приймак розуміє правову визначеність не лише як вимоги якості до законодавства, а також «як сукупність вимог до організації та функціонування правової системи з метою забезпечення перш за все стабільного правового становища індивіда шляхом вдосконалення процесів правотворчості та правозастосування. Для того, щоб спробувати якомога повніше розкрити зміст принципу правової визначеності в пропонованому його широкому розумінні, необхідно розглянути сутність та призначення кожної з його вимог» [8, с. 54]. Далі автор визначає такі складові правової визначеності: 1) чітке формулювання правової норми; 2) обов'язковість оприлюднення нормативно-правових актів; неприпустимість внесення непередбачуваних змін до законодавства; 3) чіткий розподіл повноважень між гілками влади; 4) вимога спеціально-дозвільного типу правового регулювання діяльності органів влади; 5) чіткого визначення меж дискреційних повноважень органів влади; 6) винятково законодавче закріплення повноважень органів влади; визначений характер судових рішень; 7) неможливість скасування остаточного судового рішення; послідовність у правозастосуванні; 8) незворотність дії нормативно-правових актів у часі. Однак не всі ці ознаки характеризують вимоги правової визначеності, адже ознака (3) характеризує поділ влади, ознаки (4) і (6) характеризують принцип законності, ознака (5) – заборону сваволі, а ознака (7) – засади res judicata.

В одному зі своїх рішень Конституційний Суд України вказав, що обмеження основних прав людини та громадянина та втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки [9]. Ці вимоги також ґрунтуються на правовій позиції Конституційного Суду України, згідно з якою із конституційних принципів рівності й справедливості випливає вимога визначеності, ясності та недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

У рішенні від 23 жовтня 2008 року в справі «Солдатенко проти України» Європейський суд з прав людини зазначив: «Встановлюючи, що будь-яке позбавлення свободи має здійснюватися «відповідно до процедури, встановленої законом», пункт 1 статті 5 не просто відсилає до національного закону <...> він також стосується «якості закону», вимагаючи від закону відповідності принципові верховенства права <...> При цьому «якість закону» означає, що у випадку, коли національний закон передбачає можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля» (Soldatenko v. Ukraine, 111)

На думку Л. Москвич, правова визначеність у контексті організації судової влади означає стабільність судової практики, зокрема судового рішення, що включає три основні аспекти: а) обов'язковість судового рішення, яке набуло законної сили; б) неприпустимість повторного розгляду справи, щодо якої воно вже винесено; в) право на виконання судового рішення [10, с. 31–32].

Однак несуперечливість судової практики насамперед пов'язана із чіткою орієнтацією судів приймати до розгляду будь-які скарги, у яких наводяться достатньо фактичних даних, що свідчать про порушення прав людини й основоположних свобод. При цьому суди, виходячи із засад рівного відношення та справедливості, мають забезпечити однакове застосування закони за схожих фактичних обставин.

Зокрема, частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у разі відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду в прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене.

Конституційний Суд України зазначив, що положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так і

інших прав та свобод людини й громадянина, зокрема право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Ця загальна норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Відмова суду в прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене.

Оскільки Конституційний Суд України володіє повноваженнями щодо офіційного тлумачення Конституції і законів Україні, але при цьому закони тлумачить лише в їх конституційних аспектах, виникає питання про природу інтерпретаційної діяльності судів загальної юрисдикції. Згідно із чинним законодавством формально суди загальної юрисдикції не наділені повноваженнями щодо офіційного тлумачення законодавства України. Однак на практиці таке повноваження здійснюється Верховним Судом України у двох формах: а) у вигляді керівних роз'яснень; б) шляхом формулювання керівних принципів права, які виводяться із сукупності рішень Верховного Суду України, які публікуються в офіційних виданнях.

Фактично Верховний Суд України здійснює аналогічну діяльність щодо інтерпретації норм законодавства, що притаманно Конституційному Суду України. Оскільки функції Конституційного Суду України з приводу офіційного тлумачення обмежені юрисдикцією загальних судів, очолюваних Верховним Судом України, фактично суди загальної юрисдикції творять власну сталу судову практику, хоча функція судів щодо участі в процесі правотворення офіційно не визнається.

Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачає механізм взаємодії між конституційною та загальносудовою юрисдикціями через інститут інцидентного конституційного контролю. Положенням частини першої статті 83 цього закону встановлено, що підставою інцидентного конституційного контролю є конституційне подання Верховного Суду України. Згідно із цим правилом у разі виникнення в процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження ув справі зупиняється. Застосування цього правила повинно бути зумовлено певними обставинами: а) спір щодо конституційності положень закону повинен виникнути саме під час процесу загального судочинства; б) предметом розгляду Конституційного Суду України можуть бути тільки норми законів України, а не інших правих актів, визначених пунктом статтею 1 частини першої статті 150 Конституції України; в) норми закону, конституційність яких оспорюється, повинні застосовуватись судом під час розгляду конкретної справи; г) провадження в справі судом загальної юрисдикції повинно бути зупинено.

Водночас згідно із частиною п'ятою статті 9 КАС України: «У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта».

Практика Верховного Суду України є небагатою щодо звернення до Конституційного Суду України в порядку інцидентного конституційного контролю. Зокрема, Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України, виходячи з того, що в процесі загального судочинства виник спір щодо конституційності зазначених положень [11]. Незначна інтенсивність інцидентного конституційного контролю пов'язана насамперед із його надмірно забюрократизованим характером, оскільки правом на звернення з конституційним поданням до Конституційного Суду України володіє лише Верховний Суд України.

Висновки. Верховний Суд України сьогодні не володіє достатніми засобами для забезпечення єдності судової практики в Україні. Існуюча процедура щодо ухвалення рішення про допуск для перегляду судових рішень із мотивів неоднакового застосування законів принаймні у двох позиціях є порушенням принципу верховенства права.

По-перше, у матеріальному значені така процедура призводить до високого рівня ймовірності блокування процедури оскаржень судових рішень, оскільки судова інституція (Вищий спеціалізований суд України) не є заінтересованим у можливому постановленні Верховним Судом України висновку про те, що така інстанція неоднаково застосовує закон.

По-друге, у процесуальному значенні такі прерогативи Вищого спеціалізованого суду України є нічим іншим як легалізацією проявів свавілля, оскільки він суперечить засаді non debet esse judex in proprіa causa тобто «ніхто не може бути суддею у власній справі».

Поряд із Конституційним Судом України, який дає офіційне тлумачення Конституції і законів Україні, закони також тлумачаться лише в їх конституційних аспектах, на практиці пояснення законів здійснюється Верховним Судом України у двох формах: а) у вигляді керівних роз'яснень; б) шляхом формулювання керівних принципів права, які виводяться із сукупності рішень Верховного Суду України, які публікуються в офіційних виданнях.

Фактично Верховний Суд України здійснює аналогічну діяльність щодо інтерпретації норм законодавства, притаманних Конституційному Суду України. Оскільки функції Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення обмежені юрисдикцією загальних судів, очолюваних Верховним Судом України, фактично суди загальної юрисдикції творять власну сталу судову практику, хоча багатьма вітчизняними науковцями функція судів щодо участі в процесі правотворчості офіційно не визнається.

Незначна інтенсивність інцидентного конституційного контролю пов'язана насамперед із його надмірно забюрократизованим характером, оскільки правом на звернення з конституційним поданням до Конституційного Суду України володіє лише Верховний Суд України. Тому необхідно змінити цей підхід шляхом внесення відповідних змін до Конституції і законів України, наділивши повноваженнями суд, на розгляді якого знаходиться справа, суть якої пов'язана з питанням конституційності закону, що не може бути вирішено цим судом та істотно впливає на правильність вирішення справи; повноваженням звертатися безпосередньо до Конституційного Суду України з конституційним поданням про відповідність Конституції України такого закону.

Література:

1. Савчин М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / М.В. Савчин. – К., 2004. – 218 с.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2543-17 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17.

3. Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2010 від 11 березня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 882.
4. Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-03.
5. Шевчук С.В. Забезпечення єдності судової практики в умовах існування спеціалізованої юрисдикції / С.В. Шевчук // Правова доктрина України : в 5 т. / [В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимов та ін.] ; за заг. ред. О.В. Петришина – Х. : Право, 2013– . – Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція. – 2013. – С. 558–586.
6. Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения / М.Н. Марченко. – М., 2002. – С. 848–849.
7. Шевчук С.В. Нормативность актов судебной власти: эволюция мнений в отечественном правоведении / С.В. Шевчук // Правовая система Украины: история, состояние, перспективы : в 5 т. / под общ. ред. М.В. Цвика, А.В. Петришина. – Х. : Право, 2011– . – Т. 1 : Методологические и историко-теоретические проблемы формирования и развития правовой системы Украины. – 2011. – С. 870.
8. Приймак А.М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти / А.М. Приймак // Наукові записки НаУКМА. Серія «Юридичні науки». – Т. 103. – С. 53–55.
9. Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 року (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
10. Москвич Л.М. Стабільність судової практики як стандарт функціонування системи правосуддя / Л.М. Москвич // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1. – С. 28–36.
11. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 року (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 1. – С. 24.

Попович М. М. Функции Верховного Суда Украины по обеспечению единства судебной практики

Аннотация. В статье определена роль Верховного Суда Украины в обеспечении единства судебной практики на принципах верховенства права и уважения к правам человека. Проанализированы законодательное регулирование данной проблемы соответствия конституционным ценностям и принципам, а также влияние практики Конституционного Суда Украины на определение форм обеспечения единства судебной практики Верховным Судом Украины. Сформулирована роль ценностей и принципов права в целом. Сделан вывод, что Верховный Суд Украины сегодня не обладает достаточными средствами для обеспечения единства судебной практики в Украине.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, Верховный Суд Украины, судебная практика, инцидентный конституционный контроль.

Popovych M. Functions of the Supreme Court of Ukraine to ensure the unity of jurisprudence

Summary. The article defines the role of the Supreme Court of Ukraine in ensuring the unity of jurisprudence on the principles of the rule of law and respect for human rights. Analyzed the legislative regulation of the problem relevant constitutional values and principles, as well as the influence of the Constitutional Court of Ukraine to determine the forms of ensuring the uniformity of judicial practice by the Supreme Court of Ukraine. Formulated the role of values and principles of law in general. It is concluded that the Supreme Court of Ukraine today do not have sufficient resources to ensure the unity of the judicial practice in Ukraine.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court of Ukraine, litigation incident to constitutional control.

УДК 323.2:342.4(477)

Придачук О. А.,
здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРЕДСТАВНИЦЬКЕ НАРОДОВЛАДДЯ В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. Наголошуючи на цінності конституції для народу, стаття розкриває питання здійснення правової охорони конституції народом шляхом представницького народовладдя, а також взаємовплив демократії та народовладдя в державі. Аналізується ґенеза концепції представницького народовладдя у світовій науковій думці та в Україні зокрема. Досліджуються зміст поняття «представницьке народовладдя», функції та рівні здійснення представницького народовладдя, а також особливості інституту представницького народовладдя у вітчизняній конституційно-правовій практиці.

Ключові слова: правова охорона конституції, народовладдя, представницьке народовладдя, парламентаризм, рівні здійснення представницького народовладдя.

Постановка проблеми. Важливість суспільних відносин, які регулюються конституцією, необхідність забезпечення її верховенства в системі нормативно-правових актів потребує особливої правової охорони конституції. Така охорона спрямована на досягнення стійкості суспільного й державного ладу, стабільності правового статусу людини, на неухильне дотримання правових норм усіма суб'єктами правовідносин.

Конституція, так само як мова, релігія та культура, є настільки важливою загальнонаціональною цінністю, що в разі посягання на неї народ самостійно її відновлює [1, с. 15]. Найвище місце конституції в ієрархії нормативно-правових актів часто закріплене в текстах самих конституцій, наприклад, Конституція Португалії містить норму про те, що правова сила законів та нормативних актів держави, автономних суб'єктів та органів місцевої влади безпосередньо залежить від того, чи відповідають вони конституції.

Оскільки конституція стоїть на сторожі статусу народу як єдиного джерела державної влади та виключного носія суверенітету, питання правової охорони основного закону є особливим правом й обов'язком українського народу, що реалізується ним у результаті здійснення народовладдя.

Народовладдя не слід плутати з поняттям «демократія». Пріоритет прав людини, вирішення державних справ на основі волі більшості за одночасного гарантування правового статусу меншості, визнання людини найвищою соціальною цінністю є тими складовими, які в сукупності становлять основу та умови існування демократичного режиму. Хоча дослівно з латинської термін «демократія» означає «влада народу», усе ж не будемо вдаватись до розмиття меж між концепціями демократичного режиму та здійсненням народовладдя, адже ці поняття належить до різних площин: демократія – це режим державної влади, а здійснення влади народом – це політико-правовий процес.

Здійснюючи народовладдя, народ реалізовує власний суверенітет, який визначається як правосуб'єктність народу в таких питаннях, як формування своєї держави, визначення конституційної моделі держави, обрання представників до органів держави, володіння, користування та розпорядження ресурсами, а також вирішення інших питань державного буття. Оскільки народ України – це сукупність громадян України різних національностей, систему політичних прав та обов'язків громадян можна справедливо вважати основою для здійснення суверенітету народу. Зв'язок між політичними правами окремого громадянина та здійсненням державної влади народом є нерозривним, адже політичні права громадянина є інструментом для здійснення волі народу; натомість режим, за якого державна влада реалізується народом (демократія), є гарантією забезпечення політичних прав громадян.

Таким чином, здійснення державної влади народом є одночасно критерієм існування демократії та одним із центральних елементів політичних прав громадянина, а реалізація народного суверенітету фактично відбувається в процесі здійснення державної влади народом. Рівень розвитку народовладдя в конкретній країні, тобто реальний вплив волі народу на вирішення питань державного та суспільного життя, визначає об'єктивний рівень демократичності держави.

На основі викладеного, зазначимо, що народовладдя – це політико-правовий процес реалізації народом суверенітету, який передбачає участь народу в створенні держави, встановленні конституційного ладу та керівництві державними справами, яке здійснюється народом безпосередньо або через представників. Крім того, народовладдя передбачає також охорону конституції народом.

Формою здійснення влади народу, яка історично виникла пізніше, ніж безпосереднє народовладдя, є представницька або опосередкована чи непряма форма, походження якої пов'язують із радами чотирьохсот у Давній Греції, колективними органами часів середньовіччя, які представляли окремі стани населення, Французькими генеральними штатами та Британським парламентом.

Історії держави та права відомі такі форми представництва, як представництво за національним, регіональним, становим, релігійним, професійним чи майновим критеріями. Виділяють чотири стадії еволюції ідеї представництва в розумінні, близькому до сучасного. Протягом першого етапу (XVII – початок XVIII століття) на основі концепції природних прав, розробленій Т. Гоббсом, виникла теорія про необхідність запровадження представницьких органів. Розвиваючи її, Дж. Локк заперечував можливість абсолютизму монарха виступати джерелом охорони природних прав людини та пропонував альтернативний спосіб їх охорони – захист обраним народом органом.

Наступний етап (середина XVIII – перша половина XIX століття) характерний тим, що видатні мислителі того часу Дж. Бентам, Ж.-Ж. Руссо та Ш.-Л. Монтеск'є відштовхуючись від ідеї захисту природних прав людини як суспільного блага, наголошували на обов'язковості функціонування представницьких органів. Ш.-Л. Монтеск'є стверджував про необхідність обмежити народовладдя лише законодавчими процесами, наголошуючи на достатності референдуму як інструмента, що дає можливість народу безпосередньо приймати найважливіші

закони. Здійснення судової та виконавчої влади, на його думку, вимагає спеціальної кваліфікації, тому не може відбуватись без участі представників народу. Ідея імперативного мандату, який полягає в інструктуванні депутатів їх виборцями та можливості їх відкликати, теж належить Ш.-Л. Монтеск'є. Представницькі збори, на його переконання, покликані розробляти закони та контролювати їх виконання, для чого достатньо скликати їх за потребою. Ж.-Ж. Руссо розвинув теорію народовладдя, за якою виключно народу належить право здійснювати законодавчу діяльність, а тому народні депутати не можуть вважатись представниками народу, а виключно як уповноважені, які не можуть приймати рішень, що мають остаточну силу [2, с. 222].

Третій етап, який припав на кінець XIX – початок XX століття, характеризується новаторським поглядом на попередню ліберальну модель. Дж. Мілль наголошував на тому, що політична рівність – це аксіома, яка не потребує доведення. Водночас А. Токвіль, аналізуючи спосіб організації державної влади в США, запропонував відмовитись від концепції суспільного блага як явища неможливого та змістити акцент від сприйняття представницьких органів влади як інструмента захисту прав людини до визнання його самостійною цінністю, яка базується на рівності громадян. Погляди А. Токвіля були значно ближчими до сучасних концепцій, адже зазначаючи, що народні маси поводяться ірраціонально, він наголошував на недоцільності існування імперативного мандату, втрата якого не стане загрозою правам особи за рахунок децентралізації та розподілу влади.

Четвертий період, який розпочався в 30-і роки XX століття, призвів до остаточного утвердження загального виборчого права та ідеї політичної рівності, що знаходить свій вияв у представництві.

Початки існування інституту представницької демократії в Україні виникли в межах держави запорізьких козаків, у якій одночасно функціонували інститути й безпосереднього, і представницького народовладдя. «Пакти і Конституції законів і вольностей війська Запорізького», схвалені козацькою радою в 1710 році та відомі як перша конституція в Україні, встановлювали, що Генеральна рада як представницький орган влади, який формується в результаті загальних та рівних виборів, займає особливе становище в механізмі держави.

Українські мислителі розробили низку напрацювань концепції представницького народовладдя. М. Драгоманов у своїх роботах аргументував, що представницьке здійснення влади є виключно доступною формою для української демократичної держави, а також пропонував своє бачення способів організації влади. Б. Кістяківський та М. Грушевський теж є авторами багатьох актуальних ідей щодо створення та діяльності представницьких органів, зокрема ідеї про найширшу участь народу в керівництві державними справами та представництво його інтересів. Цікаво, що в Україні існували й інші, менш демократичні концепції представницької влади. В. Липинський, представник «монархістів», переконував, що саме національна аристократія є інститутом, здатним у реальному житті найефективніше репрезентувати народ та захищати його інтереси [3, с. 38].

На жаль, події 1917–1921 років відбувались за абсолютно несприятливих зовнішніх обставин. Представницькі органи Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки формувались за умов, коли провести загальні демократичні вибори було неможливо, тому до їх складу входили представники інститутів громадянського суспільства. Заплановані додаткові вибори не змінили ситуацію, однак державницькі рухи в Україні того часу були безсумнівним показником демократичної спрямованості українського суспільства.

Ради, які існували в часи радянської України, важко назвати представницькими органами, адже їх склад формувався на основі принципу єдино партійності шляхом виборів без альтернативних кандидатур. Сама система організації влади не передбачала її поділу та не створювала умов для розвитку місцевого самоврядування, натомість парламентаризм висвітлювався тільки як інструмент капіталістів для маніпуляції трудящими. Державотворення радянської епохи характеризувалось не тільки звуженням демократичних підходів в утворенні органу представницької влади та підпорядкуванням його політиці партії, а й замкненістю суспільства та доктрини, адже визначні досягнення закордонного парламентаризму не досліджувались та не імплементувались.

Після здобуття Україною незалежності запровадження ефективного інституту представницької влади стало одним із ключових питань. Виникла нагальна необхідність глибокого вивчення концепції парламентаризму, природи повноважень представницького органу влади, форм його діяльності та адаптації традицій закордонного парламентаризму до українських реалій.

Суть непрямого здійснення народовладдя полягає в тому, що влада народу реалізовується через спеціально створені державні органи, які несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності та узгоджують свої дії з волею народу. Потреба в створенні представницьких органів зумовлена складнощами, які виникають під час здійснення безпосереднього народовладдя, зокрема, великим розміром території, значною кількістю населення, відмінностями в економічному, культурному та ментальному розвитку регіонів, які призводять до неспроможності приймати швидкі рішення та здійснювати оперативне управління буденними справами.

Український дослідник конституціоналізму В. Чушенко виділяє поняття «представницька влада», під яким розуміє сукупність повноважень, які делегуються виборним представникам від народу або частини народу на чітко окреслений термін, а також саму сукупність представницьких органів влади [4, с. 154]. Концепцію представницької влади можна розглядати в кількох аспектах: як функціональне призначення влади, щоб будь-які її дії чи рішення випливали з волі народу; як юридичну природу набуття та здійснення такої влади; як метод її реалізації.

З ідеологічної точки зору концепція представницької влади заснована на ідеалах соціальної справедливості, демократичності та походження такої влади від народу, який передав свої повноваження представникам із метою справедливого та розумного управління народом із врахуванням загальнонародних інтересів, зберігши при цьому за собою правові інструменти контролю за діяльністю таких представників [5, с. 12]. Крім того, слід звернути увагу на інституційний аспект здійснення народовладдя через представників, який передбачає створення суспільних структур, політичних та правових інститутів, які діють у визначених організаційних формах із метою висловлення та подальшої реалізації волі й інтересів народу.

Водночас слід відмежовувати поняття «представницька влада» та «законодавча влада», адже повноваження представницького органу можуть як включати, так і не включати повноваження приймати закони. Натомість завдання представницької влади – здійснювати лише коло повноважень, яке делеговане народом. На користь такого підходу свідчить також те, що непряме народовладдя здійснюється не тільки органом законодавчої влади, а й іншими (як колегіальними, так і одноособовими) органами державної влади та місцевого самоврядування.

Функціонування органу, що репрезентує інтереси народу (парламенту), так само як демократичність державного режи-

му та розвиненість інститутів громадянського суспільства, є необхідною умовою для здійснення народного суверенітету. Демократичний режим гарантує існування парламенту та його верховне місце в ієрархії органів державної влади, а інститути громадянського суспільства слідкують за його діяльністю та контролюють ефективність, не дозволяючи перетворити представницький орган на інструменту популізму в руках окремих політичних сил.

На підставі аналізу світового досвіду В. Людвік зазначає, що парламент є дійсним репрезентатором інтересів народу за умови, якщо в його складі утворені відносно сталі об'єднання депутатів, створені для вираження інтересів значних категорій населення [6, с. 16]. Система влади народу, яка реалізується виборними представниками народу, є одним із проявів здійснення народовладдя.

Окремі дослідники ставлять під сумнів доцільність відносити інститут глави держави до категорії первинних представників народу [7, с. 46], спираючись на зміст Глави ІІ Декларації про державний суверенітет України 1990 року [8], яка передбачає, що виключно Верховна Рада України уповноважена виступати від імені українського народу. Водночас стаття 102 Конституції України характеризує Президента України як главу держави, який виступає від імені держави [9]. Враховуючи конституційно закріплений принцип, що єдиним джерелом державної влади є народ, а також факт, що Президент України обирається на загальних виборах шляхом прямого, рівного, загального, таємного голосування, вважаємо справедливим віднесення до числа первинних представників народу Президента України.

У демократичній державі влада народу має реалізовуватись через усі органи державної влади, адже державна влада походить від народу, а державний суверенітет від народного, із чого логічно випливає, що межами державного суверенітету є всі повноваження, які здійснюються без порушення прав людини. Водночас Ш.-Л. Монтеск'є наголошував, що надмірна влада, яка надається окремому громадянину в державі республіканського типу, призводить до монархії та форм навіть гірших [10, с. 174]. Монархія характерна тим, що закони поширюються на державний лад таким чином, що цей державний лад обмежує монарха, натомість у республіці окремий громадянин, який отримав надзвичайні повноваження, має більше способів ними зловживати, адже жоден закон не передбачає таку ситуацію і, відповідно, не регулює її.

Як альтернативу до традиційного поділу інститутів народного представництва на первинні та вторинні Л. Бориславський запропонував розглядати непрямі форми здійснення народовладдя як систему із п'яти рівнів [11, с. 207–213]. Перший рівень становлять органи державної влади та місцевого самоврядування, які формуються безпосередньо українським народом, зокрема, Президент України; Верховна Рада України; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови. Органи другого рівня створюються органами вищого, першого рівня, зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; суди загальної юрисдикції; такі внутрішні підрозділи колективних органів, як комісії та комітети місцевих рад. Частина (як правило, половина) персонального складу органів третього рівня призначається органами першого рівня, частина – іншими органами (наприклад, Конституційний Суд України, Рада Національного банку України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення). Четвертий рівень представницького народовладдя здійснюється органами, склад яких формується з погодженням органів іншого рівня, зокрема, Голова Національного банку України, Голова фонду державного майна, Центральна виборча комісія. Інструментом здійснення представницького народовладдя п'ятого рівня є органи, які утворюються органами державної влади за погодженням з органами першого рівня (наприклад, Прем'єр-міністр України, Генеральний прокурор України).

Варто вказати, що, навіть не беручи до уваги вище зазначену класифікацію, у державі з демократичним режимом та формою правління республіканського типу всі органи державної влади та місцевого самоврядування наділені повноваженнями, делегованими народом, який є джерелом їх влади. Розвиваючи запропоновану вище теорію, зазначимо, що органи представництва народу будь-якого з рівнів для ефективної роботи та для забезпечення правильного функціонування держави й регулювання суспільних відносин мають потребу в існуванні адміністративного апарату, тобто органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які не належать до жодного з п'яти рівнів народного представництва. Повністю формувати державний апарат, кожний службовець якого буде призначатись безпосередньо народом, неможливо та непотрібно, адже такий процес безперервних виборів паралізував би всі сфери державного життя. Оскільки вказані органи влади формуються за рішенням інститутів, що належать до одного з п'яти рівнів представницького народовладдя, під час призначення яких уже було враховано волю народу як єдиного джерела влади, можна стверджувати про існування шостого рівня здійснення представницького народовладдя.

Характеризуючи охорону конституції, яка здійснюється шляхом представницького народовладдя в Україні, слід зупинитись на деяких основних аспектах. По-перше, від імені українського народу виступає виключно Верховна Рада України, яка розглядається як єдиний загальнонаціональний представницький орган, уповноважений озвучувати волю народу, однак це не єдиний орган, який її здійснює. По-друге, охорона конституції проявляється на етапах виявлення, генералізації, усунення розбіжностей, формулювання, здійснення та захисту інтересів народу. Крім того, у момент делегування народом своїх повноважень представницькому органу його діяльність набуває універсальності, тобто можливості представляти інтереси всього народу як колективного суб'єкта в різних сферах, у тому числі й правової охорони основного закону.

Висновки. Обґрунтувавши, що здійснення правової охорони конституції входить до повноважень народу, які він вправі здійснювати й безпосередньо, і шляхом представницького народовладдя, а також дослідивши історію становлення та особливості сучасного інституту представницького народовладдя, можемо зробити висновок про виняткову роль цього інституту для ефективного захисту конституції від імені народу.

Література:

1. Хабриева Т.Я. Правовая охрана конституции / Т.Я. Хабриева. – Казань : Издательство Казанского университета, 1995. – 220 с.
2. Руссо Ж.Ж. Трактаты / Ж.Ж. Руссо ; перев. А.Д. Хаютина и В.С. Алексеева-Попова. – М. : Наука, 1969. – 704 с.
3. Журавський В.С. Розвиток доктрини українського парламентаризму в XIX – на початку XX ст. / В.С. Журавський // Право України. – 2001. – № 5. – С. 37–41.
4. Чушенко В.І. Конституційне право України : підручник / В.І. Чушенко, І. Я. Заяць. – К. : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка ; Видавничий дім «Ін Юре», 2007. – 488 с.
5. Мул С.Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С.Н. Мул. – СПб., 2004. – 23 с.
6. Людвік В.Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-правової думки, теорії права та політичній практиці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і

права; історія політичних і правових учень» / В.Д. Людвік ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2009. – 23 с.
7. Головатий С. Виступ / С. Головатий // Перший світовий конгрес українських юристів (18–23 жовтня 1992 р.) : матеріали та документи / ред. А. Олексюк. – К. : Українська правнича фундація, 1994. – 254 с.
8. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Монтескье Ш.Л. Избранние произведения / Ш.Л. Монтескье ; перев. М.П. Баскин. – М. : Госполитиздат, 1955. – 803 с.
11. Бориславський Л. Загальні засади конституційного ладу: принцип народовладдя то форми його здійснення / Л. Бориславський // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – Вип. 37. – Львів, 2002. – С. 207–213.

Придачук О. А. Представительное народовластие в контексте правовой охраны Конституции Украины

Аннотация. Подчеркивая ценность конституции для народа, статья раскрывает вопросы осуществления правовой охраны конституции народом путем представительского народовластия, а также взаимовлияние демократии и народовластия в государстве. Анализируется генезис концепции представительского народовластия в мировой научной мысли и в Украине в частности. Исследуется содержание понятия «представительное народовластие», функции и уровни осуществления представительского народовластия, а также особенности института представительского народовластия в отечественной конституционно-правовой практике.

Ключевые слова: правовая охрана конституции, народовластие, представительное народовластие, парламентаризм, уровни осуществления представительского народовластия.

Prydachuk O. Representative democracy in the context of the Ukraine's Constitution legal protection

Summary. Stressing on the constitution's value for the people, this article reveals the constitution's legal protection by the people, carried out through representative democracy, and mutual influence of democracy and the people's power realization in the country.

Key words: constitution's legal protection, democracy, representative democracy, parliamentary, representative democracy implementation level.

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.95:343.35(477)

Водько Н. П.,
доктор юридических наук, профессор

НОВЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ УКРАИНЫ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Аннотация. Проведен аналитический обзор новых законодательных актов Украины о противодействии коррупции, обозначены негативные факторы, препятствующие эффективной борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: антикоррупционная стратегия, антикоррупционная политика, Национальное агентство, Национальное антикоррупционное бюро, конфликт интересов, изобличители, проверка на добропорядочность.

Введение. Негативное явление, о котором в нашем времени не говорят только ленивые, Украина намерена решительно искоренить. Об этом свидетельствуют принятые в октябре 2014 года новые законы страны. Следует объективно отметить, что ранее подобного превентивного антикоррупционного законодательства страна не имела. Глубокие корни коррупции и безуспешные попытки противодействия этому вредному явлению, предопределили фундаментальную правовую проработку данной. *Украина получила добротную Антикоррупционную стратегию,* целью которой является создание в Украине системы принятия решений по формированию антикоррупционной политики на основе анализа достоверных данных о коррупции и факторах, ей способствующих. В частности статистических наблюдений, мониторинга выполнения этих решений и их влияния на состояние дел в сфере предотвращения коррупции.

Постановка задачи. Стратегия предполагает осуществления ряда мер в частности:

– учреждение на законодательном уровне специального уполномоченного органа по предотвращению коррупции, ответственного за формирование и реализацию антикоррупционной политики;

– подготовку ежегодного отчета о состоянии выполнения Антикоррупционной стратегии и доклада о реализации основ антикоррупционной политики, привлечению общественности к формированию, реализации и мониторинга антикоррупционной политики;

– разработку проекта акта Кабинета Министров об одобрении общенациональной методики оценки уровня коррупции в соответствии со стандартами ООН;

– проведение ежегодных слушаний в Верховной Раде Украины по национальному отчету о состоянии дел с предотвращением коррупции;

– обеспечение имплементации международных стандартов сотрудничества власти и общественности, одобренных конференцией международных неправительственных организаций Совета Европы 1 октября 2009 года.

Специальным разделом Стратегия предусматривает меры предотвращения коррупции:

а) *в представительных органах власти;*

б) *создание добропорядочной публичной службы;*

в) *предотвращение коррупции в деятельности органов исполнительной власти;*

г) *предотвращение коррупции в сфере государственных закупок;*

д) *предотвращение коррупции в судебной системе и органах уголовной юстиции;*

е) *предотвращение коррупции в частном секторе;*

ж) *усиление наказания за коррупцию;*

и) в специальных разделах Стратегии предусматриваются также меры формирования негативного отношения к коррупции в обществе, а также критерии оценки результатов и механизма реализации Антикоррупционной стратегии.

Во исполнение положений Антикоррупционной стратегии законодательный орган страны принял Закон Украины *«О предотвращении коррупции»,* согласно которому в стране создано Национальное агентство по вопросам предотвращение коррупции в качестве Центрального органа исполнительной власти со специальным статусом, обеспечивающим формирование и реализацию государственной антикоррупционной политики. Национальное агентство является коллегиальным органом в составе пяти человек, назначаемых Кабинетом Министров и одобренных конкурсной комиссией.

К полномочиям Национального агентства законодатель относит: анализ предотвращения коррупции в Украине, разработку проектов Антикоррупционной стратегии, разработку и представление в Кабинет министров проекта национального доклада о реализации основ антикоррупционной политики, мониторинг соблюдения законодательства о регулировании конфликта интересов, выявление коррупционных рисков в органах власти, соблюдение законодательства о контроле и проверке деклараций, ведение единого государственного реестра деклараций и реестра лиц, совершивших коррупционные деяния и др.

Раздел третий данного закона посвящен формированию и реализации антикоррупционной политики, которая осуществляется путем выполнения государственной программы, разрабатываемой Национальным агентством и утверждаемой Кабинетом Министров Украины. Антикоррупционные программы также принимаются во всех центральных и региональных органах государственной власти и подлежат согласованию с Национальным агентством. Последнее ежегодно готовит проект национального доклада Кабмину о реализации основ антикоррупционной политики.

Статья 21 комментируемого закона предусматривает право общественных объединений, их членов и уполномоченных представителей, а также отдельных граждан, сообщать о выявленных фактах совершения коррупционных правонарушений, потенциальном конфликте интересов специально уполномоченным субъектам в сфере противодействия коррупции, осуществлять общественный контроль над выполнением законов о борьбе с коррупцией.

В четвертом разделе данного закона, посвященном предотвращению коррупции, уточняются ограничения в отношении использования служебного положения при получении подарков. Закреплено, что при поступлении предложения о неправомерной выгоде или подарка, несмотря на частные интересы лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, обязаны отказаться от предложения, привлечь свидетелей и письменно сообщить непосред-

ственному руководителю, либо специально уполномоченному субъекту в сфере противодействия коррупции.

В качестве превентивных мер предусматривается ограничение государственных служащих в отношении совместительства, ограничения после прекращения деятельности на государственной службе, ограничения совместной работы близких лиц.

Ряд новых правовых норм вводится в целях предотвращения и урегулирования конфликта интересов, предусматриваются меры внешнего и самостоятельного урегулирования конфликта интересов (отстранение от выполнения задания и принятия решения, ограничение доступа к информации, пересмотр объема служебных полномочий, осуществление служебных полномочий под внешним контролем, перевод, увольнение лица в связи с наличием конфликта интересов).

Впервые на законодательном уровне регламентированы основы правил этичного поведения. Национальное агентство утверждает общие правила этичного поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, а государственные органы регионов при необходимости разрабатывают отраслевые кодексы либо стандарты этики поведения их сотрудников. Специальный раздел данного закона (VII), посвящен финансовому контролю (порядок представления деклараций о доходах, учет и обнародование деклараций, контроль и их проверка, установление своевременности представления, полная проверка деклараций, мониторинг образа жизни субъектов декларирования).

Серьезной новеллой закона «О предотвращении коррупции» являются положения о защите изобличителей, так законодатель назвал лиц, оказывающих помощь в предотвращении коррупции, сообщающих о нарушении иным лицом требований этого закона, при наличии обоснованного убеждения, что информация является достоверной. Такие лица пребывают под защитой государства, в установленном законом порядке они, а также члены их семей, не могут быть уволены, а также принуждены к увольнению, привлечены к дисциплинарной ответственности и другим негативным мерам воздействия за представление информации о коррупционных деяниях. Сообщения могут быть открытыми и анонимными, последние подлежат рассмотрению лишь при наличии в них конкретных фактических данных о конкретном лице.

Государственным органам запрещается получение от юридических и физических лиц бесплатно денежных средств или иного имущества, услуг и льгот, а должностные лица несут ответственность за незаконное получение таких льгот и преимуществ. Лица, претендующие на занятие должностей с ответственным положением, подвергаются специальной проверке, порядок проведения которой регламентируется ст. 57 данного закона. Специальная проверка проводится органами МВД, Государственной судебной администрацией, Минюстом, Национальным агентством по ценным бумагам и фондовому рынку, Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции, Службой безопасности, Министерством обороны и другими органами соответственно их функциям. Решения о назначении на должность таких лиц принимаются после окончания служебной проверки при положительной оценке ее результатов.

Закон обязывает всех юридических лиц вести работу по предотвращению коррупции, утверждать антикоррупционную программу, положения которой включаются в трудовой договор. Вводится должность уполномоченного по Антикоррупционной программе юридического лица, определен его правовой статус.

За совершение коррупционных, либо связанных с коррупцией правонарушений, виновные привлекаются к уголовной, административной гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности в установленном соответствующим законодательством порядке. Лицо, которому сообщено о подозрении в совершении преступления в сфере служебной деятельности, подлежит отстранению от выполнения служебных обязанностей. К осужденным за совершение коррупционных деяний судами применяются запреты на занятие деятельности, связанной с выполнением функций государства и местного самоуправления. Денежные средства и другое имущество, полученные вследствие совершения коррупционного правонарушения, подлежат конфискации либо специальной конфискации по решению суда.

Внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс Украины и Кодекс об административных правонарушениях, усиливающие уголовную и административную ответственность за коррупционные правонарушения. Действующее законодательство Украины предусматривает ответственность за совершение 15 видов уголовно-правовых и 16 видов административно-правовых коррупционных правонарушений.

Украина также осуществляет в соответствии с международными соглашениями меры по возвращению в страну денежных средств и имущества, полученных вследствие коррупционных правонарушений и распоряжению ими.

Одним из основных государственных органов, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики, становится вновь созданное *Национальное антикоррупционное бюро Украины*. Законом «О национальном антикоррупционном бюро Украины» от 14 октября 2014 года на этот государственный орган возложены задачи предупреждения, выявления, пресечения, расследования и раскрытия коррупционных правонарушений, отнесенных к его подследственности, а также предотвращение новых. Систему этого органа составляют Центральное управление НБ и 7 территориальных управлений. Задачами НБ являются противодействие уголовным коррупционным правонарушениям, совершаемым высшими должностными лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления и составляющими угрозу национальной безопасности.

Национальное бюро и его территориальные управления является самостоятельным государственным правоохранительным органом с правом осуществления оперативно-разыскной и следственной деятельности для решения поставленных перед ним задач. На службу в Национальное бюро принимаются на конкурсной, добровольной, контрактной основе граждане Украины, способные по своим личным, деловым и моральным качествам, возрасту, образовательному уровню и состоянию здоровья эффективно выполнять соответствующие служебные обязанности.

Таким образом, наряду с органами МВД, СБУ, налоговой милицией, прокуратурой, выполняющими ныне функции борьбы с коррупцией в стране, в Украине в этих целях создан еще один государственный орган. Можно сказать элитный орган борьбы с элитными коррупционерами. Это не снимает ответственности с других правоохранительных органов за борьбу с коррупцией, однако надеяться на высокую эффективность этой борьбы в условиях многочисленности специальных органов трудно. Создание и функционирование Антикоррупционного бюро не снижает роли других органов в борьбе с коррупцией, но размывает ее. Оправданным решение о создании нового правоохранительного органа только для противодействия коррупции со стороны ответственных должностных лиц можно бу-

дет считать лишь при условии реальной, а не бумажной борьбы с коррупционерами верхнего эшелона. Если эта борьба будет достаточно эффективной в верхнем эшелоне власти и местного самоуправления, то это может повлечь снижение коррупции и на низовом уровне, поскольку сложившийся за два десятилетия коррупционный почерк носит вертикальный характер сверху – вниз, из центра на места.

С организационно-правовой точки зрения принятый пакет законодательных актов вполне можно назвать реализацией комплексного подхода к решению сложной проблемы. Однако, как свидетельствует практика, главная задача состоит в том, чтобы принятые законы соблюдались и исполнялись. А это в условиях разбалансированности государственного управления и острой политической конфронтации крайне сложная задача. Для обеспечения эффективного правоприменения в сфере противодействия коррупции нужна большая системная организаторская деятельность всех государственно-правовых институтов и общественных организаций. Люди поверят в действенность нового законодательства, когда увидят реальные результаты, иначе, как это было в недалеком прошлом, серьезные государственно-правовые решения останутся очередным популизмом.

В то же время нельзя не обратить внимания на непоследовательность украинского законодателя. Уголовный процессуальный кодекс Украины предусмотрел создание в стране Государственного бюро расследования для расследования уголовных правонарушений, совершенных государственными служащими верхнего эшелона власти. Однако, не учредив до сих пор этот орган, законодатель создает Национальное антикоррупционное бюро, на которое возлагает те же функции расследования коррупционных деяний, совершенных высшими государственными служащими. Такие подходы априори подрывают доверие к этим законодательным актам.

Выводы. Активной борьбе с коррупцией в ближайшие годы будут препятствовать требующие блокирования ряд криминогенных факторов:

– социально-экономический кризис страны, резкое падение уровня жизни людей в условиях вооруженного противостояния в Донбассе, рост инфляции, цен и коммунальных платежей;

– укрепившееся в сознании граждан неверие в серьезность намерения властей вести реальную борьбу с коррупцией;

– выхолащивание квалифицированных кадров в правоохранительных органах, в т.ч. коррумпированных, в связи с пресловутой люстрацией и объективные трудности в замене и переподготовке новых кадров;

– наличие в стране незаконных вооруженных формирований, повлекшее разбалансированность государственно-правовых институтов страны и системы государственного управления;

– наличие у граждан, особенно Донбасса и западных областей, большого количество незаконно хранящегося оружия и боеприпасов, что в ближайшие годы будет негативно сказываться на криминогенной ситуации.

Но будем оптимистами, с верой, что эти негативные факторы преодолимы. Законодатель Украины выполнил свою функцию, дело за практикой правоприменения.

Литература:

1. Закон України «Про запобігання корупції від 14 жовтня 2014 року, №1700-VII. Нове антикорупційне законодавство України. Збірник законів (офіційний текст). – Київ, 2014. – С. 30.
2. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року, №1698-VII. Нове антикорупційне законодавство України. Збірник законів (офіційний текст). – Київ, 2014. – С. 113.

Водько Н. П. Нові нормативно-правові акти України про протидію корупції

Анотація. Проведений аналітичний огляд нових законодавчих актів України про протидію корупції, позначені негативні фактори, що перешкоджають ефективній боротьбі з корупцією.

Ключові слова: антикорупційна стратегія, антикорупційна політика, Національне агентство, Національне антикорупційне бюро, конфлікт інтересів, перевірка на добропорядність.

Vodko N. New legislative acts of Ukraine on combating corruption

Summary. Analytical review of new legislation on combating corruption Ukraine marked negative factors impeding the effective fight against corruption.

Key words: anti-corruption strategy, anti-national agency, the National Anti-Corruption Bureau, conflicts of interest, checking for integrity.

УДК 347.163+347.645.6

Клюєв О. М.,
доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Міжнародного університету бізнесу і права

ДО ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Стаття присвячена актуальним питанням у сфері правоохоронної діяльності, побудови відповідної системі її особливості функціонування. Також у статті розглянуто визначення поняття правоохоронної діяльності, її ознак, місця і ролі як державної діяльності щодо охорони права.

Ключові слова: правоохорона діяльність, охорона прав, державна діяльність, правопорядок, законність.

Постановка проблеми. Серед головних завдань правової демократичної держави пріоритетне значення мають: постійна турбота про зміцнення правопорядку та законності, захист суспільства і кожної особи від злочинних посягань, організація та координація на загальнодержавному рівні та в окремих регіонах боротьби зі злочинністю. Боротьба зі злочинністю, утвердження правопорядку розглядається як надзвичайно актуальне загальнодержавне завдання великої політичної ваги, найважливіша складова частина багатопланової діяльності органів державної влади, і в першу чергу – органів внутрішніх справ [1, с. 54].

Стан наукового дослідження. Питання правоохоронної діяльності в своїх наукових роботах розглядали такі видатні вчені, як: В. Д. Ардашкин, В. С. Анджієвський, О. М. Бандурка, В. А. Байдуков, Ю. А. Ведерников, А. І. Казаков, М. І. Мельник, Л. Л. Попов, О. Ф. Скакун, О. Д. Тихоміров, І. А. Тимченко, М. І. Хавронюк, В. Ю. Зайцев, М. І. Еропкин та інші.

Актуальність статті полягає у висвітлені питань, пов'язаних з системними змінами у правоохоронної діяльності України на шляху глобальних сучасних державних перетворень. Наукова новизна полягає у спробі розкрити сучасній стан та перспективи розвитку правоохоронної діяльності нашої держави.

Виклад основного матеріалу. Поряд з державними органами, що вирішують завдання господарського будівництва, культури, науки, обороноздатності і державної безпеки, зовнішньої політики і т.д., існують і такі, які створюються тільки для охорони, захисту права, тобто, здійснення діяльності, що одержала найменування – правоохоронна діяльність. Ідея про необхідність виділення в державному механізмі самостійної групи органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, в числі яких, зрозуміло, перебувають і органи внутрішніх справ, в літературних джерелах останніх років знайшла досить чітке оформлення. При цьому під правоохоронною, як правило, розуміється така державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу [2, с. 7].

Можна було б вважати відповідні державні інститути правоохоронними на тій підставі, що вони здійснюють охоронну діяльність за допомогою правових засобів. Але практика свідчить про те, що правоохоронні органи широко використовують у своїй діяльності не тільки правові, але й організаційні засоби [3, с. 139].

Так, правоохоронні органи: постійно аналізують криміногенну (оперативну) обстановку, вносять пропозиції правоохоронного характеру (наприклад, виставлення додаткових нарядів патрульно-постової служби міліції, взяття під охорону окремих об'єктів тощо) до планів соціально-економічного розвитку і програм боротьби зі злочинністю та профілактики правопорушень; виявляють, реєструють і приймають заходи профілактичного впливу до осіб, що порушують правопорядок, правила громадського співіснування (життя); вносять до державних органів, підприємств, закладів та організацій пропозиції про усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, застосовують заходи реагування до посадових осіб та правопорушників; надають зацікавленим органам і громадянам інформацію про проведену профілактичну роботу та стан правопорядку; здійснюють нагляд за законністю інших державних органів, громадських організацій та окремих громадян; у відповідності із законодавством про судоустрій і судочинство приймають рішення про необхідність прийняття заходів щодо усунення причин та умов вчинення правопорушень, реєстрації осіб, які перебувають на спеціальних (профілактичних) обліках; роз'яснюють законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти в сфері громадського порядку; виконують інші функції, що мають правоохоронне значення.

Визначення поняття правоохоронної діяльності, її ознак, місця і ролі як державної діяльності щодо охорони права, так і правової діяльності взагалі, різноманітні [4, с. 168-173; 5, с. 16-32], що залежать від неоднакового бачення вченими та практиками функціонального призначення правоохоронної діяльності, її суб'єктного складу, предметної спрямованості, форм здійснення тощо. Найбільш часто правоохоронна діяльність розглядається як різновид правозастосування, особливістю якого є виявлення правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ та прийняття рішень щодо застосування заходів юридичної відповідальності [6, с. 12-22].

У свій час І. С. Самощенко під правоохоронною діяльністю розумів «діяльність по охороні норм радянського права від будь-яких правопорушень» [7, с. 89].

Заслуговує на увагу точка зору, відповідно до якої спочатку виділяють правотворчу і правозастосовчу діяльність, а потім останню поділяють на правозабезпечуючу, юрисдикційну, правовиконавчу та контрольно-наглядову [8, с. 46-52].

Аналізуючи поняття «правоохоронна діяльність», важливо приймати до уваги те, що в нього нерідко вкладають різні поняття. Так, для одних вчених вказана діяльність – це діяльність компетентних органів щодо боротьби з правопорушеннями [9]. Для інших – це забезпечення громадського порядку в громадських місцях [10]. Інші вчені правоохоронну діяльність розуміють як «право примусову». Так, І. Л. Петрухін та В. Д. Ардашкін вважають, що правоохоронну діяльність здійснюють ті органи, які мають право застосовувати примусові заходи [11, с. 47-49]. Їх ще називають органами примусового підтримання правопорядку [12, с. 1].

Інші вчені до правоохоронної діяльності відносять таку діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами з метою охорони прав шляхом застосування юридичних засобів впливу [13, с. 4]. На думку М. І. Мельника та М. І. Хавронюка правоохоронною діяльністю займаються лише спеціально створені державні органи. Правоохоронна діяльність у сфері боротьби із злочинністю, на їх погляд, включає застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, що вчиняють суспільно-небезпечні діяння, і заходів з відновлення порушених в результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб [5, с. 26-27].

Необхідно погодитись з О. Д. Тихомировим та Ю. А. Ведерніковим, що незважаючи на розмаїття поглядів вчених щодо сутності і місця правоохоронної діяльності, вони єдині у визнанні її як державно-владної діяльності, котра здійснюється в правовій формі і безпосередньо пов'язана з попередженням та профілактикою правопорушень [4, с. 168].

Такий підхід обов'язково повинен базуватись на наступних теоретичних положеннях: правоохоронна діяльність є одним із видів правової форми державної діяльності (правозастосування), тобто, тягне відповідні юридичні наслідки, що відрізняє її від фактичної (організаційної) форми, яка не має такої властивості; особливість правоохоронної діяльності зумовлена спрямованістю її на запобігання, припинення, розслідування, профілактику правопорушень.

Правоохоронна діяльність має цілий ряд ознак, до яких, на нашу думку, слід віднести такі: по-перше, така діяльність може здійснюватися не будь-яким способом, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу (наприклад адміністративних стягнень або кримінальних покарань). По-друге, істотною ознакою правоохоронної діяльності є те, що застосовувані в ході її здійснення юридичні заходи впливу, повинні відповідати законам або іншим правовим актам. По-третє, характерним для правоохоронної діяльності є і те, що вона реалізується у встановленому законом порядку, з дотриманням визначених процедур. По-четверте, суттєвою ознакою правоохоронної діяльності є і те, що її здійснення покладається на спеціально створювані державні органи, які комплектуються відповідним чином підготовленими фахівцями.

Таким чином, однією із найважливіших внутрішніх функцій держави слід визнати правоохоронну, суть якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом. На виконання правоохоронної функції спрямовано специфічний вид державної діяльності – правоохоронну, яка здійснюється спеціальними органами, що одержали назву правоохоронних.

Висновок. Отже, під правоохоронною діяльністю ми розуміємо вид державної діяльності, що здійснюється з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження а в деяких випадках і припинення правопорушень, охорони, захисту і відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб спеціально уповноваженими на це органами.

Література:

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Судебные и правоохранительные органы Украины: [учебник] / Под ред. проф. А. М. Бандурки. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права: [учебник] – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел. 2000 – 704 с.
4. Тихоміров О. Д., Ведерников Ю. А. Діалектика змісту та форми правоохоронної діяльності. // Збірник наукових праць. Філософські проблеми права та правоохоронної діяльності співробітників ОВС. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – С.168-173.
5. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
6. Правоохранительные органы Российской Федерации: [ученик] / Байдуков В. А., Зайцев В. Ю., Казаков А. И. и др. / Под ред. Скуратова Ю. И., Семенова В. М. – М.: Юрид. лит., 1998. – 288 с.
7. Самощенко И. С. О формах осуществления функций государства // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 87-92.
8. Нашиц А. М. Правотворчество. Теория и законодательная техника. – М.: Мысль, 1974. – 402 с.
9. Анджієвський В. С., Тимченко І.А. Нове законодавство про адміністративні правопорушення. – К. : Політвидав України, 1987. – 110 с.
10. Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Л. : Лениздат, 1973. – 328 с.
11. Петрухин И. Л. Правосудие: время реформ. – М.: Наука, 1991. – 125 с.
12. Ардашкин В. Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. – 1988. - № 1. – С.1-7.
13. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы: Учебник для студентов юрид. вузов и ф-тов. – Изд. 4-е, перераб., доп. – М.: Изд-во Зерцало, 1998. – 416 с.

Клюев А. Н. К вопросу правоохранительной деятельности в Украине: теоретический аспект

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам в сфере правоохранительной деятельности, построения соответствующей системе ее особенности функционирования. Также в статье рассмотрены определение понятия правоохранительной деятельности, ее признаков, места и роли как государственной деятельности по охране права.

Ключевые слова: охрана порядка деятельности, охрана прав, государственная деятельность, правопорядок, законность.

Klyuev O. The question of law enforcement in Ukraine: theoretical aspect

Summary. The article is devoted to the current issues in the areas of law enforcement, building relevant features of the system operation. The article deals with the definition of law enforcement, its features, as the place and role of the state to protect rights.

Key words: law enforcement activity, protection of rights, public activities, law, legality.

УДК 342.951

Миронюк Р. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТАНДАРТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджено теоретико-правові питання визначення стандартів адміністративних послуг, що надаються органами Державної фіскальної служби України. Здійснено аналіз критеріїв оцінки якості надання таких послуг, визначено вади їх нормативного закріплення та запропоновано окремі напрями вдосконалення стандартів адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи Державної фіскальної служби, стандарти надання адміністративних послуг, оцінка якості адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Реалізуючи державну політику у сфері адміністрування податків, Державна фіскальна служба України (далі – ДФС), з-поміж виконання інших завдань здійснює функції щодо надання адміністративних послуг відповідно до закону та в межах своїх повноважень, що зазначено в Положенні про Державну фіскальну службу, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [1].

Свідченням тому, що ДФС є одним з основних органів виконавчої влади, який надає адміністративні послуги, є перелік послуг, які відповідно до законодавства ним надаються. Серед них слід виділити ті, що надаються на безоплатній основі, їх більшість – 83, та ті, що надаються на платній основі – 20. Так, лише протягом січня-червня поточного року Центрами обслуговування платників податків (далі – ЦОПП) було надано понад 1,7 млн адміністративних послуг. Державною фіскальною службою України надається комплекс послуг, зокрема 103 (67 податкових та 36 митних) адміністративні послуги, а також консультативні та інформаційні. Також до функцій ЦОПів належать функції прийняття податкової звітності та видача ключів електронного цифрового підпису. Станом на початок липня поточного року обслуговування платників податків на території України здійснюється в 536 ЦОП [2].

Незважаючи на це, якість надання адміністративних послуг підрозділами ДФС України потребує покращення, на що вказує низка звернень платників податків, а також результати перевірки діяльності ЦОПП.

У зв'язку із цим у **метою** цієї статті є формування окремих стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами ДФС України, які закладаються в основу перевірки якості їх надання.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняній науці, зокрема юридичній, під «стандартом» (від англ. standart – норма, зразок, модель; від франц. standhard – твердо стояти) прийнято розуміти документ, що встановлює для загального й багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній галузі [3, с. 614].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» поняття «оцінка» трактується так: 1) дія за значенням оцінити, оцінювати; 2) вартість, ціна чого-небудь; 3) думка, міркування про якість; характер, значення та інше чого-, кого-небудь; «оцінювати» означає: 1) призначати ціну чому-небудь, визнавати вартість чогось; 2) визначати якості; цінність та інше кого-, чого-небудь; складати уявлення, робити висновок про кого-, що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль чогось; розуміти, визнавати позитивні якості, цінність кого-, чого-небудь [4, с. 871].

Отже, під стандартами якості адміністративних послуг слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, що їх повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням [5, с. 12].

Слід розрізняти такі категорії, як «вищі стандарти» (найкращі), «мінімальні стандарти» (гірше не повинно бути), «спеціальні стандарти» (для окремого виду послуг), «загальні стандарти» (для всіх адміністративних послуг). Стандартом у традиційному значенні слова є саме «мінімальні стандарти». Це ті мінімальні вимоги, які забезпечують належний (мінімальний) рівень якості надання адміністративної послуги. Недотримання мінімального стандарту – підстава для негативного оцінювання якості надання адміністративної послуги. ДФС України повинна не лише дотримуватися мінімальних стандартів, а й самостійно підвищувати якість послуг, що нею надаються. Наприклад, якщо закон передбачає, що певна адміністративна послуга надається в певний строк, ДФС України, позитивно вирішуючи цю справу в коротший строк, робить надання послуги якіснішим.

Доцільно виокремлювати стандарти надання адміністративних послуг та критерії оцінки якості їх надання.

Так, мінімальні стандарти надання адміністративної послуги здебільшого базуються на стандартах адміністративних послуг, які розроблені та визначені в Методичних рекомендаціях, затверджених наказом Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219 [6] на виконання Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. [7]. Саме тут зазначено, що стандарт адміністративної послуги (далі – стандарт) – це акт адміністративного органу, у якому визначаються вимоги щодо надання адміністративної послуги. Стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності та якості адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення та реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги й розгляд скарг

одержувача. Стандарт повинен виконувати такі функції: забезпечувати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача; передбачати можливість звернення із запитом до адміністративного органу в письмовій та/або усній формі, а також із використанням інформаційно-комунікаційних технологій; забезпечувати мінімізацію дій одержувача та кількості документів, що ним надаються; закріплювати вимоги до якості та доступності адміністративної послуги; враховувати думку та інтереси одержувача.

Стандарт повинен містити таку інформацію: перелік категорій одержувачів, у тому числі вразливих верств населення; перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги; склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги; вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги; вичерпний перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги; опис результату, який повинен отримати одержувач; інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена; вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації; вимоги до місця надання адміністративної послуги з урахуванням його транспортної та пішохідної доступності; режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів, у тому числі можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та їх реєстрації тощо; черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у випадку перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування, у тому числі терміни й умови очікування надання адміністративної послуги; вимоги до інформаційного забезпечення одержувача під час звернення за одержанням та в ході надання адміністративної послуги; особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо; порядок подачі, реєстрації та розгляду скарг на недотримання стандарту; порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги та відшкодування збитків одержувачу. Стандарт може містити інші положення, необхідні для підвищення якості й доступності адміністративної послуги. Стандарт повинен містити посилання на нормативно-правові акти, що стосуються надання адміністративної послуги. Стандарт може містити положення, що поліпшують умови надання адміністративної послуги порівняно з положеннями відповідних нормативно-правових актів. Виклад положень стандарту повинен бути доступним для розуміння одержувача, відповідати послідовності дій із надання адміністративної послуги, а також супроводжуватися прикладами й схемами, що пояснюють порядок надання адміністративної послуги.

Таким чином, стандарт конкретної адміністративної послуги, яка надається органами ДФС України, визначений в Інформаційній (технологічній) картці адміністративної послуги, яка розробляються спеціалістами ДФС України за кожним видом адміністративної послуги та затверджуються наказами ДФС України. Наприклад, інформаційна картка адміністративної послуги щодо реєстрації платника єдиного податку затверджена наказом Міністерства доходів і зборів України від 17 квітня 2014 р. № 249 [8]. Інформаційна (технологічна) картка має містити інформації про підставу для одержання адміністративної послуги; перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а також вимоги до них; порядок та спосіб подання документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; інформацію про платність надання адміністративної послуги та суму платежу; строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; способи отримання результату [9].

Для того, щоб мати змогу оцінювати якість надання адміністративних послуг та стандартизувати їх надання, потрібно визначити критерії оцінки якості надання адміністративних послуг у сфері оподаткування. Принципово важливе значення конкретного критерію полягає в тому, що він є основою для визначення одного або кількох стандартів надання адміністративних послуг. Винятками із цього правила можуть бути випадки використання оцінювальних критеріїв, які у своїй основі залежать від суб'єктивних чинників (наприклад, такий критерій, як «повага до особи»). Проте згідно із загальним правилом критерій має бути придатним для вироблення на його основі стандартів надання адміністративних послуг.

Оцінка якості надання адміністративних послуг може здійснюватися з позицій держави (внутрішня оцінка органу) та з позицій споживачів (зовнішня оцінка). Крім того, можна виділити «змішану» оцінку, що здійснюється зовнішнім суб'єктом, який є не споживачем, а швидше «відповідальним надавачем» послуги (наприклад, вищий орган) або «контролером» (наприклад, ДФС України під час перевірки своїх територіальних органів). Дотримання ДФС України встановлених державою стандартів означає якісне надання адміністративних послуг. При цьому споживачі можуть оцінювати цю якість і за згаданими суб'єктивними критеріями, які складно піддаються нормативному визначенню (наприклад, критерій «поваги до особи»), а також за встановленими стандартами, але з підвищеними очікуваннями (наприклад, особа просить, щоб їй надали послугу в швидший термін, ніж встановлено законом). Наближення офіційних стандартів до очікувань особи є найважливішим орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання адміністративних послуг. Тобто ідеальним є стан, коли вимоги щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти збігаються. Таким чином, «критерії оцінки якості надання адміністративних послуг» – це ті показники, які є підставою для встановлення стандартів надання адміністративних послуг і за якими можна визначати, наскільки під час надання конкретної послуги задоволені потреби та інтереси споживача (клієнта) та наскільки адекватною й професійною є діяльність адміністративного органу [5, с. 14].

Під час визначення стандартів якості адміністративних послуг, що надаються ДФС України, необхідно враховувати такі критерії:

1) результативність, за якої діяльність ДФС України повинна бути спрямована на кінцеве задоволення потреб особи в отриманні послуги: отриманні довідки, свідоцтва, ліцензії, патенту;

2) простота процедури надання адміністративної послуги, яка є доступною для сприйняття суб'єктом звернення та мінімізує його залучення до її надання;

3) строковість, оперативність та своєчасність полягають у тому, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи в певній ситуації (своєчасність). Саме з дотримання цих критеріїв найбільш часто пов'язують проблеми надання адміністративних послуг. Так, ст. 10 закону визначено, що граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом, і в разі, якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних

днів із дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги. Водночас слід відзначити, що на сьогодні порядок надання більшості адміністративних послуг, у тому числі у сфері оподаткування, регулюється підзаконними нормативними актами, у більшості з яких не визначено чіткі строки надання таких послуг, вживаються положення на кшталт «протягом місяця», «у двохмісячний строк» тощо. Нечіткість визначення строків надання адміністративних послуг породжує ситуацію, за якої її може бути надано й протягом, наприклад, трьох діб або протягом двох місяців, що у свою чергу дає підстави суб'єкту надання послуги пропонувати заявнику умови, за наявності яких таку послугу буде надано в найкоротші терміни. Частіше всього такою умовою є «неправомірна вигода», яка є підставою застосування кримінальної або адміністративної відповідальності за вчинення корупційного діяння. Тому, на нашу думку в Законі України «Про адміністративні послуги» [10] у п. 3 ст. 11, а також в нормативному акті, який визначає порядок надання конкретної адміністративної послуги, повинна бути прописана диференціація строку надання адміністративної послуги в залежності від її вартості, тобто необхідно прописувати коефіцієнт вартості адміністративної послуги за принципом «чим швидше надається послуга,тим вартість її має бути вища», оскільки на терміновість надання послуги витрачаються додаткові матеріальні, трудові та інші ресурси публічної служби. Зазначена норма повинна мати такий зміст: «Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) визначеної в законі може збільшуватись пропорційно зменшенню строку її надання, визначеному в законі у випадку клопотання про це суб'єкта звернення».

Строки надання окремих адміністративних послуг, які надаються підрозділами ДФС України, взагалі не визначені. Так, адміністративна послуга щодо зняття з обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування надається після проведення позапланової документальної перевірки стосовно правильності нарахування та сплати єдиного внеску або звірення розрахунків із фізичними особами, які забезпечують себе роботою самостійно, а також проведення платником єдиного внеску остаточного розрахунку на основі акта перевірки або акта звірки, що зазначено в Законі України від 08 липня 2010 р. № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [11] та наказі Міндоходів від 9 вересня 2013 р. № 458 «Про затвердження Порядку обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та положення про реєстр страхувальників» [12]. У такому разі необхідно керуватися нормою п. 2 ст. 11 закону про те, що строк цієї послуги не може перевищувати 30 календарних днів із дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

4) зручність проявляється в доступності до суб'єкта надання послуги (територіальної наближеності Центра обслуговування платників податків до фізичної або юридичної особи – отримувача послуги), можливості отримання адміністративної послуги в найбільш зручний час (наприклад, З 8.00 год. до 20.00 год.) і в будь-який спосіб (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою тощо); 5) відкритості, тобто, по-перше, доступності інформації про адміністративну послугу та порядок її отримання, яка має бути розміщена на інформаційних стендах ЦОПП, та на офіційних сайтах органу ДФС України; по-друге, надання консультацій споживачам послуг з усіх питань, пов'язаних з її отриманням; по-третє, доведення інформації до суб'єкта звернення про порядок і результати надання конкретної послуги; 6) рівності всіх суб'єктів звернення за адміністративною послугою незалежно від того фізична чи юридична особа, постійний платник податків чи особа, яка вперше зареєстрована як платник податків; 7) мінімальна (справедлива) вартість послуги, яка повинна вираховуватись на підставі стандартів ціноутворення, тобто за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стосовно ціноутворення адміністративних послуг, які надаються ДФС України на платних засадах, а таких послуг на сьогодні визначено 10, то слід відмітити, що стягнення оплати за окремі з них обгрунтовується не лише затратами на її надання, а фіскальною складовою, тобто плата за адміністративну послугу явно перевищує витрати на її надання (собівартість) і передбачає отримання додаткового доходу державою за надання дозволу (ліцензії) на здійснення надприбуткової діяльності суб'єктами господарювання, які її отримують (наприклад, встановлення розміру плати за ліцензію, яка дає право оптової торгівлі алкогольними напоями, крім сидру та перрі (без додання спирту), вартість надання якої складає 500 000 грн.). Особливість оплати за надання такої адміністративної функції полягає в тому, що в цьому разі здійснюється плата за власне адміністративну послугу (адміністративний збір) і плата у вигляді фіскальних платежів. Щодо порядку внесення плати за надання адміністративної послуги, то він частково визначений у ст. 11 закону, де зазначено, що плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів із реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Тут слід вказати на деякі виключення оплати за надання платних послуг. Стаття 11 закону містить норму, відповідно до якої внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг, здійснюється безкоштовно. Таким чином, якщо навіть процедура надання адміністративної послуги є платною (наприклад, видача ліцензії на здійснення митної брокерської діяльності), внесення суб'єкта до реєстру осіб, які здійснюють митну брокерську діяльність, є безоплатним. Плата (адміністративний збір) за надання адміністративних послуг у сфері оподаткування здійснюється, як правило, на рахунки територіального органу Державної казначейської служби України за відповідним кодом бюджетної класифікації в банківських установах.

Висновки. Отже, визначення чітких критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг є необхідним кроком в удосконалені порядку їх надання, а для особи-споживача адміністративних послуг наявність чітких критеріїв оцінки якості та стандартів – найкращий спосіб забезпечення її прав і законних інтересів.

Література:

1. Положення про Державну фіскальну службу : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.
2. Результати діяльності ЦОП ДФС за перше півріччя 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/diyalnist-/rezalt/157318.html.
3. Юридична енциклопедія : у 6 т. / гол. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія, 1999– . – Т. 5. – 1999. – 733 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

5. Тимощук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг / В.П. Тимощук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : Наказ Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/profile/access_denied.
7. Про затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/ aws/main.cgi?nreg=90-2006-%F0.
8. Інформаційна картка адміністративної послуги щодо реєстрації платника єдиного податку : наказ Міністерства доходів і зборів України від 17 квітня 2014 р. № 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minrd.gov.ua/diyalnist-/katalog-poslug/informatsiya-pro-administrativni-poslu.
9. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 333.
10. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
11. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 8 липня 2010 року № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2–3. – Ст. 11.
12. Про затвердження Порядку обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та положення про реєстр страхувальників : Наказ Міндоходів від 9 вересня 2013 р. № 458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://minrd.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62852.html.

Миронюк Р. В. Отдельные вопросы определение стандартов административных услуг, предоставляемых органами Государственной фискальной службы Украины

Аннотация. В статье исследованы теоретико-правовые вопросы определения стандартов административных услуг, предоставляемых органами Государственной фискальной службы Украины. Осуществлен анализ критериев оценки качества предоставления таких услуг, определены недостатки их нормативного закрепления и предложены отдельные направления совершенствования стандартов административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, органы Государственной фискальной службы, стандарты предоставления административных услуг, оценка качества административных услуг.

Myronyuk R. Some questions setting standards administrative services provided by the state fiscal service Ukraine

Summary. This article explores the theoretical and legal issues setting standards of administrative services provided by the State Fiscal Service of Ukraine. The analysis of criteria for assessing the quality of these services identified shortcomings of regulatory consolidation and suggests some directions for its improvement.

Key words: administrative services, state fiscal service standards of administrative services, assessment of the quality of administrative services.

УДК 342.745

Басов А. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Кримського інституту права

ПОНЯТТЯ «НАДЗВИЧАЙНА СИТУАЦІЯ»: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА НАУКОВІ ПІДХОДИ ВИЗНАЧЕННЯ

Анотація. У статті здійснений аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення поняття «надзвичайна ситуація». Автором досліджено наукові позиції вчених щодо визначення вказаного поняття. Проаналізована довідкова література різних історичних періодів. Крім того, досліджено нормативно-правові акти щодо визначення поняття «надзвичайна ситуація». Дослідження завершується пропозицією автора щодо закріплення єдиного уніфікованого поняття надзвичайна ситуація.

Ключові слова: аналіз, історичний період, надзвичайна ситуація, нормативно-правовий акт, поняття, пропозиція.

Постановка проблеми. Соціально-політична ситуація, що склалася у державі, починаючи з дня набуття незалежності, характеризується комплексом складних, часто суперечливих процесів, тенденцій і явищ, серед яких складний фінансово-економічний стан на ринку товарів та послуг, затримка з виплатою заробітної плати у бюджетній сфері, існуючі проблеми у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю тощо. Реформи, що проводяться в соціально-політичному й економічному житті української держави, породили протягом останнього десятиліття не тільки позитивні, але й деякі негативні тенденції. До числа останніх можна віднести: ослаблення вертикалі державної влади, правовий нігілізм, погіршення життя населення, збільшення протиріч у суспільстві тощо.

Зазначені явища прямо або безпосередньо створюють «підґрунтя» для виникнення надзвичайної ситуації, кількість яких з кожним роком збільшуються, а негативні наслідки яких стають більш масштабними. В підтвердження наведеному можна навести деякі офіційні дані. Так, у період з 1998 по 2014 рр. в Україні зареєстровано 10177 надзвичайний ситуацій: 4808 техногенного, 2898 природного, 1071 соціально-політичного характеру, з яких частка державного рівня становить 2,0%, регіонального – 7,15%, решта – місцевого та локального рівнів (відповідно 32,8 та 58,2%). При цьому за 12 років загальна кількість постраждалих від цих ситуацій становить близько 38,5 тис. осіб, з яких загинуло 6,6 тис. осіб; матеріальні збитки оцінюються сумою у 119,1 млрд. грн. [13, с. 1].

Досліджуючи статистичні дані щодо кількості надзвичайних ситуацій за останні декілька років, варто зазначити, що у 2012 році в Україні сталося 312 надзвичайних ситуацій і порівняно з 2011 роком їх кількість зменшилася на 15%. За масштабами у 2012 році надзвичайні ситуації розподілялись на: державного рівня – 8; регіонального рівня – 12; місцевого рівня – 131; об'єктового рівня – 161 [14, с. 2].

У 2013 році зареєстровано 165 надзвичайних ситуацій техногенного характеру, що на 16% менше, ніж у 2012 році (196 надзвичайних ситуацій) та 126 надзвичайних ситуацій природного характеру, що на 18%. менше показника попереднього року, коли було зареєстровано 152 такі ситуації. Тенденція до зменшення кількості надзвичайних ситуацій у 2013 році, порівняно з 2011 роком, чітко проявилась серед надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Так, у 2,5% зменшилась кількість надзвичайних ситуацій, пов'язаних з раптовим руйнуванням будівель та споруд, на 19% – пов'язаних з пожежами та вибухами, на 13% – з катастрофами на транспорті [15, с. 4].

Така ситуація перш за все пов'язана з підвищеним антропогенним навантаженням на оточуюче середовище (надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру), а також з існуючими соціальними протиріччями, економічною нестабільністю (надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру). У зв'язку із наведеним постає питання щодо попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС). Тому проблема розробки ефективного державного механізму запобігання, припинення та ліквідації наслідків НС повинна бути ключовою у життєдіяльності суспільства та держави, яке претендує на статус демократичної. У зв'язку з цим зазначимо, що у сучасному світі не існує більш актуального і разом з тим складного, з точки зору втілення в практику діяльності органів публічного управління, завдання, ніж ефективне реагування на НС будь-якого характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові розробки, що були проведені раніше, значну увагу приділяли питанням організаційного, правового та психологічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, органів внутрішніх справ з питань запобігання, припинення та ліквідації НС будь-якого характеру. Слід зазначити, що загальнотеоретичні питання діяльності органів внутрішніх справ у НС у своїх працях досліджували такі вчені: О. М. Бандурка (управління органами внутрішніх справ в особливих умовах), С. О. Кузніченко (діяльність органів внутрішніх справ в особливих умовах), Гущин В. В. (характеристика надзвичайного стану) та інші.

Безумовно, дослідження цих питань має велике теоретичне та практичне значення для розробки пропозиції щодо вдосконалення діяльності правоохоронних органів в зазначених умовах. Однак питання щодо характеристики поняття НС були розглянуті фрагментарно.

Мета запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів щодо здійснення характеристики поняття НС. Наукова новизна проведеного дослідження полягає в удосконалені існуючих підходів до визначення поняття НС.

Виклад основного матеріалу. Зауважимо, що НС як поняття вже стало юридичною конструкцією, частиною юридичної техніки фахівців – правотворців та правозастосовників. Цей законодавчий термін використовується в цілому ряді законів і підзаконних актів, охоплює своїм змістовим полем інші законодавчі терміни, що визначають небезпечні явища. Зазначене поняття при своїй стислій формі має дуже широкий зміст. Ним зручно оперувати спеціалісту, воно легко піддається систематизації. Поняття має досить високий рівень узагальнення і абстрактності. Поняттям «НС» користуються всі органи публічного управління, що в свою чергу веде до підвищення якості викладеної інформації про небезпечні фактори, а значить – під-

вищення ефективності взаємодії та управління в умовах негативних і небезпечних ситуацій [1, с. 15].

Проте під час існування СРСР термін «НС» майже не використовувався в нормативно-правових актах. У той час вживався термін «особливі умови» або «надзвичайна обстановка». У суспільстві існувала думка, що для соціалістичного суспільства не характерним є виникнення НС, особливо соціально-політичного характеру, вони властиві лише для капіталістичних держав. Поняття НС неможливо було знайти у жодному тлумачному, юридичному чи енциклопедичному словнику. Але необхідність існування поняття, яке б описувало і об'єднувало всі фактори небезпеки, показувало б негативну оцінку суспільства до цих явищ, була великою, що й викликало появу терміна «НС».

Починаючи аналіз характеристики поняття «НС», слід зазначити, що в межах даного дослідження ми розглянемо дане поняття як юридичну та наукову категорію.

Термін НС як юридична категорія вперше на законодавчому рівні був використаний у тимчасовому положенні «Про створення державної загальносоюзної системи щодо попередження і дій у надзвичайних ситуаціях», що затверджено постановою Ради міністрів СРСР № 1282 від 1990 року, в якому НС визначена як обстановка на об'єкті або частині території, що склалась у результаті аварії, катастрофи, стихійного або екологічного лиха, епідемій, епізоотій, яка може заподіяти або вже заподіяла значні матеріальні збитки, людські втрати та порушення умов життєдіяльності [2].

Зауважимо, що для радянського законодавства це була перша спроба визначення даного терміну, адже цей період характеризується величезною кількістю НС природного та техногенного характеру. Однак зміст наведеного визначення не охоплює НС соціально-політичного характеру у зв'язку з цим, що вказаний нормативний акт визначає порядок реагування лише на НС техногенного та природного характеру.

Вперше у національному законодавстві поняття «НС» було визначено у Законі України «Про цивільну оборону» (втратив чинність) [3]. У вказаному законі, НС визначається як порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті чи території, викликане аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, які привели чи можуть привести до людських чи матеріальних втрат.

Зазначимо, що вказане поняття досить великою мірою відображає характер явища, відображає негативне ставлення суспільства до таких явищ. Проте воно має дещо «обмежений» зміст, адже не охоплює НС соціально-політичного характеру. На нашу думку, така ситуація виникла у зв'язку з формуванням ознак даного поняття безпосередньо для ситуацій, що зумовлюють виникнення саме НС природного та техногенного характеру. Також, зауважимо, що на сьогодні на законодавчому рівні не сформульоване поняття, яке б містило ознаки як НС природного, техногенного та соціально-політичного характеру, адже це є недоцільним: по-перше, для НС природного, техногенного характеру та НС соціально-політичного характеру необхідний різноманітний правовий механізм їх врегулювання, а по-друге, у разі виникнення НС природного, техногенного характеру населенню необхідна допомога від органів державної влади, а у разі виникнення НС соціально-політичного характеру органи державної влади застосовують до населення заходи обмежувального характеру.

Необхідно зазначити, що після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 15 липня 1998 року № 1099 «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій», НС стала мати як фактичні підстави – саме реальне небезпечне явище, так і юридичні підстави – компетентний орган державної влади проводить класифікацію цього явища як конкретної надзвичайної ситуації певного характеру, типу, виду, що одразу ж приводить до дії спеціально створений державою механізм по реагуванню на таку ситуацію, локалізацію й ліквідацію негативного фактору. У цій Постанові наводилося визначення НС – це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та/або значних матеріальних втрат.

Проте слід зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» [4] був скасований вищезазначений Класифікатор НС і затверджений новий порядок класифікації НС техногенного та природного характеру за їх рівнями. Але вказана Постанова не визначає поняття НС, не дає переліку НС, що відносяться до НС природного, техногенного характеру. Це є досить суттєвим недоліком.

Таким чином, «НС», як юридична категорія вже стала юридичною конструкцією, частиною юридичної техніки фахівців – правотворців та правозастосовників.

Розглядаючи НС як наукову категорію необхідно зазначити, що до недавнього часу у вітчизняних тлумачних та енциклопедичних словниках визначення «НС» не наводилось. Тому вважаємо за доцільне розглянути зміст термінів «надзвичайний» та «ситуація». Так, тлумачний словник російської мови за загальною редакцією Н. Ю. Шведової поняття надзвичайний визначає як виключний, дуже великий, який все переважає. Спеціально для будь-чого призначений, не передбачений звичним ходом справи» [5, с. 770]. Під ситуацією розуміється сукупність умов і обставин, що створюють певну обстановку, стан» [5, с. 640]. Наведене тлумачення взагалі не відображає змісту поняття «НС», як фактору небезпеки для суспільства та держави.

Сучасний тлумачний словник російської мови за загальною редакцією С. О. Кузнєцова, крім традиційного визначення цього терміну, надає більш розширене його тлумачення, а саме: надзвичайний – це екстрений, викликаний винятковими обставинами, не передбачений звичайним ходом справ [6, с. 927]. Під ситуацією розуміється обстановка, стан, що виникли в наслідок збігу, сукупності будь-яких умов і обставин [6, с. 743]. На нашу думку, ці поняття найбільш повно характеризують термін «НС» як фактору небезпеки.

Юридична енциклопедія вже містить визначення поняття «НС», під якою слід розуміти порушення нормальних умов життя і діяльності людей на території чи об'єкті, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, пожежею, що призвели або можуть призвести до загибелі людей, значних матеріальних втрат, істотного погіршення стану навколишнього природного середовища [7, с. 21]. Проте зміст даного визначення майже повністю збігається з поняттям, що міститься у законодавстві.

Проведений аналіз думок відносно тлумачення поняття «НС» свідчить, що майже всі дослідники вважають, що НС – це, по-перше, виняткова або виключна обставина, по-друге, НС має непередбачений характер.

Досліджуючи наукове визначення поняття «НС», необхідно зазначити, що перше наукове визначення «НС» дає у своїх роботах Б. М. Порфір'єв. На думку вченого НС – це зовні несподівана обстановка, що виникла раптово і характеризується насамперед людськими жертвами, невизначеністю, гостроконфліктністю, стресовим станом населення, значними

соціально-екологічними та економічними збитками, необхідністю швидкого реагування (прийняття управлінських рішень), великими людськими, матеріальними та часовими затратами на проведення евакуаційно-рятувальних робіт, ліквідацію негативних наслідків (руйнування, пожежі та інше) [8, с. 36-37; 9, с. 17-26]. Дане визначення ще було наведене за часів існування радянського союзу, проте, не дивлячись на його розгорнуту форму, на сучасному етапі розвитку суспільства, промисловості воно не відображає всього різноманіття та складності реально існуючих ситуацій.

Авторський колектив підручнику «Захист населення і господарчих об'єктів у надзвичайних ситуаціях. Радіаційна безпека» вважає, що НС – це обстановка, що склалася у результаті аварії, катастрофи, стихійного лиха, що причинили або можуть спричинити людські жертви, шкоду здоров'ю людей або оточуючому середовищу, значні матеріальні втрати, порушенням нормальних умов життєдіяльності людей [10, с. 22]. На жаль, дана точка зору описує лише НС техногенного та природного характеру і то не в повному обсязі. Також, автори не враховують і НС соціально-політичного характеру, що не може не відобразитись на повноті визначення і характеристики НС як негативного соціального явища.

На думку А. П. Зайцева, під НС слід розуміти обставини, що виникають внаслідок стихійного лиха, аварії та катастрофи у промисловості або на транспорті, екологічних катастроф, диверсій або фактів воєнного, соціального і політичного характеру, які оказують значний вплив на життєдіяльність людей, економіку, соціальну сферу або природне середовище [11, с. 4]. Наведене визначення перераховує лише види НС, не дає характеристику суспільних відносин, що виникають за таких умов і має надмірну перевантаженість термінами, що за своїм змістом поглинають один одного: диверсія входить до змісту НС воєнного характеру.

Кульба В. В. вважає, що НС – це небажаний збіг факторів і подій, що складають загрозу життю людей, що порушують умови їх нормальної життєдіяльності та перешкоджають виробничій, побутовій та іншим видам діяльності [12, с. 8]. Зазначена точка зору щодо визначення поняття НС э дуже абстрактною, адже під ознаки цього поняття підходить майже будь-яка подія. Наприклад, проведення дня вшанування пам'яті по загиблими кримськими татарами, що проходить 18 травня кожного року. Під час її проведення порушуються нормальні умови життєдіяльності населення, адже обмежується рух громадського транспорту у місті, не працюють місця громадського харчування, продовольчі магазини, змінюється або припиняється робота державних установ на прилеглих територіях від місця проведення, а також для охорони громадського порядку залучаються місцеві та придані сили органів внутрішніх справ. Проте даний захід не можна визнати як НС.

Висновки. Слід констатувати, що в наукових дослідженнях, в чинному законодавстві використовуються різноманітні поняття для визначення НС. Проведений вище аналіз свідчить, що відсутність єдиного підходу до визначення поняття «НС» серед вчених, правотворців та правозастосовників створює певні перешкоди на шляху розробки єдиного, ефективно діючого адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки у розглянутих умовах.

На сьогодні майже в усіх нормативно-правових актах та наукових дослідженнях, що присвяченні даному питанню, НС визначається як певна обстановка, що створює загрозу або завдала певних збитків суспільству, природному середовищу та державі в цілому. Проте проаналізовані визначення характеризують НС лише як тимчасове негативне явище, наслідки якого вже виникли або можуть виникнути. Однак ми вважаємо, що цього недостатньо.

Дослідження поняття «НС», як юридичної категорії свідчить, що нормативно-правові акти визначають лише ті ознаки та елементи НС, на які держава може зреагувати та ліквідувати швидко і оперативно. Однак, зовсім не враховуються наслідки, що спричинить НС у майбутньому, як та чи інша НС відобразиться на суспільстві у майбутньому, на здоров'ї населення, на суспільних відносинах тощо. Так, наприклад, аварія на Чорнобильській атомній станції спричинила кардинальну зміну життя понад 300 тис. чоловік, проте назвати дану НС лише обставиною, що спричинила порушення життєдіяльності населення, не можна.

Тому з урахуванням наведеного під НС пропонуємо розуміти обстановку, що виникла на певній території та склалася у результаті небезпечного природного, техногенного або соціально-політичного явища і характеризуються ускладненням життя суспільства на певний час, створює загрозу життєво важливим інтересам особистості та держави в цілому і може тягнути за собою суттєві зміни у житті в суспільстві, зміну державного устрою, конституційного строю, форми правління, велику кількість людських жертв, шкоду оточуючому природному середовищу, і для ліквідації якої необхідне застосування особливих заходів правового, економічного, організаційного характеру.

Література:

1. Кузніченко С. О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру: Наукове видання / С.О. Кузніченко. – Харків: Вид-во НУВС, 2001. – 210с.
2. О создании государственной общесоюзной сисьемы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях № 1282 від 1990 року // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. – 1990. – № 1276. – Ст. 678.
3. Про цивільну оборону: Закон України від 03.02.93 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124 (втратив чинність).
4. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 [Електронний ресурс]. – К. : CD-вид-во «Инфодиск», 2008. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор.; 12 см. – (Правовая система «Инфодиск: законодательство Украины, май 2008). – Сист. вимоги: ПК не нижче P-233 ; 32 Mb RAM ; Windows 95OSR2/98/NT SP6/2000/XP.
5. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / Российская Академия наук; Институт русского языка; Российский фонд культуры. – М.: АЗЪ, 1997. – 940 с.
6. Современный толковый словар руського язика / Гл. ред. С. А. Кузнєцов. – СПб.: «Норинт», 2002. – 960 с
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. – Т.4. / Голов. ред. кол. Ю. С. Шумшученко. – К.: «Укр. енцик», 1998. – 720 с.
8. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б. Н. Порфирьев. – М.: Наука, 1991. – 136 с.
9. Порфирьев Б. Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях: (Проблемы предотвращения и сокращения масштабов последствий технологических и природных катастроф) / Б. Н. Порфирьев. – М.: Знание, 1989. – 64 с.
10. Сантарович М. В., Долидович А. В., Захарченко В. В. Защита населения и хозяйственных объектов в чрезвычайных ситуациях. Радиационная безопасность. – Мозырь: ООО ИД «Белый ветер», 2005. – 372 с.
11. Зайцев А. П. Чрезвычайные ситуации. Краткая характеристика и классификация / А. П. Зайцев / Сб. науч. трудов. «Военные знания». – М., 1997. – С.3-12.
12. Кульба В. В. Управление в чрезвычайных ситуациях: [учебное пособие] / В. В. Кульба. – М.: Рос. гос. гуманит. ун-т , 1998. – 188 с.
13. Виприцький А. О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А О. Виприцький. Д.: 2011. – 20 с.

14. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2012 році. – Київ: Рахункова палата України, 2012. – 27 с.
15. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2013 році. – Київ: Рахункова палата України, 2013. – 41 с.

Басов А. В. Понятие «чрезвычайная ситуация»: нормативно-правовые и научные подходы определения

Аннотация. В статье осуществлен анализ научных трудов и нормативно-правовых актов относительно определения понятия «чрезвычайная ситуация». Автором исследованы научные позиции ученых относительно определения указанного понятия. Проанализирована справочная литература разных исторических периодов. Кроме того, исследованы нормативно-правовые акты относительно определения понятия «чрезвычайная ситуация». Исследование завершается предложением автора по закреплению единого унифицированного понятия чрезвычайная ситуация.

Ключевые слова: анализ, исторический период, чрезвычайная ситуация, нормативно-правовой акт, понятие, предложение.

Basov A. The concept of «emergency»: legal and scientific approaches definition

Summary. The article presents the analysis of scientific papers and legal acts regarding the definition of «emergency». The authors investigated the scientific positions of scientists on the definition of this concept. References analyzed from different historical periods. In addition the investigated regulations on the definition of «emergency». The study concludes the author proposal to consolidate the concept of a single, unified emergency.

Key words: analysis, historical period, emergency, law or regulation, concept proposal.

УДК 342. 925 (477)

Кравець В. Р.,
кандидат юридичних наук, декан
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЮРИДИЧНИЙ ІНТЕРЕС В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ВИДИ

Анотація. У статті проаналізовано поняття, сутність та види юридичного інтересу на звернення до адміністративного суду. При цьому акцентовано увагу на необхідності розмежування процесуального і матеріально-правового інтересів, яка обумовлена тим, що за змістом адміністративного процесуального законодавства процесуальний інтерес має бути в усіх осіб, які захищають своє чи чуже право. Матеріально-правовий інтерес може бути тільки в осіб, що захищають своє право, тобто, у суб'єктів спірного матеріального правовідношення. Встановлено, що процесуальний інтерес може бути зарахований до числа передумов права на пред'явлення позову лише у тих випадках, коли його відсутність може спричинити відмову у прийнятті позовної заяви чи припинення провадження у справі, оскільки саме в цих наслідках і має вияв практичне значення передумов права на пред'явлення позову. Визначено та охарактеризовано особливості юридичного інтересу осіб, що захищають свої права і законні інтереси, представника, прокурора, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на необхідності розмежування понять «юридичний інтерес» і «законний інтерес».

Ключові слова: юридичний інтерес, законний інтерес, представник, процесуальний інтерес, матеріально-правовий інтерес, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Одним із центральних питань права фізичної особи на судовий захист є визначення поняття, сутності та видів юридичного інтересу як передумови на звернення до адміністративного суду. Слід зазначити, що це питання є досить дискусійним і, в силу цього, недостатньо дослідженим. З огляду на зазначене, йому приділяється особлива увага як важливому питанню змісту права судового захисту в адміністративному суді. Як правило, наявні наукові доробки у переважній більшості мають загальнотеоретичне або цивільно-правове значення [1; 3]. Таким чином, вони можуть бути науково-методологічним підґрунтям для визначення основних положень та особливостей юридичного інтересу у контексті адміністративного судочинства.

Серед процесуалістів немає єдиної думки щодо визнання юридичного інтересу передумовою права на пред'явлення позову. Одні автори не визнають за юридичним інтересом значення передумови права на пред'явлення позову [4; 9], другі – схильні абсолютизувати значення юридичного інтересу як передумови права на пред'явлення позову [10; 12] і, нарешті, треті розглядають юридичний інтерес як передумову права на пред'явлення позову лише щодо окремих осіб, які звертаються до суду з вимогою про захист [13; 15].

При вирішенні цього питання слід виходити з поняття юридичного інтересу, враховуючи при цьому особливості тієї чи іншої категорії осіб, які за законом можуть звертатися до суду за захистом свого або чужого права чи охоронюваного законом інтересу. У наукових працях висловлюється думка про необхідність розмежування процесуального та матеріально-правового інтересів. У той же час, деякі автори виступають проти поділу інтересу на процесуальний та матеріально-правовий. Так, на думку Р. Є. Гукасяна, існує тільки процесуальний інтерес, який, у свою чергу, поділяється на матеріально-правовий (особистий) і службовий або громадський [14]. Таке твердження викликає заперечення, оскільки незрозуміло, яким чином процесуальний інтерес трансформується у матеріально-правовий, тобто як юридичний інтерес може бути і процесуальним і матеріально-правовим одночасно. Це тим більше незрозуміло, якщо мати на увазі, що Р. Є. Гукасян належить до числа авторів, які розглядають юридичний інтерес як передумову права на пред'явлення позову [14]. Звідси напрошується висновок, що суддя одноособово на стадії порушення адміністративної справи має перевіряти наявність матеріально-правового інтересу.

До такого ж висновку приводить позиція тих учених, які хоча і відносять процесуальний інтерес до числа передумов права на пред'явлення позову, однак по суті визначають його як матеріально-правовий інтерес [16; 18]. Так, Є. Г. Пушкар, з одного боку, виступає за розмежування матеріальної і процесуальної зацікавленості у результаті процесу, а з іншого – повністю ототожнює зазначені поняття, пропонуючи відмовляти у прийнятті позовної заяви або припиняти провадження у справі у випадках добровільного виконання відповідачем своїх обов'язків. При цьому автор посилається на відсутність у сторін зацікавленості в отриманні судового рішення, оскільки спір уже ліквідовано [17].

Такого роду рекомендації суперечать конституційним принципам здійснення правосуддя тільки судом і при суворому дотриманні установленого порядку. Після порушення адміністративної справи суд зобов'язаний, якщо позивач не відмовився від позову, надати відповідь по суті заявленої вимоги. У зв'язку із цим О. Ф. Клейнман писав: «Ухвала суду про припинення провадження у справі відрізняється від постанови у справі тим, що постановою вирішується спір сторін по суті, тоді як ухвала про припинення провадження у справі спору сторін по суті не вирішує» [19]. Наприклад, якщо відповідач надає суду документи, що підтверджують прийняття рішення, якого вимагав позивач, – це не може стати підставою до припинення провадження у справі.

Стаття 157 КАС України як підставу для закриття провадження у справі визначає лише відмову позивача від позову або примирення сторін. Крім того, відповідно до принципу офіційного з'ясування обставин справи, суддя не може просто прийняти відмову чи примирення сторін, а повинен перевірити, чи не суперечать ці дії закону або чи не порушують вони права, свободи або інтереси осіб, у тому числі, і самих сторін [20]. Однак, якщо після перевірки документів, наданих відповідачем, та з'ясування позиції позивача, суд переконається, що претензія позивача задоволена відповідачем добровільно, слід відмовити в позові, тобто, винести рішення по суті справи. Проти

припинення провадження у справі у випадках добровільного виконання відповідачем своїх обов'язків виступив В. М. Щеглов, розцінивши таке припинення як довільне розширення підстав для припинення провадження у справі [21].

Ця дискусія має принципове значення, тому що зачіпає питання, пов'язані з правом на судовий захист. Небажання усвідомити і належним чином оцінити теоретичну і практичну значущість таких категорій, як право на пред'явлення позову і право на задоволення позову, негативно відбивається на судовій практиці, тому що позбавляє суддів ясного і чіткого орієнтиру при вирішенні питання про наявність або відсутність в особи, що звертається до суду з позовом, права на його пред'явлення.

Продовжуючи розвивати цю думку, слід зазначити, що необхідність розмежування процесуального і матеріально-правового інтересів обумовлена тим, що за змістом адміністративного процесуального законодавства процесуальний інтерес має бути в усіх осіб, які захищають своє чи чуже право. Матеріально-правовий інтерес може бути тільки в осіб, що захищають своє право, тобто, у суб'єктів спірного матеріального правовідношення.

Оскільки закон не містить легального визначення процесуального інтересу, видається, що при визначенні його поняття необхідно враховувати мету, яку переслідує суб'єкт, що подає позов. «Інтерес, – писали К. Маркс і Ф. Енгельс у своїй першій спільній роботі, – ось що пов'язує одного з одним членів громадянського суспільства» [22]. Саме інтерес спонукає суб'єктів діяти у певному напрямі, використовуючи при цьому всі наявні можливості. Таким чином, інтерес є вираженням потреби у вигляді спонукальних сил, намірів, бажань, прагнень і мотивів цілеспрямованої діяльності суб'єктів права [23]. Отже, процесуальний інтерес можна визначити як передбачену законом потребу в отриманні судового рішення як акта правосуддя, тобто, потребу в захисті порушеного або оскарженого права або охоронюваного законом інтересу.

Матеріально-правовий інтерес можна визначити як передбачену законом потребу отримання захисту у вигляді матеріально-правового задоволення (правової вигоди) у разі позитивного вирішення судом вимоги про захист. Зіставляючи ці визначення, можна переконатися у тому, що матеріально-правовий інтерес як спонукальний матеріально-правової мотив (стимул) може бути лише в осіб, які захищають своє право або інтерес, наявність або відсутність якого перевіряє суд шляхом розгляду та вирішення справи по суті, тоді як процесуальний інтерес може бути і в осіб, які не є суб'єктами спірного матеріального правовідношення, але в силу прямої вказівки закону мають потребу в захисті прав чи охоронюваних законом інтересів інших осіб.

Таким чином, у визначенні процесуального інтересу враховано обидві категорії осіб, які захищають своє або чуже право, що не завжди враховується деякими авторами [24]. Крім того, запропоноване формулювання дозволить вирішити питання про зарахування процесуального інтересу до числа передумов права на пред'явлення позову з урахуванням особливостей правового становища тієї чи іншої особи, що звертається за судовим захистом, а також тієї ролі, яку відіграє процесуальний інтерес при виникненні права на пред'явлення позову.

Процесуальний інтерес може бути зарахований до числа передумов права на пред'явлення позову лише у тих випадках, коли його відсутність може спричинити відмову у прийнятті позовної заяви чи припинення провадження у справі, оскільки саме в цих наслідках і має вияв практичне значення передумов права на пред'явлення позову.

Відповідно до ст. 104 КАС України право звернення до суду з вимогою про захист надано особам, які вважають, що їх права, свободи і законні інтереси у сфері публічних відносин є порушеними. Крім того, до адміністративного суду можуть звертатися представники зацікавленої особи або органи чи інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Для осіб, що захищають свої права і законні інтереси, юридичний інтерес як потреба у захисті визначено у Конституції України та КАС України, який визначає, що будь-яка особа, що вважає своє право або інтерес порушеними, має право звернутися до суду за захистом. Таке широке визначення юридичного інтересу, а також дії принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві дозволяють зробити висновок, що юридичний інтерес має значення передумови права на пред'явлення позову для осіб, які захищають своє право, тобто, можливих суб'єктів спірних правовідносин.

Юридичний інтерес представника – це обумовлена законом або волевиявленням особи, чиї права представляють, потреба захисту чужого права або охоронюваного законом інтересу від імені та в інтересах його власника, що підтверджується належно оформленими повноваженнями [25]. При цьому необхідно мати на увазі, що представник, висуваючи позов від імені та в інтересах іншої особи, є цілком самостійним суб'єктом права на пред'явлення позову, до якого пред'являються свої, особливі вимоги.

Відповідно до ч. 1 ст. 61 КАС України органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді, за жодних умов не мають права досягати примирення в адміністративній справі, оскільки примирення – це дискреційне право сторін, яке пов'язано з розпорядженням матеріальними правами. Відповідні органи та особи не наділені такою дискрецією, зокрема й тому, щоб ця дискреція не використовувалася всупереч інтересам особи.

Одна з особливостей правового становища представника (мається на увазі договірне представництво) як особи, що наділена правом на пред'явлення позову, виражається в тому, що відсутність у представника юридичної зацікавленості не можна розглядати як передумову його права на подання позову, тому що позивач (особа, інтереси якої представляють) у будь-який момент може віддати відповідне повноваження і тим самим спонукати свого представника до звернення в суд або реалізувати своє право самостійно, не вдаючись до допомоги представника. У зв'язку із цим необхідно розрізняти такі підстави до відмови у прийнятті позовної заяви як неправоздатність представника і його незацікавленість (відсутність належно оформлених повноважень).

Юридичний інтерес законних представників, що виступають у суді від імені та в інтересах осіб без особливого повноваження, випливає із закону і покладає на певну категорію осіб юридичний обов'язок з охорони і захисту прав недієздатних за віком або за станом здоров'я. Тому в осіб, які не є батьками, усиновителями, опікунами чи піклувальниками недієздатних осіб, є відсутньою потреба у захисті прав та законних інтересів зазначених вище осіб, тобто є відсутнім юридичний інтерес. У зв'язку із цим юридичний інтерес слід визнати передумовою права законних представників на пред'явлення позову від імені та в інтересах інших осіб.

Юридичний інтерес прокурора у випадках подання ним позову має виключно процесуальний характер, тому що прокурор не є і не передбачається суб'єктом спірного матеріального правовідношення. Прокурор під час представництва інтересів в адміністративному суді громадянина, нездатного самостійно захистити свої права чи реалізувати повноваження, як учасник розгляду справи, з позицій розпорядження матеріальними по-

зовними вимогами є певною мірою обмеженим законодавцем у цілому. Він є «позивачем у процесуальному розумінні, не володіє власне правами позивача» [26].

Разом із тим, обсяг процесуальних можливостей прокурора під час його участі у розгляді судом справи адміністративної юрисдикції є повним. Будучи представником інтересів громадянина чи держави, він наділений такими ж процесуальними правами, як і інші особи, що беруть участь у розгляді справи. Прокурор ініціює розгляд адміністративним судом публічно-правового спору, коли цього вимагає захист громадянина, нездатного самостійно це робити чи реалізовувати процесуальні повноваження, шляхом подання адміністративного позову. З урахуванням ст. 56 Закону «Про прокуратуру» у контексті коментованої статті прокурором є: Генеральний прокурор України та його заступники, підпорядковані прокурори та їх заступники, старші помічники й помічники прокурора, начальники управлінь і відділів, їх заступники, старші прокурори і прокурори управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції. При цьому повноваження зазначених прокурорів, які діють у межах своєї компетенції, як законних представників в адміністративному судочинстві, підтверджуються службовим посвідченням. Судові також має бути надано інформацію про наявність компетенції у відповідного прокурора, зазвичай, органи прокуратури надсилають у суди перелік відповідних прокурорів за підписом керівника. Повноваження інших працівників прокуратури, які здійснюють від імені прокуратури представництво інтересів громадянина в адміністративному судочинстві, мають бути підтверджені довіреністю, виданою керівником прокуратури.

При цьому важливо зазначити, що прокурор може брати участь в адміністративній справі не лише з власної ініціативи, а може бути залучений і судом на підставі ч. 7. ст. 59 КАС України – у випадках, коли законний представник особи діє всупереч її інтересам, за умови, що прокурор уповноважений законом діяти в інтересах такої особи.

Юридичний інтерес Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших осіб, перелічених у ч. 1 ст. 60 КАС України, у випадках, коли вони за законом можуть від свого імені звертатися до суду за захистом прав та інтересів інших осіб, має тільки процесуальний характер, оскільки перераховані особи, так само як і прокурор, не є і не передбачаються суб'єктами спірного матеріального правовідношення. Юридичний інтерес осіб, перелічених у ч. 1 ст. 60 КАС України, є передумовою права на подання позову. Ця обставина пояснюється тим, що зазначені особи вправі вимагати від свого імені захисту чужого права або охоронюваного законом інтересу лише у випадках, прямо зазначених у законі.

Відповідно до п. 10 ст. 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [27] Уповноважений Верховної Ради з прав людини має право звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно. Тож законодавчою підставою для участі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в судовому процесі є зазначене положення. Водночас, важливо зазначити, що на підставі довіреності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у судовому процесі має право брати участь його представник. У цьому разі законним представником фізичної особи буде Уповноважений Верховної Ради з прав людини, але його компетенцію щодо захисту прав, свобод та законних інтересів реалізуватиме представник Уповноваженого.

Отже, в інших, не передбачених законом випадках, зазначені особи не мають права звертатися до суду, а суддя не вправі приймати вимоги про захист прав і законних інтересів інших осіб за мотивом відсутності у заявників юридичного інтересу.

Органами державної влади та органами місцевого самоврядування, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, є, зокрема, органи опіки і піклування. Відповідно до п. 1.3. Правил опіки і піклування, затверджених наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26.05.1999 р. органами, які приймають рішення щодо опіки і піклування, є районні в Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі комітети міських, районних у містах, сільських, селищних рад. У селищах і селах справами опіки і піклування безпосередньо відають виконавчі комітети сільських і селищних рад [28].

Законодавчою підставою участі органу опіки і піклування в адміністративному судочинстві є: 1) ст. 65 ЦПК України [29], відповідно до якої цей орган здійснює опіку чи піклування до встановлення опіки або піклування і призначення опікуна чи піклувальника, що також передбачає захист прав, свобод та інтересів такої особи у суді; 2) ст. 59 КАС України – у випадках, якщо законний представник особи діє всупереч її інтересам.

Слід зазначити, що процесуальна правоздатність і процесуальний (юридичний) інтерес є подібними за своєю суттю поняттями, провести межу між якими дуже важко, хоча, в принципі, можливо. Поняття процесуальної правоздатності та юридичного інтересу можуть збігатися (як, наприклад, в осіб, що захищають своє право або інтерес), але в цілому це різні явища, які здатні мати самостійне правове значення.

Поняття «юридичний інтерес» слід відрізняти від поняття «законний інтерес». Доктринальне тлумачення категорії «законні інтереси» міститься у монографії В. В. Субочєва [30], у роботах Р. Є. Гукасяна [14], О. В. Малько [31], М. С. Малеіна [32] та ін. Насамперед, законні інтереси – це правова категорія, яка означає свого роду ступінь опосередковування прагнень громадян, які не протиречать чинному законодавству, і має на увазі певне відношення до них (інтересів) з боку держави, різних його органів та відповідні захисні заходи. Законні інтереси – це опосередкована юридичними засобами та механізмами можливість, яка надана рівною мірою кожному правоздатному суб'єктові відносин для здійснення законних способів задоволення своїх потреб, однак прямо не закріплена у суб'єктивних правах. Існування законних інтересів, як таких, обумовлено об'єктивними законами суспільного розвитку та гарантовано державою.

Чітку відповідь щодо сутності законного інтересу надав Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004. Цікавими є не тільки сама резолютивна частина Рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, але й аргументи, наведені у мотивувальній частині, в яких відтворено положення конституційно-правової доктрини.

Конституційний Суд України зазначав, що етимологічний зміст слова «інтерес» включає: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чиїхось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чиїмось прагненням, потребам; ж) вигоду, користь, зиск.

У загально-соціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно існуюча і суб'єктивно усвідомлена

соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета, як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін «інтерес», враховуючи його як етимологічне, так і загально соціологічне, психологічне значення, вживається в широкому чи вузькому розумінні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.

Конституційний Суд України вважав за необхідне здійснити інтерпретацію поняття «інтерес» у вузькому розумінні цього слова, тобто інтерес, який, на відміну від інтересу в широкому розумінні, перебуває виключно у логічно-смисловому зв'язку із суб'єктивними правами, але прямо ними не опосередковується, тобто виходить за межі останніх. У такому значенні слово «інтерес» застосовується у Конституції України, у ч. 1 ст. 4 ЦПК України, окремі положення якого підлягають офіційному тлумаченню, і в багатьох законах та інших нормативно-правових актах.

Інтерес може бути як охоронюваним законом, правоохоронюваним, законним, так і незаконним, тобто, таким, що не захищається ні законом, ні правом, не повинен задовольнятися чи забезпечуватися ними, оскільки такий інтерес спрямований на обмеження прав і свобод інших фізичних і юридичних осіб, обмежує захищені Конституцією та законами України інтереси суспільства, держави чи «всіх співвітчизників» або не відповідає Конституції чи законам України, загальновизнаним принципам права.

І суб'єктивне право, і пов'язаний з ним інтерес є дозволами. Але перше є особливим дозволом, тобто дозволом, що відображається у відомій формулі: «Дозволено все, що передбачено в законі», а друге – простим дозволом, тобто, дозволом, до якого можна застосовувати не менш відоме правило: «Дозволено все, що не забороняється законом». Інтерес, навіть перебуваючи під охороною закону чи права, на відміну від суб'єктивного права, не має такої правової можливості, як останнє, оскільки не забезпечується юридичним обов'язком іншої сторони. Законний інтерес відбиває лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто тільки його бажання, мрію, потяг до нього, а отже – й не юридичну, а фактичну (соціальну) можливість. Це прагнення у межах сфери правового регулювання до користування якимось конкретним матеріальним або нематеріальним благом. Відмінність такого блага від блага, яке охоплюється змістом суб'єктивного права, полягає в тому, що користування благом, на яке особа має право, визначається можливістю в рамках закону, а до якого має законний інтерес – без вимог певних дій від інших осіб або чітко встановлених меж поведінки.

Поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається в ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України та інших законах України у логіко-смисловому зв'язку з поняттям «права», необхідно розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Таким чином, ці поняття є абсолютно різними і вони можуть поєднуватися, маючи при цьому різне змістовне навантаження. Так, у фізичної особи може бути юридичний (процесуальний або/і матеріальний) інтерес при захисті в адміністративному суді свого законного інтересу.

Література:

1. Сидоров Р. А. Представительство в гражданском процессе: дис. кандидата. юрид. наук: 12.00.15 / Р. А. Сидоров. – Тверь, 2002. – 165 с.
2. Тимченко Г. П. Способы и процессуальные формы защиты гражданских прав: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.03 / Г. П. Тимченко. – Х., 2002. – 203 с.
3. Юрков Н. Б. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов / Н. Б. Юрков. – Х., 1987. – С. 44.
4. Гурвич М. А. Право на иск / Отв. ред. А. Ф. Клейнман, М. А. Гурвич. – М., Л.: Изд-во АН СССР, 1949. – 216 с.
5. Комиссаров К. И. Право на иск и прекращение производства по делу. – М. : Юрид. лит., 1983. – 170 с.
6. Мельников А. А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе / А. А. Мельников. – М., 1969. – 228 с.
7. Защита прав личности в социалистическом процессе: [ученик] / Под общ. ред. А. А. Мельникова. – М., 1986.
8. Шакарян М. С. Субъекты советского гражданского процессуального права / М. С. Шакарян. – М., 1970. – 430 с.
9. Викут М. А. Стороны – основные лица искового производства / М. А. Викут. – Саратов, 1968. – 348 с.
10. Курылев С. В. О праве на предъявление иска / С. В. Курылев // Советское государство и право. – 1958. – № 1. – С. 36-41.
11. Курылев С. В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав и права на иск / С. В. Курылев // Тр. Иркут. ун-та. – Сер. юрид. – 1957. – Т. 22. – Вып. 3 – С. 62-70.
12. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. – М. : Статут, 2000. – 411 с.
13. Гукасян Р. Е. Реализация конституционного права на судебную защиту / Р. Е. Гукасян // Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. – Калинин: Изд-во Калинин. ун-та, 1982.
14. Осокина Г. Л. Иск прокурора в гражданском процессе / Г. Л. Осокина: автореф. дис. на соискание науч. степен канд. юрид. наук / Г. Л. Осокина. – Томск, 1978. – 20 с.
15. Волохова Л. Право на обращение с иском в суд / Л. Волохова // Сов. юстиция. – 1968. – № 19. – С. 6.
16. Пушкар Е. Г. Конституционное право на судебную защиту / Пушкар Е. Г. – Львов: Изд-во при Львов. ун-те издат. объед. «Вища школа», 1982.
17. Чечот Д. М. Участники гражданского процесса / Д. М. Чечот // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2005. – 174 с.
18. Клейнман А. Ф. Некоторые теоретические вопросы учения об иске в советском гражданском процессе / А. Ф. Клейман // Уч. тр. – Вып. 3. – Саратов, 1969. – 252 с.
19. Кодекс адміністративного судочинства : наук.-практ. Коментар: у 2 т. / За заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – Т. 2.
20. Щеглов В. Н. Вопросы окончания гражданского дела без вынесения судебного решения / В. Н. Щеглов.– Томск: Труды Томского ун-та. – 1965. – Т. 159. – С. 107.
21. Маркс К., Энгельс Ф. Святое семейство: соч. – 2-е изд. – Т. 2.
22. Свердлык Г. А. Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов / Г. А. Свердлык – Свердловск, 1980.
23. Аносова С. В. Замена ненадлежащей стороны в советском гражданском процессе: лекція / С. В. Аносова / Под ред. А. Ф. Клейнмана. – М., 1960; Волохова Л. Право на обращение с иском в суд / Л. Волохова // Сов. юстиция. – 1968. – № 19. – С. 6.
24. Осокина Г. Л. Проблемы иска и права на иск / Г. Л. Осокина – Томск, 1989. – 640 с.
25. Насвіщук Л. Участь прокурора у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві // http://www.aica.com.ua.
26. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закону України від 23.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: //http://zakon1.rada.gov.ua.
27. Про затвердження Правил опіки та піклування : наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, МОН України, МОЗ України, Мінпраці та соцполітики України від 26.05.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: //http://zakon1.rada.gov.ua.
28. Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: //http://zakon1.rada.gov.ua.
29. Субочев В. В. Законные интересы / В. В. Субочев. – М. : Норма, 2008. – 496 с.
30. Малько А. В. Субъективное право и законный интерес / А. В. Малько // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 58-70.
31. Малеин Н. С. Охраняемый законом інтерес / Н. С. Малеин // Сов. государство и право. – 1980. – № 1. – С. 30.

Кравец В. Р. Юридический интерес в административном судопроизводстве: понятие, сущность, виды

Аннотация. В статье проанализировано понятие, сущность и виды юридического интереса на обращение в административный суд. При этом акцентировано внимание на необходимость размежевания процессуального и материально-правового интересов, которая обусловлена тем, что по содержанию административного процессуального законодательства процессуальный интерес может быть у всех лиц, защищающих свое или чужое право. Материально-правовой интерес может бить только у лиц, защищающих свое право, то есть, у субъектов спорного материального правоотношения. Установлено, что процессуальный интерес может быть зачислен до предпосылок права на предъявление иска только в том случае, когда его отсутствие может повлечь отказ в принятии искового заявления или прекращения производства по делу, так как именно в этих последствиях и имеет проявление практическое значение предпосылок права на предъявление иска. Установлено и охарактеризовано особенности юридического интереса лиц, защищающих свои права и законные интересы, представителя, прокурора, Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, органов государственной власти, органов местного самоуправления. Акцентировано внимание на необходимости размежевания понятий «юридический интерес» и «законный интерес».

Ключевые слова: юридический интерес, законный интерес, представитель, процессуальный интерес, материально-правовой интерес, административное судопроизводство.

Kravets V. Legal interest in the administrative legal procedure: term, essence, types

Summary. In the article there are analyzed the term, essence and types of the legal interest on application to the administrative court. Herewith the attention is accented on the need of differentiation of the procedural and material-legal interests, that is determined by the fact that by the substance of the administrative procedural legislation the procedural interest can have all persons that defend their or other's right. Material-legal interest can have only persons that defend their own right that is only subjects of the disputable material legal relation. There is determined that the procedural interest can be enlisted as a precondition of the right on bringing of a lawsuit only in case if its absence can entail the abandonment in the acceptance of the lawsuit or the extinction of the proceeding on the case, because exactly in that consequences the practical meaning of the right on bringing of a lawsuit is developed. There is determined and characterized the special features of the legal interest of persons that defend their rights and lawful interests, of the representative, prosecutor, Commissioner on peoples' rights of the Verkhovna Rada of Ukraine, state power bodies, local self-government bodies. The attention is accented on the need of differentiation of the terms «legal interest» and «lawful interest».

Key words: legal interest, lawful interest, representative, procedural interest, material-legal interest, administrative legal procedure.

УДК 340.134:314.7(477)

Супроновський А. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри криміналістики
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Анотація. Встановлено, що міграційне право України має всі сталі ознаки, які характеризують його як самостійну галузь права в системі національного права України, оскільки стосується державних та соціальних інтересів. Це – і окремий предмет регулювання, й сукупність власних юридичних засобів впливу держави на учасників регульованих суспільних відносин, а також бажання та волевиявлення держави в розвитку цієї комплексної галузі права.

Ключові слова: національне право, галузі права, міграційне право, методи правового регулювання.

Постановка проблеми. За останнє десятиліття політико-правова карта світу кардинально змінилася. Науково-технічний прогрес та інтенсивний розвиток міждержавних відносин значно прискорили та істотно змінили процеси інтернаціоналізації економічного, правового та інших аспектів життя суспільства. Істотно зріс взаємозв'язок і взаємозалежність держав, що обумовлено глобальними проблемами, від вирішення яких залежить існування людства.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з активізацією і зростанням інтеграційних процесів між державами актуалізуються питання появи нових галузей права, що пов'язано з розширенням кола об'єктів правового регулювання. Таке розширення обумовлене виникненням на сучасному етапі розвитку суспільства нових відносин, які через свою соціальну значущість повинні бути врегульовані правом. Наявність публічного інтересу й обумовлює появу нормативних актів, що регулюють такі відносини [1].

Критерій виділення галузей права не встановлений законодавцем. Проте в теорії права такими критеріями є предмет і метод правового регулювання.

Предметом правового регулювання в галузях права є визначені сукупності однорідних суспільних відносин: майнові, фінансові, адміністративні, бюджетні, трудові, транспортні, сімейні, кримінальні та ін., на підставі яких отримує назву відповідна галузь права. Методи правового регулювання є сукупністю засобів дії правових норм на певні суспільні відносини. Теоретично методи правового регулювання поділяють на імперативні та диспозитивні. Імперативні методи виходять з механізму владної дії на суб'єкти правовідносин. Диспозитивні методи засновані на наданні рівноправним суб'єктам правовідносин можливості самостійного вибору форми організації і здійснення їх стосунків в межах, встановлених правовими нормами.

Галузі права поділяються на основні (фундаментальні) та комплексні. Для кожної з основних галузей права, що історично сформувалися, характерне використання певного набору методів правового регулювання. Комплексні галузі права утворюються за іншим принципом, що передбачає поєднання правових норм, встановлених в основних галузях для регулювання даних стосунків, з правовими нормами, встановленими нормативними актами спеціального законодавства у сфері даної діяльності. При цьому правові норми, встановлені в інших галузях права, комплексна галузь тільки використовує, а не розробляє. Такий механізм дозволяє формувати комплексні галузі права відповідно до суспільної необхідності, обумовленої розвитком законодавства в деяких сферах діяльності, що призводить до появи великої кількості правових норм і нормативно-правових актів. В результаті виникає можливість відособлення відповідних правових норм за ознакою виду відносин [2]. До таких галузей можна віднести міграційне право.

Основним серед правових проблем міграційного права України є питання самостійності міграційного права як галузі в системі національного права України.

Представляється, що об'єктивними передумовами існування міграційного права України є загальні конституційні засади функціонування держави, які вже сформувалися. Це – суверенітет, демократичні перетворення, соціальність і гуманізм держави, утвердження верховенства прав і свобод людини та громадянина.

Тривалий час вважалося, що міграційні суспільні відносини регулюються нормами низки інших галузей права України – конституційного, адміністративного, кримінального тощо. Так, інститут правового статусу іноземців та осіб без громадянства, інститут притулку традиційно належали лише до інститутів конституційного права; інститут свободи пересування, інститут вільного вибору місця проживання – до адміністративного та житлового права; інститут екстрадиції – до кримінального права. Нині зазначені інститути набули додаткової якості змішаного інституту, що утворився на стику суміжних галузей права. Тобто, вони стали міжгалузевими, комплексними інститутами. Щодо міграційного права України, то міграційними інститутами вони стали завдяки присутності міграційних процесів фізичних осіб. Загальним є те, що міграційні правові норми в сукупності регулюють міграційні процеси, пов'язані з переміщенням фізичних осіб, що становить предмет міграційного права України як самостійної галузі права [3].

Безумовно, предмет цього права виходить з поняття міграції фізичних осіб як комплексу суспільних відносин. Водночас зміст понять «міграція фізичних осіб» та «міграційні процеси» повністю не збігається. Міграція містить статичний елемент і є добровільним свідомим територіальним переміщенням фізичної особи, пов'язаним зі зміною її статусу, а міграційні процеси як динамічний елемент відображають ознаки міграційних відносин, а також розвиток залежних від них наслідків, тобто друге є частиною першого. Без усвідомлення цієї відмінності не можна виокремити властивості та якості суб'єктів міграційних відносин.

Базові норми міграційного права України покликані впорядкувати однорідні суспільні відносини, що виникають у сфері міграції фізичних осіб. До них належать положення, які регулюють:

– процеси пересування як усередині держави, так і за її межами;

– зміну й усі елементи переходу статусу мігранта з одного в інший у процесі міграції, гарантії здійснення прав і свобод мігрантів, їх юридичну відповідальність;

– діяльність держави щодо утвердження й забезпечення наданого нормативно-правовими актами різним категоріям мігрантів юридичного статусу [4].

Ядром предмета міграційного права України є міграційні процеси, з якими нерозривно пов'язані відносини з встановленням і реалізацією статусів різних категорій мігрантів, котрим необхідно за допомогою юридичних засобів відкривати простір для самореалізації.

Система прав і свобод мігранта в різних її проявах є основою міграційної сфери; саме тут міститься вирішення основних міграційно-правових проблем. Курс України на демократизацію державного та суспільного життя вимагає визнання й правового забезпечення самостійної життєдіяльності мігрантів як суб'єктів права. Навіть мігранти, які незаконно перебувають на території України, мають право на основоположні права людини, оскільки відповідно до статті 1 Загальної декларації прав людини усі люди народжуються вільними й рівними у своїй гідності та правах; вони наділені розумом і совістю й повинні діяти один щодо одного в дусі братерства.

Необхідно врахувати й те, що чимало норм міграційного права України, особливо у сфері імміграції, стосується питань процесуального характеру, тобто, правового регулювання порядку проходження міграційних справ. Тому в багатьох випадках його можна кваліфікувати і як процесуальне право.

Отже, міграційне право України можна визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграційними процесами фізичних осіб, визначенням правового статусу мігранта в результаті свободи пересування, а також закріплення гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій мігрантів.

З відносинами, що становлять предмет міграційного права України, тісно пов'язані процедурні відносини із встановленням юридичних фактів і процесуальні з розгляду міграційних справ, розгляду спорів тощо, які іноді у літературі називають допоміжними. А це ще одне підтвердження реалізації цього права, оскільки останні визначають порядок застосування норм матеріального права та забезпечують важливу якість міграційного права України – взаємозв'язок матеріальних і процесуальних засад – саме системність права [5].

Крім предмета правового регулювання, юридична наука для виокремлення у галузь права визначає наявність методу правового регулювання суспільних відносин, тобто, сукупність способів і засобів правового впливу на суспільні відносини. Останній є важливим диференційованим критерієм відособлених галузей права; що дає змогу повніше охарактеризувати природу цих відносин, виявити їх юридичні ознаки і точніше визначити межі правового регулювання.

Проблема методу міграційного права України належить до недостатньо досліджених і дискусійних. Насамперед слід зазначити: загальне правове становище суб'єктів міграційних відносин характеризується відносинами підпорядкування. Тут немає відносин рівності, навпаки, виникають відносини, які характеризуються нерівністю їх учасників і за змістом відносин, і за правовим статусом, і за каталогом повноважень та обов'язків. Держава в особі її органів встановлює загальні правила поведінки всіх учасників міграційно-правових відносин.

Друга ознака – загальний порядок виникнення, зміни та припинення міграційно-правових відносин. Вона проявляється в тому, що умови, підстави здійснення міграції, протікання міграційних процесів, а також встановлення відповідного статусу мігрантів перераховані у правових нормах. Доповнювати цей перелік на договірних умовах сторони не мають права. Реалізація певного права людини і громадянина у сфері міграції здійснюється тільки у випадках, передбачених національним законодавством України. Правовідносини виникають з волевиявлення як мігранта, так і держави. Прикладом останнього можуть бути випадки примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України.

Що стосується характеру встановлення прав і обов'язків учасників правовідносин у процесі міграції фізичних осіб, то переважає імперативний метод. Однак має місце певною мірою і диспозитивний спосіб, коли суб'єктам міграційного права України надаються можливості автономного, вільного поводження, вибору відповідного рішення [6]. Так, передбачається реєстраційний порядок місця проживання – житель повідомляє відповідним органам внутрішніх справ про своє місце постійного проживання. Свобода пересування територією України передбачає можливість фізичної особи діяти згідно зі своїми інтересами і цілями на основі пізнання об'єктивної необхідності, за винятком обмежень, які встановлюються законом, лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод інших людей тощо. Таким чином, оскільки міграційне право України є комплексною галуззю права, то й метод правового регулювання можна назвати комплексним. Міграційні правовідносини мають багато граней та аспектів. З одного боку, вони підпадають під правове регулювання імперативним методом, з іншого – диспозитивним. Імперативному способу притаманний метод «влада – підпорядкування», а диспозитивному – юридичної рівності. Метод міграційного права України використовує обидва способи з переважанням імперативного методу правового регулювання у поєднанні з іншими способами-прийомами регулювання: позитивне зобов'язання – покладання на фізичну особу обов'язку активної поведінки (наприклад, при перетинанні державного кордону України протягом п'яти днів звернутися до органу міграційної служби із заявою про надання статусу біженця) та заборона – покладання на фізичних осіб обов'язків утримуватися від здійснення певних дій (наприклад, перетинати державний кордон України лише в пунктах пропуску через державний кордон України).

Якщо предмет правового регулювання дає змогу виявити ту сферу суспільних відносин, на яку впливає міграційне право України, то метод правового регулювання виступає засобом цього впливу, регулювання, що також характеризує (нарівні з предметом) міграційне право України як галузь права.

Як зазначає А. Б. Венгеров, нині виникають нові галузі права – космічне, екологічне, інформаційне (комп'ютерне) та деякі інші, які відрізняються поки що за своїм предметом, а метод регулювання для цих відносин може ще розроблятися, може бути змішаним або взагалі не мати чіткого змісту [7].

Підтвердженням цього є також теоретико-методологічні знання про правову дійсність. У теорії права багато років поспіль розрізняються публічне право й приватне право. Сучасне публічне право регулює засади функціонування держави та її інститутів, суспільних інститутів, механізм місцевого самоврядування, основи правової системи, правовий статус людини й громадянина тощо. Для нього характерний імперативний метод регулювання.

Приватне право з його диспозитивним методом регулює сферу особистих інтересів і ґрунтується на рівності сторін та договірних відносинах.

Нині такий поділ між двома правовими сім'ями з інтенсивним розвитком суспільних відносин став досить умовним і рухливим. Між ним існує і розширюється третя правова сім'я, яка поєднує публічно-правові та приватно-правові методи регулювання, до якої належить і міграційне право України [8].

Висновок. Отже, міграційне право України має всі сталі ознаки, які характеризують його як самостійну галузь права

в системі національного права України, оскільки стосується державних та соціальних інтересів. Це – і окремий предмет регулювання, й сукупність власних юридичних засобів впливу держави на учасників регульованих суспільних відносин. А найважливіше – бажання та волевиявлення держави в розвитку цієї комплексної галузі права.

Література:

1. Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 2000. – 261 с.
2. Лукьянова Е. Г. Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации / Е. Г. Лукьянова // Государство и право. – 2004. – № 7. – С. 84-89.
3. Хабриева Т. Я. Миграционное право как структурное образование российского права / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2007. – № 11. – С. 3-16.
4. Тоцкий Н. Н. Введение в международное право: [учеб. пособие] / Н. Н. Тоций; под ред. Н. А. Михалева. – М., 2003.
5. Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій: [навч. посіб.] / С. Б. Чехович. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
6. Костенко Н. И. Проблемы международно-правового регулирования института выдачи (экстрадиции) / Н. И. Костенко // Государство и право. – 2002. – № 8.
7. Венгеров А. Б. Теория государства и права: [учебник] / А. Б. Венгеров. – М. : Омега-Л, 2008. – 608 с.
8. Вокуев М. Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. на соискание науч. степени к. ю. н. – Ростов-на-Дону, 2009. – 21 с.

Супруновский А. И. Понятие и признаки миграционного права Украины

Аннотация. Установлено, что миграционное право Украины имеет все признаки, которые характеризуют его как самостоятельную отрасль права в системе национального права Украины, поскольку касается государственных и социальных интересов. Это – и отдельный предмет регулирования, и совокупность собственных юридических средств воздействия государства на участников регулируемых общественных отношений, а также желание и волеизъявления государства в развитии этой комплексной отрасли права.

Ключевые слова: национальное право, отрасли права, миграционное право, методы правового регулирования.

Suprunovsky A. The concept and features of the migration law of Ukraine

Summary. The migration law of Ukraine has all the stable features which characterize it as an independent branch of law in the system of national Ukrainian law as it concerns state and social interests. It is the separate subject of regulation and the totality of the state's own legal means to affect to the participants of the regulated social relations and the wish and will of the State in the development of this complex branch of law.

Key words: national law, branches of law, migration law, methods of the legal regulation.

УДК 657.6 (100)

Голоядова Т. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та державного управління
Міжнародного гуманітарного університету

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ США, ФРАНЦІЇ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, НІМЕЧЧИНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто питання вивчення зарубіжного досвіду фінансового контролю та запозичення певних напрацювань у цій галузі з метою підвищення ефективності та дієвості національної системи фінансового контролю. Розглянуто найбільш перспективні напрями вдосконалення системи фінансового контролю в Україні з погляду світового досвіду.

Ключові слова: фінансовий контроль, міжнародний досвід, зарубіжний досвід, система фінансового контролю.

Постановка проблеми. В різних країнах Європи системи державного внутрішнього фінансового контролю мають певні відмінності, але функціонують за єдиними підходами і ґрунтуються на певних вимогах до управління державними фінансами, а також базових документах міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів.

Ринкові умови не відміняють необхідності систематичного контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, вжиття відповідних заходів для попередження ліквідації недоліків і порушень законодавства. Тому міжнародний досвід організації фінансового контролю є вкрай важливим і корисним для України.

Мета статті – дослідження міжнародного досвіду організації державного фінансового контролю для удосконалення фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історія державного управління засвідчила тенденцію до зменшення його органів за посилення вимог до його відповідальності та прозорості діяльності. Відповідно до статті 1 Лімської декларації керівних принципів фінансового контролю, яка була прийнята Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) в м. Ліма у 1977 р., організація контролю є обов'язковим елементом управління державними фінансовими ресурсами, оскільки воно тягне за собою відповідальність перед суспільством. На думку А. І. Мярковського ефективність антикризового управління державними фінансами великою мірою залежить від методики прийняття управлінських рішень, яка має ґрунтуватися на науковому аналізі всіх впливових факторів і прогнозуванні тенденцій, оперативності й гнучкості управління; першочерговим завданням мінімізації ризиків є розроблення механізмів фінансового регулювання та контролю [1, с. 8-9].

INTOSAI є міжнародною професійною організацією, що об'єднує вищі органи фінансового контролю країн, які є членами ООН. Основним завданням INTOSAI є надання аудиторам і ревізорам усього світу можливості обміну інформацією щодо сучасних напрацювань у сфері контролю та застосування професійних стандартів і найкращих методологій. Наразі до складу INTOSAI входять вищі контрольні органи 189 країн світу, що є асоційованими членами організації [2, с. 52]. Повноправним членом INTOSAI з 1998 року є Рахункова палата України, яка і представляє українську державу в організації.

Лімська декларація передбачає зовнішній і внутрішній контроль, а також контроль законності, контроль правильності та контроль ефективності фінансового управління, бухгалтерського обліку та звітності. Також декларація передбачає незалежність вищих органів контролю і працівників контрольних органів, фінансову незалежність вищих контрольних органів, їх відносини з парламентом, урядом і адміністрацією. Міжнародний обмін досвідом, ідеями в межах Міжнародної організації вищих контрольних органів є ефективним засобом допомоги вищому контрольному органу у виконанні покладених на нього завдань.

Фінансовий контроль у зарубіжних країнах підрозділяється на парламентський, адміністративний, судовий, банківський і наднаціональний. Наднаціональний фінансовий контроль в Європейському Союзі здійснюється Європейською Рахунковою палатою, Європейським парламентом і Європейським центральним банком. Європейська Рахункова палата складається з 28 членів, кожен з яких представляє країну-члена ЄС. Договір про Європейське Співтовариство у сфері банківського контролю основну роль відводить Європейській системі центральних банків і Європейському центральному банку. Головною метою Європейської системи центральних банків є підтримка стабільності цін.

Важливе значення у системі фінансового контролю у розвинених країнах належить спеціальним органам фінансового контролю. До вищих контрольних органів у галузі державного фінансового контролю належать: Головне контрольне управління у США, Національне контрольно-ревізійне управління у Великобританії, Управління Генерального аудитора в Канаді, Федеральна рахункова палата в Німеччині, Рахункова палата у Франції та ін.

Функціями Головного контрольно-ревізійного управління є тлумачення фінансових нормативних актів, контроль за законністю та ефективністю операцій, які здійснюються урядовими відомствами, надання допомоги Конгресу США, його комітетам і конгресменам, контроль за виконанням окремих платіжних операцій. Діяльність контрольного управління полягає у здійсненні щорічних перевірок стану фінансів федеральних відомств та складанні документів і рекомендацій Президенту і Конгресу США на основі проведення перевірок [3, с. 126].

Рахункова палата Франції контролює фінансову діяльність адміністративних інститутів, виявляє їх помилки і прорахунки, що завдають шкоди державним фінансам. Вона перевіряє як саме використовуються кредити, фонди і цінності, управління якими доручено державним службам та іншим офіційним юридичним особам.

Органами державного фінансового контролю у Франції є також Генеральна інспекція фінансів і Генеральна інспекція адміністрації. Генеральна інспекція фінансів контролює діяльність усіх призначених державою бухгалтерів та адміністративної бухгалтерії вторинних розпорядників кредитів, державних підприємств, а також тих недержавних органів і підприємств, що перебувають під фінансовим контролем держави.

У Німеччині одним із основних органів державного фінансового контролю є Федеральна рахункова палата. Її правовий статус закріплено в Основному законі країни. Федеральна рахункова палата контролює бюджетне фінансування та управління економікою федерації. Здійснюючи ревізію правильності ведення рахунків, федеральна рахункова палата слідкує за дотриманням законів, бюджету й адміністративних приписів [4, с. 8-10].

В Японії таку функцію виконує Управління адміністративного контролю при Канцелярії прем'єр-міністра. Завданням його є підготовка пропозицій щодо удосконалення системи і структури державного управління, боротьба з корупцією.

В Великобританії завдання із зовнішнього аудиту на доручення парламенту виконує Національний аудиторський офіс (НАО). Його основними функціями є проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності. Фінансовий аудит полягає в наданні підтвердження парламенту, що схвалені ним витрати належним чином відображені у звітності. У Великобританії є й інші органи зовнішнього аудиту, котрі вповноважені здійснювати фінансовий контроль органів місцевого самоврядування в Англії та автономних адміністраціях Уельсу, Шотландії й Північної Ірландії.

НАО – це незалежна організація, котру очолює Генеральний аудитор, який призначається на посаду Палатою громад строком на 10 років без права переобрання шляхом процедури відкритого відбору та співбесіди, котра проводиться урядом разом із основними опозиційними партіями. Генеральний аудитор має юридичний імунітет від притягнення до суду на час подання ним аудиторського звіту та широкий спектр повноважень.

Відповідно до закону Генеральний аудитор повинен проводити аудит фінансових звітів усіх центральних урядових департаментів, агентств та інших державних органів і щорічно звітувати перед парламентом про результати. Сукупні доходи й витрати державних органів, котрі щороку перевіряє НАО, сягають близько 1 трлн ф. ст. Для державних органів Великобританії фінансовий рік закінчується 31 березня. Кожен такий орган повинен публікувати річний звіт і звітність. Перевірені звіти разом із висновком Генерального аудитора включаються до річного звіту та звітності, що подаються до парламенту й того ж дня публікуються на веб-сайтах цих органів.

При проведенні фінансового аудиту НАО дотримується міжнародних стандартів аудиту для приватного сектору, котрі відповідають Міжнародним стандартам аудиту для вищих органів фінансового контролю. Такий аудит проводиться з метою поліпшення якості державних послуг. Під час нещодавно проведених аудиту відповідності вартості витраченим коштам перевірялися продаж урядом поштової служби Великобританії, управління податковими пільгами та закупівля великого військового обладнання.

Генеральний аудитор і НАО є повністю незалежними, й це виправдовує вимоги щодо їх підзвітності, забезпечує їх функціональну незалежність та відповідальність. У парламенті Великобританії створено Комісію з питань державних рахунків (TPAC) для ретельного вивчення й затвердження бюджету НАО [2, с. 53].

Так склалося історично, що Рахункова палата України (РП) не мала необхідної юридичної незалежності та змоги проводити щорічні високоякісні, ризико-орієнтовані фінансові аудити всіх основних державних органів у повній відповідності з вимогами міжнародних стандартів [5]. РП не могла надавати чіткі рекомендації щодо поліпшення фінансового управління державного сектору [6]. В Україні не вдалося законодавчо затвердити збалансовану схему розмежування контрольних повноважень, яка давала б змогу знаходити оптимальне співвідношення централізації та децентралізації контрольних повноважень на рівні виконавчої влади [7, с. 56]. Конституційні норми України, у тому числі ст. 98 щодо здійснення незалежного контролю з боку Рахункової палати від імені законодавчої влади, мають загальний характер та не гарантують реалізації оптимальної моделі й розмежування повноважень (як реагування на контроль), визначення управління як об'єкта оцінки ефективності (об'єкта контролю).

На законодавчому рівні були внесені зміни до ст. 113 Бюджетного кодексу України та закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [8] новими повноваженнями органів державного фінансового контролю: контроль за достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників. Також були розширені права Державної фінансової інспекції [9]:

– одержання від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їх посадових осіб, фізичних осіб-підприємців інформації, документів і матеріалів;

– проведення на підприємствах, в установах та організаціях зустрічних звірок з метою документального та фактичного підтвердження виду, обсягу і якості операцій та розрахунків для з'ясування їх реальності та повноти відображення в обліку підприємства, установи та організації, що контролюється.

Ст. 110 Бюджетного кодексу України до повноважень Рахункової палати віднесено здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету, в т. ч. на обслуговування й погашення державного боргу. Разом із тим, згідно зі ст. 113 Бюджетного кодексу в Україні до повноважень органу державного фінансового контролю, яким є Державна фінансова інспекція України, віднесено здійснення контролю за: цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита); цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудита у розпорядників бюджетних коштів [10].

Суб'єктами державного фінансового контролю є Державна фінансова інспекція України і міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів, державні і комунальні підприємства, установи та організації; акціонерні холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статут-

ному капіталі яких частка державної або комунальної власності перевищує 50%; державні цільові фонди, інші підприємства, установи та організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії [11].

Згідно Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2017 року на Держфінінспекцію України покладено відповідальність за реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю [12]. Визначено поняття державного внутрішнього фінансового контролю як сукупність контрольно-аналітичних заходів, спрямованих на забезпечення належного (законного, економічного, ефективного, результативного та прозорого) управління державними фінансами, які реалізуються у рамках внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту, інспектування.

Таким чином в основу концепції закладено зміну пріоритетів, а саме: перехід від інспектування із застосуванням санкцій за допущені правопорушення до внутрішнього контролю, спрямованого на запобігання правопорушенням і надання внутрішніми аудиторами незалежних та об'єктивних рекомендацій із підвищення ефективності управління державними фінансами.

Висновки. Незважаючи на існування в Україні таких інституцій, як Рахункова палата та Державна фінансова інспекція України, негативна тенденція неефективного використання коштів державного бюджету зберігається. Наведені факти свідчать про дублювання повноважень на всіх рівнях управління, фінансового забезпечення і відповідальності за досягнення однакових цілей при різних критеріях й різних отриманих результатах контрольних заходів по однакових об'єктах контролю. Контрольні функція сучасного управління повинна бути спрямована на оцінку не лише законного витрачення бюджетних коштів та інших державних ресурсів, а й на досягнення конкретних результатів із метою поліпшення якості життя громадян. Отже, вивчення світового досвіду організації фінансового контролю є важливим в контексті подальшого удосконалення законодавства про вищі органи фінансового контролю, а також є свідченням необхідності впровадження ефективного фінансового контролю в Україні.

Література:

1. Мярковський А. І. Антикризове управління державними фінансами: питання стратегії та ефективних рішень / А. І. Мярковський // Фінанси України. – 2012. – № 12 (205). – С. 7-23.
2. Деяк Я. Міжнародний і зарубіжний досвід організації державного фінансового контролю / Я. Деяк // Фінансовий контроль. – 2014. – № 11. – С. 52-57.
3. Шафритц Дж. Классики теории государственного управления: американская школа / Дж. Шафритц, А. Хайд; Москов. гос. ун-т. – М., 2003. – 800 с.
4. Геєць В. М. Про єдність і суперечності у розвитку суспільства, держави та економіки / В. М. Геєць // Фінанси України. – 2012. – № 10. – С. 4-23.
5. Про Рахункову палату: закон України віл 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315/96-Вр.
6. Звіти Рахункової палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ac-rada.gov.ua/control/main/uk/ publish/category/32828.
7. Бровкина Н. Д. Основы финансового контроля: [учеб. пособ.] / Н. Д. Бровкина; под ред. М. В. Мельник. – М. : Магистр, 2011. – 384 с.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: закон України від 26.01.1993 № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.
9. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakonl.rada.gov.ua/laws/5how/774-2013-р.
10. Бюджетний кодекс України: Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
11. Результати діяльності органів Держфінінспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/category.
12. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року: Розпорядження, Концепція від 24.05.2005 № 158-р // Розпорядженням КМ № 1601-р (1601-2009-р) від 23.12.2009.

Голоядова Т. А. Международный опыт высших органов государственного финансового контроля США, Франции, Великобритании, Германии и перспективы развития государственного финансового контроля в Украине

Аннотация. Рассмотрен вопрос изучения зарубежного опыта финансового контроля и заимствований определенных наработок в этой отрасли с целью повышения эффективности и действенности национальной системы финансового контроля. Рассмотрены наиболее перспективные направления усовершенствования системы финансового контроля в Украине с точки зрения мирового опыта.

Ключевые слова: финансовый контроль, международный опыт, зарубежный опыт, система финансового контроля.

Goloyadova T. International experience of the Supreme bodies of state financial control in the USA, France, UK, Germany and prospects of development of the state financial control in Ukraine

Summary. The article is devoted to consideration of question of studying foreign experience of financial control and borrowing certain works in this industry with the purpose of increase of the efficiency and effectiveness of the national financial checking system. The most prospective lines of perfection of the financial checking system are considered in Ukraine from the point of view of world experience.

Key words: financial control, international experience, international experience, financial control system.

УДК 342.9

Прокопенко О. Ю.,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника з навчально-методичної роботи
Навчально-наукового інституту підготовки фахівців
для підрозділів кримінальної міліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

Анотація. У статті досліджено етимологію поняття «функція». Проаналізовано бачення сутності вказаного терміну деякими науковцями. Надано авторське визначення поняттю «функції органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні». Акцентовано увагу на відсутності законодавчого закріплення поняття «функції органів внутрішніх справ». Визначено коло основних функцій органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

Ключові слова: функції, органи внутрішніх справ України, забезпечення правопорядку, адміністративна функція, профілактична функція, оперативно-розшукова функція, кримінальна процесуальна функція, виконавча функція, охоронна функція.

Постановка проблеми. Виконання завдань органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні стає можливим унаслідок законодавчого закріплення відповідного обсягу функцій таких органів. Із цього приводу в науково-правових колах цілком слушно зауважують, що завдання являють собою те, що вимагає вирішення, у свою чергу функція – засіб його реалізації, це вид діяльності, спрямований на вирішення завдання [1, с. 72].

Органи внутрішніх справ як орган виконавчої влади в Україні та їх функції стали предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, З.С. Галаван, А.П. Гель, С.С. Гнатюк, М.С. Городецька, С.М. Гусаров, О.О. Джураєва, М.М. Добкін, О.Ю. Дрозд, Д.Г. Заброда, К.В. Коваленко, А.Т. Комзюк, С.П. Кондракова, А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков, Ю.Ф. Кравченко, І.О. Луговий, В.А. Малахов, В.Я. Малиновський, О.В. Марцеляк, Ю.С. Назар, В.М. Плішкін, Г.О. Пономаренко, О.В. Сапрун, Г.С. Семаков, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, А.В. Форостяний, А.О. Церковна, Н.О. Цюприк та інші. У цьому контексті слід зазначити, що поняття «функція», хоча й дуже часто використовується як у працях вчених-правознавців, так і в текстах законів і підзаконних нормативно-правових актах, свого єдиного сприйняття й досі не отримало.

Крім того, необхідність уточнення функцій органів внутрішніх справ України як суб'єкта забезпечення правопорядку окреслює актуальність та одночасно **мету** наукового пошуку.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на досліджувану тематику для нас найбільший інтерес має сприйняття поняття «функція» з точки зору юридичної науки. Так, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії під поняттям «функція» розуміє основні напрями або види діяльності чого-, кого-небудь, які виражають суть і призначення, роль і місце в певній системі чогось, когось [2, с. 313].

О.Ф. Скакун, розкриваючи юридичну природу функцій держави, під останніми розуміє головні напрями діяльності держави, що зумовлені цілями та завданнями, а також конкретизують її сутність. При цьому вчений звертає увагу на той факт, що функції держави відображають динамічну сторону державного буття [3, с. 74].

В.Я. Малиновський під функціями державного управління розуміє складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління. При цьому вчений зауважує, що функції державного управління мають такі основні ознаки:

– обумовлені цілями (завданнями) управління;

– мають об'єктивний характер;

– є складовими змісту державно-управлінської діяльності;

– є відносно самостійними та однорідними;

– безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади;

– реалізуються в процесі державно-управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта);

– спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління [4, с. 202].

У своєму дослідженні, що присвячено функціям сучасної держави, О.О. Джураєва виділяє основні та неосновні (додаткові) функції. Так, під основними функціями вчений розуміє найбільш загальні та найбільш важливі комплексні напрями діяльності держави щодо здійснення стратегічних задач і цілей, які стоять перед державою в конкретний історичний період. До них належать функції оборони країни, охорони правопорядку, охорони прав і свобод громадян. Натомість неосновні (додаткові) функції, будучи складеними структурними частинами основних функцій, являють собою напрям діяльності держав щодо виконання її задач у конкретній, більш вузькій сфері громадського життя [5, с. 123–124].

Крім того, у науково-правових колах існує найпоширеніший підхід, що виділяє такі види функцій державного управління:

– загальні або основні (адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні);

– спеціальні або спеціалізовані (стратегічне планування, ухвалення управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль);

– допоміжні або обслуговуючи (управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство та документування, зв'язки з громадськістю) [6, с. 80].

Отже, у більшості випадків у науково-правових колах функції розглядають як напрями діяльності, що визначені завданнями та цілями відповідного суб'єкта правовідносин. Зазначене вище дає можливість надати авторське визначення поняттю «функції органів внутрішніх справ України як суб'єктів

забезпечення правопорядку в регіоні» як визначені на нормативно-правовому рівні напрями діяльності органів внутрішніх справ України, що зумовлені метою та завданнями із забезпечення правопорядку в регіоні.

Варто зазначити, що поняття «функції органів внутрішніх справ» так і не отримало свого законодавчого закріплення. Водночас законодавство, що регламентує діяльність органів внутрішніх справ України, у тому числі як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, доволі часто оперує терміном «функції». Зокрема, згідно зі ст. 7 Закону України «Про міліцію» міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції [7]. Проаналізуємо кожну із зазначених функцій.

1) Адміністративна функція. Сутність цієї функції полягає в здійсненні органами внутрішніх справ, у тому числі як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, виконавчо-розпорядчої діяльності її апаратів, служб і підрозділів щодо організації та практичного здійснення охорони громадського порядку й громадської безпеки в межах наданих їм повноважень, на основі та для виконання законів й інших нормативних актів. У своєму дослідженні, що присвячено профілактичній функції міліції як органу дізнання, А.В. Форостяний цілком слушно зауважує стосовно того, що, керуючись адміністративним законодавством, працівники вступають в адміністративно-правові відносини з підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими особами та громадянами [8, с. 33]. Прикладом реалізації наведеної функції може слугувати те, що згідно з Положенням «Про Міністерство внутрішніх справ України» Міністерство внутрішніх справ України відповідно до покладених на нього завдань здійснює таку діяльність:

– розробляє проекти державних програм з охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю, безпеки дорожнього руху та з питань охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також із питань міграції;

– організовує діяльність територіальних органів в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів), окремих підрозділів міліції (далі – органи внутрішніх справ);

– у межах повноважень, передбачених законом, надає соціальну та правову допомогу громадянам, сприяє державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків тощо.

2) Профілактична функція. Термін «профілактика» в буквальному значені можна розуміти як сукупність заходів, здійснення яких направлено на запобігання виникненню та поширенню певних негативних явищ. При цьому вчені звертають увагу на те, що в юридичній літературі поряд із терміном «профілактика злочинності» використовуються терміни «запобігання злочинності», «попередження злочинності» та деякі інші. Розрізняють загальносоціальну та спеціально-кримінологічну профілактику злочинності. До першої віднесено насамперед заходи антикримінальної спрямованості, які сприяють структурній перебудові та реформуванню економіки, реалізації науково-обґрунтованої соціально-економічної політики, розвитку та вдосконаленню нових суспільних відносин і ринкової інфраструктури. Це можуть бути заходи економічного, політичного, психологічного, виховного та організаційно-правового характеру. Спеціально-кримінологічна профілактика складається із цілеспрямованого впливу на криміногенні фактори та виправлення осіб, схильних до вчинення злочинів [9, с. 742]. Таким чином, переоцінити значення профілактичної функції дуже складно, оскільки під час її реалізації діяльність органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні направлена на недопущення та попередження вчинення злочинів та адміністративних правопорушень. У рамках виконання цієї функції органи внутрішніх справ повинні з'ясувати причини й умови, що сприяють вчиненню протиправних, суспільно небезпечних або шкідливих діянь і вжити відповідні заходи щодо їх усунення. Зокрема, у межах здійснення профілактичної функції орган внутрішніх справ як суб'єкт забезпечення правопорядку в регіоні виконує такі завдання:

– організовує здійснення органами внутрішніх справ заходів із запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень;

– вживає заходів до виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечує здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ;

– у межах повноважень, передбачених законом, бере участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо;

3) Оперативно-розшукова функція. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. При цьому в ст. 5 (підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність) наведеного нормативно-правового акта встановлено, що оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України (кримінальною, транспортною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділами внутрішньої безпеки, судовою міліцією) [1010]. Проявом оперативно-розшукової функції в діяльності органу внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні може слугувати те, що цей орган виконує такі функції:

– у межах повноважень, передбачених законом, організовує та провадить оперативно-розшукову діяльність;

– організовує та проводить розшук громадян у випадках, передбачених законами та міжнародними договорами;

– забезпечує в установленому порядку участь спеціалістів Експертної служби МВС в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях [11];

4) Кримінальна процесуальна функція. Правовою засадою здійснення зазначеної вище функції насамперед виступає Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року, відповідно до ст. 2 якого завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу та щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [12]. У своєму дослідженні, присвяченому кримінально-процесуальній компетенції слідчого органів внутрішніх справ, М.С. Горецька дійшла висновку щодо того, що кримінально-процесуальна функція – це головний на-

прям діяльності та наслідки, у результаті досягнення яких діяльність є завершеною. Кримінально-процесуальна функція ґрунтується на інтересі, який переслідується в кримінально-правовому конфлікті [13, с. 78–79]. Зокрема, панує думка, що зазначена функція передбачає вирішення заяв і повідомлень про злочини, провадження дізнання в кримінальних справах про злочини, розслідування яких віднесено до компетенції органів внутрішніх справ, здійснення провадження за протокольною формою підготовки матеріалів, виконання доручень, участь спеціалістів під час проведення слідчих дій, виконання постанов слідчого, прокурора та суду [8, с. 34]. Проте зазначене частково втратило актуальність. Пояснюється це прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України, положення якого в значній мірі змінили процедуру кримінального провадження. Зокрема, відсутня стадія, а значить і поняття «порушення кримінальної справи» не має такої форми кримінального провадження, як протокольна форма підготовки матеріалів, змінилася сутність і зміст дізнання, розширено перелік кримінальних процесуальних засобів провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень. Тому з урахуванням вказаного вважаємо, що кримінальна процесуальна функція передбачає своєчасний початок і неупереджене провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень, застосування засобів забезпечення кримінального провадження, організацію та реалізацію взаємодії слідчого з оперативними працівниками, обізнаними особами, прокурором тощо, належне тактико-технічне забезпечення проведення гласних і негласних слідчих (розшукових) дій тощо. Проявом кримінально-процесуальної функції в діяльності органу внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку є те, що він у межах своїх повноважень виконує такі завдання:

– приймає заяви, повідомлення про правопорушення, що вчинені або готуються до вчинення, а також про інші події, пов'язані із правопорушеннями, від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;

– забезпечує безпеку осіб, що беруть участь у кримінальному провадженні [11];

5) Виконавча функція. У зв'язку із тим, що органи внутрішніх справ є органами виконавчої влади, основним їх призначенням є організація виконання актів, прийнятих уповноваженими органами. Тому виконавча функція є парадигмою їхнього функціонування [4, с. 158]. Водночас виконавча функція органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні внаслідок специфіки виконуваних нами завдань має й свої особливості та полягає в тому, що ці органи здійснюють такі завдання:

– вживають заходів до організації конвоювання, охорони та у випадках, визначених законом, утримання осіб, затриманих у зв'язку з вчиненням злочину, узятих під варту, а також обвинувачених і засуджених на вимогу судових органів;

– організовують проведення судової експертизи в кримінальному та виконавчому провадженнях, адміністративних, цивільних та господарських справах, справах про адміністративні правопорушення, а також експертних досліджень у позасудовому провадженні за матеріалами оперативно-розшукової діяльності та інших процесуальних дій;

– у випадках, передбачених законом, приймають рішення про накладення адміністративних стягнень та забезпечують їх виконання тощо;

6) Охоронна функція. У значенні сучасної української мови термін «охорона» тлумачать як дію зі значенням «охороняти», тобто оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху тощо; стояти на варті біля кого-, чого-небудь; вартувати, стерегти; забезпечувати, гарантувати недоторканість кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди й таке інше; захищати від чого-небудь [1414, с. 870]. Важливою особливістю здійснення охоронної функції органами внутрішніх справ як суб'єктами забезпечення правопорядку в регіоні є те, що така функція реалізовується на договірних засадах. При цьому організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання охоронних послуг з охорони власності та громадян визначені в положеннях Закону України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 року. Зокрема, у ст. 1 зазначеного нормативно-правового акта встановлено, що охоронна діяльність являє собою надання послуг з охорони власності та громадян. Крім того зазначено, що суб'єкт охоронної діяльності надає послуги з охорони на підставі договору, укладеного із замовником у письмовій формі відповідно до законодавства. У договорах про надання послуг з охорони майна та фізичних осіб відповідно до положень Цивільного кодексу України визначаються умови відшкодування суб'єктом охоронної діяльності шкоди, заподіяної через неналежне виконання ним своїх зобов'язань. Замовник послуг з охорони майна зобов'язаний надати суб'єкту охоронної діяльності для ознайомлення оригінали документів або завірені в установленому порядку їх копії, що підтверджують його право володіння чи користування майном на законних підставах, охорона якого є предметом договору, а також правомірність знаходження такого майна, транспортного засобу чи особи у визначеному місці охорони [15]. Також у встановлених законодавством випадках органи внутрішніх справ здійснюють заходи з державної охорони органів державної влади та посадових осіб. При цьому, згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року, державна охорона органів державної влади України та посадових осіб – це система організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених законодавством [1616]. З аналізу положень чинного національного законодавства, що регулює діяльність органів внутрішніх справ України, у тому числі як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, можна визначити такі охоронні функції цих органів:

– беруть участь у межах повноважень, передбачених законом, у здійсненні державної охорони органів державної влади та посадових осіб;

– організовують на договірних засадах охорону власності, фізичних осіб, а також забезпечують охорону громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру за кошти осіб, які їх проводять;

– забезпечують охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, об'єктів на комунікаціях, об'єктів, які підлягають обов'язковій охороні органами внутрішніх справ, і спеціальних вантажів; дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій на території України [11].

Висновки. Таким чином, з огляду на зазначені положення можна визначити функції органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні як комплекс закріплених на нормативно-правовому рівні адміністративних, профілак-

тичних, оперативно-розшукових, кримінальних процесуальних, виконавчих та охоронних напрямів діяльності цих органів, виконання яких зумовлено метою та завданнями із забезпечення правопорядку в регіоні.

Література:

1. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.02. / О.В. Марцеляк. – Х., 2004. – 441 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2004– . – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 768 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : [підручник] / О.Ф. Скакун. – видання 2-е, перероблене і доповнене. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] – вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
5. Джураєва О.О. Функції сучасної держави : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. / О.О. Джураєва. – О., 2006. – 190 с.
6. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : [монографія] / М.М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2012. – 567 с.
7. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Форостяний А.В. Профілактична функція міліції як органу дізнання : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / А.В. Форостяний. – К., 2010. – 218 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
10. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
11. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651- VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
13. Городецька М.С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / М.С. Городецька. – Дніпропетровськ, 2010. – 271 с.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
15. Про охоронну діяльність : Закон України № 4616-VI від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 2. – Ст. 8.
16. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160–98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

Прокопенко А. Ю. Функции органов внутренних дел Украины как субъекта обеспечения правопорядка в регионе

Аннотация. В статье исследована этимология понятия «функция». Проанализировано видение сущности указанного термина некоторыми учеными. Предоставлено авторское определение понятия «функции органов внутренних дел Украины как субъектов обеспечения правопорядка в регионе». Акцентировано внимание на отсутствии законодательного закрепления понятия «функции органов внутренних дел». Определен круг основных функций органов внутренних дел Украины как субъектов обеспечения правопорядка в регионе.

Ключевые слова: функции, органы внутренних дел Украины, обеспечение правопорядка, административная функция, профилактическая функция, оперативно-розыскная функция, уголовная процессуальная функция, исполнительная функция, охранная функция.

Prokopenko O. Functions of Internal Affairs of Ukraine as a subject of law and order in the region

Summary. This article explores the etymology of the concept of "function". Analyzed vision essence this period a number of researchers. Courtesy of the author's definition of "function of Internal Affairs of Ukraine as subjects of law and order in the region". Attention is focused on the lack of legislative consolidation of "functions of the Interior". The circle of the main functions of Internal Affairs of Ukraine as subjects of law and order in the region.

Key words: functions, the Internal Affairs of Ukraine, law enforcement, administrative function, preventive function, tracking function, criminal procedural function, executive function, the security function.

УДК 342.1

Сербин Р. А.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПРИРОДА ПРИНЦИПІВ БЛАГОДІЙНИЦТВА В УКРАЇНІ

Анотація. У статті з'ясовано природу принципів благодійництва в Україні, а також здійснено його ґрунтовну характеристику та класифікацію. Автором виокремлено та об'єднано принципи благодійництва в такі групи: загальні, спеціальні та інституційні.

Ключові слова: благодійництво, благодійна діяльність, загальні принципи, спеціальні принципи, інституційні принципи.

Постановка проблеми. Формування громадянського суспільства в Україні супроводжується підвищенням суспільної активності. Держава, намагаючись розв'язувати соціальні проблеми, нині постала перед необхідністю залучення до цього процесу недержавних організацій, зокрема благодійних. Відхід від державної монополії у виробництві, торгівлі, фінансовій сфері сприяв розвитку благодійного руху в соціальній сфері.

Необхідно відзначити, що аналіз проблем благодійництва розгляди такі наковці-філософи та мислителі, як Б. Мандевіль, Г.В.Ф. Гегель, К. Маркс, Ф. Енгельс, П. Лафарг, Дж. Мілль, Г. Форд, В. Франклін, які аналізували різні аспекти благодійницької діяльності та з'ясовували її особливості. Водночас особливості благодійництва й благодійну діяльність досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, О. Алексєєва, Б. Бромлей, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Колісник, Т. Літвінова, Д. Страховський, О. Стрельченко, Ф. Ступак, Г. Ульгорн, В. Чепурнов та інші. Проте зазначена тематика є настільки актуальною, що спонукає до подальшого її ґрунтовного дослідження.

Метою статті є з'ясування природи благодійництва в Україні та формулювання класифікаційних груп благодійної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для більш детального вивчення змісту та особливостей благодійництва в Україні, на наш погляд, необхідно звернутися до детального розгляду основних закономірностей та основоположних ідей, які складають підґрунтя благодійницької діяльності. З метою правильного наукового підходу до вирішення поставленого завдання ми маємо звернутися до теорії принципів та їх класифікації, що дасть нам можливість навести визначення «принципу благодійницької діяльності» та на підставі певного критерію виокремити групи принципів благодійницької діяльності.

Питання принципів завжди посідало в праві непересічне місце. «Принцип» походить від латинського «principium», що означає начало, основа у філософії, те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань, із збереженням первинного відтінку: перший, основний, вихідний [1, с. 214].

У філософському значенні термін «принцип» є теоретичне узагальнення найбільш типового, що констатує і виражає закономірність, покладену в основу пізнання взагалі або в основу якої-небудь галузі знання [2, с. 529].

Є. Губський вирізняє два аспекти терміна «принцип»: у суб'єктивному розумінні – як основоположне положення, передумова, а в об'єктивному розумінні – як вихідний пункт, першооснова [3, с. 363].

Так, А. Колодій із точки зору гносеології наголошує на тому, що категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Поняття «принцип» співвідноситься з категорією «ідея» у тому випадку, коли під останньою філософи розуміють внутрішню логіку, закон існування об'єкта, те, що складає його внутрішню сутність [4, с. 16–17].

Значення слова «принцип» у сучасних українських тлумачних словниках подається як особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства тощо [5, с. 941].

Категорія «принцип» у згаданих значеннях застосовується щодо різноманітних соціальних явищ: права, економіки, політики, моралі тощо. Поняття «принцип» прийнятне лише до тих категорій, які можуть бути названі визначальними, основоположними, оскільки принцип є узагальненим виразом суті відповідного явища, що відображає об'єктивно існуючу реальність і закономірності, які в ньому діють.

Зокрема, В. Кудрявцев вважає, що юридичні принципи – це основні ідеї, що виражають сутність історичного типу права [6, с. 5].

Так, Е. Лукашова стверджує, що принципи – категорія об'єктивна [7, с. 21–22].

Розвиваючи останнє положення, важливо торкнутися такого теоретичного аспекту цієї проблематики, як питання існування системи правових принципів, і вже у зв'язку із системою принципів – місця в їх системі принципів права.

Для з'ясування сутності благодійництва слід з'ясувати сутність принципів діяльності, оскільки благодійність визнається як вид діяльності.

Так, А. Денисов наголошує, що принципи діяльності являють собою правові ідеї, які пронизують усе право в цілому чи окремі групи правових норм, інститутів чи галузей права [8, с. 95]. Це ті ідеї, які надають праву єдність змісту.

В. Манохін вважає, що принципи діяльності є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, тобто виконує функцію загального закріплення суспільних відносин, що й дає можливість розглянути їх із позиції певних ідей, керівних основ [9, с. 21].

В. Семенов вважає, що принципи діяльності прийнято визначати як основоположні начала, що обумовлені тією роллю, яку вони відіграють в існуванні та розвитку права. Фактично принципи діяльності визначають самостійність тієї чи іншої роботи, тобто висловлюють сутність конкретної поведінки. На їх базі відбувається побудова всіх інших норм, інститутів, які не можуть суперечити принципам. Цілком правильно науковець називає принципи якісними особливостями, соціально-юридичною спрямованістю тієї чи іншої діяльності [10, с. 23].

А. Васильев визначає принципи діяльності як основні положення, які виражають сутність відповідної галузі права [11, с. 12].

Б. Бабій, В. Корецький та В. Цвєтков під принципами діяльності розуміють основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, основні правила, які визначають природу, соціальну сутність цієї діяльності, її спрямованість [12, с. 616–617].

С. Гусарєв підтримує точку зору, згідно з якою основними принципами діяльності є основні засади, вихідні положення, які відображають сутнісні властивості будь-якої діяльності [13, с. 26].

Досліджуючи викладене, вважаємо, що принципи діяльності – це керівні, провідні основи, ідеї, що відображають закономірності розвитку тієї чи іншої діяльності, яка характеризує природу та сутність відповідної діяльності та визначає її направленість.

Враховуючи значну кількість принципів діяльності, різні вчені висувають пропозиції щодо їх класифікації. Так, Г. Борисов, виділяє такі групи принципів діяльності: загальнополітичні, правові, принципи побудови та діяльності різного роду суб'єктів [14, с. 10].

С. Алексєєв здійснює поділ принципів діяльності на соціально-економічні, соціально-політичні, інші загальносоціальні, а також спеціально-юридичні [15, с. 262–263.].

Слід відзначити, що саме зазначена класифікація принципів діяльності містить принципи утворення та діяльності різного роду суб'єктів.

Вважаємо за доцільне навести класифікацію Е. Скурко, який правові принципи в залежності від компонентів правової системи класифікував таким чином: 1) у статиці правової системи: принципи права (у прив'язці до нормативного компоненту правової системи; принципи організації, функціонування та взаємодії органів влади (у прив'язці до організаційного компоненту правової системи); принципи правової сфери (у прив'язці до ідеологічного компонента); б) у динаміці правової системи: принципи правотворчості, принципи правореалізації [16, с. 59].

З метою поглибленого дослідження, встановлення місця принципів благодійницької діяльності серед правових принципів та запропонування власної класифікації цього явища, на нашу думку, буде доцільно звернутися до класифікації саме принципів права.

Так, на думку російського вченого М. Марченко принципи права *залежно від сфери дії (сфери поширення) поділяються на* загально-правові, міжгалузеві, галузеві принципи інститутів права [17, с. 23–24].

Залежно від типу права принципи права поділяються на властиві рабовласницькому праву; властиві феодальному праву; властиві капіталістичному праву; властиві соціалістичному праву; властиві праву, перехідному від одного типу права до іншого [Ошибка! Закладка не определена., с. 23–24].

Залежно від характеру принципи права поділяються на соціально-економічні, політичні, ідеологічні, етичні, релігійні, спеціально-юридичні (принцип законності, рівності, справедливості тощо) [18].

В. Карташов вважає, що *залежно від способів їхнього зовнішнього вираження* в тих чи інших формально-юридичних джерелах виділяють принципи права, закріплені в міжнародних нормативно-правових актах і договорах, конституціях, конституційних законах, звичайних законах, підзаконних актах [19, с. 230].

На наш погляд, *під принципами слід розуміти основні ідеї, вихідні положення, які виражають головні вимоги щодо чинної системи соціально-правових норм.*

Водночас *принципами благодійництва є основні ідеї, вихідні положення та закономірності, які виражають головні вимоги, що закладені в основу цього виду діяльності і визначають підґрунтя надання чи здійснення безкорисливих,безоплатних та соціально-спрямованих послуг благодійниками або благодійними організаціями.*

Принципи благодійництва мають розгалужену систему, засновану на юридичних властивостях правових актів, якими вони закріплені. Узагальнення правових принципів цієї сфери за класифікаційними групами дає можливість впорядкувати їх. Водночас існуюча теоретична основа класифікації принципів не має ідентичності поглядів, саме тому набуває ознак розрізненості на невизначеності.

При цьому, узявши до уваги наведений теоретичний поділ принципів права, слід сказати, що сфера благодійницької діяльності базується на відповідних принципах, основоположними з яких є конституційні, водночас існують й інші принципи благодійницької діяльності, які визначають її спрямованість та наповнюють адміністративно-правовий статус як благодійників, так і благодійних організацій.

Розкриваючи питання принципів благодійництва, ми будемо відштовхуватися від того, що принципи досліджуваної сфери поділяються на такі: а) ті, що визначені в міжнародних нормативно-правових актах та прийняті міжнародною спільнотою; б) ті, що закріплені в Конституції України; в) ті, що є головними в цій сфері (галузевими); г) ті, що визначають спрямованість напрямів благодійництва (інституційні).

Відповідно до положень Загальної декларації прав людини 1948 р. [20] та Міжнародної конвенції про права дитини 1989 р. [21] було прийнято Всесвітню декларацію волонтерів [22], яка визначила основоположні міжнародні принципи діяльності волонтерів та волонтерських організацій, а саме: визнання права на об'єднання всіх людей (чоловіків, жінок, дітей) незалежно від їх расової та релігійної приналежності, фізичних особливостей, соціального та матеріального стану; надання взаємної допомоги, безкорисливих послуг особисто чи організовано; визнання рівності колективних та індивідуальних потреб; ставлення собі за мету перетворити волонтерство в засіб особистого процвітання, набуття нових знань та навичок, вдосконалення здібностей, стимулюючи для цього ініціативу та творчість людей, даючи можливість кожному бути творцем, а не користувачем; стимулювання почуття відповідальності, заохочення до колективної та міжнародної солідарності.

Наступну групу принципів благодійницької діяльності становлять принципи, які визначені нормами Конституції України. Так, до *конституційних принципів* благодійництва, на нашу думку, варто віднести такі: верховенство права; законність; рівність усіх людей у своїх правах; гуманізм; демократизм; пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; доступність для кожного громадянина всіх форм і типів послуг, що надаються державою; захист прав людини; повага до особистості забезпечення прав і свобод людини та громадянина (зокрема, права на повагу до гідності, особисте життя тощо).

Ми вважаємо, що необхідності в тлумаченні кожного з перерахованих конституційних принципів немає, адже це загальновизнані та відомі принципи, що закріплені в законі, який має найвищу юридичну силу – Конституції України [23].

Третьою групою принципів благодійництва, на нашу думку, є *галузеві принципи,* тобто основоположні ідеї та закономірності, які визначають діяльність благодійників та благодійних організацій безпосередньо у всій сфері благодійництва в цілому. Вважаємо, що головним галузевим нормативно-правовим актом у галузі благодійництва є Закон України «Про благодійну

діяльність та благодійні організації». При цьому слід відзначити, що в цьому законі взагалі відсутні принципи благодійної діяльності. З огляду на зазначене *з метою використання різними сферами та видами діяльності слід запропонувати характерні принципи благодійної діяльності, які слід розподілити на* ***загальні, спеціальні та інституційні принципи благодійницької діяльності.***

Так, до ***загальних принципів благодійницької діяльності,*** *на наш погляд, слід віднести такі: принцип верховенства права, законності, гуманізму, добровільності, самоврядування, рівноправності, гласності; до* ***спеціальних*** *– вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу їх членів (учасників), прозорості, відкритості та самоконтролю, безоплатності, безкорисливості, неприбутковості, адресність та індивідуальність підходу, доступність та відкритість, добровільності вибору отримання чи відмови від надання благодійницьких послуг, комплексність, соціальна справедливість, забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають благодійницькі послуги; дотримання суб'єктами, що надають волонтерські послуги, етичних норм і правил;* ***до інституційних принципів*** *– самоврядування поваги та неупередженого ставлення до осіб, які потребують волонтерської допомоги; територіальності; партнерства взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства; принцип свободи договору; сумлінність; професіоналізм у вирішенні соціальних завдань; спрямованість на плідний результат; діяльність-орієнтація суб'єктів взаємодії на високу якість профілактичної роботи; альтруїзм; милосердя; самовідданість.*

Вважаємо за необхідне коротко охарактеризувати спеціальні та інституційні принципи благодійної діяльності, оскільки немає необхідності тлумачити конституційні принципи, що є загальновизнаними та відомими.

Таким чином, одним зі спеціальних принципів є *принцип добровільності,* який передбачає, що особи, які займаються благодійною діяльністю, зробили цей вибір особисто й добровільно та не потребують для цього законодавчого примусу з боку держави.

Принцип безоплатності передбачає, що благодійна допомога, яка надається благодійниками чи благодійною організацією суб'єктам-отримувачам, має неоплачуваний характер, тобто за надані послуги чи виконану роботу благодійники або благодійна організація не отримують будь-якої фінансової вигоди, окрім морального задоволення.

Принцип безкорисливості означає здатність приносити добро та користь людям, не очікуючи взамін особистих вигід. Безкорисливість займає особливе місце в низці моральних якостей, оскільки характеризує всі моральні відносини і є їхньою універсальною властивістю.

Принцип неприбутковості означає, що благодійники чи благодійні організації під час здійснення своїх завдань та функцій не отримують ніякого прибутку, а їх діяльність визначається неприбутковою.

Адресність та індивідуальність підходу означає здатність благодійників чи благодійних організацій надавати допомогу всім, хто її потребує (горизонтальна адресність), при цьому підхід до кожного суб'єкта-отримувача благодійної допомоги повинен бути індивідуально підібраний, що потребує врахування вікових, соціальних, фізіологічних та інших особливостей.

Доступність та відкритість передбачає, що будь-яка особа може в разі необхідності отримати благодійну допомогу, а інформація щодо останньої повинна надаватися всім, хто її потребує, та зацікавленим у її отриманні.

Добровільність вибору отримання чи відмови від надання благодійницьких послуг – будь-яка благодійна допомога у вигляді робіт чи послуг, яка незалежно від причин за бажанням суб'єкта-отримувача може бути відхилена, навіть якщо її вже почали надавати.

Комплексність передбачає єдність цілей, завдань, змісту, методів і форм виховного впливу та взаємодії під час здійснення благодійної діяльності.

Соціальна справедливість пов'язана з розподілом і перерозподілом благ, забезпеченням основних політичних, економічних та соціальних прав і свобод, соціальним захистом населення.

Принцип забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають благодійницькі послуги, визначає, що інформація про суб'єкта-отримувача волонтерської допомоги не може бути отримана будь-якою сторонньою особою, яка не надає благодійну допомогу, а особа, яка надає благодійну допомогу, не має права розголошувати відомості, які стали їй відомі в процесі здійснення благодійної діяльності.

Принцип дотримання суб'єктами, що надають волонтерські послуги, етичних норм і правил – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у відносинах, що виникають у сфері благодійної діяльності та являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать цьому суспільству та є нормами загальнолюдської моралі.

Завершальною групою принципів благодійної діяльності є принципи, що визначають спрямованість напрямів благодійної діяльності (інституційні) [24; 25; 26; 27]. До цієї групи *інституційних принципів,* на нашу думку, належать такі:

1) *альтруїзм* – принцип життєвої орієнтації особистості, згідно з яким благо іншої людини більш важливе і значуще, ніж власне благо й особисті інтереси (цей принцип протилежний егоїзму) та передбачає, що волонтер готовий до здійснення діяльності, спрямованої на вирішення важкої життєвої ситуації суб'єктів-отримувачів волонтерської допомоги, при цьому інтереси останніх виходять на перший план. Альтруїзм за своїм змістом та способами вияву спирається на фундамент гуманістичного світогляду;

2) *милосердя* – пронизує весь зміст благодійної роботи, заснованої на готовності благодійника допомогти людям через співчуття, людинолюбство;

3) *самовідданість* – висуває пріоритетність інтересів клієнта в благодійній роботі та наявність у благодійника оптимізму під час вирішення важкої життєвої ситуації отримувача благодійної допомоги;

4) *сумлінність* – благодійник, який взяв на себе зобов'язання виконати ту чи іншу роботу, повинен довести її до кінця;

5) самоврядування, тобто автономне функціонування благодійної організації, правомочне прийняття нею рішень із внутрішніх проблем, включення виконавців у процеси вироблення рішень; колективне управління як участь усіх членів організації, населення в роботі відповідного органу управління;

6) *поваги і неупередженого ставлення до осіб, які потребують волонтерської допомоги,* тобто в процесі надання благодійної допомоги відношення до суб'єкта-отримувача не повинно бути суб'єктивним із боку благодійника, а сприймати тих, хто навчається, як самостійних особистостей, яким потрібна допомога;

7) *територіальність,* наприклад, у разі звернення до Центру бездомних осіб із дітьми працівники Центру інформують про виявлених дітей службу в справах дітей за територіальним принципом розташування. За згодою батьків діти направляють-

ся до притулків для дітей служб у справах дітей. Безпритульні діти, які звертаються до такого центру без батьків, направляються до притулків для дітей служб у справах дітей за територіальним принципом розташування в супроводі працівників центру.

8) *партнерства взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.* Формування між суб'єктами взаємодії особливого типу відносин, заснованих на взаємоповазі; визнанні реальних і значних потенційних можливостей спільних із соціальними партнерами в реалізації спільної мети; справжньої зацікавленості в тісній спільній роботі з її досягнення;

9) *принцип свободи договору.* Сторони можуть укласти договір про надання благодійної допомоги, умови якого можуть бути як передбачені, так і не передбачені законом чи іншими правовими актами;

10) *солідарність із принципами та цілями благодійної організації.* Діяльність благодійника спрямована на досягнення цілей цієї організації і не суперечить її принципам;

11) *професіоналізм у вирішенні соціальних завдань.* Професійний підхід, наприклад, до профілактики дитячої бездоглядності зумовлений високою мірою відповідальності дорослих (спеціалістів соціальних служб чи активу благодійної організації) за всі дії, що стосуються дітей і підлітків, у тому числі ті, що належать до групи ризику. Заповідь «не нашкодь» у соціально-профілактичній роботі повинна дотримуватися настільки ж неухильно, як і в медицині. Реалізація принципу професіоналізму передбачає врахування обсягу та якості знань, умінь і навичок у галузі теорії та методики профілактичної роботи з попередження бездоглядності неповнолітніх, які мають члени громадських об'єднань. Сферою їх відповідальності можуть бути лише ті напрями та ділянки роботи, які відповідають рівню їхньої кваліфікації;

12) *націленість на ефективний результат діяльності-орієнтації суб'єктів взаємодії та високу якість профілактичної роботи.* Високий кінцевий результат неможливий без дружної, згуртованої роботи, мобілізації кадрового й матеріального потенціалу, реалізації продуманої та зваженої стратегії і тактики вирішення профілактичних завдань. Високі якісні показники проведеної роботи забезпечуються використанням наукового підходу до планування та організації профілактичної діяльності, адекватністю та сучасністю наявної нормативної правової бази (у тому числі на регіональному й муніципальному рівнях), професіоналізмом фахівців і кваліфікацією громадських діячів, достатніми матеріальною базою та фінансовими ресурсами тощо [28].

Висновки. *Отже, на підставі вище викладеного пропонуємо* Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» доповнити статтею 3-1 та викласти її в такій редакції:

«Стаття 3-1. «Принципи благодійної діяльності».

Благодійна діяльність ґрунтується на загальних принципах, спеціальних та інституційних принципах.

Загальні принципи: принцип верховенства права, законності, гуманізму, добровільності, самоврядування, рівноправності, гласності.

Спеціальні принципи: принцип вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості; відкритості та самоконтролю; безоплатності; безкорисливості; неприбутковості; адресність та індивідуальність підходу; доступність та відкритість; добровільності вибору отримання чи відмови від надання благодійницьких послуг; комплексність; соціальна справедливість; забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають благодійницькі послуги; дотримання суб'єктами, що надають волонтерські послуги, етичних норм і правил.

Інституційні принципи: альтруїзм; милосердя; самовідданість; сумлінність; самоврядування поваги та неупередженого ставлення до осіб, які потребують волонтерської допомоги; територіальність; партнерство взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства; принцип свободи договору; професіоналізм у вирішенні соціальних завдань; спрямованість на плідний результат; діяльності-орієнтація суб'єктів взаємодії на високу якість профілактичної роботи.

Література:

1. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров / Ю.А. Розенбаум. – М. : Наука, 1982. – 234 с.
2. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичёва и П.Н. Федосеева. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 836 с.
3. Философский энциклопедический словарь / ред. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. – М. : ИНФРА – М., 1997. – 567 с.
4. Колодій А.М. Принципи права України : [монографія] / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
6. Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности / В.Н. Кудрявцев // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 3–8.
7. Лукашева Е.А. Принципы социалистического права / Е.А. Лукашева // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – С. 21–29.
8. Денисов А.И. XXIV съезд и вопросы государства и права / А.И. Денисов. – М. : Юрид. лит., 1972. – 342 с.
9. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 195 с.
10. Семенов В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства / В.М. Семенов. – М. : Юрид. лит., 1982. – 152 с.
11. Васильев А.М. О правовых идеях-принципах / А.М. Васильев // Советское государство и право. – 1975. – № 3. – С. 11–18.
12. Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цвєткова. – К. : Головна редакція УРЕ АН УРСР, 1974. – 847 с.
13. Гусарєв С.Д. нормативні принципи юридичної практичної діяльності / С.Д. Гусарєв // Право України. – 2005. – № 8. – С. 22–27.
14. Борисов Г.А. О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г.А. Борисов // Проблемы правоведения : метод. научн. сб. – К. : Вища шк., 1974. – Вип. 34. – С. 14–25.
15. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981– . – Т. 1. – 1981. – 361 с.
16. Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика / Е.В. Скурко // Правоведение. – 2006. – № 2. – С. 55–61.
17. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / под ред. проф. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998– . – Т. 2 : Теория права. – 1998. – 656 с.
18. Маккарлі С. Управління діяльністю волонтерів. Як залучити громадськість до вирішення проблем суспільства / С. Маккарлі, Р. Лінч ; пер. з англ. О. Винничук. – К. : Ресурсний центр розвитку громадських організацій «Гурт», 1998. – 160 с.
19. Карташов В.Н. Принципы права / В.Н. Карташов // Теория государства и права : [учебник] / под. ред. В.К. Бабаева. – М. : Юристъ, 1999. – 592 с.
20. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
21. Конвенція про права дитини. – К. : АТ Вид-во «Столиця», 1997. – 32 с.
22. Всеобщая декларация волонтеров // Вестник благотворительности. – 1995. – № 5 (21). – 12 с.
23. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. – К. : Атіка, 2006. – 62 с.
24. Про затвердження Типового положення про соціальний центр матері та дитини, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2005 р. № 879 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.
25. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI (зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 173.

26. Про затвердження стандартів надання соціальних послуг представникам груп ризику, затв. Наказом Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я від 13 вересня 2010 р. № 3123/275/770 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.
27. Про затвердження Типового положення про центр обліку бездомних осіб, затв. Наказом Міністерства соціальної політики України від 19 квітня 2011 року № 135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.
28. Організація взаємодії спеціалізованих установ для Про 64 неповнолітніх, які потребують соціальної реабілітації, з не державними організаціями щодо профілактики дитячої бездоглядності : [методичні рекомендації]. – М. : ДержНДІ сім'ї та виховання, 2002. – 96 с.

Сербин Р. А. Природа принципов благотворительности в Украине

Аннотация. В статье выяснено природу принципов благотворительности в Украине, а также осуществлена их основательная характеристика и классификация. Автором выделены и объединены принципы благотворительности в такие группы: общие, специальные и институциональные.

Ключевые слова: благотворительность, благотворительная деятельность, общие принципы, специальные принципы, институциональные принципы.

Serbyn R. Nature principles of philanthropy in Ukraine

Summary. In this paper, the nature of the principles of philanthropy in Ukraine and made his thorough characterization and classification. The author singles out the principles of charity and combined such in groups: general, special and institutional.

Key words: charity, charity, general principles, specific principles, institutional principles.

УДК 342.922+351.811.123.2

Лошицький М.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Анотація. У статті окреслено систему суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху. Аналізується їх роль та способи впливу на розвиток відповідної сфери суспільних відносин. Пропонуються конкретні правові та організаційні заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності суб'єктів контролю на автомобільному транспорті.

Ключові слова: автомобільний транспорт, безпека дорожнього руху, державний контроль, суб'єкти контролю.

Постановка проблеми. Ступінь ефективності державного контролю незалежно від сфери його здійснення переважним чином визначений якістю правового регулювання, певним рівнем соціально-економічного та матеріально-технічного забезпечення контрольної діяльності, а також рівнем мобільності та збалансованості системи контролюючих суб'єктів. Саме суб'єкти контролю є тим його важливим елементом, який дозволяє отримати оперативно-аналітичну інформацію про фактичну ситуацію на підконтрольних об'єктах, виявити та усунути різні правопорушення та відхилення від заданих параметрів, проаналізувати причини й умови відповідних правопорушень та відхилень, коригувати діяльність відповідних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності здійснюваної ними управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності, а також ужити заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності та дисципліни на автомобільному транспорті.

Визначення чіткої та цілісної організаційної структури контролюючих суб'єктів у сфері безпеки дорожнього руху має теоретичне та практичне значення і є передумовою ефективної організації цього виду контролю, а також для усвідомлення та визначення місця й повноважень цих суб'єктів у системі інших суб'єктів контролю.

У правничій літературі суб'єкт розглядається як невід'ємний, активний елемент контрольної діяльності [1, с. 198]. Саме завдяки йому, – наголошує М.М. Долгополова, – забезпечується дотримання вимог законодавства України про дорожній рух усіма його учасниками [2, с. 90].

Під суб'єктами контролю за безпекою дорожнього руху слід розуміти сукупність спеціальних органів та установ, що беруть участь у процесі організації контролю за безпекою руху на автомобільному транспорті.

Важливе значення для забезпечення ефективної реалізації функції контролю в сфері безпеки дорожнього руху має також визначення системи відповідних контролюючих суб'єктів. «Оскільки контроль не виступає в ізольованому виді, – відзначає М.С. Студенікіна, – а реалізується стосовно конкретного предмета, обсяг контрольної діяльності, форми й способи її прояву диференціюються в залежності від сфери чи галузі управління, а також від місця в загальній системі державного механізму органу, який здійснює контрольні повноваження» [3, с. 5].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Визначення чіткої та цілісної організаційної структури контролюючих суб'єктів у сфері безпеки дорожнього руху має теоретичне та практичне значення і є передумовою для ефективної організації цього виду контролю, а також для розуміння та встановлення місця й повноважень цих суб'єктів серед інших суб'єктів контролю. Важливим воно є також з точки зору недостатньої наукової розробки проблем ефективної реалізації суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху своїх повноважень, адже переважна більшість досліджень у цій сфері (мова йде про роботи І.І. Веремеєнка, А.В. Гаркуші, С.В. Гизимчука, Г.К. Голубєвої, С.М. Гусарова, О.В. Домашенка, В.В. Доненка, В.В. Єгупенка, М.А. Микитюка, В. А. Мисливого, А.В. Мілашевича, О.Л. Міленіна, В.Ф. Муцка, В.В. Новикова, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, Р.А. Сайфуліна, О.Ю. Салманової, М.М. Стоцької, О.С. Фролова, Я.І. Хом'яка, Є.В. Циби, В.М. Шудрікова, О.Н. Ярмиша) виконана вченими без урахування означених проблем.

Проте саме чітка, організаційно побудована система суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху сприяє точному розмежуванню між відповідними органами предмета контролю, повноважень та створення ефективних механізмів взаємодії між контролюючими суб'єктами щодо обміну інформацією, одержаною під час контролю, запобігання правопорушенням, вжиття заходів впливу до осіб, що вчинили порушення, серед іншого й притягнення до юридичної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Казати про остаточно сформовану в Україні систему органів державного контролю за безпекою дорожнього руху зарано. Дублювання функцій, непослідовність контрольних заходів, низька ефективність процедур контролю, недостатня підготовленість контролюючих осіб – це не повний перелік проблем, які гальмують механізм контролю, а відтак сприяють зростанню дорожньо-транспортної аварійності.

Суперечливим у цьому питанні залишається й чинне законодавство. Так, згідно статті 52 Закону України «Про дорожній рух» державний контроль у сфері безпеки дорожнього руху здійснюється Кабінетом Міністрів України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, Державтоінспекцією Міністерства внутрішніх справ України, іншими спеціально уповноваженими на те державними органами.

На відміну від згаданого закону Типовим положенням про Систему управління безпекою дорожнього руху (на всіх рівнях – міністерство – підприємство) здійснення державного контролю (нагляду) за додержанням підприємствами та перевізниками нормативних актів щодо безпеки руху – на автомобільному транспорті покладено на Міністерство транспорту України, Державний департамент автомобільного транспорту та автотранспортні управління, а також у пунктах пропуску через державний кордон – на Службу міжнародних автомобільних перевезень (СМАП) [4].

Не вносить ясність щодо системи контролюючих суб'єктів і Закон України «Про автомобільний транспорт» [5]. Цікавим є те, що статтю 6 присвячено системі органів державного регулювання та контролю на автомобільному транспорті, але при цьому без позначення до якої саме підсистеми (регулювання чи контролю) належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінінфраструктури, урядові органи в його складі, обласні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Служба міжнародних автомобільних перевезень.

Спільним наказом МВС та Мінтрансзв'язку України від 25 травня 2007 р. за № 450/167 «Про Основні вимоги щодо забезпечення безпеки перевезень при здійсненні нерегулярних пасажирських перевезень та порядок узгодження їх виконання» органами контролю визначено – управління (відділи) Державтоінспекції головних управлінь, управлінь МВС України в областях, місті Києві та територіальні управління Головавтотрансінспекції в областях та місті Києві [6]. Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. за № 1567 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті» [7] суб'єктами контролю взагалі названі лише органи Головної державної інспекції на автомобільному транспорті.

Отже, наведені нормативно-правові акти не дають однозначної відповіді на питання, які саме органи нині утворюють систему суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні. Це можна пояснити наступним:

по-перше, наявністю в переліку суб'єктів державного контролю раніше ліквідованих структур. Мова йде про Державний департамент автомобільного транспорту, автотранспортні управління в областях [8] (при здійсненні державного контролю за дотриманням перевізниками законодавства про автомобільний транспорт вони мали подвійний статус – органа влади та суб'єкта господарювання, що прямо протирічило чинному законодавству та в кінці-кінців призвело до їх ліквідації постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2005 р. за № 728), Головну державну інспекцію на автомобільному транспорті (ліквідовано постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. за № 346 «Про ліквідацію урядових органів») та ДП «Служба міжнародних автомобільних перевезень»;

по-друге, наявністю в цьому переліку, – як стверджують деякі вчені, [9, с. 339] – недержавних утворень, таких як органи місцевого самоврядування. Водночас дозволимо собі не погодитись з таким підходом, адже органи місцевого самоврядування, як відомо, крім власне самоврядних, вирішують значну частину справ державних (згідно з делегованими їм державою повноваженнями). До того ж, кількість таких делегованих повноважень значно перевищує число власних повноважень, тим більше, що безпека дорожнього руху – справа державного, а не місцевого значення. Тому органи місцевого самоврядування на міському, селищному та сільському рівнях уособлюють собою державну владу, маючи при цьому значні контрольні повноваження в сфері безпеки дорожнього руху, а саме: контроль за організацією навчання різних соціально-вікових груп населення ПДР; планування заходів, пов'язаних із профілактикою безпеки руху, та контроль за їх виконанням; контроль за підготовкою й підвищенням кваліфікації водіїв, технічним обслуговуванням і ремонтом транспортних засобів, забезпеченням розвитку сфери цих послуг; контроль за діяльністю підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання за виконанням вимог законодавства, рішень органів державної виконавчої влади про дорожній рух та його безпеку; контроль за виявленням ДТП та впровадженням заходів у місцях їх концентрації, на аварійно-небезпечних ділянках вулиць, доріг та залізничних переїздах; контроль за реалізацією системи заходів щодо медичного забезпечення безпеки дорожнього руху; контроль за виконанням місцевих програм безпеки дорожнього руху тощо.

Інша справа реалізація вказаних вище повноважень, яка за браком коштів, відсутністю кваліфікованих спеціалістів, прогалинами в законодавстві наразі знаходиться на вкрай низькому рівні. Отже, органи місцевого самоврядування в Україні є інтегрованими в державний механізм, а відтак не можуть вважатися суто громадським інститутом. Їх потрібно розглядати як активного суб'єкта державного контролю за безпекою дорожнього руху;

по-третє, відсутністю будь-якої згадки про Президента України як активного суб'єкта державного контролю на автомобільному транспорті. Президент видає укази й розпорядження (серед іншого й у сфері безпеки дорожнього руху), які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції України), а також контролює їх виконання. Варто згадати його Укази від 20 листопада 2007 р. «Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху» [10], від 17 червня 2008 р. «Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам» [11], від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» тощо. Президент України має право опосередкованого контролю – утворення судів, реорганізації та ліквідації міністерств, інших органів виконавчої влади;

по-четверте, появою нових інституційних утворень на автомобільному транспорті, зокрема Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекції), про яку зовсім не має згадки в Законах України «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт» тощо. Укртрансінспекцію утворено в квітні 2011 р. шляхом реорганізації Державної автотранспортної служби України, яка була свого часу правонаступником Державного департаменту автомобільного транспорту, та Державної адміністрації автомобільного транспорту. Укртрансінспекція України входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, на перевезення яким видано ліцензію, міському електричному транспорті, експлуатації автомобільних доріг загального користування тощо [12]. Аналіз повноважень Укртрансінспекції свідчить про те, що вона виконує й регулятивні, і контрольно-наглядові функції, що явно протирічить Закону України «Про автомобільний транспорт». Адже статтею 6 останнього передбачається створення при Мінінфраструктури двох окремих урядових органів управління (з питань регулювання та контролю) на автомобільному транспорті;

по-п'яте, ускладнює з'ясування системи контролюючих суб'єктів за безпекою руху на автомобільному транспорті також законодавча невизначеність щодо їх повноважень, адже в статті 52-1 Закону України «Про дорожній рух» конкретизовано лише контрольні повноваження Державтоінспекції МВС України. Водночас можна назвати інші органи, які мають достатню кількість контрольних повноважень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Серед органів державного контролю за безпекою дорожнього руху важливе місце займають органи виконавчої влади, які за масштабами своєї діяльності поділяються на вищі, центральні та місцеві [13, с. 213]. Згідно статті 4 Закону України «Про дорожній рух» до компетенції Кабінету Міністрів України належить контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки, а також контроль за виконанням законодавства про дорожній рух.

Функції загального контролю за дотриманням законодавства в сфері безпеки дорожнього руху здійснює декілька міністерств. Щонайперше, слід виділити Мінінфраструктури, як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який формує та забезпечує реалізацію державної політики в сфері автомобільного транспорту, забезпечення безпеки руху тощо. Згідно Закону України «Про автомобільний транспорт» Мінінфраструктури забезпечує проведення державної політики в названій сфері через урядові органи державного управління на автомобільному транспорті. До того ж, якщо на зміну реорганізованій Державній автотранспортній службі України утворено Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті (як орган регулювання), то урядового органу державного управління з питань контролю на автомобільному транспорті й досі не створено. Хоча останнього Законом України «Про автомобільний транспорт» наділено достатньо вагомими контрольними повноваженнями.

Центральне місце серед суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні належить Міністерству внутрішніх справ України, у складі якого діє спеціально призначений для цього орган – Державна автомобільна інспекція.

Аналіз нормативних актів, якими регламентовано діяльність ДАІ [14], дозволяє віднести її до тих органів, основним призначенням яких є спостереження за відповідністю стану закріплених за нею об'єктів [15, с. 54]. Для ДАІ характерно організаційне виокремлення, наявність надвідомчих повноважень, владний характер приписів, наявність особливих повноважень, пов'язаних із широким діапазоном застосування заходів адміністративного примусу до порушників правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху [16, с. 54].

Серед інших центральних органів виконавчої влади, наділених певними контрольними повноваженнями в сфері безпеки дорожнього руху, можна також назвати МОН, МОЗ та Міноборони. Зокрема, МОН здійснює в установленому порядку ліцензування та атестацію навчальних закладів незалежно від форми власності, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації водіїв. Вимоги до таких закладів та кваліфікаційних вимог до фахівців, що здійснюють підготовку, затверджено спільним наказом МВС, МОН, Мінтрансзв'язку та Мінпраці від 7 вересня 2009 р. за № 385/934/828/337, виконання якого також контролює МОН. Основною формою державного контролю діяльності вказаних закладів є державна акредитація, що проводиться комісією, до складу якої залучаються й представники МОН [17, с. 168-175].

МОЗ через свої заклади здійснює контроль у сфері дорожнього руху шляхом проведення оглядів кандидатів у водії й водіїв, їх направлення на позачергові медичні огляди. Огляд у закладах охорони здоров'я здійснюється з метою встановлення наявності чи відсутності стану сп'яніння в обстежуваної особи. Як і швидкість пересування, вживання алкоголю або наркотичних засобів підвищує ризик виникнення аварій і подальшого летального результату або важкого травматизму. Наприклад, в Україні щоденно працівники ДАІ виявляють від 500 до 860 випадків керування транспортними засобами в стані сп'яніння, при тому що, за визнанням практиків, фактична кількість цих порушень на порядок більша [18, с. 34].

Контроль за безпекою руху військових транспортних засобів здійснюється військовою інспекцією безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку в Збройних Силах України (далі – ВІБДР). Зокрема, на ВІБДР покладається здійснення таких функцій: попередження, виявлення й припинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, учинених водіями військових транспортних засобів; здійснення нагляду за дорожнім рухом військових транспортних засобів, контролю за виконанням у військових частинах та організаціях вимог законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху та безаварійного використання техніки; ведення обліку та розподілу номерних знаків, реєстрація транспортних засобів ЗС України, проведення їх технічних оглядів; забезпечення здійснення контролю за дотриманням правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів транспортними засобами ЗС України та їх супроводження відповідно до вимог ПДР та умов, визначених у відповідному дозволі на їхнє дорожнє перевезення.

Не впливають позитивно на стан безпеки дорожнього руху й спеціально створені розпорядженням Президента України від 19 грудня 2005 р. за № 1289/2005-рп «Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху» координуючі структури, зокрема координаційні ради з питань дорожньої безпеки, комісії з безпеки дорожнього руху при Кабінеті Міністрів України, обласних та районних державних адміністраціях. На необхідність їх активізації неодноразово наголошувалось у наукових публікаціях [19, с. 111].

Виходячи із загального розуміння сутності державного контролю, зазначимо, що контроль за безпекою дорожнього руху полягає в аналізі об'єктивної та достовірної інформації щодо ситуації, яка склалася в розглядуваній нами галузі. Основна мета контролю – забезпечення дотримання всіма учасниками суспільних відносин у транспортно-дорожньому комплексі правил, нормативів і стандартів з питань організації дорожнього руху та функціонування автомобільного транспорту.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що система державного контролю за безпекою дорожнього руху є складним утворенням і включає багато органів. Загальний контроль у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюють органи державної виконавчої влади, серед іншого й галузеві управлінські органи загальної компетенції. Для них функція контролю має не основний (супутній) характер. У широкому розумінні загальний контроль у тій чи іншій мірі також здійснюють Верховна Рада України та представницькі органи місцевого самоврядування. Водночас для здійснення спеціалізованого контролю необхідно створення спеціального органу, безпосередньо відповідального за стан дорожньої безпеки в Україні.

Література:

1. Туровцев В.И. Народный контроль в социалистическом обществе / В.И. Туровцев. – М.: Политиздат, 1974. – 255 с.
2. Долгополова М. Суб'єкти здійснення контролю та нагляду в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на Україні // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2010. – № 1. – С. 87-93.
3. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987. – 112 с.
4. Про затвердження Типового положення Про Систему управління безпекою руху на автомобільному транспорті (на всіх рівнях – міністерство – підприємство): наказ М-ва транспорту України від 12 листопада 2003 р. № 877 // Зібрання законодавства України. – 2003. – № 22. – 27 листопада.
5. Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт»: Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 32. – Ст. 273.
6. Про Основні вимоги щодо забезпечення безпеки перевезень при здійсненні нерегулярних пасажирських перевезень та порядок узгодження їх виконання: наказ М-ва транспорту та зв'язку України й М-ва внутрішніх справ України від 25 травня 2007 р. № 450/167 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1825.
7. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1567 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3011.

8. Про створення автотранспортних управлінь Міністерства транспорту України: постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 1998 р. № 1913 // Офіційний вісник України. − 1998. − № 49. − Ст. 1793.
9. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. … докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т.О. Гуржій; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. − Дніпропетровськ, 2011. – 553 с.
10. Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху: Указ Президента України від 20 листопада 2007 р. № 1121/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. − № 37. – Ст. 929.
11. Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам: Указ Президента України від 17 червня 2008 р. № 556/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. − № 24. – Ст. 784.
12. Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=387%2F2011.
13. Конференція «Контрольні функції парламенту України в дзеркалі ЗМІ» // Парламентські вісті. Хроніка законотворення. – 2006. – № 13(164). – С. 57-59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/rada/document/81302/visnik-13-2006-5.doc.
14. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України: Наказ МВС України від 27 березня 2009 № 111.
15. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р.И. Денисов. − М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 141 с.
16. Собакарь А.О. Розвиток Державтоінспекції як фактор підвищення рівня безпеки дорожнього руху // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. − 2008. − № 3 – С. 53-59.
17. Реєстраційно-екзаменаційна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України: Підручник / Лозовий В.М., Олефір В.І., Мельник І.В., Собакарь А.О., Константінов С.Ф., Протченко С.М., Демянко О.М., Будник С.І., Полозенко П.М. − К.: КНТ, 2010. – 280 с.
18. Волощук А.М. Відповідальність за порушення правил дорожнього руху: проблеми законодавчого регулювання / А.М. Волощук // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Донецьк, 15 жовт. 2010 р.) / Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк: ООО «Цифровая типография», 2010. – С. 34-39.
19. Проценко Т.О. Шляхи удосконалення державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху в сучасних умовах // Безпека дорожнього руху: сучасність та майбутнє: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Донецьк, 23 жовтня 2009 р.). – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2009. – С. 110-116.

Лошицкий М. В. Институциональные основы государственного контроля над безопасностью дорожного движения в Украине (административно-правовой аспект)

Аннотация. В статье очерчена система субъектов государственного контроля над безопасностью дорожного движения. Анализируется их роль и способы влияния на развитие соответствующей сферы общественных отношений. Предлагаются конкретные правовые и организационные меры, направленные на повышение эффективности деятельности субъектов контроля на автомобильном транспорте.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, безопасность дорожного движения, государственный контроль, субъекты контроля.

Loshitski M. Institutional framework of state control over the traffic safety in Ukraine (administrative and legal aspects)

Summary. In the article outlined system of subjects of state control after safety of travelling motion. Their role and methods of influence is analysed on development of the proper sphere of public relations. Concrete legal and organizational measures, directed on the increase of efficiency of activity of control subjects on a motor transport, are offered.

Key words: motor transport, safety of travelling motion, state control, control subjects.

УДК 351.74

Басова Ю. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальнотеоретичних дисциплін
Кримського інституту права

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА»

Анотація. У статті проаналізовані наукові праці та норми чинного законодавства щодо визначення поняття «адміністративна процедура». Крім того, проводиться аналіз наукових поглядів відносно визначення поняття «процедура», «правова процедура», «адміністративна процедура», а також здійснено їх співвідношення. За підсумками дослідження наводиться авторське визначення поняття «адміністративна процедура».

Ключові слова: адміністративна процедура, законодавство, правова, поняття процедура, співвідношення.

Постановка проблеми. В умовах проведення реформування органів публічної адміністрації, відбувається оновлення адміністративного права. Сучасна концепція даної галузі права базується перш за все на інтересах особистості, визначення взаємодії між особою та державою. Зазначимо, що діяльність органів публічної адміністрації щодо здійснення певних напрямів діяльності базується на матеріальних нормах. Однак загально відомо, що будь-яка матеріальна норма потребує чітко визначеної процедури її реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичним питанням визначення поняття та змісту адміністративних процедур в юридичній науці присвячена певна увага. Розгляду окремих аспектів реалізації адміністративних процедур присвячені наукові праці таких вчених, як: В. Б. Авер'янова, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, О. П. Рябченко. Однак питання щодо аналізу поняття «адміністративна процедура» розглянути лише фрагментарно.

Мета наукової статті полягає у проведені аналізу наукових праць та чинного законодавства щодо визначення поняття «адміністративна процедура». Наукова новизна полягає в удосконалені наукових підходів щодо поняття «адміністративна процедура».

Виклад основного матеріалу. Процедура та адміністративна процедура є одним із тих правових явищ, визначення якого в системі національного права стикається із певними методологічними ускладненнями, що зводяться до необхідності вирішення концептуальних питань, які стосуються її онтологічних та гносеологічних характеристик.

Поняття та зміст адміністративних процедур для науки явище відоме, але досліджене мало. Єдиної теорії щодо визначення правової природи адміністративних процедур, їх місця в сучасних наукових дослідженнях не вироблено. Тому поняття «процедура», а особливо «адміністративна процедура», варто розглянути із позиції онтології.

Зазначимо, що поняття онтологія є філософською категорією і означає дослідження світобудови. Даний термін походить від грецького слова, що означає «суще». У філософському словнику зазначено, що онтологія розглядає питання, що стосуються основних і загальних атрибутів всіх створених Богом предметів, і намагається описати їхнє існування і дії [1, с. 312].

Застосовуючи дану теорію до права, варто погодитися із думкою Т. П. Минки, яка зазначає, що у контексті праворозуміння в загальному вигляді можна сказати, що вчення (концепція) про право в його розрізненні із законом – це і є онтологія права. Тому співвідношення буття та існування права, суті права і правових явищ – це співвідношення правового принципу формальної рівності і форм його здійснення. Скрізь, де є цей принцип формальної рівності (у всіх явищах, в яких він признається, закріплюється, враховується, дотримується, проявляється тощо), там ми маємо справу з правовими явищами, тобто з формами існування (і здійснення) суті (і буття) права. До цих форм належать усі феномени з правовою якістю, все одно, чи йдеться про правовий закон (усі джерела чинного права, відповідні вимогам принципу права) або про правову норму, правового суб'єкта, правовий статус, правову свідомість, правове відношення, правову процедуру (адміністративну процедуру), правове рішення тощо [2, с. 44].

Онтологія адміністративної процедури – дуже широка за своїм обсягом юридична категорія. Аналіз наукової та довідкової юридичної літератури свідчить, що вчені достатньо давно займаються проблемами реалізації адміністративних процедур. Проте треба відзначити, що в адміністративно-правовій науці та практиці немає єдиного підходу до визначення сутності даного явища.

Поняття «процедура» є багатогранним за своїм змістом і може вживається в різних смислах та контекстах. Про це свідчить значна кількість наукових досліджень у сфері гуманітарних наук, зокрема соціології, юриспруденції, політології тощо. Однак вважається, що сама процедура набуває певної специфіки в залежності від галузі, в якій вона застосовується [3].

Зазначимо, що проблематика визначення поняття та сутності терміну «процедура» являє значний інтерес не лише для вчених юристів, але і для політологів, якими ця категорія досліджувалась в межах аналізу поняття «політичний режим» та «політичні процедури». Однак суттєвого поширення поняття «процедура» набуло в юридичній науці. Той факт, що процедура дуже вдало підходить для регулювання відносин, в яких особливо важливою є формальна визначеність, визначає її важливе місце у механізмі правового регулювання. Опинившись у цьому «специфічному середовищі», процедура набуває таких специфічних властивостей, як урегульованість нормами права, структурованість правовими відносинами, направленість на правовий результат тощо. Поява таких нових ознак, а точніше кажучи, видозміна вже існуючих ознак під впливом особливого середовища є підставою для появи правової процедури, зокрема адміністративної [4, с. 14].

Правова процедура, як складне юридичне явище, пронизує всі сторони суспільства: політичну, правову, соціальну, економічну. Для того, щоб здійснювати упорядкування цих відносин, держава встановлює певний порядок реалізації встановлених правил та норм. Недарма за етимологічним походженням термін процедура означає «порядок» [5, с. 564].

У юридичній науці поняття «процедура» досліджувалось вченими різних галузей права. Так, одні вчені процедуру до-

сліджували на загальнотеоретичному рівні, інші – на спеціально-галузевому. Широке використання терміну «процедура» зустрічається в різних галузях права, зокрема адміністративному, фінансовому, земельному, цивільному, кримінально-процесуальному, господарському тощо. Це поняття також використовується в різних значеннях. Наприклад, в теорії держави і права виділяють поняття «процесуальна форма», під якою розуміють офіційно встановлений порядок під час обговорення, ведення будь-якої справи [6, с. 330]. О. Ф. Скакун у підручнику «Теорія держави та права» поняття «процедура» пов'язує із такими юридичними явищами: по-перше, правотворчий процес, під яким слід розуміти систему взаємозалежних процедур (стадій) при ухваленні, зміні як законів, так і підзаконних актів [7, с. 297]; по-друге, законодавчий процес – це процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій [7, с. 317]; по-третє, правозастосування – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку владна-організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права [7, с. 389]. Таким чином, розглянута точка зору свідчить про ототожнення поняття «процедура» із поняттям «процес». Проте питання щодо співвідношення зазначених категорій ми проаналізуємо під час здійснення гносеологічної характеристики поняття «процедура».

Поняття «процедура» згадується і у законодавстві України. Так, у Конституції України використовується термін процедура під час визначення особливої процедури усунення Президента України з поста, тобто, оголошення імпічменту; визначення процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності Законів України та інших правових актів; визначення процедури розгляду Конституційним Судом України справ, віднесених до його компетенції [8]. У Земельному кодексі України виділено процедури щодо отримання державного акту на право власності на земельну ділянку [9].

Також законодавцем згадується це поняття в таких Законах України: «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 року [10]; «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року [11]; «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» від 5 жовтня 2006 року [12]; відомчих наказах, наприклад, у Наказі Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Порядку визначення центру спеціального навчання працівників суб'єктів перевезення небезпечних вантажів» [13]; Наказі Державного Комітету Ядерного регулювання України «Про затвердження Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів» [14]; Наказу МНС України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації заходів біологічного захисту особового складу підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту при ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків в осередках біологічного зараження» [15]. Проте в жодному із наведених нормативно-правових актів, на жаль, не розкривається зміст поняття «процедура», що підтверджує наведену раніше думку про відсутність нормативного закріплення даного терміну.

Досліджуючи поняття «адміністративна процедура» в наукових працях слід зазначити, що Р. С. Алімов у дисертаційному дослідженні «Процедури в адміністративному праві України: теорія та практика» зазначає, що правова (юридична) процедура – це система правових відносин, що складаються в певній послідовності, направлених на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням, також в інших правових наслідках [16, с. 19-20]. Крім того, вказаний автор зазначає, що сукупність правових відносин, які складають зміст юридичної процедури, направлений саме на досягнення певного правового результату, який виступає її метою.

М. О. Єфремов вважає, що адміністративна процедура – це урегульований нормативно-правовими актами порядок діяльності органів влади у процесі публічного управління [17, с. 59]. Однак наведена позиція занадто звужує обсяг поняття «адміністративна процедура» і не враховує деякі обов'язкові її елементи, наприклад, послідовність та спрямованість адміністративної процедури (вирішення індивідуальної справи) тощо.

Дещо іншу думку висловлює авторський колектив посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» і зазначає, що адміністративна процедура є встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Основним суб'єктом, що здійснює реалізацію адміністративних процедур, є публічні органи влади, на думку авторів, первинною ознакою адміністративної процедури є публічність. До додаткової ознаки адміністративних процедур відноситься її індивідуальний характер, оскільки рішення у справі прямо стосується конкретних фізичних або юридичних осіб [18].

І. М. Лазарєв у монографічному дослідженні «Виконавча влада у Росії. Історія та сучасність, проблеми та перспективи розвитку» зазначає, що під адміністративною слід розуміти врегульовану нормами правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади, що направлена на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами і їх організаціями та не пов'язана із розглядом спорів або застосуванням примусу [19, с. 122]. З приводу наведеного визначення варто навести думку О. В. Кузьменко, яка вважає, що адміністративні процедури об'єднують за наявністю або відсутністю в них конфлікту у дві групи: а) неконфліктні процедури (нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури); б) конфліктні процедури (адміністративно-позовні процедури; процедури із застосування заходів примусу. Тому із наведеним І. М. Лазарєвим визначення поняття «адміністративна процедура» можна погодитися лише частково.

А. Т. Комзюк , В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник зазначають, що під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації [20, с. 47]. Наведену позицію підтримують ряд вчених: С. В. Ківалов [21], В. П. Тимощук [22, с. 12-24], а О. С. Лагода зазначає, що адміністративні процедури, крім вирішення індивідуальних адміністративних справ, також спрямовані на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [23].

С. Д. Хазанов вважає, що адміністративна процедура – це нормативно визначений послідовний порядок реалізації адміністративно-владних повноважень, що направлені на вирішення юридичної справи або виконання управлінської функції [24, с. 59.].

Висновки. Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що онтологічним описом терміну «процедура» є: 1) сукупність засобів та методів здійснення державної влади; 2) офіційно встановлений порядок реалізації закріплених у законодавстві правил та норм; 3) діяльність органів публічного управління щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Дослідивши різні погляди вчених на проблему визначення онтологічної характеристики поняття «адміністративна процедура», варто зазначити, що переважну більшість вчених об'єднує виокремлення істотної її ознаки – це наявність певної послідовності дій відповідного суб'єкта. Отже, аналіз наведених поглядів свідчить, що вказані вчені під адміністративною процедурою розуміють встановлений законом офіційний порядок розгляду та вирішення органами публічного управління індивідуальних адміністративних справ.

На підставі досліджених поглядів слід зазначити, що під адміністративною процедурою варто розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовчої діяльності органів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Література:

1. Философский энциклопедический словар / Уклад. Ф. Е. Губский. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
2. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07 / Т. П. Мінка. – Д., 2011. – 614 с.
3. Управленческие процедуры / Авт. кол.: Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев и др.; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М. :Наука, 1988. – 272 с.
4. Помазуев А. Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации. дис. канд. юрид. наук 12.00.14. Екатеринбург. – 2007. – 249 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой; АН СССР, Ин-т русского яз. – М. : Рус. яз., 2003. – 932 с.
6. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
7. Скакун О. Ф. Теория государства и права: [ученик] / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, Ун-т внут. дел, 2000. – 704 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996,. – № 30. – Ст. 141.
9. Земельний кодекс України від 25 листопада 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
10. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.
11. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
12. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України від 5 жовтня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 48. – Ст. 476.
13. Про затвердження Порядку визначення центру спеціального навчання працівників суб'єктів перевезення небезпечних вантажів: Наказ Мінтрансзв'язку України № 867 от 16.07.2008 // Офіційний вісник України від 29.08.2008. – № 62. – Ст. 49.
14. Про затвердження Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів: Наказ Держатомрегулювання України № 188 от 14.11.2008 // Офіційний вісник України від 22.12.2008. – № 95. – Ст. 141.
15. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації заходів біологічного захисту особового складу підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту при ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків в осередках біологічного зараження: Наказ МНС України № 686 от 12.10.2009.
16. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія та практика / Р. С. Алімов: дис. канд. юрид. наук 12.00.07, Донецьк, 2002. – 164 с.
17. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации органов публичной власти во взаимодействии с частными лицами: дис. канд. юрид. наук 12.00.07. – М., 2005. – 194 с.
18. Основи адміністративного права та адміністративного судочинства / [навч. посібник] / За ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – 526 с.
19. Лазарєв И. М. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: [монографія]. – М., 2004. – 214 с.
20. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
21. Адміністративне право України: [підручник] / За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 896 с.
22. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
23. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
24. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Юридический журнал. – 2003. № 1. – С.57-61.

Басова Ю. Ю. Теоретико-правовой анализ понятия «административные процедуры»

Аннотация. В статье проанализированы научные труды и нормы действующего законодательства относительно определения понятия «административная процедура». Кроме того, проводится анализ научных взглядов относительно определения понятия «процедура», «правовая процедура», «административная процедура», а также осуществлена их соотношение. По итогам исследования приводится авторское определение понятия «административная процедура».

Ключевые слова: административная процедура, законодательство, правовая, понятие процедура, соотношение.

Basova Yu. Theoretical and legal analysis of the concept of «administrative procedures»

Summary. The article analyzes the scientific work and the current legislation regarding the definition of «administrative procedure». In addition, the analysis of scientific views on the definition of «procedure», «legal procedure», «administrative procedure», as well as carried out their relationship. The study provides the author's definition of «administrative procedure».

Key words: administrative procedure law, legal, concept procedure, ratio.

УДК 35.078.4

Білик В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ
Калатур М. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена розгляду адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ та шляхам її удосконалення. В результаті проведеного аналізу автор приходить до висновків щодо удосконалення як національного законодавства в сфері регулювання загальних питань адміністративного процесу, так і відповідних відомчих нормативно-правових актів, які певним чином регулюють такі провадження в системі МВС України та сприяють забезпеченню законності у реалізації цих функцій.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи внутрішніх справ, міліція, адміністративний процес, адміністративне розслідування.

Актуальність досліджуваної проблематики. Важливою умовою забезпечення прав і свобод громадян в Україні як суверенній, незалежній, демократичній, соціальній, правовій державі є здійснення правозастосовної практики, а також підтримання усіх форм демократії.

Як проголошено Конституцією України, її вищим обов'язком є захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [1]. Однак мета та принципи правової держави ще залишаються нереалізованими і країна сьогодні не в змозі забезпечити надійну охорону життя, здоров'я, честі та гідності особи, точне і повне виконання законів. Про це свідчить тенденція до зростання як злочинних проявів, так і числа щорічно вчинюваних адміністративних правопорушень, що є своєрідним «живильним» середовищем для протиправних посягань.

Держава має створити такий механізм реагування на адміністративні проступки, який би гарантував оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних осіб, одночасно виключав будь які прояви беззаконня і свавілля стосовно громадян. Серед визначених чинним законодавством заходів правової відповідальності, які застосовуються до правопорушників, особливе місце займає адміністративна відповідальність, оскільки саме вона виражає негативну оцінку держави здійсненному діянню. Тому важливе значення має проблема удосконалення діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, а саме органів і осіб відповідних посадових категорій, правомочних розглядати і вирішувати справи у адміністративних правопорушеннях, одне із чільних місць серед яких належить органам внутрішніх справ.

Стан наукового дослідження. Так, загальнотеоретичні основи дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ були закладені вченими-адміністративістами, зокрема: В. Б. Авер'яновим, І. П. Голосніченком, Є. В. Додіним, О. Ю. Дроздом, Д. П. Калаяновим, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаковим, С. Ф. Константіновим, М. В. Лошицьким, В. І. Олефіром, В. П. Пєтковим, В. Г. Полішуком, В. К. Шкарупою та ін.

Практичне здійснення працівниками органів та підрозділів системи МВС України адміністративно-юрисдикційної діяльності, як однієї з найважливіших правоохоронних і правозастосовних її функцій, передбачає якісне вдосконалення галузі державного управління, забезпечення та охорону відповідних суспільних відносин, розроблення механізмів надійного захисту прав громадян від неправомірних дій органів та посадових осіб виконавчої влади.

Саме тому **метою статті** є дослідження питань юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, а особливих юрисдикційних проваджень, та має допомогти удосконаленню як національного законодавства в сфері регулювання загальних питань адміністративного процесу, так і відповідних відомчих нормативно-правових актів, які певним чином регулюють такі провадження в системі МВС України, сприяти забезпеченню законності у реалізації цих функцій.

Виклад основного матеріалу. Першочергового значення за таких умов набуває високоякісна підготовка фахівців правоохоронних органів, здатних вести адміністративно-правову боротьбу з правопорушеннями, чому сприятиме пропонована наукова стаття.

Офіційні статистичні відомості (Держкомстат України) за останні 10 років свідчать про значний рівень застосування в Україні заходів адміністративної відповідальності за правопорушення. У середньому за цей період щороку притягувалося до адміністративної відповідальності 11 млн. 504 тис. осіб, а середній коефіцієнт активності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, у розрахунку на 100 тис. населення країни, становив 22.528 чол. Тобто, кількість осіб, що вчиняли адміністративні правопорушення дорівнює ¼ населення України [2].

Для порівняння слід зазначити, що середньорічний коефіцієнт злочинної активності за цей же період складав 549 чол. або у 40 разів менше, ніж коефіцієнт активності правопорушників. Це, з одного боку, підтверджує високу ефективність застосування заходів адміністративної відповідальності, перш за все, як засобу профілактичного впливу на поведінку громадян, а з другого боку, свідчить про поширеність їх протиправної поведінки з виявленням правопорушень та забезпечення адміністративно-правової відповідальності за їх вчинення [3].

Крім цього, залишається невідомою частка так званих «латентних» адміністративних проступків, чисельність яких завжди у декілька разів перебільшує кількість правопорушень, за якими порушено адміністративно-юрисдикційне провадження. Тому цілком зрозуміло, що активізація боротьби зі злочинністю неминуче передбачає і активізацію протидії адміністративній деліктності (правопорушенням).

Адміністративно-юрисдикційна діяльність (адміністративний примус) органів внутрішніх справ займає важливе місце у правоохоронній системі нашої держави і у відповідності до законодавства України основний її тягар покладено на міліцію громадської безпеки.

У практичній діяльності міліції допускаються порушення компетенції й повноважень з кола питань, віднесених законом до відання органів міліції. Такі порушення можна розділити на дві групи.

Перша група включає в себе випадки видання органами й посадовими особами міліції актів адміністративного примусу з питань, які взагалі не відносяться до компетенції міліції. У цих випадках органи міліції виходять за межі своєї компетенції і незаконно вирішують питання, віднесенні до відання судів, адміністративних комісій, державних інспекцій.

До другої групи порушень відноситься видання актів із питань, що входять до компетенції міліції, але з перевищенням повноважень органу чи посадової особи, які їх видали. У таких випадках проводиться незаконне вторгнення в коло прав інших органів чи посадових осіб міліції. У практичній діяльності міліції часто зустрічаються перевищення повноважень при виданні актів у справах про порушення правил дорожнього руху (наприклад, перевищення повноважень інспекторами дорожньо-патрульної служби).

Видання органами внутрішніх справ актів адміністративного примусу з питань, що входять до компетенції інших органів держави, а також питань, що віднесені до компетенції міліції, але із перевищенням повноважень даного органу чи посадової особи, є грубим порушенням. По суті такі волевиявлення не є актами адміністративного примусу і не можуть породжувати тих правових наслідків, на які направлені. Юридичним наслідком цього виду порушень закону має бути відміна неправомірних актів і притягнення винних осіб до відповідальності.

Неурегульованими залишаються питання, пов'язані із правовим обгрунтуванням порядку здійснення працівниками міліції приводу правопорушників для участі у розгляді справи про адміністративне правопорушення (особливо це стосується справ, які пов'язані із відшкодуванням завданої адміністративним правопорушенням майнової та іншої шкоди).

На нашу думку, рішення про привід необхідно оформляти постановою начальника органу внутрішніх справ з вказівкою часу і місця його винесення, прізвища службової особи, що його винесла, відомості про особу порушника, підставу приводу і строк її виконання, а також відмітка про виконання, порядок оскарження. Це було б додатковою гарантією законності при застосуванні даного заходу.

Чинним законодавством не визначено також перелік об'єктивних причин неявки порушника для участі у розгляді справи про адміністративне правопорушення (у випадках, коли це обов'язково у відповідності до ст. 268 КУпАП: ч. 1 ст. 44 – незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах; ст. 51 – дрібне викрадення чужого майна; ст. 146 – порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв, а також користування радіочастотним ресурсом України; ст. 160 – торгівля з рук у невстановлених місцях; ст. 1724 – порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; ст. 1725 – порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; ст. 1726 – порушення вимог фінансового контролю; ст. 1727 – порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; ст. 1728 – незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень; ст. 1729 – невжиття заходів щодо протидії корупції; ст. 173 – дрібне хуліганство; ч. 3 ст. 178 – розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді; ст. 185 – злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця; ст. 1851 – порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій; ст. 1857 – публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; ст. 187 – порушення правил адміністративного нагляду) [4].

З метою усунення таких недоліків у практичній діяльності ОВС (міліції) доцільно доповнити зміст протоколу про адміністративне правопорушення, в якому закріпити перелік прав і обов'язків особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Особа, ознайомившись з даним переліком прав і обов'язків, зобов'язана зробити підпис у протоколі під цим переліком. Це буде однією із гарантій по забезпеченню реалізації права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, користуватися юридичною допомогою адвоката та іншими правами, і, в свою чергу, обов'язком для посадових осіб (міліції) забезпечити це право, в тому числі й на етапі безпосереднього розгляду справ міліцією.

Відповідно до ст. 7 КУпАП (забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення) ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом.

Особливу важливість дане положення набуває при застосуванні органами внутрішніх справ державного примусу.

На наш погляд, з метою удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ та підвищення ефективності практичного реагування, слід вирішити наступні питання:

– аргументувати прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень», в якому чітко визначити механізм організації взаємодії усіх органів державної влади у вирішенні питань щодо виявлення і усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

– для точного визначення строків розгляду справ про адміністративні проступки та реалізації одного з основних принципів адміністративної відповідальності – невідворотності відповідальності за вчинення адміністративного проступку, доцільно запровадити та нормативно закріпити у КУпАП початок порушення справи про адміністративне правопорушення відповідною постановою. Зміст постанови про порушення справи про адміністративне правопорушення має складатися з попередньої правової оцінки фактичних підстав для складання протоколу про адміністративний проступок, передбачати терміни початку адміністративного розслідування справи з обов'язковою їх реєстрацією;

– доцільно нормативно закріпити процедуру попереднього дослідження обставин справи про адміністративне правопорушення (або попереднього адміністративного розслідування), нормативно-правові підстави, порядок проведення та строки здійснення такої процедури, коли виникає необхідність у перевірці наявних відомостей, встановлення особи порушника та додаткових даних про нього, проведення різного роду досліджень, що вимагають спеціальних знань (експертиз), медичного огляду, отримання посадовою особою спеціальних довідок, а отже попереднього вивчення і часу;

– у чинному законодавстві про адміністративні правопорушення слід однозначно визначитися з термінами початку провадження по справі про адміністративні правопорушення. Адміністративне законодавство чітко не встановлює, який саме момент слід вважати початком порушення справи про адміністративний проступок (це час отримання заяви або інших даних про вчинення правопорушення, або час прийняття відповідного рішення компетентною посадовою особою, чи час складання протоколу про адміністративний проступок);

– також слід законодавчо закріпити положення, пов'язані з можливістю виникнення потреби попереднього дослідження обставин правопорушення (адміністративного розслідування), що враховувало б окремі питання. Строк такого дослідження (наприклад, до трьох днів при необхідності проведення додаткової перевірки окремих обставин чи отримання певних відомостей, або до десяти днів для проведення експертизи) не повинен враховуватися при обчисленні термінів давності накладення адміністративного стягнення передбачених у ст. 38 КУпАП України (2 місяці);

– чинне адміністративне законодавство фактично не визначає загального строку давності виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Стаття 303 КУпАП тільки частково врегульовує це питання, закріплюючи положення, відповідно до якого не підлягає виконанню така постанова, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. Загальний строк давності виконання постанови про накладення адміністративного стягнення доцільно було б визначити протягом року з дня винесення такої постанови. Тримісячний строк не може сьогодні реально служити загальним (кінцевим) строком давності виконання постанов про накладення адміністративних стягнень враховуючи нинішні значні суми штрафів за окремі адміністративні проступки (наприклад, повторна реалізація алкогольних напоїв або тютюнових виробів, на яких немає марок акцизного збору встановленого зразка, тягне за собою штраф у розмірі близько 5 тис. грн.). Не завжди можливо таку суму штрафу стягнути з особи у тримісячний строк;

– доцільно розглянути питання щодо встановлення адміністративної відповідальності за злісне ухилення свідка від дачі показань у справі про адміністративне правопорушення або надання завідомо неправдивих показань (свідчень).

У теперішній час показання свідків є фактично основними доказами у справах про адміністративні правопорушення. Однак закон встановлює адміністративну відповідальність лише за злісне ухилення свідка від явки в суд, що розцінюється як прояв неповаги до суду (ст. 1853 КУпАП).

З метою забезпечення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ керівниками усіх рівнів повинен здійснюватись суворий контроль за неухильним виконанням вимог ст. 261, 263-277 КУпАП щодо обов'язкового складання протоколу про адміністративні затримання громадян, дотримання строків затримання та розгляду справ.

Таким чином, з метою подолання «смуги відчуження», яка утворилася наразі між правоохоронними органами та населенням, слід більш інтенсивно відшукувати і запроваджувати нові форми співпраці з населенням, використовуючи для цього світову практику діяльності поліції (організація діяльності консультативних комітетів, поширення проведення зустрічей дільничних інспекторів міліції з громадськістю тощо).

Висновок. Слід зазначити, що протидія адміністративним проступкам дає належні результати лише у тому випадку, коли вона здійснюється в рамках законності й дотримання прав громадян, а заходи адміністративного впливу застосовуються обґрунтовано та відповідно до чинних процесуальних правил. Однак, як свідчить практика, в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ ще мають місце серйозні недоліки, наявність яких істотно знижує ефективність цієї діяльності. Саме тому, виходячи із основних завдань Кодексу України про адміністративні правопорушення, МВС України належить і в подальшому наполегливо підвищувати рівень фахової компетенції посадових осіб органів внутрішніх справ щодо здійснення ними проваджень у справах про адміністративні правопорушення, які їм підвідомчі, та удосконалювати нормативно-правове регулювання у цій сфері.

Література:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Сайт Державного комітету статистики. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.
3. Сайт Міністерства внутрішніх справ України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://mvs.gov.ua/.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 груд. 1984 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

Билык В. М., Калатур М. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути ее усовершенствования

Аннотация. Статья посвящена обзору административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел и путям её совершенствования. В результате проведенного анализа, автор приходит к выводу, по совершенствованию как национального законодательства в сфере регулирования общих вопросов административного процесса, так и соответствующих ведомственных нормативно-правовых актов, которые определенным образом регулируют такие производства в системе МВД Украины и способствуют обеспечению законности в реализации этих функций.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, органы внутренних дел, милиция, административный процесс, административное расследование.

Bilyk V. Kalatur M. Administrative and jurisdictional activity of the Interior and ways of improvement

Summary. The article is devoted to the administrative jurisdiction of the internal affairs and the ways of its improvement. The analysis, the author concludes on improvement as national legislation on regulation of the administrative process and the relevant departmental normative acts in some way regulate such proceedings in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and contribute to the law in implementing these functions.

Key words: administrative and jurisdictional activity, enforcement bodies, police, administrative process, administrative investigation.

УДК 342.7+681.3

Вихров В. В.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
Днепропетровского гуманитарного университета

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЕ УКРАИНЫ И ИХ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Аннотация. Исследуются правовые нормы, регулирующие порядок использования персональных данных работников таможенной службы и лиц, пользующихся услугами таможни в процессе реализации таможенного дела в Украине.

Ключевые слова: персональные данные, таможенная служба, информация с ограниченным доступом.

Введение. Современная система органов государственного управления в Украине переживает очередной этап перестройки, одним из весомых результатов которого является объединение налоговой и таможенной служб в рамках одного министерства – Министерства доходов и сборов (Миндоходов). Одной из главных задач этого министерства является обеспечение формирования и реализация единой государственной налоговой и таможенной политики в части администрирования налогов и сборов, таможенных платежей, борьбе с правонарушениями в этих сферах [5]. Особого внимания эксперты в области налогообложения и таможенной деятельности уделяют информационной составляющей процесса объединения этих служб, по их мнению объединения налоговой и таможенной служб в рамках одного министерства повысит эффективность наполнения бюджета за счет создания единой информационной базы, что существенно облегчит и ускорит процесс обмена информацией. Теоретики и практики сходятся во мнении, что улучшение обмена информацией, в частности, мониторинга и контроля внешнеэкономических операций субъектов хозяйственной деятельности, положительно скажется на повышении качества проверок и в конечном итоге должно привести к увеличению поступлений в бюджет [20]. Большие задачи ставятся перед системой информационного обеспечения Миндоходов, однако быстрая смена законодательства и ускоренное объединение таможенной и налоговой служб создают условия, при которых представителями власти недостаточно уделяется внимания отдельным вопросам информационного обеспечения этой отрасли. Одним из таких проблемных аспектов является обеспечение защиты персональных данных в таможенной службе Украины. **Цель статьи** – выяснение основных нормативно-правовых актов, определяющих порядок использования персональных данных в таможенной службе Украины, основные действующие правила обеспечения защиты такой информации, проблемы правового регулирования информационных отношений в таможне при обращении персональных данных и перспективы совершенствования законодательства с целью повышения эффективности реализации положений законодательства о защите персональных данных.

Постановка задачи. Предмет рассмотрения этого научного исследования – правовые нормы и теории, определяющие содержание и правовой режим персональных данных в процессе реализации информационных отношений, участником которых является таможенная служба Украины.

Результаты исследования. В соответствии со ст. 2 Закона Украины «О защите персональных данных» [15] персональные данные определяются как сведения или совокупность сведений о физическом лице, которое идентифицировано или может быть конкретно идентифицировано. Законодатель закрепляет идентичность двух понятий «персональные данные» в Законе Украины «О защите персональных данных» и «информация о физическом лице» в Законе Украины «Об информации» [16]. Поскольку во втором абзаце ст. 11 Закона Украины «Об информации», косвенно указано, что персональные данные могут быть как конфиденциальные, так и иметь открытый характер, то есть не быть информацией с ограниченным доступом. В ч. 2 ст. 5 Закона Украины «О защите персональных данных», указано, что персональные данные, кроме обезличенных персональных данных, по режиму доступа являются информацией с ограниченным доступом. Поскольку органы государственной власти, выполняя свои функции, обязаны накапливать персональные данные, по которым необходимо идентифицировать всех лиц, с которыми они вступают в трудовые, административные, хозяйственные и другие виды отношений, то в разы увеличивается объем конфиденциального делопроизводства.

Анализируя перечень сведений, составляющих персональные данные, мы выяснили, что в Законе Украины «О защите персональных данных» четко не указано содержание сведений, составляющих персональные данные. Однако Законом Украины «Об информации» к конфиденциальной информации о физическом лице отнесены данные о его национальность, образовании, семейном положении, религиозных убеждениях, состоянии здоровья, а также адрес, дата и место рождения [16]. Конституционный Суд Украины Решением от 30 октября 1997 № 5-зп отнес к конфиденциальной информации о физическом лице еще и сведения о его имущественном положении, а также другие персональные данные [18]. Решением от 20 января 2012 № 2-рп/2012, давая официальное толкование частей первой, второй статьи 32 Конституции Украины пояснил, что в информацию о личной и семейной жизни лица (персональные данные) входят сведения о национальности, образовании, семейном положении, религиозных убеждений, состояния здоровья, и т. д. [19]. Таким образом, Конституционный Суд Украины считает, что перечень данных о лице, которые признаются конфиденциальной информацией, не является исчерпывающим. Значительный объем информации относится к персональным данным и Рекомендациями Минздрава от 04.05.2012 г. № 11-02-09/10-63 [17]. Эта ситуация свидетельствует о необходимости создания большого числа баз данных по всем направлениям деятельности органов государственной исполнительной власти, в том числе органами таможенной службы Украины как на работников этих учреждений, так и на граждан, которые обращаются к ним за помощью.

Понимание законодателем необходимости принятия такого количества документов, представленных картотеками, журналами учета, договорами о неразглашении, разрешениями на использование и т.д., которое значительно тормозит скорость выполнения государственными органами их непосредственных

обязанностей, привело к облегчению административных процедур связанных с регистрацией баз данных. Законом Украины от 20.11.2012 № 5491-VI «О внесении изменений в Закон Украины« О защите персональных данных»» работодатели освобождены от обязанности регистрировать такие базы персональных данных, как «Сотрудники», то есть, ведение которых связано с обеспечением и реализацией трудовых отношений [10]. Таким образом, таможенные органы уже не обязаны регистрировать базы данных своих сотрудников, однако соблюдать основные требования Закона Украины «О защите персональных данных» относительно персональных данных их работников обязаны с учетом норм трудового законодательства и нормативно-правовых актов, регулирующих порядок прохождения службы в таможенных органах. Так, Порядок присвоения специальных званий таможенной службы Украины определяет, что для получения звания действительного государственного советника таможенной службы необходимо предоставить в службу биографическую справку, копию документа о назначении на должность, копию акта о присвоении предварительного специального звания таможенной службы, копию первой страницы и страницы трудовой книжки с записью о присвоении предварительного специального звания таможенной службы [8]. Указанные сведения являются непосредственно персональными данными, однако сам нормативно-правовой документ не содержит основных правил использования этих персонифицированных сведений, поэтому на наш взгляд, необходимо поместить в текст этого акта требование к работникам таможенной службы соблюдать правила использования персональных данных в соответствии с Законом Украины «О защите персональных данных». Другой документ, который регламентирует трудовые отношения таможенных служащих, а именно: Положение о порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины, определяет, что основным документом для измерения стажа работы является трудовая книжка, а также справки, военный билет, выписки из приказов, лицевые счета и ведомости о выдаче заработной платы, другие документы, содержащие данные о месте и времени работы [6]. Эти документы содержат персональные данные служащего таможни, и их использование должно осуществляться в соответствии с законодательством о защите персональных данных. Поэтому на наш взгляд одним из необходимых изменений в этих нормативно-правовых актах, регламентирующих порядок прохождения службы в таможенных органах, является необходимость дополнения их основными правилами использования и защиты персональных данных работников таможенной службы при внутриорганизационных отношениях.

Представителями власти были услышаны ученые, предлагавшие облегчить процедуры использования персональных данных за счет исключения из круга влияния закона Украины «О защите персональных данных» персональных данных наемных работников, поскольку, по мнению И. Б. Усенко эта часть отношений хорошо урегулирована трудовым законодательством. Регистрации, предлагается этим ученым, подвергать только базы данных, которые направлены, так сказать, наружу и касаются людей, которые не имеют непосредственных отношений с владельцем базы данных [23]. Таким образом, остается открытым вопрос о порядке регистрации и использования баз данных лиц, обращающихся к таможенной службы в процессе выполнения возложенных на нее функций.

Спектр информационных отношений при реализации таможенного дела является значительным, поскольку связан с регулированием процессов перемещения товаров через таможенную границу Украины, их таможенным контролем и таможенным оформлением, применением механизмов тарифного и нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, взиманием таможенных платежей, ведением таможенной статистики, обменом таможенной информацией, ведением Украинской классификации товаров внешнеэкономической деятельности, осуществлением государственного контроля непищевой продукции при ее ввозе на таможенную территорию Украины, предотвращением и противодействием контрабанде, борьбой с нарушениями таможенных правил, организацией и деятельностью таможенных органов и другими мероприятиями, направленными на реализацию государственной политики в сфере государственного таможенного дела [3]. При выполнении системой таможенных органов возложенных на них обязанностей возникает большое поле информации о лицах, событиях, предметы и т.д., сведения о которых часто являются информацией с ограниченным доступом. Например, лица, перемещающие вещи через таможенную границу, должны передавать таможни сведения, составляющие коммерческую или банковскую тайну, содержащие экономические сведения, характеризующие предмет экспортируемой или импортируемой для его оценки при уплате таможенных пошлин. При пересечении таможенной границы физическими лицами в таможенные органы в распоряжение попадают их персональные данные, которые дублируются в значительном количестве информационных систем и становятся доступными для большого количества работников таможен и других партнерских им служб.

Для осуществления своих полномочий Государственной таможенной службе Украины законом предоставлено право на обработку персональных данных физических лиц, которая происходит в процессе обработки таможенных деклараций. Согласно части пятой-седьмой и пункта 2 части восьмой статьи 257 Таможенного кодекса Украины формат таможенных деклараций, подаваемых как электронные документы, базируется на международных стандартах электронного обмена данными, условия и порядок декларирования, перечень сведений, необходимых для осуществления таможенного контроля и таможенного оформления, определяются Таможенным Кодексом. Положение о таможенных декларациях и формы этих деклараций утверждаются Кабинетом Министров Украины, а порядок заполнения таких деклараций и других документов, применяемых при таможенном оформлении товаров, транспортных средств коммерческого назначения, центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере финансов. Форма таможенной декларации на бланке единого административного документа МД-2 утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 21.05.2012 № 450 [12]. Порядок заполнения таможенных деклараций на бланке единого административного документа утвержден приказом Министерства финансов Украины от 30.05.2012 № 651 [7]. Согласно этим документам перечень сведений, подлежащих внесению в таможенных деклараций, ограничивается только теми сведениями, которые необходимы для целей взимания таможенных платежей, формирования таможенной статистики, а также для обеспечения соблюдения требований Кодекса и других законодательных актов. Таможенное оформление товаров, транспортных средств коммерческого назначения осуществляется таможенными органами на основании таможенной декларации. Правила заполнения граф таможенной декларации на бланке единого административного документа приведены в разделе II Порядка. В графе 54, в соответствии с положениями настоящего раздела Порядка, указываются сведения о физическом лице, которое непосредственно составило таможенную декларацию: фами-

лия, инициалы, регистрационный номер учетной карточки плательщика налогов или серия и номер паспорта (для физических лиц, которые из-за своих религиозных убеждений отказываются от принятия регистрационного номера учетной карточки налогоплательщика и официально уведомили об этом соответствующий орган государственной налоговой службы и имеют соответствующую отметку в паспорте).

Таможенным кодексом, статьей 11 предусмотрено, что информация, касающаяся государственной таможенного дела, полученная таможенными органами, может использоваться ими исключительно для таможенных целей и не может разглашаться без разрешения субъекта, лица или органа, предоставившего такую информацию, в частности, передаваться третьим лицам, в том числе другим органам государственной власти, кроме случаев, определенных настоящим Кодексом и другими законами Украины. Также эта норма отмечает, что информация о предприятиях, граждан, а также товарах, транспортных средствах коммерческого назначения, которые перемещаются ими через таможенную границу Украины, которая собирается, используется и формируется таможенными органами, вносится в информационные базы данных и используется с учетом ограничений, предусмотренных для информации с ограниченным доступом [3]. Также работники таможенной службы обязаны хранить государственную, служебную [13] и коммерческую тайну [6]. В отношении лиц, нарушающих эти правила, проводятся служебные расследования [1].

В соответствии со ст. 21 Закона Украины «Об информации» информации с ограниченным доступом является конфиденциальная, тайная и служебная информация. Конфиденциальной является информация о физическом лице, а также информация, доступ к которой ограничен физическим или юридическим лицом, кроме субъектов властных полномочий. Конфиденциальная информация может распространяться по желанию (согласию) соответствующего лица в определенном ею порядке согласно предусмотренных ею условий, а также в других случаях, определенных законом. Порядок отнесения информации к секретной или служебной, а также порядок доступа к ней регулируются законами, основным из которых является Закон Украины «О доступе к публичной информации» (ст. 6-9) [13]. Таким образом, работники таможни должны придерживаться основных правил использования персональных данных в процессе реализации таможней своих полномочий, что определено также в Типовом порядке обработки персональных данных в базах персональных данных [21]. Согласно указанных документов, на наш взгляд, необходимо разработать и принять положение об обработке персональных данных в Таможенных органах Украины по аналогии с Порядком составления и представления запросов на получение публичной информации, распорядителем которой является Государственная таможенная служба Украины [9]. В предложенном нормативном акте необходимо учесть основные положения, касающиеся защиты зафиксированной также видео-и фото-персонифицированной информации в соответствии с Положением об информационно-телекоммуникационную систему видеоконтроля Государственной таможенной службы Украины [14]. Особого внимания потребует в будущем разработки правил использования персональных данных в Единой автоматизированной информационной системе Государственной таможенной службы, которая начала создаваться еще в 1992 р. Когда служба была как Государственный таможенный комитет Украины (до 29 ноября 1996 г.) [4] и в перспективе в системе «Электронная таможня»[2], внедрение которой рассчитано до 2013 г., направленно на укрепление таможенной безопасности Украины и совершенствование информационной инфраструктуры таможенной службы в Украине.

Выводы. Правовое регулирование использования персональных данных в таможенных органах недостаточно развито. На наш взгляд, нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность таможенных органов, нуждаются в дополнении их положениями, отражающими основные требования действующего законодательства о защите персональных данных. Для урегулирования вопроса использования персональных данных работников таможенных органов необходимо дополнить Порядок присвоения специальных званий таможенной службы Украины и Положение о порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины положениями, определяющими обязанности работников таможни обеспечивать защиту персональных данных работников во внутриорганизационных отношениях. Для выполнения этой обязанности работниками таможни предлагаем дополнить перечень оснований проведения служебных расследований в таможенных органах нарушением правил использования персональных данных.

Систематизирующую роль в соблюдении законодательства о защите персональных данных в таможенных органах сыграет разработка и принятие положения об обработке персональных данных в таможенных органах Украины. Этот документ должен содержать: перечень сведений, составляющих персональные данные в таможенном деле, перечень документов, в которых эта информация может содержаться, перечень должностных лиц таможенной службы, которые будут обеспечивать защиту персональных данных; основания и порядок передачи этих сведений в различных ведомствах, образцы расписок о согласии передачи персональных данных для использования в нуждах таможенной службы и соглашения о неразглашении персональных данных работниками таможен т. п. Особого внимания потребует в будущем разработка правил использования персональных данных в системе «Электронная таможня».

Литература:

1. Инструкция о порядке организации и проведения служебного расследования и служебной проверки в таможенной службе Украины: Приказ Государственной таможенной службы Украины 13.08.2010 N 918 / Официальный вестник Украины от 25.02.2011. – 2011 г. – № 12. – С. 82. – Статья 532. – Код акта 54867/2011.
2. Концепция создания многофункциональной комплексной системы «Электронная таможня»: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 17 сентября 2008 № 1236-р / Официальный вестник Украины от 29.09.2008 2008 - № 71. – С. 51. – Статья 2392, код акта 44416/2008.
3. Таможенный кодекс Украины: Закон Украины от 13 марта 2012 № 4495-VI / / Ведомости Верховной Рады Украины. – 2012. – № 44-45. – № 46-47. – № 48. – Ст. 552.
4. Пашко П. В. Таможенные информационные технологии: [учеб. пособие]. – Таможенное дело в Украине. – 2011 год [Электронный ресурс] / Режим доступа к журн. :http://pidruchniki.ws/18411014/informatika/mitni_informatsiyni_tehnologiyi_-_pashko_pv.
5. Положение о Министерстве доходов и сборов Украины: Указ Президента Украины от 18 марта 2013. – № 141/2013 // Правительственный курьер от 19.03.2013. – № 51.
6. Положение о порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 9 февраля 1993 г. – № 97 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. :http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/97-93-% D0% BF.
7. Порядок заполнения таможенных деклараций на бланке единого административного документа: Приказ Министерства финансов Украины 30.05.2012. – № 651 // Официальный вестник Украины от 31.08.2012 2012 г. – № 64. – С. 94. – Статья 2629. – Код акта 63103/2012.
8. Порядок присвоения специальных званий таможенной службы Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 15 августа 2012 № 752 // Собор от 21.08.2012. – № 150.
9. Порядок составления и представления запросов на получение публичной информации, распорядителем которой является Госу-

дарственная таможенная служба Украины: Приказ Министерства финансов Украины 07.08.2012 № 893 // Официальный вестник Украины от 21.09.2012. – 2012 г. – № 69. – С. 327. – Статья 2831. – Код акта 63344/2012.
10. О внесении изменений в Закон Украины «О защите персональных данных»: Закон Украины от 20.11.2012. – № 5491-VI // Голос Украины от 19.12.2012. – № 241.
11. О доступе к публичной информации: Закон Украины от 13 января 2011 № 2939-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 32. – Ст. 314 – С. 6.
12. Об утверждении образцов бланков единого административного документа, дополнительных листов, дополнений и спецификации и их Технического описания: Приказ Министерства Финансов Украины от 22.02.2012. – № 246 // Официальный вестник Украины от 02.04.2012. – 2012 г. – № 23. – С. 132. – Статья 899. – Код акта 60884/2012.
13. Об утверждении Инструкции о порядке учета, хранения и использования документов и других материальных носителей информации, содержащих сведения, составляющие служебную информацию в таможенной службе Украины: Приказ Государственной таможенной службы Украины от 06.11.12. – № 627 // Собор от 10.12. 1998.
14. Об утверждении Положения об информационно-телекоммуникационной системе видеоконтроля Государственной таможенной службы Украины: Приказ Министерства финансов Украины 20.12.2012. – № 1389 // Официальный вестник Украины от 26.03.2013. – 2013 г. – № 21. – С. 281. – Статья 717. – Код акта 66239/2013.
15. О защите персональных данных: Закон Украины от 13 января 2011 № 2939-VI / / Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 34. – С. 481.
16. Об информации: Закон Украины от 2 октября 1992. – № 2657-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 48. – Ст.650.
17. Рекомендации по разработке в учреждениях здравоохранения (образования) области Положение о порядке обработки баз персональных данных «Работники»: Рекомендации Минздрава от 04.05.2012 г. – № 11-02-09/10-63 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. :http://www.apteka.ua/article/140966.
18. Решение Конституционного Суда Украины по делу об официальном толковании статей 3, 23, 31, 47, 48 Закона Украины «Об информации» и статьи 12 Закона Украины «О прокуратуре» (дело К.Г. Устименко) от 30 октября 1997. – № 5. – зп Дело N 18/203-97 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. : Zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97.
19. Решение Конституционного Суда Украины по делу по конституционному представлению Жашковского районного совета Черкасской области относительно официального толкования положений частей первой, второй статьи 32, частей второй, третьей статьи 34 Конституции Украины. – № 1-9/2012 от 20 января 2012. – № 2-рп/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. : Zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12.
20. Создание Министерства доходов и сборов увеличит поступления в бюджет [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. : http://economics.unian.net/rus/news/152029-sozdanie-ministerstva-dohodov-i-sborov-uvelichit-postupleniya-v-byudjet-ekspertyi.html.
21. Типовой порядок обработки персональных данных в базах персональных данных: Приказ Министерства юстиции Украины 30.12.2011 N 3659/5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. :http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0001-12/paran46 # n46.
22. Соглашение между Правительством Украины и Правительством Королевства Норвегия про взаимопомощи в таможенных делах: утверждено Постановлением КМ № 209 от 14.02.2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. : http://uazakon.com/document/fpart01/idx01649.htm.
23. Усенко И. Б. Комментарий к Закону Украины «О защите персональных данных» / / Права человека в Украине: информационный портал Харьковской правозащитной группы. - 27.02.12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к журн. : http://khpg.org/index.php?id=1330343937.

Вихров В. В. Використання персональних даних у митній службі України та їх правове регулювання

Анотація. Досліджуються правові норми, які регулюють порядок використання персональних даних працівників митної служби та осіб, що користуються послугами митної служби у процесі реалізації митної справи в Україні.

Ключові слова: персональні дані, митна служба, інформація з обмеженим доступом.

Vikhrov V. The use of personal data in the Customs Service of Ukraine and their regulation

Summary. We study the legal rules that govern the use of personal information to customs officials and individuals who use the services of customs in the customs business in Ukraine.

Key words: personal information, customs, undisclosed information.

УДК 339.543

Дрозд О. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

ВИДИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті обґрунтовується актуальність проблематики, пов'язаної із виділенням видів митного контролю. Автором з'ясовується сутність класифікації та значення цієї логічної операції для виділення критеріїв поділу митного контролю на окремі категорії. Проаналізовані наукові підходи до визначення критеріїв поділу та власне поділу митного контролю в Україні. Аналізуються положення українського законодавства у частині виокремлення видів митного контролю. Автор визначає критерії поділу митного контролю в Україні та наводить його види.

Ключові слова: класифікація, види, критерії поділу, митний контроль в Україні.

Актуальність теми. З метою забезпечення дотримання законодавства з питань митної справи уповноважені державою суб'єкти здійснюють комплекс заходів, які на нормативно-правовому рівні отримали назву митний контроль. При цьому тактика, способи та прийоми здійснення заходів із митного контролю може значно відрізнятися в залежності видів останнього. Ось чому актуальним є питання щодо виокремлення видів митного контролю в Україні.

Стан наукового дослідження. Особливості здійснення митного контролю в Україні, в тому числі питання стосовно його видів, були предметом наукових досліджень таких відомих вчених-правознавців як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А І. Берлач, І. В. Бойко, М. А. Бояринцева, М. А. Василенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, Ю. М. Дьомін, Н. М. Железняк, О. І. Зельніченко, Р. А. Калюжний, М. В. Коваль, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, О. В.Кузьменко, А. В. Малько, М. А. Матузов, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, М. Ф. Орзіх, Ю. С. Педько, П. М. Рабинович, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко, Ф. Д. Фіночко, В. В. Цвєтков, В. В. Ченцов, В. М. Шаповал, Р. Б. Шишка, В. К. Шкарупа, О. Х. Юлдашев, та інші. Незважаючи на вагомий внесок вищенаведених науковців у вирішення зазначеної проблематики, чимало питань на сьогодні залишається не вирішеними. Немає однозначної позиції щодо визначення видів митного контролю в Україні. До того ж вказана проблематика потребує додаткового вивчення у зв'язку зі стрімким оновленням законодавства, що визначає правові засади здійснення митного контролю. Тому метою представленої наукової статті є визначення критеріїв поділу митного контролю в Україні та наведення його видів.

Виклад основного матеріалу. У цьому контексті зазначимо, що в правовій науці для виділення конкретних критеріїв використовується такий інструмент, як класифікацію. Так, слово «класифікація» походить від латинської мови з сполучення слів «classis», що означає розряд, і «ficatio», від «facio», що означає роблю [1, с. 544], а з філософських поглядів, представляє собою розбиття множини (класу) об'єктів на підмножини (підкласи) за певними ознаками. Філософи зауважують, що слід розрізняти штучну та природну класифікацію. На відміну від штучної (в її основі, як правило, лежать несуттєві ознаки об'єкта), в природній класифікації (систематики) максимальну кількість істотних ознак об'єкта визначається його положенням в системі [2, с. 259]. В етимологічному сенсі «класифікація» представлена як система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [1, с. 544]. Якщо ж досліджувати юридичні підходи, то під «класифікацією» розуміють властивості об'єкта, поставлені в функціональний зв'язок з його положенням у певній системі. Наукова класифікація, зауважує авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії, виражає систему законів, властивих відповідній галузі дійсності. Вона являє собою систему супідрядних понять (класів об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовуються як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [3, с. 115].

У своєму підручнику «Митне право України» Р. Б. Шишка виокремлює наступні критерії класифікації видів митного контролю: напрям переміщення товарів; характеристика товарів; митний контроль транспортних засобів; характер співробітництва країн-сусідів [4, с. 135]. Розглянемо види митного контролю відповідно до названих вище критеріїв класифікації. Так, у залежності від напряму переміщення товарів вищевказаний учений виділяє такі види митного контролю як імпортний, експортний та транзитний [4, с. 136]. Більш того, такої же позиції дотримується авторський колектив навчального посібнику «Митне право України» за загальною редакцією професора В. В. Ченцова [5, с. 123]. На нашу думку, зазначена позиція потребує деяких уточнень. В цьому контексті важливо зазначити, що імпорт, експорт і транзит є митними режимами. Відповідно до ст. 4 Митного кодексу України митний режим – це комплекс взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення. В ст. 70 вищенаведеного нормативно-правового акта зазначено, що з метою застосування законодавства України з питань державної митної справи запроваджуються такі митні режими:

– імпорт (випуск для вільного обігу);
– реімпорт;
– експорт (остаточне вивезення);
– реекспорт;
– транзит;
– тимчасове ввезення;
– тимчасове вивезення;
– митний склад;
– вільна митна зона;
– безмитна торгівля;
– переробка на митній території;
– переробка за межами митної території;
– знищення або руйнування;
– відмова на користь держави [6].

Таким чином, говорячи про імпортний, експортний і транзитний митний контроль, критерієм їх класифікації варто назвати обраний декларантом митний режим. При цьому відповідно до названого критерію, окрім зазначених видів митного

контролю (імпортний, експортний, транзитний), необхідно виокремити види такого контролю відповідно до вищенаведених митних режимів. У свою чергу, в залежності від напряму переміщення товарів здається можливим виокремити митний контроль:

– товарів, які ввозяться на територію України;

– товарів, які вивозяться з території України;

– товарів, які переміщуються територією України.

Окрім вищенаведеного, варто зазначити, що згідно зі ст. 72 (митний статус товарів, що поміщуються в митний режим) Митного кодексу України за митним статусом товари поділяються на українські та іноземні. При цьому відповідно до ст. 4 вищенаведеного нормативно-правового акта українські товари – це товари:

а) які повністю отримані (вироблені) на митній території України та які не містять товарів, ввезених із-за меж митної території України. Товари, повністю отримані (вироблені) на митній території України, не мають митного статусу українських товарів, якщо вони отримані (вироблені) з товарів, які не перебувають у вільному обігу на митній території України;

б) ввезені на митну територію України та випущені для вільного обігу на цій території;

в) отримані (вироблені) на митній території України виключно з товарів, зазначених у пункті «б», або з товарів, зазначених у пунктах «а» і «б».

У свою чергу, іноземні товари законодавець визначає як товари, що не є українськими, а також товари, що втратили митний статус українських товарів [6]. Отже, в залежності від митного статусу товарів митний контроль може здійснюватись щодо українських та іноземних товарів.

Досліджуючи характеристику товарів, як критерій виокремлення видів митного контролю, в науково-правових колах називають наступні його види:

– митний контроль ручної поклажі;

– митний контроль багажу, що супроводжується;

– митний контроль багажу, що не супроводжується;

– митний контроль валюти та валютних цінностей;

– митний контроль енергоносіїв;

– митний контроль культурних та історичних цінностей

– митний контроль лікарських засобів [4, с. 136; 5, с. 123].

Стосовно транспортних засобів, як критерію виділення видів митного контролю, варто вказати, що згідно зі ст. 4 Митного кодексу України транспортні засоби – це транспортні засоби комерційного призначення, транспортні засоби особистого користування, трубопроводи та лінії електропередачі. У цьому контексті слід звернути увагу на положення ст. 318 зазначеного кодифікованого акта, відповідно до якої митному контролю підлягають усі транспортні засоби комерційного призначення. Транспортні засоби комерційного призначення – це будь-яке судно (в тому числі самохідні та несамохідні ліхтери та баржі, а також судна на підводних крилах), судно на повітряній подушці, повітряне судно, автотранспортний засіб (моторні транспортні засоби, причепи, напівпричепи) чи рухомий склад залізниці, що використовуються в міжнародних перевезеннях для платного транспортування осіб або для платного чи безоплатного промислового чи комерційного транспортування товарів разом з їхніми звичайними запасними частинами, приладдям та устаткуванням, а також мастилами та паливом, що містяться в їхніх звичайних баках упродовж їхнього транспортування разом із транспортними засобами комерційного призначення [6]. Таким чином, враховуючи наведені законодавчі положення, в залежності від транспортних засобів, що підлягають митному контролю, останній можна поділити на:

– митний контроль морських та річкових суден;

– митний контроль автотранспортних засобів;

– митний контроль залізничних транспортних засобів;

– митний контроль повітряних суден;

– митний контроль товарів, що переміщуються трубопроводами;

– митний контроль товарів, що переміщуються лініями електропередач.

За таким критерієм, як характер співробітництва країн-сусідів Р. Б. Шишка виділяє односторонній, двосторонній і спільний митний контроль. Так, односторонній митний контроль, зауважує вчений, проводиться тільки однією стороною, як правило, до перетину митного кордону. Митні органи однієї сторони довіряють іншій стороні і повторного митного контролю не проводять. Така система контролю ще називається спрощеною. Вона набуває значного поширення для учасників митних союзів. У свою чергу, двосторонній митний контроль, який відповідно самостійно проводиться митницями двох країн. Наприкінці – спільний митний контроль, який проводиться одночасно митними органами двох країн [4, с. 136].

Окрім вищенаведених, в науково-правових колах також виділяють такі критерії класифікації видів митного контролю як: кількість разів переміщення товарів і транспортних засобів; місце проведення митного контролю; в залежності від предмету контролю; в залежності від форми контролю [5, с. 124; 7, с. 84-85]. Так, в залежності від кількості разів переміщення товарів і транспортних засобів митний контроль буває однократний (первинний) та багатократний (вторинний, повторний). Однократний митний контроль уповноважені суб'єкти здійснюють в разі, коли товари та транспортні засоби пересікають митний кордон в одному напрямку. У свою чергу, багатократний митний контроль може проводитись у зв'язку із пересіканням товарами і транспортними засобами митного кордону неодноразово та протягом короткого часу.

У залежності від місця проведення митного контролю митний контроль може бути таким, що здійснюється в зоні митного контролю та в тимчасовій зоні митного контролю. В ч. 1 ст. 329 Митного Кодексу України вказано, що з метою забезпечення здійснення органами доходів і зборів митного контролю товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, проведення заходів, пов'язаних з виявленням, попередженням та припиненням контрабанди та порушень митних правил, у пунктах пропуску через державний кордон України, на територіях морських і річкових портів, аеропортів, на залізничних станціях та на територіях підприємств, вільних митних зон, митних складів, складів тимчасового зберігання, а також в інших місцях, визначених відповідно до законодавства, створюються зони митного контролю. Згідно із ч. 3 ст. 330 вищенаведеного нормативно-правового акта зони митного контролю можуть бути постійними в разі регулярного розміщення на їх території товарів, що підлягають митному контролю, або тимчасовими, які утворюються на час здійснення митного контролю [6].

У залежності від предмету митного контролю останній можна поділити на митний контроль товарів і митний контроль транспортних засобів. За таким критерієм, як форма проведення митного контролю, здається можливим виокремити фактичний (митний огляд, облік товарів і транспортних засобів, усне опитування громадян) і документальний митний контроль (перевірка документів і відомостей, направлення запитів до інших державних органів).

В залежності від правового режиму об'єкта митного контролю останній поділяють на звичайний, спрощений і спеціальний. Прикладом спрощеного митного контролю може слугувати двоканальна система, яка відповідно до ст. 366 Митного кодексу України являє собою спрощену систему митного контролю, що дає громадянам змогу здійснювати декларування, обираючи один з двох каналів проходу (проїзду транспортними засобами особистого користування) через митний кордон України [6]. У свою чергу, сутність спеціального митного контролю полягає в тому, що до окремої категорії товарів можуть бути застосовані особливі процедури. Наприклад, відповідно до ст. 360 Митного кодексу України в разі переміщення через митний кордон України товарів, необхідних для подолання наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, а також живих тварин, органів та інших анатомічних матеріалів людини для потреб трансплантації, товарів, що мають обмежений строк чи особливий режим зберігання, товарів військового призначення, радіоактивних матеріалів, фото-, аудіо– і відеоматеріалів для засобів масової інформації, товарів міжнародної технічної та гуманітарної допомоги, товарів, що переміщуються в рамках угод про виробничу кооперацію, товарів, що переміщуються за процедурою МДП, митний контроль таких товарів здійснюється першочергово [6].

Висновок. Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, здається можливим дійти висновку, що види митного контролю можна виокремити в залежності від таких критеріїв їх класифікації: від обраного митного режиму (митний контроль в режимі експорту, імпорту, транзиту, тимчасового ввезення тощо); від напряму переміщення товарів (митний контроль щодо товарів, які ввозяться, вивозяться та переміщуються територією України); митного статусу товарів (митний контроль українських та іноземних товарів); характеристики товарів (митний контроль ручної поклажі, багажу, енергоносіїв, валюти тощо); виду транспортних засобів (митний контроль морських та річкових суден, автотранспортних засобів, залізничних транспортних засобів тощо); характеру співробітництва країн-сусідів (односторонній, двосторонній і спільний митний контроль); від кількості разів переміщення товарів і транспортних засобів (однократний і багатократний митний контроль); місця проведення (в зоні митного контролю та в тимчасовій зоні митного контролю); предмету (митний контроль товарів і транспортних засобів); формою (фактичний і документальний); правового режиму об'єкта митного контролю (звичайний, спрощений і спеціальний митний контроль).

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Философский энциклопедический словарь / Редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989 – 815 с.
3. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 3. – К – М. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2001. – 792 с.
4. Шишка Р. Б. Митне право України: [підручник] / Р. Б. Шишка. – К., 2008. – 320 с.
5. Митне право України: [навчальний посібник] / За заг ред. проф. В. В. Ченцова. – К., 2007. – 284 с.
6. Митний кодекс України: Закон України від 11 лип. 2002 р. № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
7. Тропіна О. М. Організаційно-правові засади здійснення митного контролю за дотриманням прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тропіна О. М. – Одеса, 2003. – 180 с.

Дрозд А. Ю. Виды таможенного контроля в Украине

Аннотация. В статье обосновывается актуальность проблематики, связанной с выделением видов таможенного контроля. Автором выясняется сущность классификации и значение этой логической операции для выделения критериев разделения таможенного контроля на отдельные категории. Проанализированы научные подходы к определению критериев разделения и собственно разделения таможенного контроля в Украине. Анализируются положения украинского законодательства в части выделения видов таможенного контроля. Автор определяет критерии разделения таможенного контроля в Украине и приводит его виды.

Ключевые слова: классификация, виды, критерии разделения, таможенный контроль в Украине

Drozd O. Customs control in Ukraine

Summary. The article explains the relevance of the issues associated with the release of species of customs control. The author found out the essence and importance of this classification logic operation to highlight the separation criteria of customs control on the individual categories. Reviewed scientific approaches to the definition of criteria for separation and proper separation of customs control in Ukraine. Analyzes the provisions of Ukrainian legislation regarding allocation of types of customs control. The author defines the criteria for the division of customs control in Ukraine and leads his views.

Key words: classification, types, separation criteria, customs control in Ukraine.

УДК 342.31

Каткова А. Г.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та кримінально-правових дисциплін
Харківського економіко-правового університету

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Анотація. У статті автор надає пропозиції щодо удосконалення інституту адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ на підставі аналізу наукових праць та законодавства України.

Ключові слова: інститут адміністративної відповідальності, боротьба з корупцією, посадові обов'язки, законодавче закріплення.

Актуальність теми. Чинне адміністративне законодавство України постійно зазнає позитивних законодавчих змін як загального характеру, так і щодо особливостей адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС. Тут необхідно згадати схвально оцінені науковим загалом зміни до КУпАП, що здійснилися Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI. Зазначеним Законом вдосконалено інститут адміністративної відповідальності службових осіб, в тому числі і працівників ОВС. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» є дуже своєчасними та актуальними, зважаючи на проблеми у боротьбі з корупцією в нашій державі, і містять багато нових положень, які, на нашу думку, будуть сприяти подоланню корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Питання адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ і надалі вимагають нагального і рішучого вирішення, а також законодавчого закріплення. На підставі аналізу наукової літератури можна зробити висновок, що особливістю адміністративно-правового статусу осіб рядового і начальницького складу ОВС є наявність значної кількості повноважень, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу, які, в свою чергу, мають характер заходів впливу морального та майнового з метою притягнення винних до відповідальності. Крім того, особливість правового статусу осіб рядового і начальницького складу ОВС обумовлена переміщенням по службі, що передбачено ст. 39 Розділу IV «Призначення на посади, переміщення і просування по службі» Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів УРСР 29 липня 1991 року № 114 у двох варіантах: переміщення за посадою і переміщенням на службу в іншу місцевість. Так, переміщення працівника ОВС на іншу посаду проводиться: а) на вищу посаду – у порядку просування по службі: у цьому випадку працівник ОВС отримує додаткові права та обов'язки, наприклад – право видавати нормативно-правові акти, що виходять за межі ОВС і регулювати правовий статус громадян; видача дозволу на придбання зброї, видача реєстраційних документів на транспортний засіб і т.п.; б) на рівнозначну посаду – за згодою працівника ОВС, при необхідності заміщення іншої посади, у цьому випадку працівник ОВС наділяється спеціальними правами та обов'язками – наприклад, право проведення оперативно-розшукових заходів і ін.; в) на нижчу посаду – при скороченні штатів, за згодою працівника ОВС, за станом здоров'я, за особистим проханням, через службову невідповідності в атестаційному порядку, у порядку дисциплінарного покарання; г) при вступі у навчальні заклади Міністерства внутрішніх справ [8].

Також у законодавстві існують деякі обставини, несумісні з посадовими обов'язками працівників правоохоронних органів: в ч. 2 ст. 15 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. (вступив в дію з 1 січня 2014 р.) встановлюються обмеження при прийомі на державну службу, в тому числі в ОВС та інші правоохоронні органи для осіб, які:

1) за рішенням суду визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена;

2) мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

3) відповідно до вироку суду позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;

4) піддавалися адміністративному стягненню за корупційне правопорушення протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

5) мають громадянство іншої держави [4].

Для встановлення чітких ознак та нормативно-правового закріплення адміністративно-правового статусу працівника ОВС необхідно підтримати позицію С. М. Алфьорова [1, с. 20] стосовно доцільності забезпечення дотримання принципу політичного нейтралітету ОВС, встановивши в законодавчому порядку заборону офіційним особам ОВС на висловлювання своєї думки та прихильності до конкретних політичних діячів чи партій, а також передбачивши відповідальність за порушення цієї заборони; усунення подвійної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення підлеглого та його керівника в ОВС, при цьому керівник має нести відповідальність лише у чітко визначених випадках; передбачити чіткі вимоги до кандидатів на службу в ОВС, зокрема потребується розроблення комплексних систем оцінювання кандидатів на посади до кожного структурного підрозділу; застосування диференційованого підходу до питання встановлення заборон на зайняття трудовою діяльністю, зокрема слід залишити заборону лише за окремими посадами та підрозділами; розробити не тільки заходи відповідальності, але й заохочення за належну законну поведінку працівника ОВС та дотримання ним всіх вимог щодо моральності та законності; вдосконалити систему внутрішнього контролю за діяльністю працівників ОВС та інші.

Саме тому видаються нагальними і необхідними зміни до Закону України «Про міліцію», що слугуватимуть, в першу чергу, удосконаленню питань адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС. Отже, частину 1 статті 25 Закону України «Про міліцію» доцільно викласти у наступній редакції: «Працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність».

Загалом, змін вимагає не лише ст. 25 Закону України «Про міліцію». Так, необхідно доповнити положення ч. 2 ст. 10 Закону України «Про міліцію», вказавши наступне: «Працівник міліції повинен виконувати ту дію, яка є найбільш необхідною і доцільною в конкретній ситуації, виходячи з тяжкості видимих її наслідків та з урахуванням стану здоров'я потерпілих».

Як неодноразово наголошувалося в науковій літературі, варто встановити певні обмеження щодо виконання функцій органів державної влади особами, які притягувалися до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Дана позиція отримала законодавче закріплення і ч. 9 ст. 17 Закону України «Про міліцію» говорить: «Не може бути прийнята на службу до міліції особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення» [5]. Нам видається необхідним внести зміни у вказане положення, підвищивши в нормах Закону вказівку на терміни накладення адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Таким чином, ч. 9 ст. 17 Закону України «Про міліцію» пропонуємо викласти в такій редакції: «Не може бути прийнята на службу до міліції особа, … на яку протягом останніх трьох років накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення».

Наступним кроком щодо удосконалення адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС повинно стати законодавче закріплення розмежування понять «посадова особа» і «службова особа». Дана позиція слугуватиме подоланню галузевих підходів у тлумаченні поняття «посадова особа» [6, с. 158]. Отже, можна сформулювати таке визначення: посадова особа – це службовець, який з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у правовідносинах з фізичними та юридичними особами наділений організаційно-владними повноваженнями і має право здійснювати службові юридичні дії. Подана і законодавчо закріплена дефініція підтверджуватиме позицію, що посадові особи системи ОВС України, окрім загального правого статусу, що мають відповідно до закону України «Про державну службу», наділені специфічним статусом, що випливає з норм Закону України «Про міліцію», Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом ОВС України та іншими нормативними актами.

Залишається невирішеним теорією і неврегульованим законодавчими актами питання щодо підстав адміністративної відповідальності, в тому числі і особами рядового і начальницького складу ОВС, що, в свою чергу, негативно відображається на особливостях адміністративної відповідальності зазначеної категорії осіб. Серед великої кількості слушних пропозицій, висловлених в науковій літературі, нам імпонує думка А. В. Гуржія щодо доповнення Розділу ІІ КУпАП ст. 8-1 «Підстави відповідальності за адміністративні проступки» [3, с. 131]. Тому доцільно підтримати дослідника в прагненні удосконалення адміністративного законодавства і викладення запропонованої норми в наступній редакції Ст. 8-1 «Підстави відповідальності за адміністративні проступки»:

1. Підставою адміністративної відповідальності фізичних осіб (відповідальності за адміністративні проступки) є вчинення суспільно небезпечного діяння, яке містить склад адміністративного проступку, передбаченого цим Кодексом та іншими законами України.

2. Особа вважається невинною у вчиненні адміністративного проступку і не може бути піддана адміністративному стягненню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено рішенням про накладення адміністративного стягнення.

3. Ніхто не може бути притягнений до відповідальності за той самий адміністративний проступок більше одного разу» [3, с. 131].

Наступним питанням, яке потребує вирішення, є науково встановлена непослідовність викладення нормативного матеріалу, присвяченого сутності проваджень адміністративного процесу. З метою узгодження нормативного матеріалу КАСУ варто підтримати пропозицію В. М. Бевзенка стосовно внесення змін до ч. 1 ст. 17 КАСУ і викладення її в наступній редакції: «1. Компетенція адміністративних судів поширюється на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, що виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом» [2, с. 93].

Удосконалення вимагають також питання, що стосуються стадійності дисциплінарного провадження. Як було зазначено вище, потребує підтримки і законодавчого закріплення в нормах КУпАП логічно обґрунтоване положення щодо розгляду в якості особливого дисциплінарного провадження порядку реалізації дисциплінарної відповідальності за адміністративні правопорушення 9. [202, с. 107-108]. Особливе дисциплінарне провадження повинно містити наступні стадії: 1) порушення справи про адміністративний проступок уповноваженою особою органу державного управління; 2) припинення адміністративного провадження з передачею матеріалів про адміністративний проступок уповноваженому суб'єкту дисциплінарної влади; 3) порушення дисциплінарного провадження про адміністративний проступок; 4) дисциплінарна перевірка (розслідування), 5) розгляду дисциплінарної справи і винесення по ній рішення, 6) виконання рішення в справі, 7) перегляду рішення по скарзі, 8) перегляду рішення в порядку нагляду.

Подальші шляхи удосконалення адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС повинні стосуватися вимоги щодо негайного повідомлення безпосереднього начальника у разі скоєння дисциплінарного або адміністративного проступку співробітником ОВС при проїзді будь-яким видом транспорту, під час перебування у відпустці, відрядженні або на лікуванні, а в разі вчинення діяння, що містить ознаки злочину – негайно будь-якими засобами зв'язку.

Вимагають законодавчого закріплення обставини, наявність яких виключає можливість дисциплінарного провадження у відношенні працівника ОВС, яким є: відсутність події або складу дисциплінарного чи адміністративного проступку; не перебуван-

ня особи, яка вчинила правопорушення в кадрах ОВС; неосудність особи, яка скоїла протиправну дію чи бездію; дії особи у стані крайньої необхідності; видання акту, який усуває застосування дисциплінарного стягнення; закінчення строку передбаченого для застосування дисциплінарного стягнення; наявність усного або письмового наказу компетентного суб'єкта дисциплінарної влади про застосування заходів дисциплінарної відповідальності за той же проступок; наявність за тим же фактом кримінального провадження відповідно до чинного КПК; смерть особи, по відношенню до якої було розпочате дисциплінарне провадження; припинення служби в ОВС особою, винною у вчиненні дисциплінарного або адміністративного проступку [7, с. 115].

Доцільно і необхідно на законодавчому рівні визначити механізм заміни адміністративної відповідальності працівників ОВС на дисциплінарну. Новий КУпАП повинен об'єднати норми, що встановлять правила передачі матеріалів про адміністративне правопорушення безпосередньому керівнику винного в його вчиненні працівника ОВС.

В Дисциплінарному статуті ОВС необхідно окреслити особливості дисциплінарного провадження, розпочатого на підставі матеріалів про скоєння працівником ОВС адміністративного проступку, а також чітко окреслити всі підстави застосування щодо зазначених осіб дисциплінарних стягнень.

Особливої уваги потребує законодавче врегулювання механізму доцільності заміни адміністративної відповідальності дисциплінарною та процесу реалізації відповідальності в разі вчинення працівником ОВС адміністративного проступку. Зазначені положення необхідно розмістити в розділі «Накладення та виконання дисциплінарних стягнень» Дисциплінарного статуту ОВС, який повинен закріпити положення про те, що начальник має право в разі вчинення співробітником дисциплінарного або адміністративного проступку накласти дисциплінарне стягнення, адже на сьогодні правом накладання дисциплінарних стягнень на працівників ОВС за порушення службової дисципліни користуються тільки прямі начальники (ст. 13 Дисциплінарного статуту ОВС).

Крім того, слід закріпити положення про те, що за вчинення адміністративного проступку працівники ОВС несуть дисциплінарну відповідальність за Дисциплінарним статутом ОВС, за винятком випадків, прямо передбачених адміністративним законодавством.

Висновок. Окреслити вичерпне коло питань щодо удосконалення адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС навіть в межах статті видається неможливим через їх надзвичайне широкий обсяг, але визначити основні напрями такої діяльності цілком реально. Отже, вдосконалення питань адміністративної відповідальності осіб рядового і начальницького складу ОВС за адміністративні правопорушення повинно вирішуватись за наступними напрямками:

а) доктринальне визначення основних понять, що вживаються при притягненні винних до відповідальності за адміністративні правопорушення;

б) приведення нормативно-правового регулювання відповідальності працівників ОВС за адміністративні правопорушення у відповідність до положення п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України та законодавче закріплення порядку застосування дисциплінарної відповідальності за адміністративні проступки;

в) необхідність розроблення та прийняття Закону України «Про службу в органах внутрішніх справ», де потрібно чітко, повно, всебічно, конкретно визначити і законодавчо закріпити права та обов'язки осіб рядового і начальницького складу ОВС;

г) доцільність запровадження диференційованого підходу до питання встановлення заборон на зайняття трудовою діяльністю, зокрема залишення такої заборони лише за окремими посадами та підрозділами, в першу чергу ті посади, функції яких безпосередньо спрямовані на виконання завдань з виявлення, розкриття і розслідування злочинів, здійснення боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом, охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також керівні посади, діяльність яких пов'язана із прийняттям юридично важливих рішень (переважно у тих же визначених сферах). Для інших же працівників, що не беруть участі в правоохоронній діяльності, заборона на зайняття іншою трудовою діяльністю має визначатися доцільністю та обсягом закріплених за посадою завдань;

д) забезпечення дотримання принципу політичного нейтралітету ОВС та передбачення чітких вимог до кандидатів на службу в ОВС, а також розроблення комплексної системи оцінювання кандидатів на посади до кожного структурного підрозділу ОВС.

Література:

1. Алфьоров С. М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ [текст]: автореф. дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. М. Алфьоров. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр справ, 2011. – 40 с.
2. Бевзенко В. М. Провадження адміністративного процесу: поняття та види / В. М. Бевзенко // Науковий вісник Київського Національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 91-97.
3. Гуржій А. В. Теоретико-правові засади визначення підстав адміністративної відповідальності / А. В. Гуржій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 122-132.
4. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року (вступив в дію з 1 січня 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.
5. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page.
6. Кочергіна О. В. Поняття посадової особи та її закріплення в адміністративному законодавстві України / О. В. Кочергіна // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 1. – С. 157-158.
7. Кузнєцов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.08 / В. О. Кузнєцов. – Ірпінь, 2004. – 224 с.
8. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР 29 липня 1991 року № 114. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show.

Каткова А. Г. Пути совершенствования института административной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел

Аннотация. В статье автор дает предложения по совершенствованию института административной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел на основании анализа научных работ и законодательства Украины.

Ключевые слова: институт административной ответственности, борьба с коррупцией, должностные обязанности, законодательное закрепление.

Katkova A. Ways to improve the institute of administrative responsibility privates and officers of the police

Summary. The article provides suggestions for improvement institute of administrative responsibility privates and officers of the Interior on the analysis of scientific papers and legislation of Ukraine.

Key words: institute of administrative responsibility, anti-corruption, duties, legislative strengthening.

УДК 342.9

Марченко О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ПРОЦЕДУР ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті приділено увагу процедурі розміщення зовнішньої реклами (у тому числі поза межами населених пунктів). Визначено стадії та правові підстави її реалізації. Окреслено перелік обов'язкових реквізитів заяви про надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами заявника в особі розповсюджувача реклами. Зроблено висновок про життєву необхідність адміністративних процедур організації виробництва, популяризації, просування та розповсюдження інформації рекламного характеру.

Ключові слова: адміністративні процедури, зовнішня реклама, стадії адміністративної процедури, правові підстави, заява про надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами.

Постановка проблеми. Говорячи про взаємовідносини компетентних суб'єктів з фізичними особами, суб'єктами господарювання різних форм власності та видів діяльності, то вони, здебільшого, проявляються в наданні останнім адміністративних послуг, які знову ж нерозривно пов'язані з повноваженнями перших. Відтак, процедурний характер притаманний управлінській діяльності державних органів публічного адміністрування (у тому числі в зв'язку із наданням різного роду послуг).

Стан дослідження. Свого часу адміністративні процедури були та й зараз є предметом уваги багатьох учених-адмінстративістів, зокрема В.Б. Авер'янова, Р.С. Алімова, Г В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, Л.Л. Попова, Д.В. Приймаченка, А.О. Селіванова, В.П. Тимощука, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенка, Ю.С. Шемшученка та інших. Однак, не дивлячись на ґрунтовні позиції та змістовні концепції в зазначеному напряму, залишається мало дослідженими характеристика здійснення органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами повноважень щодо реалізації окремих процедур у сфері функціонування ринку рекламних послуг в Україні. Відтак, **мета статті** – характеристика окремих процедур організації надання рекламних послуг є недостатньо розробленою, що обумовлює актуальність запропонованого наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу. Торкаючись питання розгляду поглядів учених на виокремлення окремих видів чи категорій адміністративних процедур у різних сферах публічного права, зазначимо деякі з них. Так, наприклад, Д.С. Денисюк у своєму монографічному дослідженні на тему: «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України» виділив наступні види адміністративних процедур, які реалізовуються в ході управлінської діяльності зазначеного підрозділу органів внутрішніх справ:

1) видача дозволів на керування транспортними засобами;

2) видача дозволів на рух транспортних засобів з надгабаритними, великогабаритними, небезпечними вантажами та в колоні;

3) видача дозволів на проведення ремонту та реконструкційних автомобільних робіт;

4) видача дозволів на користування спеціальними звуковими та світловими пристроями [1, с. 10].

Учений виокремив наведені вище види адміністративних процедур у сфері дозвільної діяльності ДАІ МВС України, керуючись виключно стадією прийняття та виконання рішення, що залишає поза увагою можливість відмови зазначеного компетентного суб'єкта публічного адміністрування у видачі дозволів різних видів.

О.Г. Юшкевич, досліджуючи провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців, наводить такі види адміністративних процедур у цій сфері:

1) процедура первинної державної реєстрації фізичної особи, яка має намір стати підприємцем;

2) процедура державної реєстрації змін до відомостей про фізичну особу-підприємця (зміни щодо імені фізичної особи або її місця проживання), які містяться в Єдиному державному реєстрі;

3) процедура державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця;

4) процедура внесення до Єдиного державного реєстру судового рішення щодо відміни державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця;

5) процедура заміни свідоцтва про державну реєстрацію в зв'язку з його втратою або пошкодженням [2, с. 121-176].

У сфері забезпечення прав і свобод громадян у митній справі, Л.М. Давиденко виокремив наступні види адміністративних процедур:

– процедури з вироблення й ухвалення відомчих нормативних актів;

– процедури опрацювання пропозицій і заяв громадян;

– процедури здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів;

– процедури стягнення митних платежів і зборів;

– реєстраційно-дозвільні процедури;

– процедури застосування попереджувальних і запобіжних примусових заходів [3, с. 67-68].

Приймаючи до уваги наведені вище концепції та позиції деяких учених-адміністративістів, особливості процедурних відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх уповноважених осіб зі суб'єктами рекламування (рекламодавцями, виробниками та розповсюджувачами інформації рекламного характеру), ми виділили окремі види процедур організації надання рекламних послуг в Україні:

1) розміщення зовнішньої реклами (у тому числі поза межами населених пунктів);

2) відрахування на виробництво соціальної реклами;

3) розміщення рекламних матеріалів щодо послуг із недержавного пенсійного забезпечення (у тому числі ліцензування такого виду господарської діяльності).

Розглянемо найбільш витребувану суспільством процедуру організації надання рекламних послуг в Україні – розміщення зовнішньої реклами (у тому числі поза межами населених пунктів).

Отже, процедура розміщення зовнішньої реклами, зокрема поза межами населених пунктів, ґрунтується на таких правових підставах як:

– Закон України «про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР [4];

– Закон України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV [5];

– Закон України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 року № 2862-IV [6];

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [7];

– Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14 грудня 2010 року № 2784-VI [8];

– Єдині правила ремонту й утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони від 30 березня 1994 року № 198 [9];

– Типові правила розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2012 року № 1135 [10];

– Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 року № 2067 [11];

– Порядок розміщення реклами в місті Київ, затверджений рішенням Київської міської ради від 22 вересня 2011 року № 37/6253 [12];

– Порядок визначення розміру плати за тимчасове користування місцями для розташування рекламних засобів зовнішньої реклами, які перебувають у комунальній власності територіальної громади міста Київ, зокрема повноваження з управління якими здійснюють районні в місті Київ державні адміністрації, за розміщення реклами на транспорті комунальної власності міста Київ, а також за розміщення реклами в ліфтах жилих будинків комунальної власності міста Київ, затверджений розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 21 травня 2012 року № 838 [13] та інші.

Зазначена адміністративна процедура зі сторони компетентних суб'єктів публічного адміністрування в сфері організації надання послуг з популяризації та просування інформації рекламного характеру, передбачає наявність таких стадій:

1) звернення суб'єкта рекламування (фізичної або юридичної особи) до органів державної влади, місцевого самоврядування із заявою про отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами в населених пунктах, що знаходяться під юрисдикцією останніх;

2) розгляд виконавчим комітетом органу місцевого самоврядування заяви, що включає в себе аналіз отриманих відомостей, внесення корективів до архітектурно-планувального аспекту розміщення зовнішньої реклами та надання пріоритету заявнику на місце розташування відповідного засобу для доведення рекламної інформації до її споживачів (крім цього, у залежності від обставин та умов, що склалися в ході розгляду заяви про отримання дозволу на розміщення такого різновиду реклами, уповноважена особа суб'єкта публічного права може прийняти рішення про подовження терміну так званої «пріоритетності» щодо місця встановлення рекламного засобу або ж взагалі відмовити в наданні такої);

3) підготовка рішення та втілення його в практичне життя (мова йде про проект відповідного рішення суб'єкта публічної адміністрації в цій сфері, що передбачає його розгляд і затвердження у вигляді письмового офіційного документу, який свідчить про надання чи відмову в наданні дозволу на розміщення зовнішньої реклами);

4) внесення корективів у прийняте рішення (за заявою суб'єкта рекламування чи власника місця, де розташований рекламний засіб);

5) оскарження заявником прийнятого рішення.

Зауважимо, що офіційний документ заявника в особі розповсюджувача реклами, а саме заява про надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, зразок якої закріплений Типовими правилами розміщення зовнішньої реклами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 року № 2067, повинна містити в собі наступні обов'язкові реквізити:

1) найменування виконавчого підрозділу органу місцевого самоврядування, на території обслуговування якого знаходиться відповідне місце розташування рекламного засобу, яке, зокрема, може перебувати як у комунальній власності територіальної громади населеного пункту, так і приватній власності фізичної особи, суб'єкта господарської діяльності незалежно від форми власності;

2) дату та реєстраційний номер документа такого зразка;

3) тип (найменування) документа;

4) відомості про особу заявника (паспортні дані фізичної особи, її код платника податків, юридична адреса суб'єкта господарювання, його ідентифікаційний код згідно з Єдиним державним реєстром підприємств та організацій України, контактні дані тощо);

5) точну адресу місця, де планується розмістити рекламний засіб, а також термін просування та популяризації інформації рекламного характеру через зовнішні рекламоносії;

6) найменування та кількість додатків до заяви (копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта господарської діяльності, проект спеціальної тимчасової чи стаціонарної конструкції, на якій буде розміщена інформація рекламного характеру тощо);

7) особистий підпис особи, яка уповноважена представляти законні інтереси юридичної особи чи фізичної особи-підприємця;

8) відтиск печатки суб'єкта господарювання.

Орган місцевого самоврядування в межах своїх повноважень має право покладати обов'язки щодо розгляду заяв про надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, підготовки проектів відповідних рішень, витребування додаткової інформації щодо рекламних засобів і місця розташування таких тощо, на штатні структурні підрозділи чи окремо створювати виконавчий орган.

Фактично, робочий орган надає послуги з видачі дозволу на розміщення інформації рекламного характеру на спеціальних конструкціях (рекламоносіях), монтаж яких здійснюється на відкритій місцевості, будівлях, мостових опорах, елементах освітлення пішохідних зон, електроопорах вздовж автомобільних доріг тощо, отримання плати за які заборонено ст. 5 Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2012 року № 1135. У зв'язку з цим, повноваження робочого органу з розроблення пропозицій щодо розмірів плати за надання ним послуг виглядають дещо двозначними, так як відсутній фіксований тариф і залишається незрозумілим, що саме мав на увазі законодавець.

Після отримання заяви та вичерпного переліку документів, їх перевірки в частині відповідності встановленим стандартам законодавства в цій сфері, робочий орган реєструє такого роду звернення суб'єкта господарювання в журналі реєстрації заяв і дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Зокрема, особливої уваги потребує така стадія зазначеної процедури, як встановлен-

ня пріоритету фізичної чи юридичної особи на місце розташування зовнішньої реклами, так як вона є невід'ємним аспектом процедурних відносин такого рівня. Для її реалізації, компетентний виконавчий підрозділ органу місцевого самоврядування в особі уповноваженого представника здійснює перевірку місця на розміщення зовнішньої реклами, точна адреса якого відображена в заяві про надання дозволу на розміщення такого роду інформації, яка полягає у визначенні пріоритету іншого суб'єкта господарювання або ж наявності раніше укладених договірних зобов'язань власника такого місця з іншою юридичною або фізичною особою на предмет його оренди. В останньому випадку мова йде про вже наданий дозвіл на розміщення рекламного засобу на відкритій місцевості, зовнішніх поверхнях будівель, вздовж доріг тощо. Відповідні відомості містяться в інформаційному банку даних місць розташування рекламних засобів і плану їх розміщення (схеми, фотокартки, проекти та ін.).

Такого роду перевірка здійснюється терміном до п'яти робочих днів, яка включає в себе заключну частину із вмотивованими доводами видачі або ж навпаки – відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої інформації рекламного характеру суб'єктам рекламування (саме розповсюджувачам реклами). Особливість надання такого роду дозволу полягає у видачі робочим органом заявнику на отримання двох зразків дозволу за законодавчо закріпленою формою, відповідно до додатка 3 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 року № 2067 та додатка до Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2012 року № 1135.

Далі, враховуючи специфіку спеціальних тимчасових і стаціонарних конструкцій, місця їх монтажу чи розташування відповідно, посадова особа робочого органу суб'єкта публічного адміністрування встановлює коло зацікавлених суб'єктів (державні підприємства, заклади, установи, організації, окремо взяті їх посадові чи службові особи), з якими необхідно погодити зазначені вище два примірники дозволу на розміщення зовнішньої реклами. Це можуть бути:

1) Державна автомобільна інспекція України (у разі розміщення рекламних засобів над чи вздовж автомобільних доріг для дотримання загальнообов'язкових стандартів їх монтажу з метою уникнення ситуацій заміщення дорожніх знаків, недостатнього освітлення проїзної частини тощо, що може призвести до скоєння дорожньо-транспортних пригод);

2) Державне агентство автомобільних доріг України та служби автомобільних доріг в областях (у разі розміщення зовнішньої реклами в межах смуги відведення автомобільних доріг загального користування);

3) Міністерство культури України чи місцеві органи виконавчої влади в сфері охорони культурної спадщини й об'єктів природно-заповідного фонду (у разі розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках історії й архітектури та в межах зон охорони пам'яток національного або місцевого значення, об'єктів природно-заповідного фонду);

4) власник місця розташування рекламного засобу чи особа (суб'єкт), яка уповноважена здійснювати правочини від імені першого, представляти його законні інтереси [10].

Відзначимо, що дозвіл на розміщення зовнішньої реклами (за межами населеного пункту) представляє собою офіційний письмовий документ уповноваженого підрозділу органу місцевого самоврядування, який надається фізичній або юридичній особі – розповсюджувачу реклами, їх законним представникам на основі процесуального рішення робочого органу.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зауважимо, що демократизація суспільства, перш за все, полягає в розробленні дієвих механізмів захисту законних прав, інтересів і свобод усіх її членів у різних сферах публічного права, зокрема на ринку надання рекламних послуг в Україні. Реалізація повноважень компетентних суб'єктів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх уповноважених осіб проявляється в наданні різного роду адміністративних послуг щодо організації виробництва, популяризації, просування та розповсюдження інформації рекламного характеру, й, зокрема, зосереджена в такому невід'ємному аспекті життєдіяльності будь-якого суспільства, як адміністративні процедури. Їх специфіка та особливості застосування в практичному житті лише підтверджує доцільність у розкритті змісту та характеристиці окремих перемінних такої системи заходів забезпечення інтересів держави в розглянутому спрямуванні.

Література:

1. Денисюк Д.С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.С. Денисюк. – Харків, 2010. – 20 с.
2. Юшкевич О.Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.Г. Юшкевич. – Х., 2007. – 230 с.
3. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. М. Давиденко. – Д., 2007. – 195 с.
4. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 39 – Ст. 181.
5. Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
6. Про автомобільні дороги // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 556.
7. Про місцеве самоврядування // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів: Постанова, Порядок Кабінету Міністрів України від 07.03.2012 № 238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/238-2012-п.
9. Про затвердження Єдиних правил ремонту й утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони: Постанова, Правила Кабінету Міністрів України від 30.03.1994 № 198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198-94-п.
10. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів: Постанова, Правила, Форма типового документа Кабінету Міністрів України від 05.12.2012 № 1135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1135-2012-п.
11. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова, Правила, Форма типового документа Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-п/paran17#n17.
12. Про затвердження Порядку розміщення реклами в м. Київ: Рішення, Порядок Київської міської ради від 22.09.2011 № 37/6253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/D8858F63CA8EDA40C225792C006865D8?OpenDocument.
13. Про Порядок визначення розміру плати за тимчасове користування місцями для розташування рекламних засобів зовнішньої реклами, які перебувають у комунальній власності територіальної громади міста Київ, зокрема повноваження з управління якими здійснюють районні в місті Київ державні адміністрації, за розміщення реклами на транспорті комунальної власності міста Київ, а також за розміщення реклами в ліфтах жилих будинків комунальної власності міста Київ: Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 21.05.2012 № 838 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://kievcity.gov.ua/upload/orders/kmda_838_20120521.pdf.

Марченко А. В. Характеристика отдельных процедур организации предоставления рекламных услуг в Украине

Аннотация. В статье уделено внимание процедуре размещения внешней рекламы (в том числе за пределами населенных пунктов). Определены стадии и правовые основания ее реализации. Очерчен перечень обязательных реквизитов заявления о предоставлении разрешения на размещение внешней рекламы заявителя в лице распространителя рекламы. Сделан вывод о жизненной необходимости административных процедур организации производства, популяризации, продвижения и распространения информации рекламного характера.

Ключевые слова: административные процедуры, наружная реклама, стадии административной процедуры, правовые основания, заявление о предоставлении разрешения на размещение внешней рекламы.

Marchenko O. Characteristics of certain procedures provide advertising services in Ukraine

Summary. The paper focus on the procedure outdoor advertising (including outside settlements). Stages and legal basis for its implementation. Outlined a list of mandatory requisites application for authorization for outdoor advertising in the person of the applicant distributor of advertising. The conclusion about the vital importance of administrative procedures of the production, promotion, advancement and dissemination advertising.

Key words: administrative procedures, outdoor advertising, stage administrative procedure, legal basis, application for a permit for outdoor advertising.

УДК 342.924:347.471.036

Пасічник А. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Анотація. У статті здійснюється аналіз норм Кодексу адміністративного судочинства України, які регулюють відносини представництва прав та законних інтересів посадових осіб органів виконавчої влади. На підставі одержаних результатів наводиться висновок про існування прогалин у нормативному регулюванні вказаного інституту. Автором пропонуються відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Ключові слова: представництво, довіреність, адміністративний процес, посадова особа, суб'єкт владних повноважень.

Постановка проблеми. Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) стало знаковим явищем в українській правовій науці. Указаний нормативний документ не лише обумовив виникнення галузі права, а й запровадив нові стандарти взаємодії суб'єктів владних повноважень із фізичними та юридичними особами. Однак впровадження в нормативне поле значної кількості нових нормативних конструкцій вимагає серйозної роботи щодо аналізу їх взаємодії з уже існуючими нормами права. Така робота була розпочата ще до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України. Триває вона й зараз. І завдання сучасної науки адміністративного права полягає не лише у виявленні протиріч норм адміністративного права й пропонуванні шляхів їх урегулювання, а й у реформуванні самої догми адміністративного права відповідно до трансформації національного законодавства.

Отже, **метою статті** є виявлення випадків колізії норм адміністративного процесуального й матеріального права, неузгодженостей адміністративного законодавства та теорії адміністративного права, а також наведення пропозицій щодо їх усунення з правового поля держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ч. 1 ст. 48 КАСУ здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

А в ч. 3 цієї ж статті зазначається, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Таким чином, суб'єктом адміністративних процесуальних відносин є не лише органи влади та місцевого самоврядування, а також їх посадові й службові особи. Наділення їх адміністративною правоздатністю означає їх здатність не тільки особисто реалізовувати процесуальні права й обов'язки, а й доручати ведення справи представникові.

Відповідно до ч. 1 ст. 56 КАСУ сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника.

У ч. 2 ст. 56 КАСУ зазначається, що представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч. 2 ст. 48 цього кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність.

Підстави ж залучення до справи представника вказані в ч. 3 ст. 56 КАСУ: представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону.

Таким чином, посадові особи органу виконавчої влади можуть мати представників, які діють або на підставі договору, або на підставі закону.

Відповідно до ч. 7 ст. 56 КАСУ законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом.

Тобто кодекс прямо не передбачає законних представників для посадових осіб чи службових осіб суб'єктів владних повноважень. Отже, залишається інша підстава надання повноважень представнику – договір.

У ч. 1 ст. 58 КАСУ вказується, що повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю.

У зв'язку із цим доречно навести норми, що містяться в ч. ч. 3, 4 ст. 58 КАСУ: довіреності від імені органу, підприємства, установи, організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те законом, положенням, статутом особи та засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації (за наявності). Довіреність фізичної особи на ведення справи в адміністративному суді посвідчується нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності.

Тобто процесуальне законодавство дозволяє оформлювати довіреності від імені органів, підприємств, установ, організацій і фізичних осіб. Однак чи можемо ми віднести посадових осіб органів виконавчої влади хоча б до однієї із вказаних категорій? Напевно, ні.

Службові та посадові особи суб'єктів владних повноважень мають самостійний правовий статус в адміністративному процесі. Крім того, вони виділені в окрему групу суб'єктів процесуальних правовідносин у зв'язку з тим, що матеріальні норми адміністративного права надають їм власні повноваження, які можуть відрізнятись від компетенції органу, у якому вони працюють, або від правового статусу керівника такого органу.

Прикладом може бути державний реєстратор відділу державної реєстрації юридичних осіб, легалізації об'єднань громадян та державної реєстрації друкованих засобів масової інформації, головний санітарний лікар міста або інспектор ДАІ.

Крім того, суто формально поняття «орган», «підприємство», «установа», «організація» не включають у себе категорії «посадова особа» чи «службова особа».

Не можна віднести вказаних суб'єктів і до фізичних осіб, оскільки від останніх їх відрізняє наявність владних повноважень. У п. 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ чітко зазначається, що посадова чи службова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування є суб'єктом владних повноважень. Стаття 48 КАСУ, яка встановлює коло осіб, що мають адміністративну процесуальну правосуб'єктність, також відокремлює фізичних осіб від посадових чи службових.

Таким чином, КАСУ, хоча й закріплює право посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень мати представника в адміністративній справі, не передбачає можливості його реалізації.

Здійснивши аналіз процесуального права, необхідно звернутись до положень матеріального адміністративного права.

Фактично в більшості випадків інтереси вказаних суб'єктів представляють співробітники юридичної служби відповідного органу влади.

Діяльність юридичної служби урегульована Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1040 від 26 листопада 2008 р.

Відповідно до п. 1 вказаного акту положення регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій, а також державного підприємства, установи та організації. Дія положення поширюється на діяльність юридичної служби державного господарського об'єднання.

А в п. 2 положення вказується, що для представлення інтересів держави в судах під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є органи виконавчої влади, у складі юридичної служби утворюється відповідний підрозділ або такі повноваження надаються окремій посадовій особі.

Відповідно до п. 4 наведеного нормативного акту основним завданням юридичної служби є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, підприємством, їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах.

Згідно з пп. 24 п. 10 зазначеного положення юридична служба забезпечує в установленому порядку представлення інтересів органу виконавчої влади в судах та інших органах.

Жоден пункт Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації не передбачає права співробітника юридичної служби представляти в суді інтереси посадових чи службових осіб суб'єкта владних повноважень.

Звернемось до акту, який регулює діяльність окремого органу виконавчої влади. Вважаємо, що немає потреби досліджувати всі аналогічні документи, оскільки вони є однотипними, тому зупинимось лише на одному. Оскільки головним органом виконавчої влади у сфері правової політики є Міністерство юстиції України, проаналізуємо положення про вказаний орган влади (затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 2 липня 2014 р.)

Дослідивши п. 3 положення, можна виділити такі завдання міністерства, які стосуються представництва інтересів у судах:

1) пп. 4: забезпечення представництва інтересів держави в судах України, здійснення захисту інтересів України в Європейському суді з прав людини під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

2) пп. 54: представлення інтересів Кабінету Міністрів України в судах загальної юрисдикції;

3) пп. 56: здійснення міжвідомчої координації із захисту інтересів держави в судах загальної юрисдикції під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України, міністерства або інші центральні органи виконавчої влади;

4) пп. 58: забезпечення підготовки документів та представництво інтересів держави в Європейському суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, звітування перед Комітетом міністрів Ради Європи про стан виконання рішень Європейського суду з прав людини в справах проти України;

5) пп. 60: звернення до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих Державному бюджету України внаслідок виплати відшкодування за рішеннями Європейського суду з прав людини.

А згідно з пп. 3-3 п. 5 вказаного документу Мінюст України має право забезпечувати представництво інтересів Мін'юсту України в судових та інших органах.

Жоден пункт Положення про Міністерство юстиції України не передбачає права цього органу представляти інтереси його посадових чи службових осіб у суді.

Відсутні такі норми і в інших нормативних актах, які визначають правовий статус решти органів виконавчої влади.

Беручи до уваги положення ст. 19 Конституції України щодо дії органів влади лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, можемо з впевненістю підсумувати, що юридична служба органів виконавчої влади не має права представляти в судах інтереси посадових осіб чи службових осіб суб'єктів владних повноважень. Законодавство прямо не передбачає взагалі можливості представництва в судах інтересів указаних осіб будь-якими співробітниками органів виконавчої влади.

Таким чином, норми права матеріального також підтверджують, що посадові та службові особи органів виконавчої влади не здатні мати представника в адміністративному процесі. Отже, реалізовувати свої процесуальні права вони зобов'язані особисто.

Проте наведений висновок усе ж може містити декілька виключень.

По-перше, якщо посадова особа органу виконавчої влади є одноосібним керівником цього органу, її повноваження є однорідними з компетенцією самого органу влади. Інтереси такого органу влади формує і реалізовує її керівник. Отже, у такому разі немає протиріччя між повноваженнями юридичної служби органу влади представляти в суді інтереси цього органу та представництвом позиції керівника такого органу. Хоча суто формально представництво юристом органу влади інтересів голови такого органу все одно може викликати ускладнення в адміністративному процесі, а тому наведену суперечливість процесуальних і матеріальних норм необхідно якнайшвидше усунути.

По-друге, відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Процесуальна норма, яка уможливлює реалізацію наведеного права прокурора, міститься в ст. 60 КАСУ.

Відповідачем в адміністративній справі може бути посадова особа, яка не має юридичної освіти, не обізнана з особливостями судових процесів. Це ставить відповідача в нерівне положення з позивачем, який може скористатись правовою допомогою професійних юристів, і порушує принцип рівності сторін перед законом. Вважаємо, що наведена аргументація дозволяє допустити до участі в справі прокурора для захисту прав та інтересів посадової чи службової особи органу виконавчої влади.

Висновки. На підставі проведеного дослідження ми можемо констатувати, що сучасне адміністративне законодавство майже унеможливлює реалізацію посадовою особою органу виконавчої влади свого права мати представника в адміністративному процесі. Отже, нагальним є питання внесення відповідних змін до процесуального й матеріального адміністративного законодавства. Пропонуємо внести змінити в норми КАСУ, якими передбачити, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі не лише договору або закону, а й на підставі довіреності, що видана суб'єктом владних повноважень без укладення договору доручення. Вважаємо, що наведені пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства забезпечать реалізацію права посадових осіб органів виконавчої влади мати представника в адміністративному процесі.

Пасичник А. В. Отдельные проблемы института представительства в административном процессе

Аннотация. В статье проводится анализ норм Кодекса административного судопроизводства Украины, которые регулируют отношения представительства прав и законных интересов должностных лиц органов исполнительной власти. На основании полученных результатов приводится вывод о существовании пробелов в нормативном регулировании указанного института. Автором предлагаются соответствующие изменения в КАСУ.

Ключевые слова: представительство, доверенность, административный процесс, должностное лицо, субъект властных полномочий.

Pasichnyk A. Some problems of the institute of representation in the administrative process

Summary. The article analyzes the rules of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which regulate the relations of representation of the rights and legitimate interests of the officials of the executive branch. Based on these results we established the existence of gaps in the normative regulation of this institute. The author offers corresponding changes in the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

Key words: representation, power of attorney, administrative process, administrative personality, official, government entities.

УДК 342.924(477)

Патерило І. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджуються основні напрями реформування адміністративного законодавства в сфері функціонування публічної адміністрації України. З'ясовано проблеми нормативного закріплення загальних засад діяльності публічної адміністрації на базі європейської практики. Розглянуто проблеми вдосконалення адміністративного законодавства, визначені Концепцією реформування публічної адміністрації, та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: публічна адміністрація, реформування адміністративного законодавства, європейські принципи діяльності публічної адміністрації, Концепція реформування публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція України обумовлює необхідність реалізації низки заходів, спрямованих на приведення системи та механізму публічного управління у відповідність з європейськими стандартами, що підтверджується положеннями чисельних нормативних документів [1; 2; 3]. Як відомо, засади публічного управління є складовими європейського адміністративного простору [4; 5], а тому окреслені заходи мають супроводжуватись відповідним реформуванням національного адміністративного законодавства. Відповідно, при проведенні правових реформ у сфері функціонування публічної адміністрації необхідно звернути увагу на стан та перспективи розвитку й вдосконалення адміністративного законодавства.

Наведеним питанням приділено увагу в працях багатьох вітчизняних вчених (В.Б. Авер'янов, І.В. Артьомов, Н. Гончарук, І. Коліушко, А.А. Пухтецька, В. Тимощук та ін.). Проте в них, здебільшого, розглядаються лише окремі аспекти реформування адміністративного законодавства в означеній сфері. З огляду на це, метою статті є узагальнене дослідження основних напрямів реформування адміністративного законодавства в сфері функціонування публічної адміністрації в ракурсі європейської інтеграції України. Для досягнення цієї мети необхідним є вирішення наступних завдань: ознайомитись з проблемою нормативного закріплення загальних засад функціонування публічної адміністрації на базі європейської практики; розглянути проблеми вдосконалення адміністративного законодавства, визначені Концепцією реформування публічної адміністрації, та шляхи їх вирішення; сформулювати висновки з приводу необхідних заходів, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Приступаючи до розкриття поставленого питання, відзначимо, що в наукових та науково-практичних джерелах виділяється декілька головних аспектів, за якими можна оцінити стан адміністративно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації та визначити напрями його подальшого розвитку. Перш за все, мова йде про визначеність та нормативне закріплення основних правил діяльності публічної адміністрації загалом та вимог до інструментів її діяльності, зокрема. Так, В.Б. Авер'янов та А.А. Пухтецька вказують, що удосконалення правового забезпечення діяльності публічної адміністрації ускладнюється застарілими підходами до визначення принципів організації та діяльності суб'єктів публічного управління, сформованими ще за радянських часів [6, с. 110]. Тому, як відзначають вчені, вітчизняна система суб'єктів публічного управління потребує належного врахування апробованих європейським досвідом принципів і стандартів щодо інституційних і процесуальних засад функціонування публічної адміністрації, заснованого на фундаментальних цінностях свободи, демократії та верховенства права [6, с. 110].

У такому ракурсі, першочерговим завданням адміністративно-правової реформи має стати забезпечення перегляду положень, що визначають загальні засади правового статусу публічної адміністрації (органів виконавчої влади різних рівнів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень тощо) та підготовку нового Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», нових редакцій законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну службу», інших актів законодавства з урахуванням пріоритетної спрямованості діяльності суб'єктів публічного управління на реалізацію функцій з надання публічних (насамперед, адміністративних) послуг [6, с. 110].

На наш погляд, вирішення цього завдання можливе й за рахунок прийняття загального нормативного акту про публічну адміністрацію України. Такий захід дозволить зосередити в межах одного документу основні правові положення, якими визначатиметься сутність, засади правового статусу, система суб'єктів публічної адміністрації, загальні вимоги до інструментів їх діяльності та ін. Це сприятиме наближенню публічної адміністрації України до сучасної публічної адміністрації розвинутих європейських держав, заснованій на кращій європейській практиці та європейському законодавстві.

Поміж вказаного, прийняття такого акту дозволить вирішити проблему незадовільного стану дотримання загальних принципів побудови та організації діяльності публічної адміністрації, на яку звертають увагу В.Б. Авер'янов та А.А. Пухтецька. Зокрема, як зазначають автори, сучасні вимоги дотримання принципу децентралізації до цього часу не знайшли належного закріплення в актах чинного законодавства, зокрема, законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», законопроекті «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [6, с. 111].

Тому, необхідним є нормативне закріплення вимог принципу децентралізації, що сприятиме:

– удосконаленню організації системи публічної адміністрації в цілому та органів виконавчої влади, зокрема;

– наближенню надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг громадянам та іншим приватним особам (покращення доступу);

– залученню приватних осіб до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації. Адже в Україні неповною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи (РЄ), а також досвід провідних європейських країн щодо залучення приватних осіб до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації [6, с. 111].

Поділяємо позицію В.Б. Авер'янова та А.А. Пухтецької й з приводу того, що в умовах європейської інтеграції, для повноцінного утвердження демократичних засад публічного управління, потребують перегляду також існуючі взаємостосунки між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами. Адже адміністративні процедури здатні забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму й свавіллю з боку публічних службовців органів виконавчої влади [6, с. 112].

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що в більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних процедур. Значення таких законів, як складової адміністративного законодавства, полягає в тому, що вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах. На противагу цьому, у нашій країні не враховується те, що докладне визначення законом раціонально організованих і демократичних за своєю сутністю процедур діяльності з адміністративного (позасудового) розгляду заяв і скарг, інших звернень приватних осіб – є реальною гарантією дотримання неупередженого, відповідального й прозорого ставлення публічних службовців до правомірних вимог та інтересів зазначених осіб [6, с. 112].

Повністю підтримуємо думку авторів, що подоланню існуючих недоліків сприятиме прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, яким передбачатиметься детальна регламентація, зокрема, розгляду за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації прав і законних інтересів зазначених осіб. Головним, при цьому, є вирішення завдання закріплення в Кодексі основних процедурних принципів, які виступають стрижнем європейських принципів діяльності публічної адміністрації [6, с. 112].

Ведучи далі мову про стан нормативно-правового закріплення принципів, як головних засад діяльності публічної адміністрації, звернемо увагу на те, що на сьогодні в Україні відсутні нормативно-правові акти, які б містили вимоги щодо необхідності дотримання європейських принципів належної адміністрації та, власне, визначення їх змісту. Тому, підтримуємо точку зору В.Б. Авер'янова та А.А. Пухтецької, що систематизація цих принципів у спеціальному кодифікованому акті допоможе змістовно модернізувати великий масив законів, підзаконних актів, які переважною мірою ґрунтуються на здобутках радянської теорії державного управління, не враховують європейські принципи адміністративного права, потребують перегляду закріплених у них положень щодо гарантій та механізму забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб, у тому числі у взаємостосунках з органами виконавчої влади [6, с. 115].

Запровадження принципів і стандартів належної адміністрації [7] в Україні є невід'ємною умовою досягнення рівня адміністративної здатності органів виконавчої влади, необхідного для функціонування в Європейському адміністративному просторі. Виходячи з наведеного, доцільним є розроблення проекту Кодексу належної адміністрації, який став би своєрідним доктринальним фундаментом правовідносин органів публічної влади з приватними особами (за винятком адміністративно-деліктних відносин, які планується включити до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки). За своїм значенням Кодекс належної адміністрації має слугувати загальним інституційно-діяльнісним стандартом, відповідно до вимог якого, приводитимуться положення законів і підзаконних актів різних рівнів, або доповнюватимуться відповідними відсилочними нормами з метою уніфікації та стандартизації діяльності органів виконавчої влади [6, с. 115].

Продовжуючи рухатись в обраному напряму, відзначимо, що на вирішення, зокрема, розглянутих недоліків чинного адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації спрямовані також положення проекту Концепції реформування публічної адміністрації, розробленого Центром політико-правових реформ. Це випливає, у тому числі, із закріпленої в проекті сутності Концепції, а саме – побудови в Україні ефективної публічної адміністрації європейського зразка шляхом: децентралізації більшості публічних завдань (функцій) та ресурсів, реформування адміністративних процедур, забезпечення підконтрольності та прозорості влади (прийняття рішень має бути максимально відкритим для громадян) [8, с. 6].

При цьому, відзначимо, що не дивлячись на проектування названої Концепції ще в 2005 р., її положення не втратили актуальності й на сьогоднішній день. Дане твердження підтверджується доробками сучасних наукових досліджень, в яких наголошується на необхідності в окреслених вище цілях вирішення наступних завдань:

– розмежування повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі дотримання принципів субсидіарності, децентралізації та деконцентрації державного управління;

– зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;

– реформування системи адміністративно-територіального устрою України;

– удосконалення механізмів взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері державного стимулювання розвитку регіонів;

– поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації її працівників [9, с. 134-135].

Для досягнення позитивних результатів за цими напрямами, авторами Концепції реформування публічної адміністрації наголошується на необхідності реформування правового забезпечення реформи публічної адміністрації, насамперед, шляхом прийняття таких законів:

– «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», в якому має бути вирішено питання: видів центральних органів виконавчої влади, їх основних завдань, принципів та організації діяльності; нової структури керівництва міністерством; загальної компетенції центральних органів виконавчої влади; завдань, організації та діяльності урядових органів;

– «Про природні монополії» (зміни або нова редакція), який має забезпечити реальну незалежність регуляторів в усіх сферах природних монополій та суміжних ринків;

– «Про державну службу» (нова редакція), яким необхідно вирішити питання: розмежування типів посад в органах державної влади; встановлення засад політичної нейтральності державних службовців; реформування системи поділу посад державних службовців на категорії; встановлення порядку проведення конкурсу для відбору осіб на державну службу; визначення порядку проведення оцінки діяльності державних

службовців; реформування системи оплати праці державних службовців; дисциплінарної відповідальності тощо;

– «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), в якому мають бути вирішені питання, аналогічні з наведеними вище;

– Адміністративно-процедурний кодекс, яким має бути врегульовано порядок зовнішньої діяльності публічної адміністрації, зокрема, у частині прийняття адміністративних актів, провадження за заявами фізичних та юридичних осіб, за ініціативою адміністративних органів, процедури адміністративного оскарження;

– «Про нормативно-правові акти» («Про підзаконні нормативно-правові акти»), особливий акцент в якому має бути зроблено на обмеженні кола суб'єктів, які мають право видавати нормативно-правові акти, а також на забезпеченні прозорості прийняття рішень органами публічної адміністрації та формах участі громадськості в підготовці та прийнятті нормативних актів;

– «Про доступ до публічної інформації», який повинен визначити види публічної інформації, режими оприлюднення публічної інформації та доступу до неї, відповідальність за порушення права на доступ до інформації тощо. При цьому необхідно дотримуватися двох принципів. Має бути забезпечено доступ до інформації, пов'язаної з діяльністю органів публічної адміністрації. Кількість винятків повинна бути обмежена, винятки повинні бути зрозумілими, описуватися чітко, підлягати контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» [8, с. 23-24].

Наведений перелік нормативних документів, І. Коліушко та В. Тимощук доповнюють також й іншими, не менш важливими для реформування публічної адміністрації, нормативно-правовими актами, до яких віднесено:

– Закон «Про Кабінет Міністрів України», яким, зокрема, має бути вирішене питання порядку делегування функцій і повноважень Кабінету Міністрів, відносин з іншими органами виконавчої влади, Президентом України та Верховною Радою України [10, с. 58]. Тут маємо уточнити, що авторами наголошується на необхідності прийняття названого Закону, який наразі вже прийнято, однак, усі нагальні питання ним вирішені не були. Тому доречно вести мову про нову редакцію даного нормативно-правового акту або ж про внесення до нього змін;

– Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», покликаний вирішити питання об'єднання громад, визначення території й меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Що, у свою чергу, призводить до необхідності внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації», прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та в перспективі – Закону «Про статус області та регіональне самоврядування» [10, с. 58-59].

Окрім окресленого, варто також згадати про необхідність внесення змін до існуючих нормативних документів, з метою визначення правового статусу ряду органів публічної влади, які виконують функції публічного управління, фактично виконують повноваження органів виконавчої влади, однак, не наділені правовим статусом останніх (наприклад, Національні комісії регулювання природних монополій, Служба безпеки України та ін.).

Запровадження розглянутої низки заходів (окремі з яких вже реалізовані, насамперед, мова йде про прийняття Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про доступ громадян до публічної інформації», «Про державну службу») має забезпечити вирішення проблеми невідповідності публічної адміністрації України стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, яка виражається в наступних факторах: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України (Уряду) в орган політичного керівництва; неефективна організація діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій; неефективна публічна (державна та муніципальна) служба; відсутність паритетних засад у відносинах приватних осіб з органами публічної адміністрації [8, с. 3-4; 10, с. 9-11; 11, с. 13-14].

Внаслідок вирішення перерахованих проблем, реформування публічної адміністрації в Україні має привести до наступних результатів: ефективна система органів виконавчої влади; належний та оптимальний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації; раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих суб'єктів; ефективні правові механізми захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; фінансово самодостатні громади, спроможні надавати необхідний обсяг публічних послуг; ефективна, професійна та політично-нейтральна публічна служба; мінімізація умов для корупції; ефективний контроль парламенту, місцевих рад, а також інститутів громадського суспільства за функціонуванням публічної адміністрації [11, с. 26].

Висновки. Таким чином, у контексті реформування вітчизняного адміністративного законодавства та приведення його у відповідність до європейських стандартів, з метою ефективного правового регулювання діяльності публічної адміністрації, є необхідним прийняття низки нормативно-правових актів загального та спеціального характеру. Ці документи мають передусім базуватись на європейських процедурних та матеріальних принципах функціонування публічної адміністрації, європейській практиці регулювання названої сфери, відповідно до яких публічна адміністрація як цілісний правовий організм має функціонувати на єдиних правових засадах.

Література:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98.
2. План дій «Україна – Європейський союз»: від 12 лютого 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693.
3. Порядок денний асоціації «Україна – ЄС» для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію: 23 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990/page.
4. Подорожко Ю.О. Оновлення системи принципів адміністративного права до вимог законодавства Європейського Союзу / Ю.О. Подорожко // Соціум. Наука. Культура, Право: матеріали наукової конференції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://intkonf.org/.
5. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / І.А. Грицяк // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 2. – С. 5-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2010_2_1.pdf.
6. Авер'янов В.Б., Пухтецька П.А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів / В.Б. Авер'янов, А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 110-117. – С. 110.
7. Priciples of Good Administration / Parliamentary and Health Service Ombudsman. – London, 2009 [E-source]. – Access mode: http://www.ombudsman.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/1039/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf.

8. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект / Центр політико-правових реформ. – 26 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
9. Артьомов І.В. Європейська інтеграція України: стан, проблеми, перспективи: зб. наук. статей. Книга 1. / І.В. Артьомов. – Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2014. – 380 с.
10. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимощук. – К.: Конус-Ю, 2006. – 192 с.
11. Реформа публічної адміністрації в Україні: Біла книга / Секретаріат Президента України, Головне Управління державної служби України та ін. – 58 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://icps.com.ua/pub/files/45/13/White%2006%20-%20Secretariat%20of%20the%20President%20U.pdf.

Патерило И. В. Направления реформирования административного законодательства в сфере функционирования публичной администрации Украины

Аннотация. В статье исследуются основные направления реформирования административного законодательства в сфере функционирования публичной администрации Украины. Определены проблемы нормативного закрепления общих начал деятельности публичной администрации на базе европейской практики. Рассмотрены проблемы совершенствования административного законодательства, определенные Концепцией реформирования публичной администрации, и способы их решения.

Ключевые слова: публичная администрация, реформирование административного законодательства, европейские принципы деятельности публичной администрации, Концепция реформирования публичной администрации.

Paterylo I. Directions administrative reform legislation on the functioning of public administration Ukraine

Summary. This article explores the main directions of administrative reform legislation on the functioning of public administration in Ukraine. Found out the problem regulatory consolidation of general principles of public administration based on European practice. Considered the problem of improving administrative legislation, defined concept of public administration reform, and solutions.

Key words: public administration, administrative legislation reform, European principles of public administration, Concept of public administration reform.

УДК 349.2

Подорожній Є. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ

СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ

Анотація. У статті розглянуто сутність відповідальності як соціальної та юридичної категорії, звернено увагу на позитивні та негативні аспекти юридичної відповідальності, окреслено призначення юридичної відповідальності в трудовому праві. Зроблено висновок про те, що в контексті трудового права головним є саме ретроспективний (негативний) аспект юридичної відповідальності, а отже, її головним призначенням є застосування відповідних заходів покарання до особи, яка вчинила порушення норм трудового законодавства.

Ключові слова: відповідальність, соціальна відповідальність, юридична відповідальність, трудове право.

Постановка проблеми. Право на труд є одним із беззаперечних та невід'ємних прав людини. В Україні воно гарантується Конституцією України, відповідно до статті 43 якої кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється [1]. Найбільша (але не всі) група відносин, що складаються внаслідок реалізації особами свого права на працю, регламентуються нормами трудового права, загальна мета якого полягає в забезпеченні консолідації суспільства через об'єднання зусиль працівників, роботодавців і державної влади, їх згуртування задля досягнення високого рівня добробуту громадян України [2]. У більш вузькому, суто юридичному розумінні метою трудового права є впорядкування нормами права суспільних відносин, що виникають із приводу застосування здібності людини до праці, а також відносин, безпосередньо пов'язаних із трудовими [2]. Трудове право як галузь права – це об'єктивно відокремлена система взаємопов'язаних правових норм, які регулюють суспільні трудові та пов'язані з ними відносини суспільної організації праці з приводу реалізації громадянами їх права на працю та застосування найманої праці на підприємствах, в установах, організаціях різних форм власності з поєднанням суспільних колективних та особистих інтересів їх суб'єктів [3, с. 39].

Для підтримки та охорони встановленого у сфері трудових відносин правового порядку нормами трудового права передбачені відповідні юридичні засоби, одним із головних серед яких є юридична відповідальність. Особлива роль відповідальності в справі охорони та захисту трудових і тісно пов'язаних із ними прав обумовлює значний інтерес до неї як до предмету наукових пошуків. Зазначену проблематику аналізували такі вчені, як В.С. Венедиктов, В.В. Копейчиков, С.Е. Демський, В.Г. Короткін, Л.П. Грузінова, В.С. Ковальський, А.М. Колодій, Н.Б. Болотіна, Ю.П. Дмитренко та інші. Проте підходи більшості дослідників до вивчення проблем трудо-правової відповідальності, як правило, зводяться до аналізу її окремих видів, без приділення суттєвої уваги вивченню соціально-правового характеру інституту юридичної відповідальності в контексті трудового права та трудових відносин, що, на нашу думку, є дуже важливим моментом, оскільки це дозволяє усвідомити ту роль, те соціальне призначення, яке має виконувати відповідальність як правовий засіб (інструмент) забезпечення правопорядку та законності в трудовій сфері. У зв'язку із цим **метою статті** є дослідження соціального призначення інституту юридичної відповідальності в трудовому праві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи соціально-правовий характер відповідальності, слід відзначити, що, незважаючи на те, що така категорія є однією з ключових для правознавства, проте, як справедливо відмічає О.В. Іванченко, притаманна не лише праву, але й філософії, етиці, соціології, психології. При цьому зрозуміло, що кожна галузь знань вивчає відповідальність у тому аспекті, який визначається предметом її дослідження [4, с. 60]. Схожу точку зору висловлює також Є.А. Агеєв, який наголошує на тому, що відповідальності є багатомірним, поліструктурним, багатосутнісним регулятором, сутність та природа якого на всіх стадіях існування суспільства вивчається різними галузями наук, насамперед у межах предмета кожної науки [5, с. 5].

Вважаємо, що доречним буде розпочати дослідження з встановлення лексичного значення слова «відповідальність». Відповідно до тлумачних словників української та російської мови зазначений термін може мати такий зміст:

– покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чиїсь дії, вчинки;

– серйозність, важливість справи, моменту;

– обов'язкову поруку під страхом відповіді, стягнення;

– необхідність давати звіт собі у своїх діях, вчинках;

– обов'язок відповідати за свої дії, вчинки, бути відповідальним за них та їх наслідки [6, с. 620; 7, с. 177; 8, с. 740].

Задля більш змістовного розуміння соціальної сутності відповідальності звернемося до її філософського тлумачення, адже як, слушно зауважує В.В. Похмєлкін, коріння юридичної відповідальності слід шукати не в законодавстві, а в сутності, змісті та структурі пануючих суспільних відносин, що виходить за рамки безпосереднього предмета правознавства. З огляду на це автор відмічає, що вирішення проблеми юридичної відповідальності має спиратися на філософське розуміння категорії «соціальної відповідальності» [9, с. 25]. І.Т. Фролов та А.А. Гусейнов також акцентують увагу на філософському аспекті відповідальності. Науковці пишуть, що категорія «відповідальності» включає в себе філософську та соціологічну проблему співвідношення здатності та можливості людини виступати як суб'єкт своїх дій та більш конкретні питання щодо здатності людини свідомо (добровільно) виконувати певні вимоги й поставлені перед ним завдання; здійснювати правильний моральний вибір; досягати певного результату, а також пов'язані із цим питання правоти та винуватості людини, можливості схвалення або засудження його вчинків, винагородження або покарання [10, с. 403]. На думку філософів, відповідальність – категорія етики та пра-

ва, яка відображає особливе соціальне та морально-правове відношення особистості до інших людей, суспільства (людства в цілому), яке характеризується виконанням свого морального обов'язку та правових норм [10, с. 403].

Л.Ф. Ільїчев та інші автори «Філософського енциклопедичного словника» розуміють відповідальність як філософсько-соціологічне поняття, що відображає об'єктивний, історично конкретний характер взаємовідносин між особистістю, колективом, суспільством із погляду свідомого здійснення пред'явлених до них взаємних вимог. В індивіда відповідальність формується як результат тих зовнішніх вимог, які до нього пред'являє суспільство, клас, цей колектив. Сприйняті індивідом вимоги стають внутрішньою основою мотивації його відповідальної поведінки, регулятором якої служить совість. Формування особистості передбачає виховання в неї почуття відповідальності, яке стає її властивістю [11, с. 468].

Таким чином, відповідальність – це суто соціальне явище, яке має зовнішній та внутрішній аспекти. Перший, тобто зовнішній аспект, виявляється в наявності певних вимог, що ставляться суспільством (соціальною групою) перед особою та змушують останню будувати свою поведінку відповідно до них. Другий (внутрішній аспект) відображає рівень сприйняття особою цих вимог та її готовність слідувати їм, виконувати їх. Із цього приводу доречним буде відзначити думку, яку висловила Н.В. Гришина, що відповідальність як внутрішня особливість індивіда – складне в структурному відношенні явище, яке включає такі аспекти: а) усвідомлення необхідності діяти згідно із суспільними вимогами та нормами як соціальними цінностями; б) усвідомлення своєї соціальної цінності та суспільної ролі; в) передбачення наслідків вибору рішення, дій; г) критичність і постійний контроль за своїми діями, нагляд за їх наслідками для інших; д) реалізація в об'єктивному світі; є) самооцінка; ж) готовність відповідати за свої вчинки; з) соціально-відповідальна діяльність [12, с. 29].

Історично відповідальність виникла як засіб усунення неузгодженості, дезорганізації, анархії та свавілля в суспільному житті, «зняття» суперечностей та конфліктів [13, с. 107]. Правник підкреслює, що саме потреба в регуляції виявляється первинною соціальною генералізованою потребою, оскільки виступає як спосіб подолання можливих суперечностей між особистістю та суспільством, між інтересами окремих членів суспільства [13, с. 107]. Т.О. Чепульченко у своєму дослідженні, присвяченому поняттю та сутності соціальної відповідальності, пише, що вона (соціальна відповідальність) є найважливішим елементом взаємозв'язку особи та суспільства, здійснює функцію регуляції поведінки індивіда відповідно до вимог суспільства [14]. Схожу точку зору висловлює й О.В. Іваненко, який також зауважує, що соціальна відповідальність є формою взаємозв'язку особи та суспільства. Автор зазначає, що вона регулює поведінку індивіда відповідно до його вимог. Відповідальність виникає в результаті соціальної необхідності узгодження поведінки людини із системою суспільних відносин як сфера меж, рамок необхідної поведінки людини, вимог суспільства до індивіда, як невідворотність відповідальності за свою поведінку перед особою чи організацією, що мають на це право [4, с. 60]. А.М. Міхненко, розглядаючи поняття суспільної відповідальності, пише, що вона характеризує ступінь відповідності дій суб'єктів суспільства (особистостей, соціальних груп, держави) взаємним вимогам, чинним правовим та іншим суспільним нормам, загальним інтересам. Суспільна відповідальність, на думку дослідника, є засобом підтримання цілісності суспільства, суспільної злагоди, соціальної справедливості, удосконалення суспільних відносин [15, с. 93–94].

Отже, відповідальність виникла як об'єктивна потреба в забезпеченні врегулювання поведінки членів певної спільноти таким чином, щоб дії кожного із них належним чином співвідносилися з діями та інтересами інших членів цієї спільноти. Із цього приводу слушним є твердження А.П. Чиркова про те, що відповідальність об'єктивно існує як необхідність узгодження поведінки суб'єктів соціального спілкування. Соціальна відповідальність, її буття обумовлюється необхідністю підпорядковувати, координувати та коригувати в процесі спільної діяльності дії кожного з діями інших, приватний інтерес погоджувати із загальним [16, с. 8–9].

З появою держави та права соціальна відповідальність набула юридичної форми. Юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного та майнового характеру за вчинене правопорушення [17, с. 431]. В.Л. Федоренко вважає, що відповідальність юридична – вид соціальної відповідальності, зміст якої передбачає негативну реакцію на правопорушення (делікт) і протиправну поведінку або діяльність суб'єктів (фізичних і юридичних осіб), які їх скоїли, з боку держави і суспільства та застосування державою до деліктоздатних суб'єктів відповідних санкцій [15, с. 94]. На думку К.Г. Волинки, юридичною відповідальністю є застосування до особи, що скоїла правопорушення, примусових заходів, передбачених санкцією порушеної норми, у встановленому для цього процесуальному порядку від імені держави та на підставі закону [18, с. 183]. І.М. Сенякін визначив юридичну відповідальність як правове відношення, що виникає на підставі вчиненого правопорушення між державою в особі її спеціальних органів та правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних позбавлень та негативних наслідків за вчинене правопорушення, за порушення вимог, що містяться в нормах права [19, с. 543].

З викладеного видно, що ключовими властивостями юридичної відповідальності є те, що вона, по-перше, забезпечується державою, по-друге, являє собою інструмент примусу та покарання осіб, що порушують встановлений правовий порядок. Однак останнім часом усе частіше лунають думки про те, що необхідно відходити від розуміння юридичної відповідальності як уособлення примусу та покарання. Зокрема, О.В. Іваненко із цього приводу наголошує, що на шляху побудови цивілізованого громадянського суспільства та правової держави виховання за допомогою погроз, залякування – недієвий засіб впливу на людей [4, с. 60]. У зв'язку із цим значної популярності почали набувати бачення сутності та призначення юридичної відповідальності, засновані на її позитивному (проспективному) розумінні. Сутність цього підходу полягає в тому, що відповідальність полягає в неухильному та своєчасним дотриманні суб'єктами правовідносин позитивно унормованого обов'язку (обов'язків) для здійснення позитивних, корисних для суспільства та держави функцій [15, с. 94]. У свою чергу другий, негативний (ретроспективний), підхід до розуміння юридичної відповідальності є традиційним і ґрунтується на причинно-наслідкових (детермінаційних) юридичних зв'язках між деліктом та наступною негативною реакцією на нього суспільства та держави із застосуванням до суб'єкта цього делікту відповідних санкцій [15, с. 94].

На наше переконання, у сучасних умовах демократизації та гуманізації суспільства зосередження уваги на позитивному аспекті відповідальності є цілком зрозумілим та доречним, однак розглядати його як ключовий, визначальний елемент сутності інститут юридичної відповідальності, у тому числі в галузі трудового права, не слід. Так, по-перше, позитивний підхід до

відповідальності не дозволяє сформувати чіткого уявлення про її обсяг, підстави, наслідки, часові межі; по-друге, юридична відповідальність у її традиційному розумінні має яскраво виражений правоохоронний характер, тоді як у проспективному контексті вона зливається з іншими регулятивними нормами та інститутами права. Із цього приводу слушною видається точка зору про те, що розгляд «позитивної» відповідальності як правової відповідальності означає фактичну ліквідацію відповідальності як правового інституту, оскільки за таких умов будь-який вид діяльності, що регулюється правом, можна було б вважати такою відповідальністю [20, с. 115].

Крім того, позитивне розуміння відповідальності передбачає як обов'язкову ознаку глибоке усвідомлення особою необхідності вести себе згідно із соціальними нормами, зокрема нормами права, однак досягнути цього не завжди можливо внаслідок специфіки правової культури та правосвідомості різних осіб. Однак у багатьох випадках особи діють відповідно до норм законодавства з інших причин, аніж особисте глибоке переконання в необхідності та корисності слідувати їх приписам, наприклад, з остраху бути покараним через конформістську поведінку. Для ретроспективної відповідальності причини правомірної поведінки особи є не настільки важливими: будь-яка правомірна поведінка, не залежно від її причин, є прийнятною, натомість у контексті негативної відповідальності більше уваги приділяється причинам та наслідкам протиправних дій.

Висновки. Отже, враховуючи викладене, можемо зробити висновок про те, що в контексті трудового права головним є саме ретроспективний (негативний) аспект юридичної відповідальності, а отже, її головним призначенням є застосування відповідних заходів покарання до особи, яка вчинила порушення норм трудового законодавства. Спонукання та стимулювання учасників трудових і тісно пов'язаних із ними відносин до правомірної поведінки в контексті юридичної відповідальності також відбувається переважно з позиції сили (примусу) та покарання, а точніше шляхом погрози їх застосування в разі вчинення проступку, тобто відбувається свого роду відлякування. Такий підхід до розуміння ролі відповідальності в трудовому праві дозволяє більш-менш чітко усвідомлювати її сутнісний зміст, обсяги, підстави та наслідки її застосування. Відповідальність у позитивному розумінні також властива сфері трудових відносин, однак вона на відміну від попередньої, на нашу думку, не має яскраво вираженої юридичної природи.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Венедіктов В.С. Трудове право України : підручники / В.С. Венедіктов. – К. : Істина, 2008. – 384 с. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zaochka.net/catalog_p_6_p_4_p_2.html.
3. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : [підручник] / Ю.П. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.
4. Іванченко О.В. Визначення поняття, сутності та видів соціальної відповідальності: актуальні проблеми / О.В. Іванченко // Право України. – 2006. – № 1. – С. 60–65.
5. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении: социально-правовой аспект / Е.А. Агеева. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. –141 с.
6. Словник Української мови : в 11 т. / під ред.. К.І. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970– . – Т. 1 : А–В. – 1970. – 801 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
8. Большой толковый словарь русского языка / ред. С.А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 2000. – 1536 с.
9. Похмелкин В.В. Социальная справедливость и уголовная ответственность / В.В. Похмелкин. – Красноярск : Изд-во Красноярского ун-та, 1990. – 299 с.
10. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. :Республика, 2001. – 719 с.
11. Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М. : Сов. Энциклопедия, 1983. – 840 с.
12. Гришина Н.В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Гришина. – Х. : ХНУВС. – 2007. –193 с.
13. Прохоров В.С. Преступление и ответственность / В.С. Прохоров. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1984. – 107 с.
14. Чепульченко Т.О. Соціальна відповідальність: поняття та сутність / Т.О. Чепульченко // Вісник НТУУ «КПІ». Серія «Політологія. Соціологія. Право» : збірник наукових праць. – 2010. – № 1 (5). – С. 137–142. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/6088/1/10%20-%201%285%29%20-%2023.pdf.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
16. Чирков А.П. Ответственность в системе права : [учебное пособие] / А.П. Чирков. – Калининград : Калининград. ун-т, 1996. – 77 с.
17. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
18. Волинка К.Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
19. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
20. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С.Н. Братусь. – М. : Юрид. лит., 1976. – 216 с.

Подорожний Е. Ю. Социальное значение института юридической ответственности в трудовом праве

Аннотация. В статье рассмотрены сущность ответственности как социальной и юридической категории, обращено внимание на положительные и отрицательные аспекты юридической ответственности, установление назначение юридической ответственности в трудовом праве. Сделан вывод о том, что в контексте трудового права главным является именно ретроспективный (негативный) аспект юридической ответственности, а, следовательно, ее главным назначением является применение соответствующих мер наказания к лицу, совершившему нарушение норм трудового законодательства.

Ключевые слова: ответственность, социальная ответственность, юридическая ответственность, трудовое право.

Podorozhniy E. The Social purpose of the institute of legal responsibility in labor law

Summary. The article deals with the essence of responsibility as a social and legal category, drawn attention to the positive and negative aspects of legal liability, concluding the appointment of legal liability in labor law. It is concluded that in the context of labor law is the main thing retrospective (negative) aspect of legal liability and, therefore, its primary purpose is to respond to punish the person who committed the violation of labor laws.

Key words: responsibility, social responsibility, legal liability, employment law.

УДК 347.73

Сарана С. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України

ЩОДО ПИТАННЯ ГАРАНТІЙ У ЗАГАЛЬНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРОЦЕДУРНОМУ ПОДАТКОВОМУ РЕЖИМІ

Анотація. У статті розглянуто норми податкового законодавства та наукові праці, які присвячені гарантіям загального процесуально-процедурного податкового режиму. Запропоновано авторське бачення поняття та груп гарантій загального процесуально-процедурного податкового режиму, сформоване на основі його основних характеристик.

Ключові слова: податковий режим, процесуально-процедурний податковий режим, загальний процесуально-процедурний податковий режим, гарантії в загальному процесуально-процедурному податковому режимі.

Постановка проблеми. Важливою складовою процесуальної діяльності загалом та процесуального режиму зокрема є гарантії, які закріплені законодавством для гарантування прав і законних інтересів учасників процесуальних відносин, оскільки без наявності гарантії доволі складно забезпечити процесуальну діяльність учасників процесу, адже в цьому випадку вони залишаються фактично безправними і не можуть мати захисту з боку законодавства.

Податковий процес, незважаючи на його неюрисдикційний характер, володіє всіма невід'ємними ознаками процесу. Так, можна позначити такі складові елементи податково-процесуального режиму: а) принципи, що діють у податковому процесі; б) гарантії забезпечення процесуальної діяльності; в) основні способи й засоби здійснення процесуальних дій (реалізації принципів, що діють у податковому процесі) [1, с. 96–97]. Відповідно, загальному процесуально-процедурному податковому режиму як складовій процесуального податкового режиму загалом властиві гарантії, які розповсюджуються на учасників податково-процесуальних відносин.

Питанням податкового режиму, у тому числі в його процесуально-процедурному аспекті, присвячено праці таких вітчизняних науковців, як Ю.В. Боднарук, Л.М. Касьяненко, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, О.М. Мінаєва та інших. Безпосередньо ж питань гарантій у процесуальному податковому режимі торкалися лише Л.М. Касьяненко та І.Є. Криницький. Водночас проблеми загального процесуально-процедурного податкового режиму та гарантії щодо нього науковцями взагалі не розглядалися, що й зумовлює подальші наукові пошуки в цьому напрямі.

Мета статті полягає у визначенні поняття та поділу на групи гарантій у загальному процесуально-процедурному податковому режимі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Гарантія («garantie») у перекладі з французької – забезпечення, тобто вона є явищем, яке забезпечує досягнення певного результату [2, с. 10]. У широкому розумінні гарантії являють собою певні умови, за яких можлива повна та всебічна реалізація прав і свобод особи, і засоби, які ефективно забезпечують їх охорону та захист у випадку незаконного обмеження [3, с. 29]. С.А. Комаров під гарантіями розуміє сукупність умов і засобів, які дозволяють безперешкодно реалізовувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами та виконувати юридичні обов'язки [4, с. 280]. З приводу гарантії О.І. Ткачук вказує на такі характерні ознаки цього поняття: по-перше, термін «гарантія» застосовується для позначення умов, способів чи засобів, які є дуже різноманітними за своєю природою та характером та за допомогою яких здійснюється забезпечення прав, свобод чи законних інтересів певної особи, а також забезпечення виконання покладених на цю особу обов'язків; по-друге, вони спрямовані на створення умов для реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів, охорону прав, обов'язків, свобод та інтересів та їх захист; по-третє, поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення й реалізацію прав, обов'язків, свобод та інтересів, на усунення можливих причин і перешкод їх неповного або неналежного здійснення; по-четверте, сутність гарантій полягає не лише в проголошенні тих або інших умов (засобів, способів) у нормах права, але й в реальній їх дії за допомогою примусу; по-п'яте, гарантії забезпечують перехід до реального здійснення можливостей, закріплених у загальних і спеціальних нормативно-правових актах [5, с. 140].

У свою чергу, юридичні гарантії – це система взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків [6, с. 60]. Оскільки призначення процесу полягає у виявленні та здійсненні охоронних правовідносин [7, с. 55], їх важливою складовою є наявність законодавчо закріплених гарантій. Відповідно, елементом процесуального режиму є гарантії забезпечення правової форми фінансової діяльності. Вони є своєрідною основою в діяльності та покликані створювати умови надійності стану всіх суб'єктів фінансово-правового процесу, усвідомлення ними впевненості в досягненні поставленої мети [8, с. 81].

І.Є Криницький з врахуванням позиції Н.М. Оніщенко [9, с. 154] цілком слушно відмічає, що гарантії забезпечення податково-процесуальної діяльності є важливим компонентом процесуального режиму, які можуть бути юридичними, матеріальними, організаційними, ідеологічними тощо, адже саме такий комплекс гарантій покликаний створювати умови надійності, впевненості для всіх суб'єктів процесу [10, с. 99–100]. Юридичні гарантії, маючи законодавче закріплення, забезпечують правову гарантованість суб'єкта процесу. Матеріальні гарантії передбачають відповідний механізм реалізації на практиці законодавчо закріплених гарантій. Організаційні гарантії закріплюють процес реалізації гарантій, у тому числі включаючи порядок організації та діяльності податкових органів. Ідеологічні гарантії визначають сам «дух» гарантування прав й інтересів, що захищаються. І всі вказані складові властиві також гарантіям податково-процесуального режиму.

Крім того, існують різні критерії класифікації гарантій. Таким чином, враховуючи юридичну подібність та спорідненість податкового та адміністративного процесу, цілком мож-

ливо використати підходи останнього для режиму податкового процесу.

Так, А.С. Мордовець розглядає правовий статус особи як критерій класифікації гарантії прав та свобод громадян. У зв'язку із цим адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян можна поділити на загальні, спеціальні та індивідуальні [11, с. 281]. Інші науковці, взявши за критерій поділу функціональний аспект, розмежовують гарантії реалізації і гарантії охорони (захисту) прав, свобод і законних інтересів, а також обов'язків громадян, оскільки адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян полягають не лише в створенні ефективного механізму відновлення порушених правових норм, але й в забезпеченні такого порядку застосування норм, який максимально попереджував би можливість порушень [12, с. 166–167; 13, с. 74–76]. О.В. Кузьменко класифікує адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян на два види: ті засоби, якими визначається процесуальна діяльність органів виконавчої влади неконфліктного характеру щодо реалізації публічних інтересів; та ті, якими регламентується процесуальна діяльність органів виконавчої влади щодо вирішення конфліктів у сфері реалізації публічних інтересів [14, с. 139].

У свою чергу М.М. Тищенко доходить висновку, що найбільш універсальним критерієм класифікації адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян є їх відношення до суб'єкта реалізації. З огляду на запропоновану точку зору автор виділяє такі гарантії: 1) гарантії, що реалізуються безпосередньо громадянином для забезпечення своїх прав, свобод та законних інтересів; 2) гарантії, що реалізуються іншими суб'єктами адміністративного процесу в інтересах громадян [12, с. 167]. Останні реалізуються органами державного управління, на яких покладається обов'язок не допустити порушень, помилок, обмеження прав і законних інтересів громадян, а вже потім вжити заходів для відновлення порушених прав, виправлення помилок [15, с. 267].

Аналізуючи вказане, важливо зазначити, що всі зазначені критерії класифікації мають право на існування з огляду на різні підходи до гарантій. При цьому варто окремо звернути увагу на загальні, спеціальні та індивідуальні гарантії та на гарантії, що реалізуються особисто та іншими суб'єктами.

Так, загальними адміністративно-процесуальними гарантіями прав і свобод громадян слід визнати передбачені законодавством правові заходи та способи, що забезпечують реалізацію, охорону й захист прав, свобод та обов'язків усіх громадян України. Спеціальні та індивідуальні гарантії стосуються більш вузького кола осіб. Так, спеціальні сприяють охороні та захисту певної категорії громадян (депутати, військові, співробітники МВС та інші); індивідуальні адміністративно-процесуальні гарантії прав і свобод громадян забезпечують особі реалізацію права в конкретних життєвих обставинах і на підставі закону [15, с. 164–165]. У свою чергу гарантії, що реалізуються особисто, превалюють, як правило, над гарантіями, що реалізуються іншими суб'єктами.

Враховуючи вказане, до питання гарантій загального процесуально-процедурного податкового режиму варто підходити з огляду на наявність відповідних проявів у податковому процесі.

Процесуальний характер податкових відносин відображений нині також у розділі II Податкового кодексу України (далі – ПК України), нормами якого, зокрема, встановлено гарантії повернення помилково та/або надміру сплаченої суми грошового зобов'язання (ст. 43 ПК України), подання додаткових підтверджуючих документів (п. 44.6. ст. 44 ПК України), надсилання підтверджуючих документів поштою (п. 44.7. ст. 44 ПК України) [17] тощо. При цьому вказані гарантії стосуються всіх платників податків. Водночас існують спеціальні гарантії, що розповсюджуються на групи платників, які сплачують той чи інший податковий платіж і процедурний режим яких прив'язаний безпосереднього до нього (наприклад, платники податку, які зареєстровані протягом звітного (податкового) року (новостворені), сплачують податок на прибуток на підставі річної податкової декларації за період діяльності у звітному (податковому) році та не сплачують авансового внеску (п. 57.1. ст. 57 ПК України) [17]. Крім того, наявні також індивідуальні гарантії для окремих учасників податково-процесуальних правовідносин, що мають особливий статус зумовлений їх видом діяльності, важливістю для держави, спеціальним статусом, фізичним станом тощо.

З приводу гарантій, що реалізуються особисто, то вони представлені переважною більшістю норм податкового процесу, тоді як гарантії, що реалізуються іншими суб'єктами, представлені незначною кількістю норм. Адже податкові органи, які дотримуються переважно гарантії законності, не зобов'язані забезпечувати інших гарантій платникам, які повинні, використовуючи наявний гарантійний інструментарій, захищати свої права й інтереси самостійно.

В.М. Протасов зазначає, що гарантованість – це один з обов'язкових параметрів нормативної моделі юридичної процедури [18, с. 128]. Дійсно, наявність окремих складових податкового процесуального режиму у вигляді процедур вказує на необхідні гарантії, які можуть бути застосовані як до всього режиму податкового процесу загалом, так і до окремих його процедур. Важливо відмітити, що гарантії в загальному процесуально-процедурному податковому режимі можуть бути загальними (стосуються всього режиму процесу), так і конкретними (стосуються окремих процедур).

Загальні гарантії, визначені в загальних положеннях податково-процесуального регулювання, розповсюджуються на всі процедури, що входять до загального процесуально-процедурного податкового режиму. Зокрема, це зазначені гарантії повернення помилково та/або надміру сплаченої суми грошового зобов'язання, подання додаткових підтверджуючих документів, надсилання підтверджуючих документів поштою тощо. Водночас конкретними гарантіями виступають ті, що належать до тієї чи іншої податкової процедури як елемента податкового процесу загалом. Зважаючи на те, що кожна податкова процедура в межах загального процесуально-процедурного податкового режиму може характеризуватися власним процедурним режимом, що не суперечить податково-процедурному режиму в цілому, але визначає особливості здійснення тієї чи іншої окремої процедури [19, с. 77], такі гарантії простежуються в кожній процедурі загального процесуально-процедурного податкового режиму. До зазначених гарантій, зокрема, належать такі: процедури з реєстрації й обліку платників; процедури з податкової звітності; процедури з порядку виконання податкових зобов'язань й оскарження рішень контрольних органів; процедури податкового контролю; процедури інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контрольних органів, процедури погашення податкового боргу; процедури з відповідальності за порушення податкових норм; процедури з міжнародної співпраці у сфері погашення податкового боргу [20, с. 37].

Враховуючи вказане, можна констатувати, що гарантії в загальному процесуально-процедурному податковому режимі представлені такими групами:

1. Поділ гарантій на загальні (стосуються всіх правовідносин у межах режиму), спеціальні (стосуються платників окре-

мих податкових платежів), індивідуальні (стосуються тих чи інших платників, що мають особливі умови діяльності в межах режиму);

2. Поділ гарантій на гарантії, які реалізуються особисто (представляють більшість гарантій), та гарантії, які реалізуються іншими суб'єктами, переважно податковими органами (являють особою меншість серед гарантій);

3. Поділ на загальні гарантії всього режиму та конкретні гарантії окремих податкових процедур у межах нього.

Висновки. Гарантії загального процесуально-процедурного податкового режиму являють собою систему процесуальних форм і засобів, яка забезпечує належне визнання, захист і реалізацію прав і відповідних їм обов'язків у межах загального процесуально-процедурного податкового режиму, який у свою чергу виступає основою для інших процесуально-процедурних податкових режимів.

Гарантії загального процесуально-процедурного податкового режиму можуть бути об'єднані в такі групи: 1) загальні, спеціальні й індивідуальні гарантії; 2) гарантії, які реалізуються особисто, та гарантії, що реалізуються іншими суб'єктами; 3) загальні гарантії режиму та гарантії окремих його процедур.

Література:

1. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : [монографія] / І.Є. Криницький. – Х. : Право, 2009. – 320 с.
2. Просвирнин Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в развитом социалистическом обществе / Ю.Г. Просвирнин. – Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1982. – 143 с.
3. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Т.М Заворотченко. – К., 2002. – 222 с.
4. Комаров С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. – М. : Манускрипт, 1996 . – 312 с.
5. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : дисертація ... кандидата юридичних наук : 12.00.07 / О.І. Ткачук. – К.: Національний аграрний ун-т., 2008. – 203 с.
6. Нерсесянц В.С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан / Нерсесянц В.С. // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 60-61.
7. Кучеряванко М.П. Налоговый процесс : [учебное пособие] / Н.П. Кучерявенко ; НИИ финансового права. – К. : Правова єдність, 2010. – 392 с.
8. Касьяненко Л.М. Фінансово-правовий процес : [монографія] / Л.М. Касьяненко. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2010. – 505 с.
9. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії : [монографія] / Н.М. Оніщенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 352 с.
10. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / І.Є. Криницький. – К. : Національний університет ім. Т.Г. Шевченка, 2010. – 433 с.
11. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. –672 с.
12. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус граждан Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н.М. Тищенко. – Х. : Право, 1998. – 268 с.
13. Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Иванов. –Х. : НУВД., 2001. –191 с.
14. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права : [монографія]. – Львів : ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
15. Соловйов В.М. До питання про гарантії забезпечення законності у державному управлінні України / В.М. Соловйов // Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету управління та права. –2005. – № 1–2. – С. 263–267.
16. Пабат О.В. Види адміністративно-процесуальних гарантій прав і свобод громадян / О.В. Пабат // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 164–168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07povisg.pdf.
17. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
18. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В.Н. Протасов. – М. : Юридическая литература 1991. – 144 с.
19. Сарана С.В. Стосовно питання складу процесуально-процедурного податкового режиму / С.В. Сарана // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 10-2. – Т. 1. – С. 75–77.
20. Сарана С.В. Загальний процесуально-процедурний податковий режим: до питання поняття та складу / С.В. Сарана // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 6.1. – Т. 3. – С. 34–38.

Сарана С. В. Касательно вопроса гарантий в общем процессуально-процедурном налоговом режиме

Аннотация. В статье рассмотрены нормы налогового законодательства и научные труды, посвященные гарантиям общего процессуально-процедурного налогового режима. Предложено авторское видение понятия и групп гарантий общего процессуально-процедурного налогового режима, сформированное на основе его основных характеристик.

Ключевые слова: налоговый режим, процессуально-процедурный налоговый режим, общий процессуально-процедурный налоговый режим, гарантии в общем процессуально-процедурном налоговом режиме.

Sarana S. Concerning the question of guarantees in general judicial-procedural tax mode

Summary. The norms of tax legislation and scientific labours, devoted the guarantees of the general judicial-procedural tax mode are considered in the article. Author vision of concept and groups of guarantees of the general judicial-procedural tax mode is offered, formed on the basis of his basic descriptions.

Key words: tax mode, judicially-procedural tax mode, composition judicially-procedural tax mode, general judicial-procedural tax mode, guarantees in general judicial-procedural tax mode.

УДК 347.73

Перощук З. І.,
кандидат юридичних наук, здобувач кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТІВ ТА ЇХ СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті порушуються актуальні правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації, зокрема, питання, що стосуються системи вирівнювання.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система України, бюджетна децентралізація, дотація, субвенція.

Постановка проблеми. Бюджетна децентралізація як певний процес передачі повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування в сфері бюджетної системи України передбачає послідовну зміну явищ у цій системі, які в закономірному порядку мають відбутися.

Вбачається, що такі зміни стосуватимуться передусім структури бюджетної системи та структури бюджетів, що її становлять. Однак, сьогодні є чимало питань щодо задекларованої органами публічної влади бюджетної децентралізації, що спонукає до порушення конкретних питань, що стосуються цього правового явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом бюджетну проблематику в Україні досліджували Л.К. Воронова, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, В.Д. Чернадчук та інші українські вчені. Ґрунтовних правових досліджень безпосередньо питань, пов'язаних з бюджетною децентралізацією на сьогодні не існує.

Метою статті є висвітлення деяких правових питань бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тема бюджетної децентралізації є однією з найактуальніших тем, що обговорюються в сучасному українському суспільстві.

Бюджетна децентралізація в Україні ініційована Кабінетом Міністрів України в 2014 році. У Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» (реєстр. № 5078 від 15.09.2014 р.) [1], який згідно із пояснювальною запискою підготовлено «на виконання Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.04.2014 № 385-р та абзацу другого пункту 1 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р», а також з урахуванням здобутків бюджетних реформ у зарубіжних країнах, зокрема Польщі та Німеччині, щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання, на основі яких розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [2].

Слід відзначити, що законопроект про внесення змін до БК України передбачає докорінну зміну системи вирівнювання, зокрема горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів згідно із законопроектом про внесення змін до БК України здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням певних параметрів (кількості населення; надходжень податку на прибуток підприємств, визначеного пунктом 1-1 частини першої статті 66 БК України, за останній звітний бюджетний період; надходжень податку на доходи фізичних осіб, визначеного пунктом 1 частини першої статті 66 БК України, за останній звітний бюджетний період; індексів податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб).

Таким чином, із правового поля вилучаються дотація вирівнювання та кошти, що передаються до державного бюджету з місцевого бюджету, які фактично замінюються іншими видами міжбюджетних трансфертів – базовою та реверсною дотаціями.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 2 законопроекту про внесення змін до БК України базова дотація – це міжбюджетний трансферт на підвищення фіскальної спроможності бюджету, який його отримує (дотація вирівнювання згідно з пунктом 22 частини 1 статті 2 БК України є міжбюджетним трансфертом на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує [3]).

Оскільки поняття «підвищення фіскальної спроможності бюджету» та «вирівнювання дохідної спроможності бюджету» за своєю суттю є ідентичними, то змінюється фактично назва міжбюджетного трансферта та механізм його визначення. Значення терміну «реверсна дотація» взагалі відсутнє в законопроекті про внесення змін до БК України.

У статті 96 вказаного законопроекту пропонується міжбюджетні трансферти поділяти на:

1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

4) додаткові дотації.

За чинним БК України [3] обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається обласному бюджету, зведеному бюджету м. Києва, міста обласного значення, району, або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету, визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами [4; 5].

Згідно із законопроектом про внесення змін до БК України при здійсненні вирівнювання враховуватиметься значення індек-

су податкоспроможності відповідних бюджетів (індекс податкоспроможності відповідного обласного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх обласних бюджетах України в розрахунку на одну людину (частина друга статті 98 законопроекту); індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад, у порівнянні з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад, в Україні в розрахунку на одну людину (частина друга статті 99 законопроекту) [1]. За діючим БК України індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету в порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одну людину [3]).

Вищевикладене означає, що у «бюджетному вирівнюванні» прийматимуть участь лише доходи місцевих бюджетів, які складаються з двох загальнодержавних податків – податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств [1; 6], видатки місцевих бюджетів залишаються за межами цього процесу. Інакше кажучи, встановлюється нова система вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаться в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Вбачається, що зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Статті 88-91 законопроекту про внесення змін до БК України вказують на істотні зміни у видатках місцевих бюджетів. Зокрема, стаття 88 зазначеного законопроекту видатками, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, визначає лише видатки на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення. Всі інші видатки, які зараз здійснюються з цих бюджетів (на освіту (дошкільну освіту та загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» за умови, що загальноосвітній навчальний заклад – І ступеня) та сільські, селищні та міські палаци й будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки) здійснюватимуться з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Формування «фіскально-спроможних» бюджетів територіальними громадами можливе лише за наявності згаданого вище закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7].

На практиці це означає, що в «добровільному порядку» територіальні громади з низькою фінансовою спроможністю, фактично зобов'язані об'єднуватися, оскільки впротилежному разі вони можуть сформувати свої бюджети лише для утримання органів місцевого самоврядування сіл, селищ чи міст районного значення.

Раціональне зерно в даному нововведенні є, проте його скоріше можна вважати тимчасовим заходом (перехідним етапом), оскільки масштабних проблем у сфері бюджетної системи України воно не вирішить.

На нашу думку, зараз предметом об'єднання територіальних громад повинна стати виключно адміністративно-територіальна реформа [8, с. 4-10] (з якої у свій час розпочиналися усі реформи в Польщі, у тому числі – бюджетна). Саме проведення ефективних адміністративно-територіальних реформ, серед іншого, стало ключовим фактором успішної фіскальної децентралізації в Швеції, Данії та Норвегії [9, с. 33].

Хоч у світі є країни, в яких успішно працює принцип «добровільності об'єднання муніципалітетів», наприклад Фінляндія, де в 80-х роках XX ст. також була спроба суттєвого скорочення числа муніципалітетів «зверху» з державного рівня, був розроблений план, як у Швеції та Данії. Проте в результаті політичних дебатів з територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно була створена система державних субсидій для виконання державних повноважень – надання послуг в області шкільної освіти, догляду за дітьми тощо. Держава заохочує об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа відбувається не адміністративним шляхом, а стимулюється економічно [9, с. 33].

Видається, що саме такий шлях на даному етапі обрала Україна. І питання тут не в тому, чи – це правильний вибір, питання в тому – чи прийнятний він для України.

На нашу думку, нам треба опиратися на досвід країн, які нещодавно проходили реформаторський шлях. Оптимальним варіантом для України є звісно досвід Польщі (унітарної держави, з відносно великою площею та багато чисельним населенням). Критерії населення та площі країни для будь-якого аспекту децентралізації є не менш важливими, ніж будь-які інші сутнісні критерії, оскільки в невеликих мало чисельних країнах проводити реформи організаційно легше, ніж у великих (для прикладу, успішна Фінляндія є якраз невеликою країною з мало чисельним населенням).

Слід також врахувати, що в європейській правовій літературі зміст фіскальної децентралізації розкривають через такі три аспекти:

децентралізація видатків – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;

децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного й якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;

процесуальна й організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. У літературі подано значну кількість таких критеріїв, з яких можна виокремити низку основних. Але видається, що застосування тільки одного критерію не може бути об'єктивним. Отже, основними критеріями оцінки рівня фіскальної децентралізації вважають:

співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків. Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. Загалом виражає ступінь власне фіскальної децентралізації. Серед держав, в яких місцеві видатки у від-

сотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%, є Данія, Іспанія, Швеція. Схожі висновки можна зробити зважаючи на співвідношення частки доходів місцевого самоврядування в публічних доходах загалом;

обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів є розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування. Іншими словами – відображає рівень фінансової децентралізації в державі. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр;

частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад. Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. Важливо пам'ятати, що право органів місцевого самоврядування встановлювати податкові ставки, а також визначати обсяги надходжень з інших джерел реалізуються винятково щодо власних доходів. Саме це право – право на власні доходи й на їх регулювання – забезпечує фіскальну децентралізацію. У зарубіжній літературі власні доходи визначають як доходи sensu stricto й до них не відносять доходи від частки в загальнодержавних податках і зборах. Серед країн, в яких частка таких доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін. Можна сказати, що цей показник є не лише кількісним, але й якісним критерієм фінансової децентралізації;

обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової самостійності й незалежності місцевого самоврядування. Відтак нижчим є рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має жодного впливу на обсяг цих ресурсів тощо.

У літературі виділяють й інші критерії, зокрема: рівень зайнятості в публічному секторі; рівень доходів місцевого самоврядування порівняно з доходами державного бюджету; обсяг податкових доходів у порівнянні із загальним показником податкових доходів у державі; стану та якості майна, що перебуває у власності територіальних громад, тощо [10, с. 78-79].

Особливої правової характеристики потребують освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція, які згідно із частиною першою статті 94 законопроекту про внесення змін до БК України, розраховуються на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом вищезазначених міжбюджетних трансфертів розраховується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами [1].

З одного боку, як правильно зазначають автори законопроекту про внесення змін до БК України, передбачення вищезазначених бюджетних коштів у вигляді субвенцій шляхом визначення профільних міністерств головними розпорядниками коштів цих субвенцій означатиме посилення їх відповідальності за реалізацію державної політики в освітній та медичній галузях [2].

З другого, законодавець субвенції визначив як міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції (пункт 48 частини першої статті 2 БК України) [1].

Тобто, спочатку видатки на усі вище перелічені програми визнаються видатками місцевих бюджетів (статті 89-90 законопроекту про внесення змін до БК України [1]), а це означає, що їх здійснення – це прямі видаткові бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування (саме вони – органи місцевого самоврядування, відповідальні за якість надання суспільних послуг у сферах, про які йдеться); проте згодом – у розподілі бюджетних коштів для виконання своїх же повноважень органи місцевого самоврядування реальної участі не приймають. Визначення їх обсягів та критеріїв розподілу – це фактично повноваження органів державної влади.

Виникає чимало запитань щодо розрахунку даних субвенцій.

Передбачається, що вони розраховуватимуться на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які визначатимуться шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо.

Немає зокрема конкретики, про який «загальний обсяг фінансових ресурсів» йдеться й на реалізацію яких «бюджетних програм» він спрямовується (тут мовиться про фінансовий ресурс державного бюджету й бюджетні програми, які за рахунок цього ресурсу здійснюються, чи про фінансовий ресурс місцевих бюджетів? Це принципове питання).

Загалом сформована пропозиція щодо досліджуваної бюджетно-правової норми є некоректною й суперечливою.

На нашу думку, немає доцільності на даному етапі функціонування бюджетної системи України в поспішному втіленні в життя подібних позицій.

Видається, що зараз усі видатки, які планується здійснювати за рахунок субвенцій, доцільніше формувати в діючому правовому полі.

Сьогодні немає сенсу відміняти постанову Кабінету Міністрів України [11], яка затверджує формули, на підставі яких розраховуються видатки місцевих бюджетів по усіх галузях соціально-культурної сфери, і запроваджувати фактично такі самі формули, тільки для визначення уже не дотації вирівнювання, а субвенцій (пропозиції щодо методики розрахунку субвенцій майже ідентичні діючій методиці розрахунку дотації вирівнювання).

Висновок. Питання бюджетної децентралізації потребують особливої комплексної уваги усіх фахівців, які мають відношення до цієї проблематики, оскільки лише консенсус, публічне обговорення проблемних питань, що уже існують, а також питань, які виникають у ході процесу, можливе досягнення поставленої цілі – юридичне закріплення співвідносних надходжень та витрат місцевих бюджетів для результативного виконання органами місцевого самоврядування (органами місцевої влади) бюджетних повноважень.

Література:

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин), реєстр. № 5078 від 15.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52179.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52179.
3. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
4. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2010 р. № 1149 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.

5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149: постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2014 р. № 96 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 31. – Ст. 847.
6. Податковий кодекс України: Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
7. Проект Закону про добровільне об'єднання територіальних громад від 13 черв. 2014 реєстр. № 4070 а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51326.
8. Прокопенко Л.Л. Шумляєва І.Д. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України – С. 1-11 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-02%288%29/12pllpdu.pdf.
9. Деркач М.І. Досвід фінансової децентралізації в контексті забезпечення сталого розвитку скандинавських країн [Електронний ресурс] / М.І. Деркач // Вісник Бердянського університету менеджменту й бізнесу. – 2011. – № 1(13). – С. 31-34 – Режим доступу: http://old.bumib.edu.ua/sites/default/files/visnyk/4-1-13-2011.pdf.
10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
11. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2010 р. № 1149 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.

Перощук З. И. Некоторые правовые вопросы бюджетов и их составляющих элементов в условиях бюджетной децентрализации

Аннотация. В статье поднимаются актуальные правовые вопросы бюджетов и их составляющих элементов в условиях бюджетной децентрализации, в частности, вопросы, касающиеся системы выравнивания.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система Украины, бюджетная децентрализация, дотация, субвенция.

Peroschuk Z. Some legal issues of budgets and their components in terms of fiscal decentralization

Summary. The article focuses on the currentlegal issuesof budgets andtheir componentsin terms offiscal decentralization, including issues related toalignment system.

Key words: budget, budget system of Ukraine, fiscal decentralization, grant, subvention.

УДК 342.95

Шевчук О. М.,
кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, радник голови Державної служби України з контролю за наркотиками

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИКІВ

Анотація. У статті досліджено особливості корупції у сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Розглянуто поняття та наведено класифікацію корупції у сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Детально проаналізовано думки науковців на поняття корупції в сучасних умовах.

Ключові слова: корупція, законний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Постановка проблеми. В сучасному світі одним з найнебезпечніших соціальних явищ, що прямо зачіпає інтереси суспільства й держави, виступає корупція. Для України проблема протидії корупції також є однією з найактуальніших. Корупція як соціальне явище сьогодні стоїть в одному ряду з техногенними катастрофами, організованою злочинністю, світовим тероризмом, злочинами проти особи, держави і суспільства [1, с. 180]. Корупція уже глибоко проникла у різні сфери суспільства, уразивши при цьому органи всіх гілок державної влади. Враховуючи реалії сьогодення, зокрема стан корупції в Україні, недосконаліть нормативно-правової бази у сфері протидії незаконному обігу наркотичних і психотропних речовин та прекурсорів, слабке матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів, і при збережені такого стану речей наркоманія стає загрозою № 1 не тільки для суспільства, а й для національної безпеки нашої держави [2, с. 200; 3]. Тому дослідження проблем корупції в сфері законного обігу наркотиків є актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У юридичній науці окремим питанням корупції приділяли увагу українські й зарубіжні вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. Я. Настюк [3; 4], В. М. Гаращук, В. А. Тимошенко, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, С. Г. Стеценко, М. І. Мельник [5], М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький, Д. Г. Заброда, В. О. Глушков [6], О. А. Муляр [7], І. В. Смирнова [8], Л. В. Білінська [9], С. Омельченко [10], Н. В. Павловская та ін. Однак вивчення сутності та поняття корупції в сфері обігу законного обігу наркотиків залишились поза увагою науковців. Тому метою публікації є з'ясування теоретико-правових основ корупції у сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Викладення основного матеріалу. Законом України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР визначено порядок державного контролю, повноваження органів виконавчої влади, права та обов'язки фізичних і юридичних осіб у сфері обігу наркотичних засобів. Цей Закон визначає поняття «обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» – це види діяльності з культивування рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, пересилання, придбання, реалізації (відпуску), ввезення/вивезення, транзиту через територію України, використання, знищення наркотичних засобів, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст. 1) [11].

Модельним законом для держав-учасниць СНД про наркотичні засоби визначено конструкцію «законний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» – це дозволений і контрольований національним законодавством держави вид діяльності, пов'язаної з культивуванням рослин, що містять наркотичні речовини, розробкою, виробництвом, виготовленням, зберіганням, відпусткою, реалізацією, придбанням, переміщенням (перевезенням і пересиланням, в тому числі ввезенням і вивезенням), використанням, розподілом, передачею зразків і знищенням наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів, з метою задоволення медичних, виробничих, наукових, навчальних, експертних та інших потреб суспільства і держави (ст. 1) [12].

Отже, говорячи про законний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, слід зазначити, що у Законі України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР такий термін вживається, але відсутнє його поняття та використовуються формулювання «обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», а конструкція «незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» визначена у Законі України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР, а саме: незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – це діяння з: культивування рослин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [13], розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, пересилання, придбання, збуту, ввезення на територію України, вивезення з території України, транзиту через територію України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що здійснюються з порушенням законодавства про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори [14].

Можна погодитись з думкою О. М. Насонова, що такий підхід невиправдано зміщує акцент правотворчої та правозастосовної практики, а також юридичної науки у бік незаконної частини обігу наркотичних засобів. Крім того, відсутність законодавчого підходу до розмежування законної та незаконної частини обігу є причиною того, що на всіх етапах розвитку кримінального законодавства в частині встановлення відповідальності за наркозлочини в ньому не проводилося чіткої диференціації сфер законного обігу і незаконного обігу наркотиків відповідно не проводилося чіткого поділу між профе-

сійними і звичайними учасниками обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [15, с. 38, 39]. Отже, з метою усунення термінологічної нерівності пропонуємо ввести в офіційний обіг вищезазначене поняття «законний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів». Даним визначенням необхідно доповнити ст. 1 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР.

Вкажімо, що наркокорупцію можна класифікувати на два великих відносно самостійних і специфічних види: а) корупцію, пов'язану із здійсненням законного обігу наркотиків і б) корупцію, пов'язану із здійсненням протидії незаконному обігу наркотиків [16, с. 23].

Предметом даного дослідження є теоретико-правові основи корупції, яка пов'язана із здійсненням законного обігу наркотиків. Термін «корупція в сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» в законодавстві не визначено. Але відповідно ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначено поняття «корупція» – це використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [17].

В юридичній науці немає єдиної точки зору науковців на поняття «корупція», тому розглянемо думки вчених щодо даного терміну. Так, Р. М. Тучак робить акцент на трьох аспектах поняття «корупція»: а) політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб; б) соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом рішень держави з соціально-економічних питань, а також численними випадками допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління; в) правовому, для якого характерне лобіювання інтересів у процесі законотворчої діяльності [18, с. 204].

М. І. Мельник же наголошує, що корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу та суспільство в цілому. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як «послуга за послугу», *do ut des* («даю, щоб ти дав») [5, с. 4].

М. Камлик та Є. Невмержицький розуміють, що корупція – це діяльність службовців, пов'язана зі зловживанням службовим становищем з метою отримання незаконних прибутків та пільг матеріального характеру. Розкриваючи багатоплановий характер цього зловживання, вони пов'язують її із організованою злочинністю, розглядаючи їх як єдине ціле [19, с. 71]. Є. Скулиш вважає, що корупція являє собою суспільно небезпечне явище, зумовлене кризовими особливостями суспільного розвитку країни, яке характеризується свідомим порушенням правових і етичних норм у здійсненні владних повноважень посадовими особами, з одного боку, та зацікавленими суб'єктами – з другого, що призводить до негативних наслідків у всіх сферах суспільного життя [20, с. 97]. На думку Д. Г. Заброди корупція як об'єкт впливу правоохоронної системи України є сукупністю різних за свої характером, але єдиних за своєю сутністю правопорушень, у першу чергу, злочинів, проступків та дисциплінарних деліктів, що створюють загрозу національній безпеці держави, порушують основні права і свободи особи [21, с.191].

С. В. Максимов бачить корупцію як «...соціальне явище, яке вразило публічний апарат управління, що виражається в розкладанні влади, навмисному використанні державними й муніципальними службовцями, іншими особами, уповноваженими на виконання державних функцій, свого службового становища, статусу й авторитету займаної посади в корисливих цілях для особистого збагачення або в групових інтересах» [22, с. 9]. Г. Л. Аврех і В. С. Овчинський вказують, що це «складне соціально-правове явище пов'язане з підкупом осіб, які перебувають на державній або громадській службі, одержання ними додаткових доходів, благ і переваг за вчинення умисних дій або бездіяльність (у тому числі в інтересах третіх осіб) всупереч інтересам держави і суспільства» [23, с. 105].

О. І. Мізерій бачить корупцію як соціальне явище, що полягає у розкладанні суспільства і держави, коли державні (муніципальні) службовці, а також особи, уповноважені на виконання як державних, так і інших управлінських функцій, у тому числі і в комерційному секторі, використовують своє службове становище, статус і авторитет посади, яку обіймають, всупереч інтересам служби або інших осіб і встановленим нормам моралі, в корисливих цілях для особистого збагачення або в групових інтересах [24, с. 13]. В. С. Комісаров, визначаючи корупцію як використання суб'єктом управління своїх владних повноважень всупереч інтересам служби з особистої заінтересованості та пов'язуючи її не тільки із ситуаціями одержання посадовими особами хабарів або незаконних привілеїв, але й з тими випадками, коли посадові особи діють з інших вузькоегоїстичних мотивів (влаштування долі некомпетентних родичів, кумівство, прагнення догодити вищестоящому начальнику і т. д.), також вважає невірним зведення корупції тільки до одержання хабара, хоча і вказує при цьому, що підкуп (одержання хабара) дійсно був першою формою прояву корупції [25, с. 28]. А. А. Тирських зазначає, що «корупцію слід розуміти в широкому сенсі слова, як «негативне соціальне явище, що полягає в деформаціях діяльності державних інститутів, внаслідок використання особами, що здійснюють державні функції, своїх службових повноважень, авторитету, статусу служби в інтересах фізичних і юридичних осіб з метою отримання вигід матеріального або нематеріального характеру для себе особисто або у корпоративних інтересах» [26, с. 8-9].

Таким чином, автори даних робіт в основному підтримують широкий підхід до визначення корупції. Отже, у самій суті корупції закладено дві нерівні частини: власне етичні відхилення та правопорушення. Нерідко вона виражається, з одного боку, у використанні службовцем свого статусу для отримання незаконних переваг (продажність), а з другого – у наданні останньому таких переваг.

Щодо розуміння терміну наркоркорупція, то, приміром, І. М. Грязнов відмічає, що наркокоррупція – це давання та отримання хабара, а також будь-які інші види і форми співучасті у наркообігу, здійснювані посадовими особами та особами, що виконують управлінські функції, за мотивами корисливої або (і) іншої особистої зацікавленості [27, с. 21]. Н. В. Павловська вважає, що наркокорупція – це незаконне використання суб'єктами антинаркотичної політики свого посадового становища всупереч законним інтересам суспільства і держави з метою отримання вигоди у вигляді грошей, цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру, інших майнових прав для себе чи третіх осіб або незаконне надання такої вигоди

зазначеним особам іншими фізичними особами від імені або в інтересах учасників законного обігу наркотиків, а також особами, які беруть участь у незаконному обігу наркотиків та іншим чином пов'язаними з ним [15, с. 25].

Отже, враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що поняття корупції, пов'язаної із законним обігом наркотиків, охоплює широке коло злочинів, до яких належать не тільки традиційні посадові злочини, як-от: одержання хабара, зловживання посадовими повноваженнями, але і правопорушення, що виражаються в безпосередній участі посадових осіб у законному обігу наркотиків, коли службове становище не тільки полегшує доступ до наркотиків, але й надає широкі можливості для їх використання у корисливих цілях.

Для кращого розуміння сутності цього явища в науці використовують різні класифікації корупції. Її можливо класифікувати за багатьма критеріями: за типами взаємодіючих суб'єктів (громадяни і дрібні службовці, фірми і чиновники, нація і політичне керівництво); за типом вигоди (отримання прибутку або зменшення витрат); за спрямованістю (внутрішня і зовнішня); за способом взаємодії суб'єктів, ступеня централізації, передбачуваності тощо [28, с. 95-96].

Наприклад, відзначимо, що на основі такої ознаки, як тип взаємодіючих суб'єктів, прийнято виділяти такі типи корупції: 1) побутова корупція; 2) ділова корупція; 3) корупція верховної влади. Побутова корупція породжується взаємодією пересічних громадян і чиновників. У неї входять різні подарунки від громадян і послуги посадовій особі і членам його сім'ї. Ділова корупція виникає при взаємодії органів влади і бізнесу. Корупція верховної влади відноситься до політичного керівництва і верховним судам у демократичних системах. Вона стосується при владі груп, недобросовісна поведінка яких полягає в здійсненні політики в своїх інтересах і на шкоду інтересам виборців [3, с. 363].

Це дає нам можливість спробувати виділити корупцію в сфері законного обігу наркотиків в окремий вид корупції (відмінний від решти корупції) на основі такої ознаки, як тип взаємодіючих суб'єктів. У наркокорупції взаємодіючими суб'єктами є всі учасники законного обігу наркотиків (наркоторговці, правоохоронні органи, посадові особи, що сприяють виробництву наркотиків, які прикривають транспортування і прикривають збут наркотиків [4, с. 18]. Крім того, у даній сфері можна виділити наступні основні типи корупції в сфері законного обігу наркотиків: а) хабарництво, пов'язане із законним обігом наркотиків; б) корупційна наркоправопорушність (участь корумпованих посадових осіб правоохоронних органів в законному обігу наркотиків); в) корупційне посередництво у вчиненні наркоправопорушень.

Висновок. Корупція у сфері законного обігу наркотиків чинить негативний вплив на стан боротьби зі злочинністю у сфері незаконного обігу наркотиків, детермінує її зростання, зумовлює розширення масштабів наркотизації населення. Корупція в сфері законного обігу наркотиків – це незаконне використання суб'єктами державного контролю в сфері обігу наркотиків свого посадового становища з метою отримання вигоди у вигляді матеріальних цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру, інших майнових прав для себе чи третіх осіб або незаконне надання такої вигоди зазначеним особам іншими фізичними особами від імені або в інтересах учасників законного обігу наркотиків, а також особами, іншим чином пов'язаними з ним.

Література:

1. Минькович-Слободяник О. В. Особливості здійснення правової політики у сфері боротьби з корупцією / О. В. Минькович-Слободяник // Публічне право. – 2012. – № 4. – С. 180-184.
2. Коломоєць О. Д. Профілактика наркоманії в молодіжному середовищі: удосконалення форм та методів / О. Д. Коломієць, С. Д. Коломієць // Право та управління. – № 2. – 2011. – С.199 – 205.
3. Настюк В. Я. Корупція у сфері незаконного обігу наркотиків як загроза національній безпеці України / В. Я. Настюк, О. М. Шевчук // Досудове розслідування: матер. постійно діючого наук.-практ. семінару, 25 жовтня 2013р., м. Харків. – Вип. № 5 – Х.: ТОВ «Оберіг», 2013. – С. 356-363.
4. Настюк В. Я. Актуальні проблеми взаємодії державних органів і громадськості у запобіганні та протидії наркокорупції в Україні / В. Я. Настюк, О. М. Шевчук // Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції: матер. наук.-практ. семінару, 24 квітня 2014 р. – Х. НДІ вивч. пробл. злочинності ім. акад. В. В. Стасиша, 2014. – С. 15-18.
5. Мельник М. І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства: [монографія] / М. І. Мельник. – К.: Парл. в-во, 2000. – 434 с.
6. Глушков В. О. Наркокорупція: причини, прояви та можливості протидії / В. О. Глушков, І. М. Гриненко, В. Є. Скулиш // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2011. – Вип. 25 – 26. – С. 153-166.
7. Муляр О. Наркокорупція в Україні / О. Муляр // Вісник прокуратури. – 2010. – № 4. – С. 53-57.
8. Смирнова І. В. Наркокорупція як невід'ємна складова системи наркобізнесу в Україні / І. В. Смирнова // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2004. – Вип. 4. – С. 13-18.
9. Білінська Л. В. Корупція як соціально-економічний феномен українського суспільства / Л. В. Білінська // Митна справа. – 2013. – № 2. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 407-412.
10. Омельченко С. Форми та види корупції / С. Омельченко // Право України. – 2013. – № 5. – С. 331-336.
11. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон України від 15. 02. 1995 р., № 60/95-ВР // ВВР. – 1995. – № 10.– Ст. 60.
12. Модельний закон для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав про наркотичні засоби, психотропні речовини і їх прекурсори: міжн. док. від 16.11.2006 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_g21.
13. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: постанова КМ України від 06. 05. 2000 р., № 770 // ОВУ. – 2000. – № 19. – Ст. 789.
14. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Закон України від 15. 02. 1995 р. № 62/95–ВР // ВВР. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
15. Насонов А. Н. Административно-правовое регулирование оборота наркотических средств и психотропных веществ: дис. на соис. уч. степ. канд. юрид. наук: спец.12.00.14 / А. Н. Насонов. – М., 2008. – 202 с.
16. Павловская Н. В. Коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: криминологические и уголовно-правовые аспекты: дис. на соис. науч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. / Н. В. Павловская. – Москва, 2013. – 225 с.
17. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011р. № 3206-VI // ВВР. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
18. Тучак Р. М. Корупція як соціально–правове явище / Р. М. Турчак // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид–во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 3 (30). – С. 203-209.
19. Камлик М. І. Корупція в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 186 с.
20. Скулиш Є. Явище корупції: теоретико-правовий аспект / Є. Скулиш // Вісник нац. акад. прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 93-99.
21. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д. Г. Заброда. – К., 2005. – 240 с.
22. Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность / С. В. Максимов. – М. : ЮрИнфоР, 2000. – 142 с.
23. Аврех Г. Мздоимство и лихоимство на переходе к рынку / Г. Аврех, В. Овчинский // Наш современник. – 1992. – № 12. – С. 105-111.
24. Мизерий А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08 / А. И. Мизерий. – Нижний Новгород, 2000. – 23 с.
25. Комиссаров В. С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией / В. С. Комиссаров // Вест. Моск. ун-та. – Сер. 11. «Право». – 1993. – № 1. – С. 26-30.

26. Тирских А. А. Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел: по материалам Восточно-Сибирского региона: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08 / А. А. Тирских . – Иркутск, 2006. – 22 с.
27. Грязнов И. М. Преступления, связанные с наркотическими средствами, психотропными веществами или их аналогами, совершаемые женщинами: криминологический анализ и уголовно-правовое регулирование: автореф. дис.... канд. юрид. наук.: 12.00.08 / И. М. Грязнов. – Нижний Новгород, 2005. – 21 с.
28. Скулиш Є. Форми та види корупції: проблеми класифікації / Є. Скулиш, Н. Міняйло // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2010. – № 3. – С. 93-100.

Шевчук А. М. Теоретико-правовые основы коррупции в сфере законного оборота наркотиков

Аннотация. В статье исследованы особенности коррупции в сфере законного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Рассмотрены понятия и приведена классификация коррупции в сфере законного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров. Детально проанализированы мнения ученых на понятие коррупции в современных условиях.

Ключевые слова: коррупция, законный оборот наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Shevchuk O. The theoretical and legal foundations of corruption in the licit circulation of narcotic drugs

Summary. In the article the peculiarities of corruption in the sphere of legal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. The concept and classification of corruption in the sphere of legal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors. Detailed analysis of the opinions of scientists on the concept of corruption in modern conditions

Key words: corruption, legal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.

УДК 35.08(477)

Могил С. К.,
кандидат юридичних наук, доцент,
суддя Вищого господарського суду України

ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: СУТНІСТЬ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ВИМОГИ

Анотація. У статті охарактеризовано таке новітнє поняття Закону «Про державну службу» 2011 р., як професійна компетентність державного службовця, визначено його сутність, правове регулювання та вимоги. Зазначено, що термін «професіоналізм» означає глибоке й всебічне знання й володіння практичними навичками в певній галузі суспільної діяльності. У свою чергу, сутність терміна «компетентність» полягає в знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні й оволодінні передовим досвідом. Акцентовано увагу на тому, що профіль професійної компетентності посади державної служби – це комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Ключові слова: професійна компетентність, профіль професійної компетентності, рівень професійної компетентності особи, освітній рівень, освітньо-кваліфікаційний рівень, уміння, навички.

Постановка проблеми. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, інтеграція України в Європейське співтовариство, проведення адміністративної реформи та реформи системи державної служби передбачають підготовку державних службовців, здатних неухильно відстоювати права й свободи людини й громадянина; володіючих професійними уміннями й навичками, які ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичними здібностями та майстерністю застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень. Згідно з принципом професіоналізму й компетентності державної служби, державні службовці зобов'язані постійно підвищувати свою професійну кваліфікацію [ст. 10 Закону «Про державну службу» 1993 р. (далі – Закон-1993)]. Держава, у свою чергу, має створювати державним службовцям умови для навчання й підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (ст. 29 Закону).

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання вимог професійності та компетентності державних службовців досліджувалося рядом учених-адміністративістів [1-10]. Водночас реформування системи державного управління та прийняття нового Закону «Про державну службу» 2011 р. (далі – Закон-2011) потребують визначення основних напрямів подальшої професіоналізації державної служби в цілому, і державних службовців, зокрема, з урахуванням сучасних адміністративно-правових реалій. Однією із термінологічних новацій Закону-2011 у цьому контексті є поняття «професійна компетентність», яка уперше вводиться в нормативний обіг і, безперечно, потребує дослідження. При цьому слід зазначити, що Закон-1993 передбачав такі окремі вимоги щодо державного службовця, як «професійність» і «компетентність». В юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке й всебічне знання й володіння практичними навичками в певній галузі суспільної діяльності. У свою чергу, сутність терміна «компетентність» полягає в знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні й оволодінні передовим досвідом. Таким чином, професіоналізм зобов'язує державного службовця: бути постійно готовим до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки й права, повною мірою й якісно здійснювати функції й повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами й процедурами діяльності в органах державної влади; мати загальну й спеціальну професійну підготовку; знати юридичні та морально-етичні норми в сфері державної служби.

Слід зазначити, що із поняттям «професійна компетентність» тісно пов'язані такі новітні категорії, як «профіль професійної компетентності посади державної служби» і «рівень професійної компетентності особи».

Профіль професійної компетентності посади державної служби – це комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків (далі – Профіль). Профілі використовуються керівником державної служби, службою персоналу, керівниками структурних підрозділів для: а) диференціації вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, та посадових обов'язків у державних органах відповідно до затвердженої структури; б) визначення за кожною посадою державної служби в державних органах обсягу відповідальності та повноважень; в) вирішення питань у сфері управління персоналом, у тому числі таких, як: набір, просування по службі та планування людських ресурсів, планування кар'єри державних службовців та її розвиток, оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, розроблення систем мотивації та стимулювання державних службовців; г) оцінювання відповідності рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в державних органах, необхідним вимогам, що визначені керівником державної служби; д) визначення особистих потреб державних службовців у навчанні та підвищенні рівня професійної компетентності; ж) підвищення ефективності роботи з управління персоналом та підвищення якості роботи державних службовців тощо.

Слід зазначити, що загальними вимогами щодо розроблення Профілю в державних органах є: орієнтир на перспективні та інноваційні завдання державної служби; неупереджене ставлення до професійних та соціально-трудових інтересів державних службовців; чітке та зрозуміле тлумачення основних термінів (понять).

Характеристика Профілю була б неповною без визначення основних етапів їх розроблення в державних органах, зокрема: підготовчого; основного; заключного. У свою чергу, підготовчий етап становлять такі підетапи:

1) затвердження складу комісії з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби в державних органах (далі – Комісія). До її складу входять голова, секретар і члени Комісії. Головою комісії є: а) керівник державної служби – у

разі наявності посади керівника апарату; б) заступник керівника державної служби – у разі відсутності такої посади. Секретарем Комісії є представник служби персоналу. До складу Комісії входять працівники служби персоналу, юридичної служби, керівники структурних підрозділів, у структурі (штатному розписі) якого передбачено посаду державної служби. До складу комісії також можуть входити інші працівники державного органу, у тому числі з інших державних органів, а також експерти з числа фахівців у відповідній сфері;

2) здійснення збору інформації, необхідної для розроблення Профілів професійної компетентності посад державної служби в державних органах, покладається в державних органах на відповідального працівника служби персоналу та керівника структурного підрозділу, у структурі (штатному розписі) якого передбачено посаду державної служби. Керівники структурних підрозділів ознайомлюються з процедурою розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби в державних органах, передбаченою Порядком [11], та в межах компетенції надають відповідні роз'яснення, інформаційну та методичну допомогу. Керівник структурного підрозділу, у структурі (штатному розписі) якого передбачено посаду державної служби, забезпечує підготовку інформації, яка стосується: а) основних посадових обов'язків працівників; б) положень чинних нормативних документів, які визначають вимоги до змісту та якості трудової (професійної) діяльності; в) вимог, які висуваються до професійних знань, умінь, навичок, та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби.

Важливо зазначити, що основний етап полягає у визначенні: а) виконуваних за посадою обов'язків; б) групи посад управлінського рівня, для яких буде розроблятися профіль професійної компетентності посад державної служби в державних органах; в) змісту виконуваної за посадою роботи в державних органах; г) спеціальних вимог до досвіду роботи та напряму підготовки осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в державних органах; д) інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в державних органах.

Натомість, заключний етап полягає в: а) попередньому узгодженні проекту профілю професійної компетентності посади державної служби в державних органах з комісією; б) доопрацюванні проекту профілю професійної компетентності посади державної служби в державних органах з урахуванням зауважень комісії; в) затвердженні остаточної редакції профілю професійної компетентності посади державної служби в державних органах та застосування їх до проходження державної служби.

Профіль професійної компетентності посад державної служби складається з таких розділів:

1) «Характеристика посади», в якому зазначається: а) повне найменування державного органу та його офіційне скорочення згідно з положенням про державний орган; б) повне найменування посади згідно із затвердженим штатним розписом й положенням про державний орган; в) група, підгрупа посади державної служби відповідно до ст. 6 Закону-2011; г) мета посади – прогнозований результат виконання завдань на посаді державної служби відповідно до положення про державний орган; д) зміст виконуваної за посадою роботи – основні завдання державного органу відповідно до його становища;

2) «Вимоги до рівня професійної компетентності особи», в якому визначаються: а) мінімальні загальні вимоги до освіти, освітньо-кваліфікаційного рівня та стажу роботи відповідно до ст. 16 Закону-2011 якщо інше не передбачено законом; б) спеціальні вимоги до: досвіду роботи – досвід роботи у відповідній сфері діяльності державних органів та/або в сфері державного управління; рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цих посад – перелік спеціальних знань, умінь і навичок, а також особистих якостей, необхідних державному службовцю для ефективного виконання посадових обов'язків. При цьому слід мати на увазі, що:

а) знання – це результат процесу пізнання, перевірене суспільною практикою й логічно упорядковане відображення її у свідомості людини. Знання – категорія, яка відбиває зв'язок між пізнавальною й практичною діяльністю людини. Знання виявляються в системі понять, суджень, уявлень тощо, яка має певний обсяг та якість. Знання можна ідентифікувати тільки за умови їх виявлення у вигляді вмінь виконувати відповідні розумові або фізичні дії. Так, до рекомендованих знань, необхідних для виконання посадових обов'язків, передбачених за посадами державної служби групи І, відносять знання: Конституції України, законодавства України в сфері державного управління, зокрема, Законів України: «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про правила етичної поведінки» [12], «Про доступ до публічної інформації» [13] тощо; законодавства, що регулює діяльність окремих державних органів; сучасних методів управління персоналом; основ економіки, аналізу державної політики, соціально-економічного прогнозування та планування, державних фінансів;

б) уміння – це здатність людини виконувати певні дії під час тієї чи іншої діяльності на основі відповідних знань. Уміння поділяються на предметно-практичні, предметно-розумові, знаково-практичні та знаково-розумові; навичка – це дія, яка завдяки численним повторенням виконується автоматично й без свідомого контролю під час певної діяльності. До рекомендованих умінь і навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків, передбачених за посадами державної служби групи І, відносять: уміння аналізувати державну політику та приймати управлінські рішення; навички стратегічного планування; уміння ефективно використовувати ресурси (у тому числі фінансові й матеріальні); навички ефективної комунікації та публічних виступів; навички ведення ділових переговорів; володіння державною мовою; уміння управляти персоналом; навички управління змінами; навички управління ризиками.

Відповідно до чинного законодавства про державну службу важливе значення мають особисті якості службовця. Так, до рекомендованих особистих якостей, необхідних для виконання посадових обов'язків, передбачених за посадами державної служби групи І, відносять: лідерство; стратегічне та аналітичне мислення; креативність; уміння працювати в стресовій ситуації; принциповість, рішучість та вимогливість при прийнятті рішень. Цей перелік може бути доповнений деякими знаннями, уміннями й навичками, необхідними для виконання посадових обов'язків, та іншими вимогами до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цих посад, з урахуванням сфери діяльності державних органів.

Погоджені та затверджені керівником державної служби в державних органах Профілі зберігаються в службі персоналу. Копії профілів професійної компетентності посад державної служби надаються керівникам структурних підрозділів та відповідним державним службовцям для використання в роботі. У разі внесення змін та доповнень до профілю професійної компетентності посад державної служби вони доводяться до відома особи, що обіймає відповідну посаду державної служби, під підпис не пізніше п'яти робочих днів з дати їх затвердження.

Якщо профіль професійної компетентності пов'язаних із посадою державної служби, то *рівень професійної компетентності особи* – це характеристика особи, що визначається її:

1) освітнім рівнем (характеристика освіти за ознаками ступеня сформованості інтелектуальних якостей особи, достатніх для здо-

буття кваліфікації, яка відповідає певному освітньо-кваліфікаційному рівню). *Освітній рівень* – це характеристика вищої освіти за ознаками ступеня сформованості інтелектуальних якостей особи, достатніх для здобуття кваліфікації, яка відповідає певному освітньо-кваліфікаційному рівню. Відповідно до Законів «Про освіту» [14] і «Про вищу освіту» в Україні встановлюються такі освітні рівні: а) початкова загальна освіта; б) базова загальна середня освіта; в) повна загальна середня освіта; г) професійно-технічна освіта; д) базова вища освіта; ж) повна вища освіта. Для особи, яка претендує на посади державної служби, мають значення такі освітні рівні:

а) повна вища освіта – це освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра;

б) базова вища освіта – це освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра;

в) неповна вища освіта – це освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста;

2) освітньо-кваліфікаційним рівнем. *Освітньо-кваліфікаційний рівень* – це характеристика вищої освіти за ознаками ступеня сформованості знань, умінь та навичок особи, що забезпечують її здатність виконувати завдання та обов'язки (роботи) певного рівня професійної діяльності. Відповідно до Закону «Про освіту» в Україні встановлюються такі освітньо-кваліфікаційні рівні: а) кваліфікований робітник; б) молодший спеціаліст; в) бакалавр (освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі повної загальної середньої освіти здобула базову вищу освіту, фундаментальні й спеціальні уміння та знання щодо узагальненого об'єкта праці (діяльності), достатні для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності); г) спеціаліст (освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності); д) магістр (освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності). Для державного службовця значення має останні три рівні;

3) досвідом роботи (діяльність протягом певного строку в сфері державного управління, державної служби, на посадах державної служби відповідних груп або на відповідних посадах органів місцевого самоврядування). На відміну від стажу роботи, який є неконкретизованим ст. 16 Закону, вимоги щодо досвіду роботи є більш чіткими: а) на певних посадах – керівних посадах; б) на посадах державної служби певної групи (груп); в) на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування. Таким чином, ст. 16 прирівнює діяльність особи на посадах державної служби певної групи до діяльності на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування.

Окрім вищеназваних чинників, рівень професійної компетенції характеризується також: а) рівнем володіння спеціальними знаннями; б) уміннями; в) навичками.

З огляду на те, що ст. 16 Закону використовує поняття «керівні посади», яке часто передбачається й іншими нормативно-правовими актами, а чинне законодавство не дає визначення цього поняття та його змісту, слід звернутися до його з'ясування. Виходячи з поняття та сутності таких термінів, як «посада», «посада державної служби», «посадова особа» (ст. 1 Закону), можна зробити висновок, що керівні посади – це посади державної служби, які заміщують державні службовці, до посадових обов'язків яких належить виконання виконавчо-розпорядчих повноважень. Як правило, це керівники державних органів, керівники структурних підрозділів державних органів.

Слід зазначити, що ст. 16 Закону-2011 передбачає мінімальні загальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи особи, яка претендує на зайняття посади державної служби. Це означає, що спеціальні закони, які регламентують окремі види (підвиди) державної служби вправі передбачати інші, більш конкретні та більш суворі вимоги щодо претендентів. Водночас окремі положення ст. 16 передбачають додаткові вимоги щодо осіб, які претендують на окремі посади. Так, п. п. 1-13 ч. 1 ст. 16 Закону-2011 передбачають наявність у претендента обов'язкової вищої освіти. Натомість, тільки п. 14 ч. 1 ст. 16 передбачає наявність базової вищої освіти для посад державної служби підгрупи V-2, а п. 15 – неповної вищої освіти для посад підгруп V-3 і V-4.

Частина 2 ст. 16 передбачає, що спеціальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби групи І-1, а також спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби інших підгруп групи І, визначаються суб'єктом призначення на ці посади відповідно до затверджених ним профілів професійної компетентності посад, якщо інше не передбачено законом.

Абзац 1 ч. 2 ст. 16 Закону-2011 визначає, що спеціальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби групи І-1 визначаються суб'єктом призначення в Профілях професійної компетентності посад державної служби, які використовуються й суб'єктом призначення, і службою персоналу для: а) диференціації вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби групи І; б) визначення обсягу відповідальності та повноважень за кожною посадою державної служби групи І у державних органах; в) оцінювання відповідності рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби групи І у державних органах, установленим суб'єктом призначення необхідним вимогам; г) підвищення ефективності роботи з управління персоналом та підвищення якості роботи державних службовців тощо.

Натомість, абз. 2 ч. 2 ст. 16 передбачає, що спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби ІІ, ІІІ, ІV, V групи визначаються керівником державної служби державного органу в порядку, визначеному Нацдержслужбою України, зокрема відповідно до: 1) ст. 11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» державним уповноваженим АКУ може бути призначено громадянина України, який досяг тридцяти років, має вищу, як правило, юридичну чи економічну освіту, стаж роботи за фахом не менше п'яти років протягом останніх десяти років [15]; 2) ст. 10 Закону «Про Рахункову палату» Головою Рахункової палати може бути громадянин України, який має вищу економічну або юридичну освіту, досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права, а також підтвер-

див свої професійні знання під час обговорення його кандидатури за спеціальною процедурою, встановленою відповідним комітетом Верховної Ради України згідно з чинним законодавством України [16]; 3) ст. 7 Закону «Про Центральну виборчу комісію» членом Комісії може бути громадянин України, який на день призначення досяг двадцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою [17].

Важливо зазначити, що вимоги до рівня професійної компетентності осіб не є сталими й вони можуть переглядатися, але не частіше, ніж один раз на рік. Це положення спрямовано на забезпечення стабільності, прозорості та ефективності як підготовки державних службовців, так і проходження ними державної служби.

Наявність відповідної освіти є однією з визначальних умов для вступу на публічну службу практично в усіх країнах Європейського Союзу. При цьому, градація відповідної освіти в залежності від країни, конкретної посади, виду служби має велике значення: для зайняття одних посад достатньо середньої освіти, для інших – необхідною є вища освіта із ступенем бакалавра або магістра. Найбільш жорсткою є система вимог щодо освіти у ФРН. Відповідно до Федерального закону ФРН «Про статус чиновників» [18] для: а) службової кар'єри служби підвищеної категорії вимагається: шкільне навчання, яке дає право навчатися у вищому закладі, й проходження підготовчої служби в три роки; б) службової кар'єри служби вищої категорії вимагається: трирічна, закінчена іспитом освіта у вищому навчальному закладі й проходження підготовчої служби в два роки.

Досить чітка взаємозалежність між рівнем освіти й службовим званням державного службовця передбачена § 7 Закону Чехії «Про службу державних службовців.», відповідно до якого державному службовцю, службова посада якого вимагає: а) середньої професійної освіти присвоюється службове звання «референт»; б) повної середньої шкільної освіти – «професійний референт»; в) повної середньої шкільної освіти – «референт-спеціаліст»; г) повної середньої шкільної освіти – «вищий референт»; д) повної середньої шкільної освіти – «вищий референт-спеціаліст», якщо державний службовець займається контрольною діяльністю, то йому присвоюється службове звання «інспектор»; ж) вищої професійної освіти або університетської освіти з дипломом бакалавра – «старший референт» або «старший інспектор»; з) університетської освіти з дипломом бакалавра – «радник»; і) університетської освіти з дипломом магістра – «професійний радник», «старший радник», «міністерський радник», «вищий міністерський радник», «старший міністерський радник» [19].

Література:

1. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации / Бахрах Д.Н. – Екатеринбург, 1995.
2. Габричидзе Б.Н. Служебное право: учебн. для юрид. вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: Издат.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2003. – 620 с.
3. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебн. для подгот. госуд. служащих / Ноздрачев А.Ф. – М.: Статут, 1999. – 592 с.
4. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебник / Овсянко Д.М. – М.: Юрист, 1996.
5. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник / Старилов Ю.Н. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
6. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О.: Фенікс, 2009. – 688 с.
7. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія й практика: навч. посіб. / Малиновський В.Я. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Битяк Ю.П. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
9. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: монографія / Іншин М.І. – Х.: Вид-во НУВС, 2004. – 337 с.
10. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный аналіз: монографія / Петришин А.В. – Х.: Факт, 1998. – 168 с.
11. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V: наказ Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
12. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
14. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
15. Про Антимонопольний комітету України: Закон України від 26.11.1993 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
16. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
17. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
18. Про статус чиновників: Федеральний Закон ФРН від 31.03.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 225-269.
19. Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чеської Республіки від 26.04.2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 269-388.

Могил С. К. Профессиональная компетентность государственного служащего: сущность, правовое регулирование, требования

Аннотация. В статье охарактеризовано такое новейшее понятие Закона «О государственной службе» 2011 г., как профессиональная компетентность государственного служащего, определена его сущность, правовое регулирование и требования. Указано, что термин «профессионализм» означает глубокие и всесторонние знания и владения практическими навыками в определенной отрасли общественной деятельности. В свою очередь, сущность термина «компетентность» заключается в знании предмета деятельности, наличии профессионального образования, навыков в роботе, изучении и овладении передовым опытом. Акцентировано внимание на том, что профиль профессиональной компетентности должностей государственной службы – это комплексная характеристика должностей государственной службы, которая предусматривает определение содержания исполняемой по должности роботы и перечень специальных знаний, умений и навыков, необходимых государственному служащему для исполнения должностных обязанностей.

Ключевые слова: профессиональная компетентность, профиль профессиональной компетентности, уровень профессиональной компетентности лица, образовательный уровень, образовательно-квалификационный уровень, умения, навыки.

Mogil S. Professional competence of the state servant: essence, legal regulation, demands

Summary. In the article there are characterized such newest term of the Law of Ukraine "On the state service" (2011) as a professional competence of the state servant, there is defined its essence, legal regulation and demands. It is noted that the term "professionalism" means deep and comprehensive knowledge and possession of practical skills in the concrete field of the social activity. In turn, the essence of the term "competence" means awareness of the subject of activity, presence of the professional education, job's skills, research and acquirement of the progressive experience. The attention is accented on the fact that the profile of the professional competence of the state service's positions – is a complex characteristic of the state service's positions that stipulates the definition of the content of the position's job and list of special knowledge, abilities and skills that are needed for the state servant for realization of the position's tasks.

Key words: professional competence, profile of the professional competence, level of the persons' professional competence, educational level, educational-qualifying level, abilities, skills.

УДК 200.81.70.01; 7

Логінова Н. М.,
кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики
Національної академії Державної прикордонної служби імені Богдана Хмельницького

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДДІ: ПРАВОВІ ТА МОРАЛЬНІ АСПЕКТИ

Анотація. У статті розглядається поняття дискреційних повноважень судді: правові та моральні аспекти. Звертається увага на внутрішнє переконання, і суддівський розсуд, як елементи оцінки доказів.

Ключові слова: суддівський розсуд, дискреція, суддя, моральні погляди, внутрішнє переконання.

Постановка проблеми. Етичні аспекти професійної діяльності судді періодично стають об'єктом уваги вчених і практиків. Розсуд припускає використання в прийнятті рішень етичних поглядів судді, тому звернення до проблем використання суддею при здійсненні правосуддя й за його межами моральних категорій є необхідним.

У недавньому минулому доктрина суддівського розсуду, втім, як і розсуду в інших сферах правозастосовчої діяльності, піддавалася ідеологічної критики, а реалізація її відкидалася.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Теоретико-концептуальну базу склали праці таких вчених-цивілістів як С.С. Алексеєв, В.Г. Антропов, А.Т. Бонер, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, Е.В. Васьковскийі В.В. Вітрянський, Г.В.Ф. Гегель, А.Х. Гольмстен, М.А. Гурвич, В.М. Жуйков, Н.Б. Зейдер, А.К. Кац, Т. Кашанина, А.Ф. Клейнман, К.І. Комісаров, І.П. Малінова, Б.Т. Матюшин, К. Малишев, С .Муромцев, П.Е. Недбайло, С.В. Пахман, П.Ф. Пашкевич, І.А. Покровский, І.В. Решетникова, В.А. Рязановский, Е.А. Суханов, М.К. Треушников, А.В. Цихоцкий, Н.А.Чечіна, Г.Ф. Шершеневич, А.И. Экимов, В.В. Ярков.

Метою статті є обгрунтування дискреційних повноважень судді: правові та моральні аспекти.

За справедливим зауваженням М.В. Баглая, розсуд існував і тоді, а особливо необхідним став зараз, «але ніхто, на жаль, не спромігся написати про нього, щоб допомогти нашим суддям вміло користуватися цим складним інструментом.

Виклад основного матеріалу. У багатьох випадках походження дискреції пов'язують із латинським словом discretion, що на латині означає «розподіл» 1, чи французьким еквівалентом discretionnarie – «залежний від власного розсуду» 2. Попри те, на наше глибоке переконання, найбільш повно зрозуміти природу та сучасне значення дискреції можна, звернувшись до англомовного варіанту цього терміну. «Discretion – 1) свобода розсуду; 2) здоровий глузд».

Тому, на наш погляд, дискреція передбачає одразу дві складові – вольову, яка включає в себе вільний розсуд, і інтелектуальну (морально-правову), яка означає використання дискреційних повноважень «за здоровим глуздом». Своєрідним компенсатором цього «здорового глузду» в європейський країнах є наявні конституційні традиції та звичаї, які не дозволяють посадовій особі при реалізації дискреційних повноважень спиратись виключно на внутрішню мотивацію. Загалом, ефективно інститут дискреційних повноважень може існувати за наявності одразу таких трьох явищ – конституційної відповідальності вищих органів влади за прийняття ними рішення, довіри між інституціями влади, втрата якої веде до зміни персонального складу цих інституцій, та стійких конституційних традицій [1, с. 48].

З цього приводу Б.М. Лазарев писав: «Якщо б кожен крок органів був пов'язаний з настанням заздалегідь визначених наслідків, то ці органи були б неспроможні активно впливати на процеси, що відбуваються в житті, а їх діяльність у значній мірі втратила б творчий характер» [1, с. 54].

Отже, орган (посадова особа) виконавчої влади не завжди отримує з припису правової норми конкретну відповідь на питання, як вирішити певну справу в тому чи іншому випадку, щоб рішення було найоптимальнішим, найкориснішим і доцільним як з точки зору особи, так і з точки зору органу. Орган повинен мати власне розуміння суспільного інтересу, актуальної державної політики й на підставі приписів приймати найкращі рішення. Проте на формування цього розуміння впливають такі фактори, як принципи й цінності, закріплені в загальнообов'язковому праві та Конституції. Однак у тому випадку, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні індивідуально-конкретної адміністративної справи й прийнятті оптимального рішення, йдеться про адміністративний розсуд, який означає можливість вибору в широких межах, встановлених правовою нормою.

Д.М. Чечот визначив розсуд як право органу чи посадової особи приймати рішення за власною волею, що не пов'язана рамками його законності [2, с. 21].

Зарубіжний дослідник А. Барак з цього приводу писав, що вільний розсуд – це повноваження, надані особі, яка наділена владою, вибирати між двома або більше альтернативами, коли кожна альтернатива законна. Отже, це вибір лише із законних альтернатив. Якщо законна альтернатива відсутня, не може бути мови про розсуд [3, с. 11].

Історія Українського права в XX ст. нам більше знайома й можна з упевненістю сказати, що й в цей період також мали місце різні підходи до визначення правомочностей судових органів у тлумаченні нормативних правових актів. Період відносної стабільності (або, як говорили про 70-і рр. XX ст., Період «застою») характеризується жорстким нормативним регулюванням діяльності судових органів, яка повинна здійснюватися в суворих рамках, окреслених для неї законодавцем.

У зв'язку з тим що у вітчизняному кримінальному процесі тривалий час панувала доктрина оцінки доказів за внутрішнім переконанням суб'єкта доказування, необхідно, на наш погляд, відмежувати дане поняття від поняття суддівського розсуду.

Внутрішнє переконання, як і суддівський розсуд, – елемент оцінки доказів.

Внутрішнє переконання – це вільне від думки інших осіб стійке й морально обгрунтоване психічне ставлення суб'єкта доказування до якості й кількості необхідних і достатніх елементів, що складають зміст поняття доказів, що виступає в якості методу й результату оцінки доказів. Внутрішнє переконання – категорія, що виражає суб'єктивне ставлення до об'єктивної дійсності, засноване на оцінці всіх доказів, досліджених у ході судового слідства. На думку О.Е. Яцишиної, у сучасних умовах принцип оцінки доказів за внутрішнім переконанням означає, по-перше,

прерогативу особи, ведучого справу в області оцінки доказів, і зокрема те, що суддя не вправі перекладати її на когось або керуватися оцінкою, даною іншою особою. По-друге, те, що закон не наказує, якими доказами повинні бути встановлені ті чи інші обставини, не встановлює заздалегідь сили доказів, переважного значення видів доказів, кількісних показників достатності для того чи іншого рішення в справі. Усяка спроба наділити доказ встановленою силою неприпустима. По-третє, внутрішнє переконання повинно спиратися на достовірні факти і ґрунтуватися на перевірених і розглянутих у суді доказах. По-четверте, суддя не пов'язаний оцінкою доказів, яку дали інші особи або органи в попередніх стадіях процесу або в межах даної стадії [4, с. 63].

Таким чином, ми можемо зробити висновок про те, що поняття суддівського розсуду в кримінальному процесі ширше, ніж оцінка доказів за внутрішнім переконанням судді, так як суддівський розсуд може розглядатися не тільки як елемент процесуального доказування, але й як більш ємне категоріальне поняття, що охоплює вибір можливих альтернатив при проведенні різних процесуальних дій і прийнятті процесуальних рішень.

Проблема суддівського розсуду в процесі оцінки судом обставин справи є дуже складною.

Це обумовлено тим, що, по-перше, життєвий і професійний досвід суддів не однаковий, що неминуче веде до відмінності між ціннісними орієнтаціями кожного з них і відповідно може призвести до неоднакової оцінки різними судами одних і тих же доказів. По-друге, воля законодавця й воля правозастосовувача не завжди тотожні. По-третє, суддівський розсуд може бути «плановим» у тих випадках, коли законодавцем спеціально створюється певний простір, у рамках якого правозастосовувач може діяти самостійно з урахуванням обставин справи та інших факторів, а може бути й «стихійним», вимушеним, коли законодавцем допущені недоробки у формулюванні правових норм, прогалини.

У сучасних умовах роль моральних оцінок і суддівського розсуду зростає в зв'язку з ускладненням суспільних відносин, зростанням економічної активності громадян, усвідомленням наявності в них прав, що захищаються судом, і відповідним розширенням повноважень суду за дозволом соціальних конфліктів. У зв'язку з цим як ніколи виникає необхідність звернення суддів до моральних категорій, і це обумовлено тим, що законодавство відстає від різноманіття в соціально-економічному розвитку країни. Виникає підвищена потреба у втручанні суду у вирішення конфліктів різного роду, що передбачає заповнення прогалин права моральними категоріями.

Застосування правових норм, як вказує професор Н.В. Радутная, припускає суб'єктивний розсуд у рамках права, інакше його застосування може перетворитися на свавілля, але не меншу небезпеку становить безроздільний розсуд, ігнорує норми закону, права. Тому важливо визначити, в яких випадках прийняття рішення судом передбачає оцінку обставин, пов'язану з особистим розсудом судді, і які межі такого розсуду [5, с. 52]. При цьому ми виходимо з незаперечного факту, що право має моральну основу, застосовується в поєднанні з нормами моральності, у силу чого питання суддівського розсуду відносяться й до використання в ньому моральних категорій.

Очевидно, що суддівський розсуд не тільки припустимий, але й необхідний як при дослідженні подій, фактів, так і при їх правовій оцінці, так само як і призначенні покарання.

Закон – це не тільки звід правил, виконання яких передбачає проходження простим і ясним процедурам. Багато норм неявно містять у собі неузгоджені компоненти, розуміння й справжнє здійснення яких можливе, тільки якщо суддя розділяє відповідні цінності й володіє потрібними вміннями або здібностями.

Наприклад, стандартна ситуація в діяльності судді – постанова вироку. С.А. Пашин зауважує, що крім способів аналізу та оцінки доказів, відомих правил призначення покарання і т. п., судді повинні володіти спеціальною психологічної технікою, «що дозволяє їм у нарадчій кімнаті відмовлятися від усього особового, що привнесено розглядом кримінальної справи [5, с. 55]. Спокуса відігратися на шкурі підсудного, позивача, відповідача або їхніх адвокатів за образливу поведінку досить велике, але цю спокусу моральній людині слід подолати.

На даному прикладі видно, як практично кожен значимий фрагмент суддівської діяльності становить тугий «вузол» правових, етичних і психологічних складових. Норми професійної моралі фіксують в кодексах поведінки, присягах, клятвах, розпорядчих певний тип моральних взаємин між людьми, які представляються найбільш адекватними з точки зору виконання ними своєї професійної діяльності. Професійна етика займається розробкою та обґрунтуванням цих положень.

Висновки. Таким чином, дискреція в окремих випадках залишилась лише формальною стороною прийняття вищими посадовцями важливих державних рішень. Простіше кажучи, незважаючи на конституційне закріплення, та чи інша посадова особа практично позбавлена можливості приймати рішення «за власним розсудом», так як її рішення вже передбачено діями іншого посадовця, який виступив його ініціатором.

Моральні погляди судді мають важливе значення не тільки в дослідженні та оцінці фактів і подій, у з'ясуванні змісту правових норм, а й у формуванні суддівського розсуду, у заповненні прогалин права. Включення в кримінально-процесуальний закон України етичної категорії совісті свідчить про те, що, по-перше, визнається її значення для правосуддя нарівні з законом; по-друге, відкривається простір для суддівського розсуду; по-третє, підкреслюється значущість оцінки доказів не тільки по встановленим критеріям, а й за критеріями особистісним, які визначаються особливостями моральних цінностей, сформованих у кожного судді, його поглядів, переконань.

Література:

1. Ю.Г. Барабаш. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. // Університетські наукові записки, 2007. – № 4(24). С. 49-54.
2. Чечот Д.М. Административная юстиция. – Л., 1973. – С. 49.
3. Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ. – М.: Изд-во «Норма», 1999. – С. 13.
4. Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. – М., 1948. – С. 63.
5. Дубовщкш В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении. – Минск: Наука и техника, 1984. – С. 52, 55.

Логинова Н. Н. Дискреционные полномочия судьи: правовые и моральные аспекты

Аннотация. В статье рассматривается понятие дискреционных полномочий судьи: правовые и моральные аспекты. Обращается внимание на внутреннее убеждение, и судейское усмотрение, как элементы оценки доказательств.

Ключевые слова: судейское усмотрение, дискреции, судья, моральные взгляды, внутреннее убеждение.

Loginova N. Discretion judges: legal and moral aspects

Summary. The article discusses the concept of discretionary powers of judges: legal and moral aspects. Draws attention to the inner conviction and judicial discretion, as elements of evaluation of evidence.

Key words: judicial discretion, discretion, judge moral views, inner conviction.

УДК 347.73

Мізіна І. В.,
кандидат наук державного управління, доцент кафедри адміністративного і кримінального права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПЕНІ ТА ШТРАФУ В ПОДАТКОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Анотація. Стаття присвячена аналізу правових аспектів застосування пені та штрафу у податковому законодавстві. На підставі чинного Податкового кодексу України визначено правову позицію пені по відношенню до штрафних фінансових санкцій.

Ключові слова: пеня, штраф, податкове зобов'язання, стягнення, податки й збори.

Постановка проблеми. Значення податкових платежів, як основного джерела формування доходів бюджетів та державних цільових фондів, зумовлює науковий інтерес до подальшого дослідження правового регулювання різних інструментів податкового регулювання. У цій роботі ми спробуємо дослідити таку правову природу пені у податковому праві, як спосіб забезпечення виконання податкових зобов'язань, співставити її з штрафом, а також визначити спільні риси та основні відмінності між зазначеними правовими категоріями.

Відповідно до п. 111.2 ст. 111 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року N 2755-VI, із змінами та доповненнями (далі – ПК України) [1], фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства встановлюється та застосовується згідно ПК України у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені.

Виклад основного матеріалу. Фінансові санкції – це засоби державного примусу, передбачені фінансово-правовими нормами, що покладають на правопорушників додаткові оподаткування у вигляді впливу на їх фінансовий стан. Фінансово-правові санкції, залежно від способу охорони бюджетних правовідносин, поділяються на: правовідновлювальні (реалізація яких спрямована на усунення шкоди, заподіяної протиправними діяннями фінансовим інтересам держави, примусове виконання невиконаних фінансових обов'язків, а також на відновлення порушених фіскальних (бюджетних) прав держави (пеня) та каральні (штрафні), реалізація яких спрямована на попередження фінансового правопорушення, а також на виправлення й перевиховання порушників податкового законодавства (штраф).

Необхідність теоретичної розробки інституту пені у податковому праві зумовлена цілим рядом суперечливих позицій щодо визначення її суті, місця, яке вона займає серед інших заходів примусового характеру. Зокрема, залежно від того, до якого виду заходів правового примусу буде віднесено пеню, вирішується цілий комплекс питань, наприклад, питання про підстави її застосування. Так, якщо пеню розглядати як складову фінансової санкції, то для притягнення до фінансово-правової відповідальності порушника податкового законодавства необхідно встановити в його діях склад податкового порушення. Якщо ж розглядати пеню як складову правовідновлювального заходу, тоді для її застосування не вимагається наявності всіх елементів складу порушення.

Пеню не можна вважати суто податково-правовою категорією, оскільки вона використовується при регулюванні відносин, які є предметом регулювання різних галузей права. У цивільному праві нарахування пені пов'язано з порушенням установленого терміну виконання зобов'язання. Як слушно зазначає В.В. Стрельніков, у податковому праві поява пені стала закономірним результатом розвитку податкової системи від натурального обкладення до грошового, що зумовило необхідність привнесення в сферу податкових відносин компенсаційних засад, які забезпечують «ціннісний зміст» грошового зобов'язання [2, с. 12].

Нарахування пені пов'язується законодавцем із виникненням податкового боргу, тобто є наслідком несвоєчасного виконання платником податків обов'язку зі сплати податкового зобов'язання.

Серед науковців існують різні підходи щодо визначення природи пені у податковому праві. По-перше, пеня – один із способів забезпечення виконання обов'язку платника податків зі сплати податків і зборів. Згідно із другим підходом, пеня є штрафною санкцією, тобто мірою відповідальності за порушення податкового законодавства [3, с. 147].

Як спосіб забезпечення виконання податкового обов'язку пеня виконує стимулюючу та компенсаційну функції. Стимулююча функція полягає в створенні додаткових майнових обтяжень для платника податків у зв'язку з порушенням ним терміну виконання обов'язку зі сплати податків і зборів. Компенсаційна функція зумовлена необхідністю компенсації порушених майнових інтересів держави й органів місцевого самоврядування в зв'язку з несвоєчасним надходженням грошових коштів до бюджетів та державних цільових фондів. Особливістю компенсаційної функції пені у податковому праві є те, що вона забезпечує додаткові грошові надходження до бюджетів та державних цільових коштів.

Якщо розглядати пеню різновидом фінансових санкцій, то необхідно визначити ознаки, що характеризують її як міру юридичної відповідальності. Досліджуючи сутнісні аспекти правової природи пені в сфері оподаткування, Л.К. Воронова виокремлює наступні її ознаки:

– законодавством встановлені умови застосування й механізм стягнення пені;

– підставою застосування пені є порушення законодавства про податки і збори;

– пеня є наслідком податкового правопорушення й пов'язана з реалізацією санкції податкової норми;

– стягнення пені супроводжується державно-владним примусом;

– сплата нарахованої пені означає добровільну реалізацію податкового обов'язку;

– стягнення пені означає добровільну реалізацію завдання правопорушнику майнових втрат [4, с. 236].

Підставою нарахування пені є закінчення встановлених термінів погашення погодженого податкового зобов'язання. Нарахування пені розпочинається:

а) при самостійному нарахуванні суми податкового зобов'язання платником податків – від першого робочого дня, наступного за останнім днем граничного строку сплати податкового зобов'язання;

б) при нарахуванні суми податкового зобов'язання контролюючими органами – від першого робочого дня, наступного за останнім днем граничного строку сплати податкового зобов'язання, визначеного у податковому повідомленні.

У разі, коли платник податків до початку його перевірки контролюючим органом, самостійно виявляє факт заниження податкового зобов'язання та погашає його, пеня не нараховується. Це правило не застосовується, якщо:

а) платник податків не подає податкову декларацію за період, протягом якого відбулося таке заниження;

б) судом доведено скоєння злочину посадовими особами платника податків або фізичною особою – платником податків щодо умисного ухилення від сплати зазначеного податкового зобов'язання.

Пеня нараховується на суму податкового боргу (включаючи суму штрафних санкцій за їх наявності) із розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, діючої на день виникнення такого податкового боргу або на день його (його частини) погашення, залежно від того, яка з величин таких ставок є більшою, за кожний календарний день прострочення в його сплаті.

Зазначений розмір пені діє щодо всіх видів податків і зборів (обов'язкових платежів), крім пені щодо порушення строків розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що встановлюється окремим законодавством.

Строк нарахування пені зупиняється в разі, коли керівник податкового органу (його заступник), відповідно до процедури адміністративного оскарження, приймає рішення про продовження встановлених строків розгляду скарги платника податків. Для нарахування пені протягом таких додаткових строків не мають значення результати адміністративного оскарження.

Нарахування пені закінчується в день прийняття банком, обслуговуючим платника податків, платіжного доручення на сплату суми податкового боргу. У разі часткової сплати суми податкового боргу нарахування пені зупиняється на таку сплачену частку.

При погашенні суми податкового боргу шляхом стягнення коштів або відчуження інших активів боржника, нарахування пені зупиняється в день такого стягнення або відчуження активів з права власності (повного господарського відання) боржника в рахунок погашення, незалежно від строків оплати вартості таких активів їх покупцем [1].

При частковому погашенні податкового боргу сума такої частки визначається з урахуванням пені, нарахованої на таку частку. Податковий борг, що погашається частково, сплачується разом зі сплатою пені, нарахованої відповідно до такої частки, єдиним платіжним документом, в якому суми такого податкового боргу та такої пені визначаються окремо. Платіжні документи, які не містять окремо виділену суму податкового боргу та суму пені, не приймаються до виконання.

Відповідно до ст. 113 ПК України штрафні (фінансові) санкції (штрафи) за порушення норм законів з питань оподаткування або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, застосовуються в порядку та в розмірах, встановлених Кодексом та іншими законами України. Сплата, стягнення та оскарження сум штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) здійснюється в порядку, визначеному цим Кодексом для сплати, стягнення та оскарження сум грошових зобов'язань.

Штраф, як фінансово-правова санкція, відрізняється від адміністративного і цивільно-правового штрафу – він не може бути замінений іншим стягненням, уповноважений орган на власний розсуд не може звільнити від накладення фінансового штрафу, виключається можливість стягнення й оскарження штрафу в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення й досить часто накладається разом зі стягненням недоїмки по податках та пені. На відміну від цивільно-правового штрафу, він накладається за фінансові правопорушення, сплачується платником податків, отримувачем бюджетних кредитів за рахунок прибутку й не може встановлюватися угодою сторін.

Штраф у чинному законодавстві закріплюється в кількох варіантах, а саме:

а) штраф у конкретній грошовій сумі;

б) штраф у відсотковому відношенні до суми всього зобов'язання або до невиконаної його частини;

в) штраф у розмірі вартості предмета зобов'язання;

г) штраф у кратному розмірі предмета зобов'язання.

Наприклад, за поставку до державного резерву матеріальних цінностей, непридатних для тривалого зберігання або некомплектних, або таких, що не відповідають умовам контракту щодо їх якості та асортименту, постачальник сплачує штраф у розмірі 20 відсотків вартості забракованих матеріальних цінностей. За самовільне відчуження, використання матеріальних цінностей державного резерву з юридичних осіб, на відповідальному зберіганні яких вони перебувають, стягується штраф у розмірі 100 відсотків вартості матеріальних цінностей [5, с. 412].

Як наслідок, виникає питання: Чи доречно співставляти її зі штрафом та які ж основні відмінності між зазначеними правовими категоріями?

На думку вчених, пеню слід розглядати як самостійний захід фінансової відповідальності, що характеризується специфічними ознаками, які відрізняються від ознак штрафу. По-перше, тому, що пеня, на відміну від штрафу, діє як стягнення вже в момент притягнення правопорушника до відповідальності. По-друге, особливість пені полягає у визначенні її розміру. По-третє, пеня здійснює компенсаційну функцію, на відміну від штрафу. Тобто, питання ототожнення правових категорій «штраф» і «пеня» є недоречним.

Так, М.П. Кучерявенко зазначає, що стягнення пені зумовлюється тільки фактом пропущення терміну сплати податку або збору, тоді як стягнення штрафів передбачає спеціальні процедури, в основу яких покладено правопорушення. Пеня ж може стягуватися й в тому випадку, коли платник податків може бути звільнений від застосування заходів відповідальності за порушення податкового законодавства [6].

Зокрема, пп. 14.1.162 ПК України встановлено, що пеня – це сума коштів у вигляді відсотків, нарахованих на суми грошових зобов'язань, не сплачених у встановлені законодавством строки. Відповідно до пп. 14.1.265 ПК України штрафна санкція (штраф) – це плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення в сфері зовнішньоекономічної діяльності.

На перший погляд складається враження, що термін «штрафна санкція» включає, у тому числі, пеню, як суму плати у вигляді відсотків за порушення податкового законодавства у вигляді несплачених у встановлені законодавством строки сум грошових зобов'язань. Втім, необхідно спочатку звернути увагу також на інші положення ПК України.

Відповідно до ст. 111 ПК України за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності:

– фінансова;
– адміністративна;
– кримінальна.

При цьому фінансова відповідальність застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені (п. 111.2 ПК України).

На нашу думку, зазначена норма є ключовою в розумінні спільних рис та відмінностей у термінах «штрафна санкція» та «пеня». Обидві вони вважаються фінансовою відповідальністю, але кожна з них виступає окремим її різновидом, незалежно від іншої.

Висновок. З урахуванням вищезазначеного вважаємо, що термін «штрафна санкція» не включає пеню, а за несвоєчасну сплату податкового зобов'язання з першого півріччя 2011 р. пеня нараховується в загальному порядку, визначеному ст. 129-132 ПК України та Інструкцією про порядок нарахування та погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби, затвердженою наказом ДПАУ від 17.12.2010 р. № 953 [7]. Тобто, обмеження відповідальності в розмірі 1 гривня, встановлене п. 7 підрозділу 10 ПК України, на пеню не поширюється. Щоправда, слід також зауважити, що в класифікації штрафної санкції та пені як різних фінансових санкцій, існує певна колізія. У ст. 61 Конституції України наголошується, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Однак, ст. 111 ПК України передбачено, що за одне податкове правопорушення можна застосовувати як штрафні санкції, так і пеню, які є відповідальністю одного виду – фінансовою. У цьому, на нашу думку, вбачається протиріччя між нормами Конституції України та ПК України.

Література:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – 229-230(4979-4980).
2. Стрельников В.В. Правовой режим пени в налоговом праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2003. – 23 с.
3. Бандурка О.М., Понікаров В.Д., Попова С М. Податкове право: Навч. посібник – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 312 с.
4. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
5. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: Монографія /А.Й. Іванський. – Одеса: Юридична література, 2008. –504 с.
6. Кучерявенко М.П. Основи податкового права: Навчальний посібник. – Харків: Право, 2013. – 536 с.
7. Інструкція про порядок нарахування і погашення пені за платежами, що контролюються органами державної податкової служби, затверджена наказом Державної податкової адміністрації України від 17.12.2010 № 953 [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: profiwins.com.ua'…letters-and-orders/gna…

Мизина И. В. Правовые аспекты применения пени и штрафа в налоговом законодательстве

Аннотация. Статья посвящена анализу правовых аспектов применения пени и штрафа в налоговом законодательстве. На основании действующего Налогового кодекса Украины определено правовую позицию пени по отношению к штрафным финансовым санкциям.

Ключевые слова: пеня, штраф, налоговое обязательство, взыскание, налоги и сборы.

Mizina I. Legal aspects of application of fine and fine are in a tax legislation

Summary. This article highlights the legal aspects of application of fine and fine are analysed in a tax legislation. On the basis of the operating Internal revenue code of Ukraine certainly legal position of fine in relation to penalty financial approvals.

Key words: fine, fine, tax obligation, penalty, taxes and collections.

УДК 342.1

Чумак О. О.,
кандидат юридичних наук,
начальник управління Державної виконавчої служби
Головного управління юстиції у Кіровоградській області

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ЯК НЕГАТИВНИЙ ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. Стаття присвячена визначенню проблем налагодження діалогу між громадськістю та державою. Проаналізовано законодавство щодо сприяння такого діалогу. Розкрита роль громадських інституцій у вказаній взаємодії.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадські інституції, держава.

Постановка проблеми. Питанням громадянського суспільства, його розвитку, умов існування та громадського контролю у сучасній науковій літературі приділяється дуже багато уваги. Проте, зважаючи на неефективність взаємодії державних органів із громадськістю на сучасному етапі розвитку української державності, дане питання потребує подальшого дослідження. Виявлення недоліків та вироблення шляхів їх усунення в подальшому позитивно вплинуть на підвищення рівня ефективності діалогу держави і народу.

Метою статті є висвітлення існуючих проблем взаємодії громадськості й держави. Завданням дослідження є аналіз сутності та ролі громадських інститутів в процесі здійснення ними громадського контролю, як одного із головних елементів здійснення державного управління.

Виклад основного матеріалу. В Україні прийнято ряд нормативно-правових актів з питань взаємодії громадянського суспільства і держави, зокрема Закони України «Про громадянські об'єднання», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про основи національної безпеки України», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобам масової інформації», «Про доступ до судових рішень», Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та ряд відповідних постанов Верховної Ради України, Указів та розпоряджень Президента України та постанов Кабінету Міністрів України з цих питань.

Одним із провідних нормативно-правових актів в цьому напрямі є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. У загальних положеннях Концепції зазначено, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією із найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, що повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних з процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина [1].

На державному рівні дійсно за роки незалежності було накопичено певний досвід взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема таких, як: Рада представників громадських організацій національних меншин України та Рада Українського козацтва при Президентові України, громадські ради при центральних, місцевих органах виконавчої влади тощо. Крім того, для налагодження ефективної взаємодії Уряду з інститутами громадянського суспільства було утворено новий підрозділ у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України – Сектор сприяння розвитку громадянського суспільства та взаємодії з об'єднаннями громадян, розроблено та зареєстровано офіційний WEB-сайт «Громадянське суспільство і влада» [2, с. 507-508]. Але в порівнянні із Західними країнами світу, кількість громадянських інститутів настільки мала, що це говорить скоріше про низький рівень розвитку громадськості, ніж про позитивний крок взаємодії. Так, «в Україні на 10 тисяч населення існує 11 зареєстрованих громадських організацій, тоді як в Угорщині – 46, в Хорватії – 85, а в Естонії цей показник сягає 201» [3, с. 5].

Одним із громадянських інститутів є політичні партії, які діють відповідно до Закону України «Про політичні партії» [4]. Отже, політичні партії – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Аналіз положень зазначеного Закону показав, що головним призначенням політичних партій є вираження волі громадян, але практика свідчить про інше. Реалії нашого буття вказують на те, що політичні партії поступово втрачають своє головне призначення й ставлять на меті лобіювання лідерами таких об'єднань своїх власних інтересів. Крім того, політичні партії стали засобом прикриття збагачення багатьох так званих представників народу, а постійні політичні «війни за владу» в нашій країні красномовно підтверджують таке становище. Як слушно зазначила Т. О. Бутирська, в сучасних умовах цілі політичної діяльності як боротьби за владний ресурс із метою здобуття групової вигоди вступають у протиріччя з цілями державного управління як виразника суспільних інтересів. У державного управління інші функції і цілі, тому політичні й державні цілі є різноспрямованими. Партії, як політичні інститути завоювання влади групами людей, що виникли в XIX ст., досягли свого найвищого рівня розвитку в XX ст. і продемонстрували прагнення до державного тоталітаризму (КПРС, БААС та ін.) [5, с. 11].

Політичні партії України сьогодення представляють собою «еліту» нашого суспільства. Недоторканість народних депутатів ставить під сумнів «благу мету» існування партій, розв'язуючи руки «слугам народу» й підштовхуючи їх до стійкої впевненості у безвідповідальності. А тому, на наш погляд, дієвим засобом повернути політичні партії обличчям до народу є, в першу чергу, відмовлення від статусу недоторканості, оскільки принцип відповідальності є одним із пріоритетних принципів діяльності всіх суб'єктів суспільно-політичних відносин.

Отже, сьогодні інститут політичних партій не відіграє свого основного призначення бути виразником інтересів народу, що вказує на дуже низький рівень розвитку громадянського суспільства.

Громадський контроль також здійснюється через ЗМІ. Діяльність засобів масової інформації регулюється рядом нормативно-правових актів, зокрема Законом України «Про інформацію», Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про інформацію» [6] право на інформацію забезпечується обов'язком владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення, здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію. Тобто, влада підконтрольна громадськості і зобов'язана надавати повну і достовірну інформацію про свою діяльність. Проте така інформація може бути обмеженою через віднесення її до таємної, конфіденційної, службової або не для друку тощо. Зрозуміло, що існує інформація, яка у деяких випадках може загрожувати національної безпеці або навіть ставити під загрозу людські життя, але такі обмеження загалом використовуються з метою прикриття «гріхів» влади й розповсюдження неправдивої інформації. А відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» преса України відповідно до законодавства України має право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати. Розрив чи змішування змісту офіційної інформації, що оприлюднюється, коментарями засобу масової інформації або журналістом не допускається. Право висвітлення і коментування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, подій державного життя в Україні гарантується Конституцією, цим Законом, іншими законами України [7].

Гудима Н. В., досліджуючи правове регулювання громадського контролю, вказує на такі необгрунтовані дії органів державної влади щодо представників ЗМІ, як прийняте прес-службою Президента України рішення щодо обмеження доступу журналістів до заходів, що проводяться нею. За даними інформаційних агентств згідно із введеними у грудні 2006 року новими правилами акредитації журналістів, за відсутності документа про журналістську освіту для доступу до заходів, що проводяться прес-службою Президента України, необхідною буде рекомендація професійного об'єднання журналістів. Також журналісту можуть забороняти доступ до прес-служби у разі його приходу менше, ніж за 10 хвилин до початку заходу. Прес-службою також вводиться квотування на заходи у разі, якщо кількість місць на ньому буде меншою, ніж журналістів, які бажають їх висвітлювати. На заходи прес-служби Президента України акредитовані особи повинні обов'язково дотримуватися ділового стилю одягу. Також вона зазначає, що Національна комісія із ствердження свободи слова і розвитку інформаційної галузі при Президентові України неодноразово висловлювала занепокоєність тим, що в останній час в Україні з'явилося чимало тривожних відомостей про порушення прав журналістів щодо їх доступу до інформації [8, с. 287].

Здається, що останнім часом ЗМІ підпадають під авторитетність держави й поступово втрачають свою індивідуальність та свободу у розповсюдженні інформації. В ідеальному варіанті засоби масової інформації є інформаторами суспільства про події, що відбуваються у країні та світі. Проте все частіше ЗМІ стають засобом, за допомогою якого здійснюється маніпуляція свідомістю людей, а політики використовують їх як засіб піару.

Як сказав С. Кара-Мурза: «Сьогодні мало хто вірить в об'єктивність демократичної преси, купленої «олігархами», але ж ще недавно наша інтелігенція щиро в це вірила – ось що дивно. Ще дивує те, що ніхто особливо і не приховує факт слугування ЗМІ конкретним структурам чи особам» [9, с. 21] Проте у преамбулі Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» зазначено, що дія закону направлена на захист засобів масової інформації від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування [7].

Громадськість має впливати на всі процеси, що відбуваються у державі, оскільки самовизначення країни відбувається завжди через її громадян. Рівень розвиненості громадянського суспільства свідчить про рівень розвитку держави. Не дарма, сьогодні в світі надається важливе значення людському капіталу як основному двигуну економіки. Як каже Т. В. Розова, «високоорганізоване громадянське суспільство передбачає сильну правову державу, причому сильну правами та обов'язками своїх громадян, а також повнотою своєї відповідальності перед ними» [10, с. 208].

Незважаючи на позитивні спроби налагодження такої взаємодії шляхом надання громадськості більш ширших можливостей впливу на державні процеси країни, ситуація залишається майже не зміненою. Україні сьогодні більш притаманний авторитарний спосіб державного регулювання, яке виражається у багатьох ознаках. Внаслідок цього державна влада все більше віддаляється від суспільства й претендує на одностороннє здійснення державного управління.

А тому здається, що до вирішення даної проблеми варто підходити ґрунтовно. В-першу чергу, для вирішення зазначених проблем потрібне повне оновлення влади. На сучасному етапі розвитку нашої країни, вибірність влади повинна засновуватися не на політичній рекламі вад політичних діячів, а на реальному професіоналізмі, компетентності, обізнаності у сфері діяння, одним словом нашій країні потрібні люди «нового формату».

Другим кроком до підвищення ролі громадського контролю повинна стати впровадження системи делегування громадянським організаціям частини державних повноважень в чітко оговореній сфері й під конкретні матеріально-технічні ресурси. Такий підхід був запропонований С. М. Тимченко. Саме такі заходи, на думку вченого, здатні у перспективі привести до ефективного громадського контролю за діями державних органів [11, с. 167-168].

Не менш важливим засобом підвищення ролі громадськості є допомога зрозуміти народу свою надзвичайну роль у створенні сильної та незалежної держави. Цього можливо досягти, на наш погляд, тільки з удосконаленням правової освіти населення, яке повинно супроводжуватися спрощенням умов такої освіти, створенням різноманітних безкоштовних консультативних організацій або груп, діяльність яких буде направлена на допомогу громадян щодо самовизначення та прагнення жити у заможній країні, де права і свободи людини є не просто чимось,

що закріплено у Конституції, а є найголовнішою цінністю держави. Для прикладу розглянемо діяльність всеукраїнської асоціації громадських організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини». Вбачається, що для досягнення статутної мети ця організація пропагує правозахисні ідеї, міжнародні стандарти прав людини, максимально сприяє в створенні гарантій їх дотримання, здійснює правове просвітництво, збір інформації про факти порушень прав людини, підтримує процес становлення та розвиток українського правозахисного руху, застосовує форми конструктивної участі громадськості в законотворчому процесі з питань, що пов'язані із захистом прав людини та основних свобод тощо [12, с. 14]. Таких правозахисних громадських організацій повинно бути якомога можна більше, оскільки така діяльність є позитивним прикладом того, що свої права треба і можливо відстоювати.

Висновок. Законодавчий стан регулювання взаємодії держави і громадськості також потребує реформування і чіткої регламентації, оскільки та кількість нормативно-правових актів, яка існує сьогодні, лише є практичною перешкодою їх реалізації. Також важливим є посилення відповідальності державно-владних структур щодо порушення принципу відкритості та гласності. Україна повинна запозичувати позитивний досвід зарубіжних країн щодо встановлення діалогу між державою і громадськістю й адаптувати його до особливостей нації.

Література:

1. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – №89. – Ст. 3284.
2. Поклонська О. Ю. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та демократичної правової держави в Україні / О. Ю. Поклонська // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 506-512.
3. Лациба М. В. Чому нам потрібен новий закон «Про громадські організації» / М. В. Лациба, О. Ю. Вінніков, М. М. Слюсаревський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К., 2008. – 40 с.
4. Закон України «Про політичні партії» від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
5. Бутирська Т. О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект): автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Т. О. Бутирська; Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса, 2004. – 22 с.
6. Закон України «Про інформацію» від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
7. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
8. Гудима Н. В. Громадський контроль в Україні за діяльністю органів державного управління: правове регулювання / Н. В. Гудима // Держава і право: Збір. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2007. – Випуск 36. – 664 с.
9. Кара-Мурза С. Манипуляция сознанием / С. Кара-Мурза. – М.: Эксмо, 2006. – 436 с.
10. Розова Т. В. Специфика становления гражданского общества в Украине / Т. В. Розова, В. Ю. Барков. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 336 с.
11. Тимченко С. М. Громадянське суспільство і правова держава в Україні: [монографія]. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2002. – 193 с.
12. Мельничук О. Ф. Роль громадських організацій у здійсненні захисту права людини на освіту / О. Ф. Мельничук // Адвокат. – 2011. – № 9 (132). – С. 13-16.

Чумак О. О. Проблемы взаимодействия общественности с государственными органами власти как негативный фактор демократизации

Аннотация. Статья посвящена определению проблем налаживания диалога между общественностью и государством. Проанализировано законодательство по содействию такому диалогу. Раскрыта роль общественных институтов взаимодействия.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные институты, государство.

Chumak O. Problems of public state authorities as a negative factor in the democratization of the state

Summary. The article is devoted to defining problems dialogue between the public and the state. Analyzed legislation to facilitate such dialogue. The role of public institutions in that interaction.

Key words: civil society, public institutions, state.

УДК 342.951:351.746.1(477)

Адабаш О. В.,
асистент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ (ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ)

Анотація. Стаття присвячена створенню сучасної моделі системи охорони державної таємниці у незалежній Україні. Розглянуто основні нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері державної таємниці. Визначено основні напрямки розвитку законодавства з моменту незалежності країни.

Ключові слова: інформація; секретна інформація; державна таємниця; система охорони державної таємниці.

Постановка проблеми. В умовах XXI ст. інформація набула чи не найбільшого значення та стала важливим продуктом життєдіяльності людини та суспільства. У кожної держави є інформація, яка має для неї особливу цінність, тобто інформація, що відноситься до державної таємниці. Одним з головних завдань держави є охорона відомостей, що містять державну таємницю з метою захисту національних інтересів, а однією з умов належного захист державної таємниці є створення відповідної системи охорони державної таємниці, яка повинна чітко регулювати питання віднесення інформації до державної таємниці, критерії цієї інформації, засоби організаційно-правового забезпечення тощо. Система охорони державної таємниці сучасної України сформована на базі системи охорони державної таємниці Радянського Союзу та, на жаль, деякі положення, що розроблялись за тих часів, є застарілими та неефективними в сучасних умовах. Тому необхідно проаналізувати процес створення та функціонування системи охорони державної таємниці у період незалежності України, що дозволить врахувати різні особливості та закономірності її побудови для більш ефективного функціонування зазначеної системи сьогодні. Отже, однією із складових забезпечення інформаційної безпеки держави є якісне правове регулювання відносин, що складаються у сфері державної таємниці, особливо враховуючи динамічність розвитку інформаційної сфери у державі на теперішній час.

Метою статі є дослідження становлення та функціонування системи захисту державної таємниці в незалежній Україні.

Стан дослідження. Дослідженню інституту державної таємниці, історії становлення, проблем її захисту та особливостей правового регулювання присвячували роботи: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Б. А. Кормич, Ю. П. Мірошник. В. А. Ліпка, Ю. С. Шемшученко, Є. Ф. Тіщенко, О. М. Бандурко та ін.

Виклад основного матеріалу. Одним з головних завдань будь якої держави світу й України є забезпечення національної безпеки. Важливою складовою національної безпеки є інформаційна складова. М. А. Ротшильд зазначав: «Кто владеет информацией, тот владеет миром». Варто погодитись, що ця крилата фраза яскраво відображає реалії сьогодення. Інформаційні війни, безперервна розвідувальна діяльність спецслужб іноземних країн, прагнення до світового домінування країнами-лідерами – все це прямо або опосередковано створює потенційні загрози для національних інтересів та зумовлює створення ефективного механізму захисту найбільш важливих інформаційних ресурсів та інформаційного суверенітету країни. Вжиття заходів щодо засекречування та охорона певної інформації у різних важливих для держави сферах життєдіяльності є визнаною необхідністю, метою якої є забезпечення національного інформаційного суверенітету та національних інформаційних інтересів. Саме тому в процесі проведення державою інформаційної політики, спираючись на загальновизнані принципи міжнародного порядку в сфері інформації запроваджується спеціальний режим інформації – режим державної таємниці, який складається з системи охорони державної таємниці та слугує надійним механізмом для захисту секретних відомостей держави, розголошення або витік яких може негативно позначитись на державній безпеці загалом та на інформаційній безпеці зокрема. На теперішній час в Україні діє загальнодержавна система охорони державної таємниці, яка була успадкована від колишнього СРСР, але згодом почала трансформуватися та вдосконалюватися, що було зумовлено новим рівнем міждержавних та інформаційних відносин, новими методами крадіжок секретної інформації та іншими факторами, які й обумовили необхідність вдосконалення існуючої системи.

Початком створення сучасної системи охорони державної таємниці можна вважати момент проголошення незалежності України. Відносини у сфері державної таємниці сьогодні регулюються нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, кримінального та ін. І незважаючи на тотальне засекречування інформації у радянські часи, правова основа в інформаційній сфері не досягла досить високого рівня, що характеризувалося відсутністю актів, які закріплювали основні інформаційні засади у СРСР. Характерним є те, що більшість відносини у сфері державної таємниці регулювалися на рівні урядових рішень, які у багатьох випадках мали закритий характер та не давали можливості для ознайомлення широкому загалу або хоча б вченим чи юристам.

Законодавчим актом, що заклав фундамент демократичного розвитку інформаційної сфери держави, став прийнятий 2 жовтня 1992 р. Закон України «Про інформацію» [1], який проголошує інформаційний суверенітет України, закріплює право громадян на інформацію, встановлює обов'язок держави здійснювати контроль за інформацією з обмеженим доступом, визначає правові основи інформаційної діяльності в державі. На законодавчому рівні вперше було закріплено необхідність врегулювання відносин у сфері державної таємниці на рівні спеціального закону. Закон України «Про інформацію» визначив місце державної таємниці серед іншої інформації, встановив види відповідальності за порушення інформаційного законодавства, поділив інформацію за режимом доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Остання за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну. Саме одним з видів таємної інформації і є державна таємниця.

З метою встановлення режиму секретності в державі на всій її території формується комплекс конкретних правових, політичних, соціально-економічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на розвиток інформаційної сфери та на захист державної таємниці зокрема. Початок формуванню правових засад в органах державної влади приходиться на

1992–1993 рр. У 1992 р. Служба національної безпеки України (далі – СБУ), на основі узагальнених пропозицій міністерств і відомств щодо концептуальних засад захисту державних секретів, запропонувала створити в системі центральних органів виконавчої влади спеціально уповноважені органи державної влади з охорони державної таємниці. СБУ було виконано роботу з відпрацювання проекту загальнодержавної «Інструкції про порядок забезпечення режиму секретності в державних органах та установах».

Слід підкреслити, що саме СБУ розроблено та введено в дію загальнодержавні нормативно-правові акти з питань організації та забезпечення діяльності режимно-секретних органів (РСО) та державних експертів з питань таємниць, оформлення громадянам допуску до державної таємниці, надання державним органам та установам спеціальних дозволів на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, охорони інформації з обмеженим доступом під час здійснення міжнародного співробітництва тощо [2].

Указом Президента України від 1 грудня 1992 р. було створено Державну службу з технічного захисту інформації [3], а Постановою Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 р. Державний комітет України з питань державних секретів [4], основними завданням яких була реалізація політики у сфері забезпечення охорони державної таємниці та технічного захисту інформації, координація режимно-секретної діяльності та функціонування інфраструктури системи технічного захисту інформації, а також відповідно до покладених завдань здійснення контролю за режимом секретності та технічним захистом інформації з обмеженим доступом у державних органах і установах. Пізніше на базі зазначених органів було утворено Державний комітет України з питань державних секретів та технічного захисту інформації, який став центральним органом виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці і технічного захисту інформації на всій території України.

Однак у 1999 р. був ліквідований Державний комітет України з питань захисту державних секретів та технічного захисту інформації, а його функції і повноваження покладено на СБУ. У Законі України «Про Службу безпеки України», а саме в ст. 1 і 2 визначено, що СБУ є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президенту України і підконтрольний Верховній Раді України [5].

Найбільш вагомим кроком на шляху побудови сучасної демократичної системи охорони державної таємниці було прийняття Закону України «Про державну таємницю» 21 січня 1994 р., у якому було закладено правовий фундамент охорони державної таємниці, встановлена процедура віднесення інформації до державної таємниці, а також врегульовано порядок засекречування та розсекречування її матеріальних носіїв, охорона державної таємниці в інтересах національної безпеки України тощо.

Закон України «Про державну таємницю» також запровадив розподіл інформації, що може належати до державної таємниці за ступенями секретності: «Особливої важливості», «Цілком таємно» і «Таємно». Варто також відмітити, що на законодавчому рівні закріплено не всі сфери життєдіяльності держави, які може охоплювати державна таємниця, а лише найважливіші, які пов'язуються із забезпеченням національної безпеки.

Відповідно до ст. 1 зазначеного закону державною таємницею є вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою [6]. Крім зазначеного, слід також відмітити, що відповідний закон встановив розмежування компетенції державних органів у сфері охорони та забезпечення державної таємниці.

Важливим елементом системи охорони державної таємниці є те, що на законодавчому рівні створено механізм віднесення інформації до державної таємниці та її розсекречування. Відповідно до категорій інформації, яка становить державну таємницю, формується Звід відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ), який є єдиною формою реєстрації цих відомостей в Україні. З моменту опублікування Зводу держава забезпечує захист і правову охорону зареєстрованих у ньому відомостей.

У 1995 р. введено в дію «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» (далі – ЗВДТ), який визначив конкретні категорії інформації у сферах оборони, економіки, зовнішніх зносин, державної безпеки й охорони правопорядку, що становлять державну таємницю та розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці України. ЗВДТ був надрукований вперше тільки через півтора року після прийняття Закону, тобто, 18 серпня 1995 р. в «Урядовому кур'єрі», і неодноразово передруковувався в різних виданнях. Але вже перші зміни до ЗВДТ, внесені наказами Держкомсекретів № 2 від 29.09.95 р., № 3 від 12.12.95 р., № 1 від 16.01.96 р. і № 2 від 6.02.96 р., не були опубліковані: перші два мають гриф «таємно», останні два – гриф «для службового користування», що є прямим порушенням Закону. А потім і сам ЗВДТ отримав гриф «таємно» і був видалений з усіх комп'ютерних правових систем. У системі Інформаційно-аналітичного центру «Ліга-Закон» він був видалений навіть з відповідного номеру «Урядового кур'єру».

Діючий Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджено Наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17.08.2005 р. за № 902/11182 [7].

Варто також відмітити введення інституту державних експертів з питань таємниць. Державний експерт з питань таємниць за власною ініціативою або за зверненням керівника відповідного органу державної влади приймає рішення про засекречування інформації виключно на підставах ст. 8 ЗУ «Про державну таємницю». Державні експерти з питань таємниць відповідають за віднесення чи не віднесення інформації до державної таємниці, зміни ступеня секретності інформації та відповідно за розсекречування секретної інформації. Перелік таких експертів встановлюється Указом Президента від 1.01.2009 р. № 987/2009 про затвердження «Переліку посадових осіб, на яких покладається функції державного експерта з питань таємниць».

Одним з головних та важливих законодавчих актів, що відіграє найважливіше значення для усіх сфер діяльності держави і сфери державних секретів, було прийняття Конституції України, де у ст. 17 проголошується, що «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою усього Українського народу» [8].

Прийняття у 2003 р. Закону України «Про основи національної безпеки України» стало ще одним кроком на шляху забезпечення національного інформаційного суверенітету та національної безпеки загалом. Зазначений закон визначив суб'єктів та об'єктів національної безпеки, встановив основні напрями розвитку політики державної безпеки.

Слід також сказати про закони, що регламентують порядок діяльності ЗМІ (засобів масової інформації). Такими профіль-

ними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність засобів масової інформації, є Закони України «Про інформаційні агентства», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» та ін. Згідно із цими законами забороняється будь-яка цензура, тобто, усі мають право збирати, зберігати, розпоряджатися інформацією, крім випадків, коли це може завдати шкоди національній безпеці. Крім регулювання цими актами діяльності засобів масової інформації, вони мають важливе значення з точки зору заборони розповсюдження ними інформації, що містить державну таємницю. Як зазначають з цього приводу науковці, хоча ці закони і забороняють ЗМІ розповсюджувати (розголошувати, поширювати) секретну інформацію, що містить державну таємницю, проте такі норми носять декларативний характер, тому на сьогодні законодавчо не передбачено порядку, який би дозволяв впливати на ЗМІ у разі розголошення таких відомостей [9].

Не варто забувати і про Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», який також відіграє важливе значення при забезпеченні охорони державної таємниці. Так, зазначеним законом передбачена перевірка осіб у зв'язку з отриманням допуску до державної таємниці, у разі звернення з запитом про таку перевірку уповноважених органів, установ та організацій. Така перевірка здійснюється у межах проведення оперативно-розшукових заходів.

Велику роль в інформаційній сфері відіграло ухвалення Верховною Радою України на початку 2011 р. Закону «Про доступ до публічної інформації», що сприяло визначенню поняття «таємна інформація». В ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до ч. 2 ст. 6 цього закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу, передбачену законом таємницю [10]. Важливу роль у регулюванні відносин у сфері охорони державної таємниці відіграє також Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах», що запровадив основи правового регулювання захисту інформації в автоматизованих системах.

Крім прийняття законів, Верховна Рада України видала декілька важливих постанов, що регулюють питання у сфері охорони державної таємниці, основними з яких є: «Про затвердження положення про порядок оформлення та використання прав на винаходи, корисні моделі і промислові зразки, що становлять державну таємницю» та «Про правила поводження народних депутатів України з таємними документами та інформацією».

Важливим елементом у системі охорони державної таємниці є встановлення відповідальності протиправні дії у цій сфері (втрата або витік інформації, що містить державну таємницю, безпідставне засекречування інформації тощо). Тому за порушення встановлених правил у сфері державної таємниці встановлюється: дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Так, наприклад, Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ передбачає накладення дисциплінарних стягнень на осіб рядового і начальницького складу за вчинення дисциплінарних проступків.

За порушення правил поводження з державною таємницею ст. 212-2 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність, у диспозиції якої визначено досить багато складів порушення, серед яких: порушення встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці; безпідставне засекречування інформації та ін.

Не виникає сумнівів, що Кримінальний кодекс України є одним з найсуворіших законодавчих актів, що встановлює відповідальність за порушення у сфері державної таємниці. Однак слід зазначити, що не повинно виникати сумнівів щодо необхідності забезпечення охорони державної таємниці такими жорсткими заходами покарання, як кримінальні, оскільки злочини у цій сфері заподіюють значної шкоди інтересам держави. Відповідальність за злочини у сфері охорони державної таємниці передбачена розділом XIV Особливої частини КК (ст. 328-337) [11]. Так, наприклад, відповідно до ст. 328 КК України розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, за відсутності ознак державної зради або шпигунства карається позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, – карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років.

Варто відмітити, що крім законів , які мають вагоме значення у регулюванні відносин у сфері державної таємниці, суттєве значення мають і інші підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента, постанови Кабінету Міністрів та інші нормативно-правові акти, які видаються на виконання законів та з метою їх реалізації. Проте варто відмітити, оскільки головним законом у сфері державної таємниці є Закон України «Про державну таємницю», то усі інші підзаконні акти у цій сфері прийняті з метою його конкретизації та на його виконання. Так наприклад, оформлення допуску до державної таємниці здійснюється на підставі спеціальних нормативних документів, серед яких передусім слід назвати «Положення про порядок надання, переоформлення та скасування громадянам допуску до державної таємниці», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001 р. № 1601. Надання допуску передбачає визначення необхідності роботи громадянина із таємною інформацією; його перевірку у зв'язку з допуском до державної таємниці, яка має бути йому довірена; одержання у письмовій формі згоди громадянина на передбачені законом обмеження прав у зв'язку з його допуском до державної таємниці; ознайомлення його з мірою відповідальності за порушення законодавства про державну таємницю [12].

У регулюванні режиму секретності приймають участь також міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Так, у випадку, якщо в особи, яка отримує допуск до державної таємниці, наявні психічні захворювання, які можуть зашкодити охороні державної таємниці, то у наданні відповідного допуску особі буде відмовлено. Перелік захворювань, при яких особі може бути відмовлено у наданні допуску, встановлює Міністерство охорони здоров'я України і СБУ «Про затвердження переліку психічних захворювань (розладів), які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці і, за наявності яких допуск до державної таємниці громадянинові не надається» від 13.05.2002 р. № 174/136.

Наказом СБУ «Про затвердження зобов'язання громадянина України у зв'язку з допуском до державної таємниці» від 28.08.2001 р. № 753/5944, затверджене зобов'язання громадянина України у зв'язку допуском до державної таємниці та анкета для оформлення допуску до державної таємниці [13].

Не малу роль у забезпеченні охорони державної таємниці приймає і Президент. Так, у деяких випадках державна таємниця може бути передана іншій державі. Передача державної таємниці на міжнародному рівні здійснюється на підставі виконавчого договору та дозволу на передачу секретної інформації,

на підставі яких здійснюється передача секретної інформації. Механізм такої передачі передбачено «Положенням про порядок підготовки документів щодо передачі державної таємниці іноземній державі чи міжнародній організації» затверджений Указом Президента від 14 грудня 2004 р. № 1483/2004.

Висновки. Таким чином, не претендуючи на вичерпність викладення цієї теми, можна сказати, що наведений вище матеріал дає нам певні можливості щодо визначення певних закономірностей становлення та розвитку сучасної системи охорони державної таємниці в незалежній Україні. А тому можна з впевненістю сказати, що перелік зазначених законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері державної таємниці, не є вичерпним, однак є основним та завдяки прийняттю зазначених законів та нормативно-правових актів в Україні створена та функціонує система охорони державної таємниці, яка належним чином регулює відносини у сфері секретних відомостей, постійно розвивається, відповідає світовим стандартам та цілком себе виправдовує.

Слід відмітити, що суспільні відносини у сфері державної таємниці постійно трансформуються та розширюються, що зумовлено загальною тенденцією до розширення кола інформаційних відносин, тому правове забезпечення функціонування системи охорони державної таємниці у сучасних умовах потребує постійного вивчення, дослідження та вдосконалення на законодавчому та підзаконному рівнях. Корисним для вітчизняної системи захисту інформації було б вивчення та запозичення міжнародного досвіду захисту таємної інформації, розробка на нормативному рівні та впровадження нових, сучасних шляхів захисту таємної інформації, що можливо було б здійснити під час міжнародного співробітництва.

Література:

1. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.
2. Про затвердження Інструкції про порядок охорони державної таємниці, а також іншої інформації з обмеженим доступом, що є власністю держави, під час прийому іноземних делегацій, груп та окремих іноземців і проведення роботи з ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 року № 558. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmu.gov.ua.
3. Про створення Державної служби з питань технічного захисту інформації: Указ Президента України від 1 грудня 1992 року № 593/92. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/593/92.
4. Про утворення Державного комітету України з питань державних секретів: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 року № 327. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws.show/327-93-п.
5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 травня 1992 року № 2229-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12.
6. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12.
7. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
9. Артемов В. Ю. Законодавче забезпечення охорони державної таємниці в умовах становлення національної державності / В.Ю.Артемов,А.С.Пашков//Інформаційнабезпека.–2010.–№1(3).– С. 45-50.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.
11. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.05.2001 р. 2341-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.
12. Про порядок надання, переоформлення та скасування громадянам допуску до державної таємниці: Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001р. № 1601. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua.
13. Про затвердження зобов'язання громадянина України у зв'язку з допуском до державної таємниці та анкети для оформлення допуску до державної таємниці: Наказ Служби безпеки України від 18.07.2001 р. № 190. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0753-01.

Адабаш А. В. Становление системы охраны государственной тайны в независимой Украине (законодательное обеспечение)

Аннотация. Статья посвящена созданию современной модели системы охраны государственной тайны в независимой Украине. Рассмотрены основные нормативно-правовые акты, которые регулируют отношения в сфере государственной тайны. Определены основные направления развития законодательства с момента независимости страны.

Ключевые слова: информация; секретная информация; государственная тайна; система охраны государственной тайны.

Adabash A. Creation of the protection system of the State secrets in independence Ukraine (legislative procuring)

Summary. The article is devoted to creation a modern model of the protection system of the State secrets in independent Ukraine. It is considered the main normative legal acts which govern the relations in the sphere of the State secrets. It is defined the main directions of the legislations development since the country's independence.

Key words: information, secret information, state secret, system of state secret defense.

УДК 347.73:336.1:32.019.5

Коцюруба О. О.,
асистент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ

Анотація. В статті обґрунтовується надання особливого правового статусу громадських організаціям, що претендують на публічне фінансування; виокремлено та обґрунтовано окремі напрями реформування правового регулювання фінансування громадських організацій з публічних фондів коштів.

Ключові слова: громадські організації, організації публічної користі, фінансування статутної діяльності, конкурси проектів, відсоткова філантропія.

Постановка проблеми. Процес реформування правового регулювання фінансування громадських організацій за рахунок публічних коштів в Україні лише розпочався. На сьогодні розроблено десятки проектів нормативно-правових актів, написано безліч наукових праць, проте докорінної зміни законодавчого регулювання поки не відбулося.

Аналіз економічного аспекту даної проблеми знаходимо у працях В. Гайся, А. Колодія, С. Кириченка, В. Коваленка, С. Москвіна, С. Обушного, В. Примуша, В. Сосєдової, І. Ткачук та інших. Практичні питання та розробка пропозицій по вдосконаленню законодавства висвітлювалися в працях О. Віннікова, М. Лациби, О. Солонтая, А. Ткачука. Питання моделей фінансування громадських організацій з публічних джерел, узагальнення законодавства найбільш повно відображені у дослідженнях таких організацій, як InternanionalCenterforNonfioProfitLaw (Міжнародний Центр Некомерційного права) (ICNL) та його підрозділом EuropeanCenterforNon-for-ProfitLaw (Європейським Центром Некомерційного права) (ECNL). Зазначимо, що ICNL було підготовлено ряд досліджень та рекомендацій щодо України. Найбільш професійно спрямованими серед вітчизняних публікацій є матеріали УНЦПД та в деякій мірі Національного інституту стратегічних досліджень.

Проте, не зважаючи на внесок вищезгаданих науковців у дослідження діяльності громадських організацій, детальнішого аналізу вимагають напрямки реформування правового регулювання фінансування громадських організацій з публічних коштів.

Метою дослідження є обґрунтування надання особливого правового статусу громадських організацій, що претендують на публічне фінансування; вироблення пропозиції по вдосконаленню законодавства щодо фінансування з публічних фондів статутної діяльності та окремих проектів громадських організацій; характеристика необхідних змін в порядку публічного фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги громадянам; обґрунтування необхідності запровадження в Україні механізмів відсоткової філантропії.

Виклад основного матеріалу. Приступаючи до аналізу основних напрямів реформування правового регулювання фінансування громадських організацій з публічних фондів, варто зазначити, що при дослідженні підтримки і співпраці між органами публічної адміністрації та громадськими організаціями нерідко висловлюється думка, що в умовах бюджетної кризи, коли коштів не вистачає навіть на своєчасні виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, наївно розраховувати на бюджетне фінансування незалежних некомерційних організацій. Проте, на думку експертів Міжнародного центру некомерційного права, в такій ситуації особливого значення набувають проблеми ефективного розподілу і використання коштів, що направляються на соціальні цілі. Діяльність незалежних некомерційних організацій здатна забезпечити більш ефективне використання бюджетних коштів. [1, с. 64-65]. Надання соціальних послуг громадськими організаціями забезпечує краще задоволення послуг споживачів і менші витрати. Внесок громадських організацій у вирішення соціальних проблем суспільства залежить від стану партнерських відносин між громадськими організаціями та органами державної влади і місцевого самоврядування, тим більше, що зацікавлення у співпраці є двостороннім. Наприклад, представники віденського університету вивчають non-profit організації з позиції економіки, в якості суб'єктів, що створюють та надають певний результат та послуги, а реалізуючи ці завдання в результаті утворюють систему взаємозв'язків з економічним сектором та суспільством. Третій сектор має неабияке значення, як з точки зору вартості послуг, так і з точки зору зайнятості, найбільша частка non-profit організацій належить до сфери соціальних послуг, охорони здоров'я, культури та освіти [2, с. 5].

Першочерговим завданням є законодавче врегулювання статусу організацій, що мають право на отримання фінансування з публічних фондів коштів та надання таким організаціям спеціального статусу організацій публічної користі (publicbenefits). Слід зауважити, що набуття статусу організації публічної користі повинно стати обов'язковим лише для отримання фінансування з публічних фондів. Така норма не забороняє іншим організаціям з власної ініціативи та за рахунок інших джерел фінансування здійснювати аналогічну діяльність без реєстрації в якості організації суспільної користі. Статус організації публічної користі не повинен надаватися припартійним, в тому числі молодіжним організаціям. Їх фінансування повинно здійснюватися в межах підтримки статутної діяльності саме політичних партій.

При розробці законодавчих положень слід враховувати такі рекомендації (Європейського центру некомерційного права [3, с. 2-3]) :запровадження окремого реєстру організацій публічної користі; рішення про включення до даного реєстру автоматично означатиме надання в Державних фіскальних органах статусу неприбуткової організації (повинно відбуватися узгодження з контролюючими органами за принципом єдиного вікна (організація подає єдиний пакет документів до реєстраційної служби, яка пересилає їх Державній фіскальній службі України)); статус організації публічної користі не повинен надаватися одночасно зі створенням організації, може бути отриманий після надання звіту про діяльність за календарний рік; дотримання відповідності діяльності вимогам статусу організації публічної користі постійно контролюється державою,

організація у разі недотримання вимог позбавляється даного статусу; організації повинні подавати щорічні звіти про використання коштів публічних фондів; звіт повинен мати чітко визначену форму і грунтуватися на основі показників, які бралися до уваги при наданні статусу публічно корисної організації;звіт повинен бути оприлюднений на сайті організації та в засобах масової інформації, та надісланий контролюючому органу; має бути запроваджена система штрафних санкцій (штраф, призупинення публічного фінансування, позбавлення статусу організації публічної користі) (в тому числі і за невчасне оприлюднення звіту, подання неповної чи недостовірної інформації).

Дискусійним в даному контексті є питання, на який саме орган слід покласти функцію контролю за дотриманням вимог організаціями публічної користі, та який орган може прийняти рішення про необхідність позбавлення такого статусу. Очевидно, що безпосереднє виключення з Реєстру організацій публічної користі буде здійснюватися органами Державної реєстраційної служби, проте такі органи не мають достатньої кваліфікації для контролю за видатками організацій. На нашу думку, оскільки фактично при постановці питання, щодо надання чи позбавлення організацією статусу публічної користі йдеться про ефективне використання на цю організацію коштів публічних фондів, то таким компетентним контролюючим органом повинна бути Рахункова палата України. Після отримання негативного висновку Рахункової палати про діяльність організації (наприклад, у випадку використання коштів публічних фондів для приватних потреб, фактів завищення рівня цін за надані послуги, надання «відкатів» за отримання коштів на реалізацію проекту) Державна реєстраційна служба виключає дану організацію з Реєстру організацій публічної користі. Висновок може надати Рахункова палата України у випадку наявності у діях членів організації чи посадових осіб органів публічної адміністрації ознак злочину також передає матеріали до правоохоронних органів.

В зарубіжних країнах існують різні способи законодавчого закріплення статусу організацій публічної користі: в податковому законодавстві (Німеччина, Нідерланди); в законодавстві, що регулює діяльність об'єднань громадян (Болгарія); в спеціальних нормативно-правових актах (Угорщина, Польща, Латвія) [4].

Вважаємо, що оскільки запровадження даного статусу призведе в Україні до змін не лише законодавства про статус громадських об'єднань, а й внесе зміни у бюджетне та податкове законодавство, доцільним є прийняття окремого нормативно-правового акта з одночасним внесенням змін в Податковий і Бюджетний кодекси України, Закон України «Про громадські об'єднання» та прийняття нової редакції Закону України «Про соціальні послуги».

Національний інститут стратегічних досліджень вважає за необхідне скористатися європейським прикладом й розробити єдиний стандарт, покликаний унормувати усі аспекти фінансування громадських організацій з публічних джерел [5]. Подібні документи у зарубіжних країнах ефективно використовують. Вони можуть затверджуватися як в якості публічних договорів між у громадськими організаціями та урядом (Великобританія Звід відносин між Урядом та некомерційним сектором 2008 року (Compacton Relationsbetween Governmentand the Voluntary and Community Sector (English Compact) [6]), так і стратегій, затверджених нормативно-правовими актами: Концепція розвитку громадянського суспільства Естонії (Estonian Civil Society Development Concept (EKAK) [7], затверджена Естонським парламентом 2009 року; Кодекс належних практик фінансування громадських організацій Хорватії (Code ofGood Practice, StandardsandCriteriafortheAllocationofGrantsforProgrammesandProjectsofAssociation) [8], затверджений Хорватським урядом; Документ про стратегію уряду Угорщини з питань громадянського суспільства (Strategy Paper of the Government of Hungaryon Civil Society [9]) 2002, затверджена урядом 2002 року.

На нашу думку, в Україні слід виділити наступні напрями реформування правового регулювання фінансування громадських організацій з публічних фондів, що мають бути закріплені вітчизняним стандартом: запровадження механізмів фінансування статутної діяльності організацій суспільної користі, в тому числі і на довгостроковій основі;створення державних та муніципальних фондів підтримки організацій суспільної користі; запровадження механізмів проведення прозорих конкурсів для фінансування організацій публічної користі; публічне фінансування об'єднань, що надають соціальні послуги; впровадження в Україні відсоткової філантропії (а саме: перерахування платником частини податку на користь визначеної ним організації публічної користі).

Нижче наведемо окремі пропозиції, що стосуються кожного з вищенаведених напрямів.

1. Запровадження механізмів фінансування статутної діяльності організацій суспільної користі. В Україні повинна бути прийнята детальна стратегія підтримки громадських організацій. На виконання стратегії необхідним є створення спеціальних органів в центральних і місцевих органах публічної адміністрації, які наділені законодавством спеціальними повноваженнями, відповідальні за розподіл публічного фінансування громадським організаціям. Досвід Угорщини, Хорватії, Естонії щодо делегування державою права розпоряджатися державними коштами через автономні та державні фонди є перспективним й таким, що заслуговує на подальше вивчення та у разі доцільності на подальшу імплементацію [5].

Задля вирішення проблеми обмеженого доступу громадських організацій до довгострокового фінансування необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України, які дозволять довгострокове державне фінансування, наприклад, через спеціально створені фонди.

Цікавим в даному контексті видається досвід зарубіжних країн щодо надання довготривалих асигнувань, що виходять за межі бюджетного року. Так, відповідно до статті 19 Федерального бюджетного кодексу Німеччини від 19 серпня 1969 року капіталовкладення і видатки за рахунок цільових надходжень можуть переноситися на наступний рік. Згідно зі статтею 4 Закону Нової Зеландії про державні фінанси від 1989 року повноваження на витрачання коштів втрачає силу на кінці вказаного в законі про асигнування року, але не може бути чинним більше 5 років. Відповідно до параграфу 3 розділу 9 Конституції Швеції 27 лютого 1974 року окремі асигнування із державного бюджету витрачатимуться протягом іншого, ніж бюджетний період, строку.

2. Запровадження механізмів проведення прозорих конкурсів для фінансування організацій публічної користі. В законі про порядок надання фінансування організаціям суспільної користі, крім процедур фінансування статутної діяльності окремих організацій, повинна бути врегульована прозора, конкурентоспроможна процедура для надання фінансування для окремих короткострокових проектів.

На сьогодні проведення конкурсів для громадських організацій регулюється Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12.10.2011 № 1049 [10].

На нашу думку, включення до положення критерію наявності в громадської організації всеукраїнського статусу для отримання фінансування суперечить принципу рівності, оскільки встановлює безпідставні і несправедливі відмінності між організаціями. Діюче положення створює необгрунтовані переваги також для всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості, всеукраїнських громадських організацій інвалідів і ветеранів та їх спілок, національним творчим спілкам та їх регіональним осередкам. Кошти таким організаціям виділяються кожного року без аналізу того, чи можуть вони бути ефективніше використані новоствореними об'єднаннями спортсменів чи митців. Рахункова палата України у звітах відзначає складний доступ нових організацій до державної підтримки. За результатами звіту Колегія Рахункової палати України встановила непрозорий характер використання коштів на фінансову підтримку громадських організацій інвалідів була громіздкою та непрозорою і зробила висновок, що діюча система державної підтримки громадських організацій залишалась громіздкою та неефективною, тому потребує подальшого перегляду. [11, с. 39-40] Насамперед це стосується забезпечення організаціям рівного доступу до державної підтримки, використання коштів переважно не на видатки споживання, а на проведення пріоритетних заходів і надання соціальних послуг.

3. Публічне фінансування об'єднань, що надають соціальні послуги. Хоча Закон України «Про соціальні послуги» вносить у систему соціального захисту передумови реформування, однак ряд його положень є недосконалими. Види соціальних послуг визначені нечітко, відсутня їх класифікація з урахуванням тих, які можуть надаватися громадськими організаціями. Закон містить неоднозначні трактування професійної діяльності та визначення суб'єктів ліцензування. [12, с. 10]

На думку Л. Сідельник, необхідно здійснити перехід від фінансування окремих закладів, які надають послуги до фінансування конкретних видів послуг, які гарантовані державою. Бюджетне законодавство має містити призначення видатків на фінансування соціальних послуг. Делеговані повноваження місцевим бюджетам повинні передаватися на організацію конкретного «пакета послуг» на певній території, планування бюджетних коштів, має здійснюватися, виходячи з вартості послуг та попиту на них.

В новій редакції Закону України «Про соціальні послуги» необхідно визначити умови, яким повинна відповідати громадська організація, для виконання того чи іншого виду соціальних послуг (сертифікація і. т. д.); чітко окреслити перелік послуг, які можуть бути делеговані не державним суб'єктам надання послуг; серед видатків місцевих бюджетів виокремити видатки на реалізацію соціальних проектів та надання соціальних послуг, визначених на конкурсній основі громадськими організаціями; переглянути доцільність введення ліцензування надавачів соціальних послуг, визначити закритий перелік послуг, які необхідно ліцензувати, і встановити рівні вимоги щодо ліцензування незалежно від форми власності; сформувати базу даних надавачів соціальних послуг; впровадити систему електронної звітності надавачів, органів влади та інспекцій щодо якості й ефективності діяльності надавачів соціальних послуг. [13]

На сьогодні не розроблено єдиної системи показників якості та ефективності соціальних послуг. Саме так показники необхідно включити їх у загальну державну систему контролю за виконанням соціальних програм. Методи проведення моніторингу та показники ефективності повинні виходити з аспектів покращення якості життя отримувачів послуг.

Разом зі зміною підстав та механізмів фінансування комплексного оновлення потребують і джерела фінансування організацій публічної користі.

Зарубіжні країни використовують різноманітні механізми при виокремленні публічних коштів, необхідних для фінансування громадських об'єднань публічної користі. Для постійної підтримки інновацій у сфері соціальних послуг доцільним є формування фінансової інвестиційної інституції, що зможе акумулювати й координувати інвестиції бізнесу, міжнародних фондів та агенцій з розвитку, що спрямовуються на соціальну сферу. Наприклад, для акумуляції коштів з відповідною метою використовуються кошти, залучені від грального бізнесу чи доходів державних лотерей.

Таким чином, ми підтримуємо пропозицію утворення Національного фонду підтримки громадських організацій. Фонд повинен мати статус спеціального центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Міністерством юстиції України та одночасно спеціального позабюджетного фонду України, кошти якого мобілізуються та розподіляються через рахунок відкритий у Державній казначейській службі України. Повноваження Національного фонду підтримки громадських організацій повинні визначатися законом про діяльність організацій публічної користі в Україні.

До фонду пропонується спрямовувати як спеціально визначені з цією метою в державному бюджеті кошти, доходи державних лотерей[5], так і спеціально залучені з цією метою кошти іноземних донорів, кошти,що перераховуються соціально активними комерційними організаціями.

На місцевому рівні також слід передбачити створення спільних цільових некомерційних фондів органів місцевого самоврядування і третього сектора (із залученням комерційних структур) для позабюджетного фінансування програм розвитку організаційно-правових форм взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевого населення) [1, с. 60-61], а саме: муніципальних ресурсних центрів, муніципального «Будинку громадських об'єднань», а також тематичних муніципальних центрів (наприклад, Будинку національностей, Молодіжного центру) [1, с. 59]. Необхідно не лише на рівні місцевих державних адміністрацій, а і на рівні органів місцевого самоврядування прийняти цільові муніципальні програми підтримки і розвитку місцевих ініціатив, програм і проектів третього сектору розроблених місцевими фінансовими органами. Надання фінансування з публічних коштів на місцевому рівні слід передбачити у підписаних тристоронніх договорах про спільну діяльність між органом місцевого самоврядування або його структурним підрозділом громадськими організаціями та недержавними ресурсними центрами.

Національний фонд підтримки громадських організацій та місцеві публічні муніципальні фонди здійснюватимуть фінансування статутної діяльності окремих громадських об'єднань суспільної користі, розглядатимуть та надаватимуть кошти в межах конкурсів короткострокових проектів, забезпечуватимуть фінансування соціальних послуг громадськими об'єднаннями.

Поряд із запровадженням видатків за рахунок коштів спеціалізованих фондів для фінансування соціальних послуг громадськими об'єднаннями цікавим видається механізм оплати послуг за допомогою ваучерів. Так, громадянин сам обирає надавача соціальної послуги та розраховується за неї виданим ваучером. Кошти в повній мірі перераховуються установами Державної казначейської служби організації – пред'явнику відповідного ваучера. Держави, що користуються такими формами державної підтримки (скандинавські) мають схожу з

українською патерналістську систему відносин держави з громадянським суспільством, що дозволяє перенести відповідні моделі на вітчизняний ґрунт.

4. Впровадження в Україні механізмів відсоткової філантропії.

Позитивним стало б запровадження, за прикладом Польщі, перерахування 1% податку з доходів фізичних осіб на користь громадських організацій. Подібний механізм можна було б запровадити і стосовно податку на прибуток підприємств. Законопроект, щодо запровадження в Україні подібного механізму зареєстрований у Верховній Раді України від 12.02.2015 № 2122. Законопроект вводить поняття «трансфер податку». Відповідно до статті 166-1 законопроекту платник податку з доходів фізичних осіб має право здійснити на користь однієї з неприбуткових організацій трансфер податку у розмірі 2 відсотків від суми податку сплаченого платником за звітний рік. Отримати трансфер податку має право неприбуткова організація, яка проводить діяльність на території України не менше 1-го року в статусі неприбуткової організації та не має заборгованості по сплаті податків та інших обов'язкових платежів перед державою. [14].

В Румунії встановлено 2% відрахування від податку з доходів фізичних осіб на користь громадських організацій. Надходження з даного джерела становить 10% від всіх надходжень громадських організацій (з інших публічних фондів в Румунії організації отримують бюджет ЄС 18%, гранти з національних публічних фондів – 4,9%, субвенції – 2.1%, кошти від державних закупівель – 1,6%). [15].

Звичайно, не слід відразу чекати вирішення всіх проблем фінансування об'єднань громадян через запровадження такої норми в Україні. Практика реалізації даних положень в Польщі свідчить, що в перші роки після запровадження закону достатньо невеликий відсоток платників податку на прибуток скеровували 1% на користь організацій публічної користі. В листопаді 2005 року, два роки після запровадження відповідного закону в Польщі лише кожен другий платник податків задекларував, що обізнаний з її положеннями (ці дані були значно нижчими ніж зокрема в сусідній Словаччині, де в 2002 році, через півтора роки після запровадження аналогічних положень законодавства, 70% були ознайомлені з ними). За даними Міністерства фінансів Польщі, в 2013 році з можливості використання перерахування 1% податку на користь організації публічної користі скористалося біля 44% платників податку, проте дві третини з них, метою вказували використання коштів конкретними фізичними особами, а не на розвиток організацій.[16, с. 83].

У випадку введення в Україні норми про перерахування 1% податку з доходів фізичних осіб та податку на прибуток на користь громадських організацій, в Україні слід очікувати такі ж проблеми з низьким рівнем реалізації даних норм, що й в Республіці Польща. Причинами невикористання платниками податку на практиці подібних норм можуть стати: по-перше, необхідна формалізація процедури переказу коштів, що вимагає додаткових знань і відповідно більших затрат часу ніж при сплаті податку в загальному порядку; по-друге, відсутність доходів в значної кількості населення, або наявність доходу, 1% від якого становить мінімальну суму, яка на думку платника, є занадто малою для переказу організаціям публічної користі; по-третє, відсутність інформації про можливість такого переказу.

Розподіл коштів публічних фондів має здійснюватися з дотриманням принципу рівності громадських організацій, не залежно від їх територіального статусу чи напрямку діяльності. Основним критерієм повинна бути ефективність організації у реалізації тої чи іншої бюджетної програми; ексклюзивність послуг, що можуть бути надані організацією для забезпечення публічного інтересу та отримання такою організацією статусу організації публічної користі.

У зарубіжній літературі зустрічається критика концепції виділення публічного фінансування, зокрема у вигляді відсотку на податок з доходів фізичних осіб (відсоткової філантропії) лише для організацій публічної користі, як це має місце в Республіці Польща. Як зазначає Гж. Маковскі, на такий статус може претендувати лише організація, що володіє ресурсами, достатніми для ведення бухгалтерського обліку, оплати праці працівників, відповідальних за написання проектів і ведення звітності [17, с. 40]. Наприклад, в Угорщині третина організацій, що отримують відрахування від податку, є локальними невеликими організаціями, і в більшості не мають статусу організацій публічної користі [18, с. 19]. У Словаччині понад двох третин фінансових ресурсів надходить до локальних організацій, з якими платники податку мають шанс на особистий контакт [19, с. 20]. Розуміючи всі можливі негативні наслідки встановлених обмежень, все ж вважаємо, що на перехідному етапі реформування публічного фінансування громадських організацій, з метою уникнення можливих зловживань у фінансовій сфері та для ефективнішого фінансового контролю, публічне фінансування повинно надаватися лише організаціям наділеним спеціальним статусом, а саме організаціям публічної користі.

Насамперед слід запровадити фінансовий контроль за витратами. Оскільки розпорядники бюджетних коштів (центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) мають низький рівень знань з моніторингу та оцінки витрат громадських організацій публічної користі, такі повноваження, як вже зазначалося нами,повинні бути надані Рахунковій палаті України та її територіальним відділенням.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити наступне. В Україні триває реформування правового регулювання фінансування громадських організацій з публічних фондів. Основними питаннями, які слід на сьогодні врегулювати, є:

– необхідність прийняття комплексної стратегії розвитку громадянського суспільства, в якій слід визначити всі механізми фінансування громадських організацій публічних коштів;

– запровадження для громадських організацій, що претендують на отримання коштів з публічних фондів, статусу організації публічної користі, прийняти окремий закон, який визначав би особливості статусу таких організацій та механізми їх фінансування;

– сформувати окремий Реєстр організацій публічної користі;

– статус організації публічної користі не повинен надаватися одночасно зі створенням організації, він може бути отриманий після надання звіту про діяльність за календарний рік; організація у разі недотримання вимог може бути позбавлена такого статусу;

– організації публічної користі повинні подавати щорічні звіти про використання коштів публічних фондів за чітко визначеною формою, такий звіт повинен бути оприлюднений на офіційному сайті організації та в засобах масової інформації, а також надісланий контролюючому органу – відповідному територіальному підрозділу Рахункової палати України;

– організаціям публічної користі, для реалізації довгострокових проектів можуть надаватися асигнування на довгостроковій основі, що потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо багаторічного бюджетного планування;

– конкурси проектів громадських організацій публічної користі повинні ґрунтуватися на принципах рівності, практика необґрунтованих законодавчих переваг певному виду організа-

цій, особливо у випадку їх попереднього неналежно виконання своїх бюджетних зобов'язань, повинна бути припинена;

– потребує комплексного оновлення Закон України «Про соціальні послуги». Пропонується зрівняти в правах публічних та приватних надавачів соціальних послуг, фінансування послуг здійснювати, в тому числі, за допомогою соціальних ваучерів (досвід скандинавських країн);

– для фінансування організацій публічної користі (статутної діяльності, окремих проектів, соціальних послуг) створити Національний фонд підтримки громадських організацій, до якого залучати як кошти державного бюджету так і комерційних пожертводавців. На рівні місцевого самоврядування створити місцеві позабюджетні фонди фінансування організацій публічної користі;

– використовуючи позитивний досвід, який існує у Польщі, Угорщині, Словаччині та Чехії, запровадити в Україні механізм відсоткової філантропії, відповідно до якого платник податку має право при поданні податкової декларації перерахувати 1-2% від податку доходи фізичних осіб на потреби конкретної організації публічної користі, зазначивши в декларації її порядковий номер Реєстру організацій публічної користі.

Література:

1. Співробітництво органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськими організаціями: польський досвід та українські реалії / Кулініч О. В., Христова Г. О.; [Наук. ред. О.М.Руднєва, Упоряд. О.О.Кочемировська]. — Х. : [Курсор], 2002. – 104 с.
2. Simsa R., Meyer M., Badelt C. Handbuch der Nonprofit-Organisation : Strukturen und Management / Ruth Simsa, Michael Meyer, Christoph Badelt (Hrsg.). - Steuern - Recht : Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft :, 2013. - 536 s.
3. The re-regulation of public benefits. Principes and recommendations, March 9, 2011.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civiljogok.hu/node/115.
4. Bullain N. Public Benefit Status of NGOs: Basic Questions / Nilda Bullain. European enter for Not-for-Profit Law (ECNL).[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.powershow.com/view1/158fb0ZDc1Z/Public_Benefit_Status_of_NGOs_Basic_Questions_powerpoint_ppt_presentation.
5. Державне фінансування громадських організацій: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/811/.
6. Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector (English Compact. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61169/The_20Compact.pdf.
7. Estonian Civil Society Development Concept (EKAK). Framework for Cooperation Between Third and Public Sector. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EKAK_brussels%20(1).pdf.
8. Croatia, Code of Good Practice, Standards and Benchmarks for the Allocation of Funding for the Programmes and Projects of NGOs). – Croatia. – Official Gazette. – 2007. – № 88/01. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uzuvrh.hr/UserFiles/Code%20of%20good%20practice_SG-MDx3.pdf.
9. Strategy Paper of the Government of Hungary on Civil Societ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5362.
10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-п/card2#Card.
11. Звіт Рахункової палати за 2012 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.
12. Сідельник Л. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг // Громадянське суспільство. – 2008. – № 2 (4). – С. 9-11.
13. Сідельник Л. Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг в Україні. Аналітичний огляд сучасного стану та перспектив / Л. Сідєльнік / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/publications/4197.
14. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо підтримки неприбуткових організацій) № 2122 від 12.02.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=54027.
15. Rusu O. Public Funding of NGO in Romania, Budapest, Huungary. 25- 26 november,2010 / Octavian Rusu. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civiljogok.hu/sites/default/files/5_panel_Public_funding_CSOs_in_Romania.ppt.
16. Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków – raport z badania 2013 /Piotr Adamiak. – Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2014. – 109 s. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civicpedia.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/civicpedia/publikacje_okladki_LAST/20140407_RAPORT_final.pdf.
17. Makowski G. «Jeden procent» niejedno ma imię /Grzegorz Makowski // Trzeci Sector. – 2008. – № 13. – S. 34-43.
18. Kuti. E. Hungary's 1% system: Ten Years On / E. Kuti. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://szazalekosadomany.honlaphat.hu/files/sharedUploads/1229/KUTI2007web.pdf.
19. Marček E. Slovakia's Percentage mechanism / Eduard Marček. – The Nonprofit Information and Training Centre, Budapest, 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.panet.sk/download/text_slovakia_percentage_mechanism.pdf.

Коцюруба О. О. Направления реформирования правового регулирования финансирования общественных организаций из публичных фондов

Аннотация. В статье обосновывается предоставление особого правового статуса общественным организациям, претендующим на публичное финансирование; выделены и обоснованы отдельные направления реформирования правового регулирования финансирования общественных организаций из публичных фондов средств.

Ключевые слова: общественные организации, организации публичной пользы, финансирование уставной деятельности, конкурсы проектов, процентная филантропия.

Kotsiuruba O. Approaches to reforming legal regulation on granting non-governmental organizations with public funds

Summary. The article justifies a special legal status for non-governmental organizations applying for state funding; determines and proves separate approaches to legal regulation implying granting non-governmental organizations with public funds.

Key words: non-governmental organizations, public benefits, funding for activities in line with the articles of NGO statutes, call for applications, percentage philanthropy.

УДК 342.9(477)

Сандул Я. М.,
аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СТАНОВЛЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. У статті здійснено огляд становлення виконавчих органів місцевих рад у незалежній Україні та аналіз відповідного законодавства із застосуванням таких критеріїв: конституювання виконкомів, обсяг їх компетенції, характер управлінських зв'язків із відповідними радами та органами державної влади. З урахуванням вітчизняного досвіду підготовлено пропозиції щодо визначення статусу та місця виконкомів місцевих рад в оновленій інституційній системі влади.

Ключові слова: виконавчий орган, виконавчий комітет місцевої ради, місцева державна адміністрація, децентралізація влади.

Постановка проблеми. Активізація роботи, пов'язаної з підготовкою та впровадженням конституційної та адміністративної реформи, спрямованої на децентралізацію влади в Україні, обумовлює необхідність вибору оптимальної моделі територіальної організації влади. Оскільки однією з ключових проблем є модернізація системи виконавчих органів місцевих рад та удосконалення їх адміністративно-правового статусу, окреслені урядом напрями реформування інституційної основи управління на місцях передбачає певні зміни й у цій сфері (у тому числі й зміну обсягу повноважень виконавчих органів та їх системи).

Зазначена проблема не є новою: з моменту здобуття незалежності в Україні неодноразово змінювалась система органів влади на місцях, у тому числі виконавчих органів місцевих рад. У зв'язку із цим особливої актуальності саме сьогодні набуває вивчення історії становлення виконавчих органів місцевих рад у контексті розпочатої реформи, оскільки досягти ефективності реформування неможливо без врахування досвіду вітчизняного державного будівництва. Отже, **метою** цієї статті є огляд вітчизняного досвіду у сфері функціонування виконавчих органів місцевих рад та підготовка пропозицій щодо визначення статусу та місця виконкомів в оновленій інституційній системі влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивченню питань, пов'язаних із становленням виконавчих органів місцевих рад та регламентацією їхнього правового статусу, присвятили свої праці вітчизняні вчені як у сфері адміністративного, так і конституційного права (В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, М.М. Добкін, В.В. Таран та інші.), наукові праці яких мають неабияке значення для вітчизняної юридичної науки та практики. Однак докладного дослідження становлення саме виконавчих органів місцевих рад у розрізі розпочатого реформування здійснено ще не було.

Аналізуючи історію становлення та процеси удосконалення адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад, слід враховувати такі критерії, як конституювання виконкомів (у тому числі рівнів, на яких створювались виконавчі органи місцевих рад, суб'єктів створення та формування виконкомів), обсяг їх компетенції, а також характер управлінських зв'язків із відповідними радами та органами державної влади.

Розпочинаючи дослідження, слід звернутися до Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [1], який (точніше його редакція від 4 липня 1991 р.) був чинним на момент прийняття Акта проголошення незалежності України. Розділом 6 зазначеного закону було врегульовані питання, пов'язані з функціонуванням виконавчих органів місцевих рад. Так, було встановлено, що виконавчий комітет Ради народних депутатів є виконавчим і розпорядчим органом відповідної ради, тільки їй підпорядкованим та підзвітним. Було також встановлено, що виконавчий комітет обирається обласною, районною, міською, районною в місті, селищною, сільською радою на строк повноважень ради в складі голови виконавчого комітету, який є одночасно головою ради, заступника (заступників) голови виконавчого комітету, керуючого справами (секретаря) і членів виконавчого комітету. До складу виконавчого комітету могли входити як депутати відповідної ради, так і інші особи.

Закріплювалося, що виконавчий комітет забезпечує вирішення всіх питань управління, що належать до відання ради, за винятком віднесених до її виключної компетенції. Окремо було закріплено, що функції управління конкретними галузями господарського й соціально-культурного будівництва здійснюються тільки виконавчим комітетом ради. Гарантувалось, що виконавчий комітет є незалежним у виборі форм і методів організації виконання рішень ради, а також вищих за ієрархією органів державної влади й управління, а інші утворені місцевою радою органи не мають права втручатись у діяльність виконавчого комітету.

У літературі зазначається, що прийняття цього закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради та їх виконавчі органи в органи місцевого самоврядування. При цьому закон виходив із теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад та їх виконавчих органів. Так, вони мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади [2, с. 232]. Вітчизняний дослідник В.В. Таран вважає, що значним досягненням можна вважати скасування підпорядкування рад та їхніх виконавчих комітетів за вертикаллю, забезпечення таких фундаментальних засад самоврядування, як виборність, участь громадян, самостійність у вирішенні питань місцевого значення [3, с. 42].

Таким чином, у перші роки незалежності виконкоми фактично були організаційно-розпорядчими органами місцевих рад. Їх повноваження можна охарактеризувати як похідні від повноважень рад: виконкоми забезпечували вирішення всіх питань, що належать до відання рад, а також здійснювали функціональне управління галузями народного господарства на відповідному рівні. Слід відмітити невідмежованість компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Зокрема, увесь обсяг повноважень був у рад та їх виконавчих

органів, що належали до єдиної системи державних органів. Важливим також є відсутність вертикального (ієрархічного) підпорядкування виконавчих органів місцевих рад.

Стрімкий розвиток суспільно-політичного життя обумовив настання суттєвих змін у правовому регулюванні адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад уже в 1992 р., зокрема, з викладенням 26 березня 1992 р. у новій редакції розглянутого вище закону, який отримав назву «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [4]. Закон зберіг положення, відповідно до яких виконавчий комітет Ради народних депутатів є виконавчим і розпорядчим органом відповідної ради, їй підпорядкованим та підзвітним. Водночас новелою стало те, що виконавчий комітет, хоча й утворюється радою на строк її повноважень, формується одноособово головою ради в складі заступника голови, керуючого справами (секретаря) і членів виконавчого комітету. На відміну від попередньої редакції було передбачено, що до складу виконавчого комітету не можуть входити депутати відповідної ради.

Особливої уваги заслуговує також той факт, що виконкоми наділялись власною компетенцією. Компетенція виконкомів регламентувалась декількома статтями та була поділена на загальну та галузеву компетенцію, а також окремо виділялись повноваження, делеговані державою. До загальної компетенції було віднесено повноваження щодо організації загалом роботи ради та її органів, до галузевої компетенції – повноваження в галузі планування та обліку; бюджету і фінансів; управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства; охорони навколишнього природного середовища; будівництва; житлового господарства, комунально-побутового, торговельного обслуговування, транспорту й зв'язку тощо.

Як було зазначено, виконавчий комітет здійснював також окремі повноваження, делеговані йому державою (реєстрація права власності на землю, право землекористування та договори на оренду землі; контроль за станом квартирного обліку на підприємствах (об'єднаннях), в організаціях і установах, розташованих на території ради; видання ордерів на заселення житлової площі; вчинення нотаріальних дій та реєстрація актів громадянського стану тощо). Закон закріпив, що повноваження, делеговані державою, є обов'язковими для здійснення виконавчим комітетом, який несе відповідальність, відповідно, перед районною, обласною державною адміністрацією за здійснення делегованих йому державою повноважень.

Однак найсуттєвішою зміною, що стосувалась виконкомів місцевих рад, було те, що в новій редакції закону не було передбачено створення виконавчих органів обласних та районних рад. Указана новація кореспондується з положеннями Закону України «Про Представника Президента України», прийнятого 5 березня 1992 р. [5]. Цей закон встановив, що Представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва і Севастополя. Закон також встановлював, що голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад несуть відповідальність перед відповідним Представником Президента України за виконання делегованих їм повноважень із питань здійснення державних функцій. Крім того, відповідно до п. 27 Положення про місцеву державну адміністрацію, затвердженого Указом Президента України від 24 липня 1992 р. [6], Представник Президента України в разі невиконання головою виконавчого комітету сільської, селищної, міської Ради народних депутатів делегованих йому повноважень має право вимагати звіт про стан реалізації цих повноважень, а також звертатися до відповідної Ради народних депутатів із поданням про звільнення з посади голови виконавчого комітету, а в окремих випадках – про розпуск виконавчого комітету, тобто на районному та обласному рівні, на якому було запроваджено «регіональне самоврядування», виконавчі органи місцевих рад фактично трансформувались у місцеві державні адміністрації під головуванням Представника Президента України з включенням до системи державних органів виконавчої влади.

Таким чином, правовий статус виконкомів було суттєво змінено. Державою розмежовувались питання місцевого самоврядування, що стали основою для власної компетенції виконавчих комітетів (поділеної на загальну та спеціальну), а також повноваження, делеговані державою. Унаслідок цього з'явився управлінський зв'язок між виконкомами та місцевими державними адміністраціями районного та обласного рівнів. Суттєвою зміною є ліквідація виконавчих органів обласних та районних рад із передачею відповідних функцій Представникам Президента України.

16 березня 1993 р. до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» було внесено певні зміни, спрямовані на удосконалення правового статусу виконавчих органів місцевих рад [7]. По-перше, було передбачено, що делегування державою повноважень виконавчим комітетам відповідних рад супроводжується передачею їм фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Незначні зміни також стосувались порядку утворення виконавчих комітет.

Однак уже в 1994 р. статус виконавчих органів місцевих рад знову докорінним чином змінюється. У вирі політичних подій було прийнято Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. [8], який встановив, що голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети в порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. Було також передбачено, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та формування виконавчих комітетів рад повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій передаються головам і виконавчим комітетам відповідних рад (з одночасною втратою чинності Закону України «Про Представника Президента України»)

Встановлювалося також, що голови обласних, районних, міських, селищних і сільських рад обираються безпосередньо населенням. Вони за посадою очолюють виконавчі комітети відповідних рад. Кількісний склад виконавчого комітету визначає рада на пленарному засіданні. Персональний склад виконавчого комітету пропонується головою відповідної ради і затверджується радою. Натомість Президент України своїм Указом «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» від 6 серпня1994 р. установив, що з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади голови обласних, Київської та Севастопольської міських рад їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні Президентові України; а голови сільських, селищних, районних, районних у містах, міських рад та їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні головам обласних, Київської та Севастопольської міських рад і через них – Президентові України [9].

Таке «перетягування» повноважень виконавчих органів місцевих рад свідчить про політизацію зазначеного питання, а також про те, що виконавчі органи та сфера їх підпорядкування стали об'єктом політичної боротьби, яка розгорнулись на найвищому рівні. Зауважимо, що, хоча Законом України «Про

формування місцевих органів влади і самоврядування» передбачувалось посилення правового статусу виконавчих органів, повернення до практики створення таких органів на районному та обласному рівнях, а також максимальну концентрацію повноважень у виконавчих органах місцевих рад, голова держави своїм указом фактично включив їх до системи виконавчих органів, запровадивши стійкі ієрархічні управлінські зв'язки на чолі з Президентом України.

Поряд із цим неможливо залишити поза увагою певну законодавчу новацію, яка полягала в тому, що голови обласних та районних рад, що за посадою очолювали виконавчий комітет, обирались безпосередньо населенням.

Чергові зміни правового статусу виконавчих органів місцевих рад відбулись уже в 1995 р. Так, 8 червня 1995 р., відповідно до Конституційного договору, функції виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування були знову розділеними. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались за вертикаллю знизу до рівня Президента України [10]. Договір передбачав лише один первинний рівень самоврядування (село, селище, місто). В областях, містах Києві і Севастополі, районах відповідні ради стали представницькими органами з обмеженими функціями.

Передбачалося, що виконавчими органами сільських, селищних і міських рад є виконавчі комітети. Персональний склад виконавчого комітету відповідної ради формує голова ради одноособово. Голови сільської, селищної, міської рад обираються громадянами України. Голова ради за посадою очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради. Виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад, крім власної компетенції рад, здійснюють також делеговані їм повноваження державної виконавчої влади, обсяг яких визначається Президентом України. Було встановлено, що виконавчі комітети з питань самоврядних повноважень підзвітні та підконтрольні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади підпорядковуються Президенту України, Кабінету Міністрів України, а також головам державних адміністрацій вищого рівня.

Конституційний договір заклав основи правового статусу виконавчих органів місцевих рад для подальшого вдосконалення. Прийняття Конституції України [11] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] ознаменували новий етап становлення виконавчих органів місцевих рад. Відповідні законодавчі акти чинні й сьогодні. Оскільки правовий статус виконавчих органів місцевих рад є предметом багатьох досліджень, у тому числі дисертаційних, немає сенсу в межах цієї публікації здійснювати відповідний огляд.

Висновки. Вважаємо, що під час роботи, спрямованої на вдосконалення правового статусу виконавчих органів місцевих рад, зміни їх видів, слід спиратись на вітчизняний досвід у цій сфері, а не лише закордонні моделі, що є популярним у наш час. Цікавим є й те, що ідеї, які зараз впроваджуються (щодо створення органів базового рівня, регіонального рівня), є поверненням до ідей та моделей 90-х років. Так, взята нині за основу модель щодо створення на основі (замість) місцевих державних адміністрацій виконавчих органів обласних районних рад і запровадженням інституту представника Президента України (префекта), як уже зазначалось, мало місце протягом першої половини 90-х років (з певними відмінностями у 1990–1992, 1994–1995 рр.). Не заперечуючи в цілому можливість такого «повернення», вважаємо, що воно повинно бути здійснено на якісно новому рівні з урахуванням виявлених проблем їх функціонування.

Враховуючи вітчизняний досвід, слід чітко з'ясувати питання щодо підконтрольності виконавчих органів місцевих рад у частині здійснення делегованих державою повноважень. Дискусійними є пропозиції встановити підконтрольність виконкомів Представнику Президента України з огляду на перехід до парламентсько-президентської форми правління та обмеженням повноважень Президента України у сфері виконавчої влади. Вдало із цього приводу висловився в дисертаційному дослідженні М.М. Добкін, аналізуючи модель влади на місцевому рівні, що діяла в 1993 р.: «Представники Президента в областях і районах фактично не мали прямого виходу на Кабінет Міністрів України. Вплив Уряду на їх призначення і керівництво діяльністю був занадто слабким, а Адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями й Урядом України » [13, с. 14]. На нашу думку, виконавчі органи місцевих рад із питань здійснення делегованих державою повноважень мають бути підконтрольними саме Кабінету Міністрів України.

Крім того, відкритим залишається питання щодо способу призначення (обрання) голови обласної та районної ради, що обійматимуть посаду голови відповідного виконкому та фактично є найвищою посадовою особою району (області). Звертаючись до вітчизняного досвіду, слід звернути увагу, що мав місце також такий спосіб обрання, як обрання населенням прямим голосуванням (1994–1995 рр.) та обрання зі складу відповідної ради (1990–1992 рр.). На нашу думку, обрання голови обласної (районної) ради населенням шляхом прямого голосування не може бути застосоване з огляду на неоднорідне розміщення населення. Оскільки в обласному (районному) центрі мешкає зазвичай до 50% виборців усієї області, очевидним є порушенням принципу рівності. Логічним є обрання голови обласної (районної) ради, що є головою виконкому, із числа депутатів відповідної ради за умови обрання всього складу ради за мажоритарною системою.

Можна з впевненістю стверджувати, що необхідно продовжити розмежування компетенції між виконавчими органами місцевих рад та органами виконавчої влади із закріпленням власної компетенції виконкомів, у тому числі загальної та галузевої. При цьому досить вдалим таке розмежування було закріплено зазначеним вище законом від 26 березня1992 р., який може бути взятий за основу під час подальшої роботи. Перспективами подальших досліджень вбачається більш детальний аналіз історії становлення виконавчих органів місцевих рад за радянського періоду, а також у закордонних країнах із визначенням можливості використання їхнього досвіду.

Література:

1. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 07 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2 – Ст. 5
2. Вегеш М.М. Політологія : [підручник] / [М.М. Вегеш, Ю.О. Остапець, В.Л. Бондар, В.В. Буркало, М.П. Зан.] ; за ред. М.М. Вегеш. – 3-тє вид., перероб. і доповн. – К. : Знання, 2008. – 384 с.
3. Таран В.В. Виконавчі органи місцевих рад у контексті реалізації Державної влади в системі управління на місцевому рівні : дис. … канд. наук. з держупр. : спец. 25.00.01 / В.В. Таран. – Львів, 2010. – 20 с.
4. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
5. Про Представника Президента України : Закон України від 05 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
6. Про Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. № 252/92 // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 18.

7. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» : Закон України від 16 березня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 19. – Ст. 199.
8. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 05 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
9. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 06 серпня 1994 р. № 430/94 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 124–125.
10. Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (Конституційний Договір) від 08 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
11. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
13. Добкін М.М. Історико-правовий огляд створення та розвитку місцевих державних адміністрацій в Україні / М.М. Добкін // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1(2). – С. 10–17.

Сандул Я. Н. Становление исполнительных органов местных советов в независимой Украине как субъектов административного права

Аннотация. В статье осуществлен обзор становления исполнительных органов местных советов в независимой Украине и анализ соответствующего законодательства с применением таких критериев: конституирование исполкомов, объем их компетенции, характер управленческих связей с соответствующими советами и органами государственной власти. С учетом отечественного опыта подготовлены предложения относительно определения статуса и места исполкомов местных советов в обновленной институционной системе власти.

Ключевые слова: исполнительный орган, исполнительный комитет местного совета, местная государственная администрация, децентрализация власти.

Sandul Ya. The formation of the executive bodies of local councils in the independent Ukraine as subjects of administrative law

Summary. In the article there is made a review of formation of the executive bodies of the local councils in the independent Ukraine and analysis of appropriate legislation with application of those criteria: institutionalization of executive committees, volume of their competence, and character of authoritative connections with appropriate councils and bodies of state power. Taking into consideration national experience there are prepared suggestions concerning definition of status and place of executive committees of the local councils in the renewed institutional system of powers.

Key words: executive body, executive committee of the local council, local state administration, decentralization of power.

УДК 342:004.73(477)

Мандзюк О. А.,
голова Інституту стратегічних ініціатив
Глобальної організації союзницького лідерства

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АНАЛІТИЧНОГО ПРОСТОРУ

Анотація. У роботі досліджені проблеми правового регулювання аналітичного простору в Україні. Визначені напрями удосконалення правового регулювання аналітичного простору в Україні. Обстоюється позиція, за якої пошук оптимальних шляхів правового регулювання аналітичного простору в Україні має здійснюватися з урахуванням особливостей даної галузі. Наведене наукове обґрунтування позиції, за якої вдосконалення інформаційного законодавства в цілому має здійснюватися не лише шляхом затвердження змін до чинних законів чи розробкою нових, скерованих на вирішення найбільш гострих питань, а має відбуватися шляхом кодифікації – розробки та прийняття Інформаційного кодексу України. Визначено, що перспективним напрямом розвитку положень даного дослідження є проведення аналізу ролі аналітичних спільнот у державотворчому процесі.

Ключові слова: правове регулювання, аналітичний простір, аналітичні спільноти, кодифікація.

Постановка проблеми. Сучасними фахівцями виокремлюються наступні головні тенденції розвитку та зростання впливу аналітичних спільнот на глобальному рівні [1, с. 9]:

– поширення й збільшення кількості аналітичних спільнот по всьому світі;

– їх експансія в розробку й оцінку публічної політики, не тільки на локальному та національному, а й на глобальному рівні;

– створення мереж аналітичних центрів і співтовариств і більш широких мереж або коаліцій між політичними структурами (у тому числі й на глобальному рівні) і аналітичними спільнотами.

За цих умов, важливого значення набуває належне правове регулювання аналітичного простору в Україні, оскільки сучасні аналітичні спільноти здійснюють помітний вплив на громадську думку, сприяють демократизації різних сфер суспільного життя країни, виступають генератором нових ідей та підходів. В українському суспільстві існують запит на інтелектуальний продукт неурядових дослідницьких структур й довіра до нього [2, с. 35].

Водночас сучасний етап розвитку аналітичних спільнот в Україні позначається впливом на їх діяльність як глобальних, так і національних процесів і тенденцій. Вони створюють нові виклики для аналітичних спільнот і вимагають пошуку адекватних відповідей.

Умови діяльності вітчизняних аналітичних спільнот не можна вважати оптимальними. І недосконалість законодавчої бази зазвичай називають одним із важливих несприятливих чинників, що стримують розвиток вказаних інституцій в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика недосконалості правового регулювання аналітичного простору вже тривалий час перебуває в полі зору експертів як неурядових, так і деяких державних аналітичних структур, що відбилося в значній кількості відповідних досліджень, серед яких слід назвати роботи О. Винникова, М. Лациби, А. Ткачука.

Разом з тим, в існуючих наукових працях проблематика правового регулювання аналітичного простору досліджена недостатньо. Відтак – існує необхідність комплексного дослідження окресленого питання.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні.

1. Дослідити проблеми правового регулювання аналітичного простору в Україні.

2. Визначити напрями удосконалення правового регулювання аналітичного простору в Україні.

3. Визначити перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання правового регулювання аналітичного простору, неможливо обійти проблему понятійного апарату в даній сфері. Викладене стосується співвідношення понять «аналітична спільнота» та «аналітичний центр» по відношенню до відповідних інститутів, що функціонують в Україні.

Ми приєднуємося до позиції тих науковців, які вважають класичне американське поняття «аналітичний центр» недостатньо широким для характеристики аналітичних спільнот та їх організаційних форм в Україні. Обґрунтуванням даної позиції є той факт, що поширення аналітичних спільнот по всьому світі відбувається не обов'язково за принципом перенесення англо-американської моделі аналітичних центрів (think tanks) в інші країни. У більшості випадків має місце виникнення власних моделей аналітичних структур і спільнот у національному контексті [1, с. 16].

Отже, виникає необхідність у більш широкому концепті, який би узагальнював даний феномен на глобальному рівні. Відтак, для позначення досліджуваного феномена в глобальному контексті вважаємо за необхідне використовувати термін «аналітичні спільноти», який видається більш адекватним змісту даного явища.

Звертаючись до поняття «аналітичний простір», слід зазначити, що аналітичний простір є складовою частиною інформаційного простору.

Аналіз вітчизняних нормативно-правових актів свідчить, що термін «інформаційний простір» на сьогодні нормативно не визначений. У сучасних словниках тлумачення цього терміну також не відображене. Наукові джерела пропонують різні підходи до визначення поняття «інформаційний простір».

Так В. Карпенко зазначає, що якщо виходити із латинського значення слова «інформувати» – «зображати, складати уявлення про що-небудь», то інформаційний простір – це простір, в якому існує, циркулює, обертається інформація. Коли йдеться про інформаційний простір держави (а кожна держава його має), то його межі ототожнюються з її кордонами, охоплюючи національні територію, акваторію й повітряний простір. Саме в цих сферах діють засоби інформації, які інформують, тобто повідомляють, зображають, складають про що-небудь уявлення [4, с. 5].

А. Панчук визначає інформаційний простір як узагальнений фазовий простір, координатами якого є певні сфери компетентності інформаційних суб'єктів [5, с. 16].

На думку К. Ольшанської, інформаційний простір взагалі (у самому широкому значенні цього слова) – це сукупність усієї інформації, яка є доступною як для пересічного громадянина, так і для адміністративного або політичного діяча.

Більш детально національний інформаційний простір характеризується:

1) матеріальними (технологічними) способами підготовки й поширення інформації по горизонталі, включаючи її передачу, ретрансляцію й отримання;

2) соціально-економічними можливостями доступу до інформації населення, включаючи усі його верстви в конкретній країні; забезпечення поширення інформації по вертикалі;

3) структурою національної системи інформації та зв'язку з її конкретними компонентами, що визначають територію поширення інформації;

4) національним законодавством у галузі інформації та зв'язку, що регулюють функціонування й використання ЗМІ в забезпеченні національних і державних інтересів;

5) станом реалізації міжнародного законодавства, міжнародних і регіональних угод у галузі масової інформації, що забезпечують обмін нею між державами й взаємопроникністю національних інформаційних просторів [6].

А. Марущак визначає поняття інформаційного простору в діалектичному взаємозв'язку з поняттям «інформаційні ресурси». Він вважає, що інформація, яка не систематизована на підставі певних критеріїв, і, відповідно, не дістала чіткого структурованого закріплення, а, отже, не може бути визначена як інформаційні ресурси, включається до поняття «інформаційний простір» [7, с. 11].

Розуміння сутності інформації не тільки як механічного чинника, тобто не як носія накопичення, а як аналітичного ресурсу спрямованості на багатофункціональний механізм мобільного, трансформаційного руху, у контексті управління соціальними системами, уможливлює запропонувати визначення аналітичного простору в якості простору, в якому існує, циркулює, обертається вторинна інформація – тобто інформація, що була певним чином опрацьована відповідними механізмами.

Нинішні умови існування та діяльності аналітичних спільнот в Україні характеризуються наявністю комплексу проблем, зумовлених особливостями національного контексту. До числа таких проблем і ризиків сучасні фахівці зазвичай включають наступні:

– низький рівень зацікавленості владних структур у діяльності аналітичних спільнот;

– недосконаліть правового поля діяльності аналітичних спільнот;

– їх значна залежність від зовнішнього фінансування;

– відчутне загострення політичного протистояння в країні протягом останніх років;

– спроби певних інститутів влади, політичних сил, потужних бізнес-структур зробити незалежні аналітичні спільноти засобом реалізації власних інтересів і цілей [2, с. 24].

Таким чином, на загальнодержавному рівні недосконаліть правового поля діяльності аналітичних спільнот слід вважати однією із важливих проблем правового регулювання аналітичного простору в Україні.

Оскільки в українському законодавстві поняття «аналітична спільнота» законодавчо не визначене, на діяльність цих структур тією чи іншою мірою впливають усі особливості нормативно-правового регулювання діяльності організацій загалом.

Відповідно, проблеми правового регулювання інформаційного простору України почасти є характерними й для аналітичного простору також.

Серед основних проблем правового регулювання інформаційного простору сучасні фахівці зазвичай виділяють наступні [9, с. 14]:

– проблема неузгодженості термінології;

– невизначеність принципів ліцензування (реєстрації) та регулювання діяльності провайдерів програмної послуги;

– регулювання відповідальності за розміщення інформації в мережі Інтернет (що стосується насамперед двох вимірів: захисту авторських прав та захисту честі та гідності);

– питання професійної компетентності та етичної відповідальності журналістів перед суспільством;

Разом з тим, для аналітичних спільнот, як особливого виду організацій, що мають специфічну структуру та види діяльності, найбільш актуальними проблемами чинного законодавства фахівці вважають наступні [2, с. 25].

1. Відсутність законодавчого визначення як «суспільно корисних» основних видів діяльності, здійснюваних аналітичними спільнотами (дослідження з питань формування та реалізації політики в різних сферах життєдіяльності суспільства, соціологічні дослідження, громадянська просвіта, видавнича діяльність та ін.).

2. Безсистемність наявної в чинному законодавстві термінології, що вживається стосовно аналітичних спільнот. У чинному законодавстві відсутні чіткі, уніфіковані критерії кваліфікації аналітичних спільнот як «неприбуткових». У різних законодавчих актах стосовно цих організацій вживаються терміни «неприбуткова», «некомерційна», «непідприємницька», що дає підстави для різночитання таких визначень і неоднозначного тлумачення різними суб'єктами, у т.ч. представниками різних інститутів влади. Зокрема стаття 157 Податкового кодексу України [3], не містить прямої вказівки на аналітичні спільноти як вид неприбуткових установ та організацій.

3. Недостатня урегульованість питання про можливість надання аналітичними спільнотами оплачуваних послуг. Згідно із положеннями Податкового кодексу України [3] допускається безпосереднє здійснення аналітичною спільнотою (як неприбутковою організацією) прибуткової діяльності без заснування для цього підприємницької структури. Однак, формулювання відповідних положень Закону допускають можливість тлумачення певних видів статутної діяльності аналітичних спільнот як таких, що не підпадають під його дію (що дає можливість, наприклад, кваліфікувати проведення певного дослідження не як наукову, а як консалтингову діяльність). Наслідком цього може бути намагання податкових та інших контролюючих органів застосувати санкції до аналітичних спільнот.

4. Проблематичність участі в процедурах державних закупівель. Зокрема аналітичні спільноти повинні нести такі ж витрати, пов'язані з участю в процедурах відкритих торгів (тендерах), як і підприємницькі структури, хоча їх доходи й мета діяльності мають принципово різну природу. Крім того, для більшості організацій ці витрати є дуже значними. Існують також інші специфічні чинники що ускладнюють участь аналітичних спільнот у тендерах.

5. Відсутність стимулів для юридичних та фізичних осіб щодо добровільної підтримки діяльності аналітичних спільнот. Податковий кодекс України [3] передбачає пільгу для юридичних осіб, які здійснюють фінансову підтримку неурядових організацій. Однак, реально ця норма не може слугувати стимулом, оскільки: експертні розрахунки доводять, що підприємству вигідніше надати фінансову допомогу з чистого прибутку, ніж скористатися діючою пільгою; неурядові організації мають також потужних «конкурентів» у сенсі вкладання коштів – державний і місцевий бюджети, органи державної влади та міс-

цевого самоврядування, а також створені ними установи та організації.

Крім цього, законодавство не містить стимулів до підтримки аналітичних спільнот платниками фіксованого податку (представниками дрібного та середнього бізнесу), а норма, передбачена для заохочення до цієї діяльності фізичних осіб, за оцінками експертів, звужує коло потенційних донорів.

6. Поширення на аналітичні спільноти (як і на інші неприбуткові організації) деяких норм законодавства, що не враховують специфіку цих організацій.

Зазначені недоліки законодавства ускладнюють поточну діяльність аналітичних спільнот, стримують розвиток їх матеріальної бази, кадрового потенціалу, спроможності в цілому, створюють ризики залежності від наявних донорів (як зовнішніх, так і внутрішніх). Крім того, недосконалість законодавства стосовно правового статусу та, особливо, фінансування аналітичних спільнот може слугувати потенційним чинником недостатньої прозорості їх фінансової діяльності, підставою для втручання державних органів в їх діяльність [2, с. 35].

До вказаних недоліків правового регулювання аналітичного простору слід додати порівняно нову проблему, пов'язану із розробкою нормативно-правової бази діяльності Міністерства інформаційної політики.

Проект положення (далі – Положення), яке визначає функції та права нового міністерства, поки доступний лише на сайтах «Української правди» та Інституту медіа права. Не виключено, що в остаточну версію документу будуть внесені зміни.

У Положенні прямо зазначено, що МІП України забезпечує дотримання в Україні свободи слова та думки. Побоювання з приводу введення цензури, швидше за все, викликані наступними повноваженнями міністерства:

– координувати освітлення й аналізувати проходження в державних ЗМІ офіційної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак, на приватні ЗМІ вказане повноваження МІП України розповсюджуватись не буде;

– контролювати дотримання засобами масової комунікації незалежно від їх форми власності дотримання Конституції, законів України, інших нормативних документів. На сьогоднішній день визначення терміну «засоби масові комунікації» в українському законодавстві відсутнє, тому не зовсім зрозуміло, як це повноваження буде реалізоване на практиці.

З точки зору ефективності державного управління дублювання функцій державних органів – явище негативне. Але з іншого боку, непоодинокими є випадки, коли вже існуючі органи державної влади, з тих чи інших причин, не виконують покладені на них функції [8, с. 36].

Тож Положенням передбачено ряд функцій МІП України, які не виконують вже існуючі органи. Зокрема нове міністерство буде:

– надавати в межах своїх повноважень методичну й практичну допомогу прес-службам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– організовувати дослідження впливу ЗМІ на масову свідомість суспільства;

– розробляти, впроваджувати та координувати заходи щодо запобігання нанесенню громадянам України шкоди через неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується, застосуванню маніпуляторних інформаційних технологій, що впливають на свідомість громадян;

– координувати й контролювати діяльність управлінь інформаційної політики центральних і місцевих органів виконавчої влади;

– розробляти, затверджувати та впроваджувати програму позиціонування України у світі;

– розробляти, затверджувати та впроваджувати стратегію захисту інформаційного простору України від зовнішнього інформаційного впливу.

У контексті досліджуваної проблематики, слід звернути увагу на наступне.

1. Згідно із п. 1 Проекту Положення, МІП України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із формування стратегії інформаційної політики держави та забезпечення її дотримання в сферах просвітницької діяльності, створення інформаційної продукції, сприяння розвитку засобів масової комунікації, формування й використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації та поширенням суспільно важливої інформації, незалежно від їх форми власності, у тому числі в питаннях, що стосуються національної безпеки.

Відтак, можемо дійти висновку, що безпосередня діяльність МІП прямо чи опосередковано буде торкатися аналітичного простору також.

2. Серед повноважень МІП міститься значна кількість положень, що стосуються саме правового регулювання аналітичного простору.

Серед таких можемо назвати наступні:

– розробляє та подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Кабінету Міністрів України;

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

– погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень висновки й пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– готує в межах повноважень зауваження й пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів;

– формує стратегію інформаційної політики держави та забезпечує її дотримання;

– здійснює нормативно-правове регулювання в сферах поширення інформації, просвітницької діяльності, державного інформаційного патронажу в системі освіти та державних органах влади, засобів масової комунікації, формування й використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку суспільства, а також у сфері державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації;

– забезпечує імплементацію світового досвіду щодо управління інформаційними ресурсами в українське законодавство із неухильним дотриманням прав і свобод людини, а також з врахуванням національних інтересів.

Висновки. Пошук оптимальних шляхів правового регулювання аналітичного простору в Україні має здійснюватися з урахуванням особливостей даної галузі.

Сучасні вчені абсолютно вірно звертають увагу на той факт, що вдосконалення інформаційного законодавства в цілому має здійснюватися не лише шляхом затвердженням змін до чинних законів чи розробкою нових, скерованих на вирішення най-

більш гострих питань, а на думку значної кількості вітчизняних правознавців має відбуватися шляхом кодифікації – розробки та прийняття Інформаційного кодексу України [9, с. 25].

Правознавці вважають, що такий кодекс має об'єднати механізми регулювання провідних суспільних відносин, об'єктом яких є інформація незалежно від форми, способу, засобу чи технології її прояву, а також має чітко визначити об'єкт, предмети інформаційного права, суб'єкти інформаційних правовідносин, правовий режим доступу до інформації, передбачити механізми забезпечення інформаційного суверенітету України та забезпечення інформаційної безпеки громадян, суспільства та держави як складових національної безпеки України [9, с. 25].

Відповідно, розробка та прийняття Інформаційного кодексу України дозволить упорядкувати всі інформаційні відносини в Україні, у тому числі – пов'язані із функціонуванням аналітичного простору, у рамках чіткої ієрархії законів і єдиної системи правових норм і понять.

З урахуванням отриманих результатів, основним напрямом розвитку положень даного дослідження слід вважати проведення аналізу ролі аналітичних спільнот у державотворчому процесі.

Література:

1. Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / [отв. ред. Н.Ю. Беляева]. – М.: РАПН; РОССПЭН, 2012. – 253 с.
2. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6.
3. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229-230 (зі змінами і доповненнями).
4. Карпенко В. Антиукраїнські тенденції в українській державі / В. Карпенко. – К., 2002. – 115 с.
5. Панчук А.Н. Инфодинамика артефактов управления / А.Н.Панчук // Перша міжнародна науково-практична конференція «Відкриті еволюціонуючі системи» (26-27 квіт. 2002 р.). – К.: ВНЗ ВМУРоЛ, 2002. – С. 16-25.
6. Ольшанська К. Кому належить інформаційний простір у м. Севастополь? Спроба незалежного маркетологічного дослідження [Електронний ресурс] / К. Ольшанська // Українське життя у м. Севастополь. – Режим доступу: http://ukrlife.org/main/tribuna/info_pro.html.
7. Марущак А.І. Щодо поняття «інформаційні ресурси держави» / А.І. Марущак // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2009. – № 1. – С. 11-15.
8. Поливака Н. Щодо ідеї створення Міністерства інформаційної політики / Н. Поливака // Юридична газета. – 2014. – № 44-45. – С. 36.
9. Конах В.К. Національний інформаційний простір України: проблеми формування та державного регулювання / В.К. Конах. – К., – 2013. – 49 с.

Мандзюк О. А. Правовое регулирование аналитического пространства

Аннотация. В работе исследованы проблемы правового регулирования аналитического пространства в Украине. Определены направления совершенствования правового регулирования аналитического пространства в Украине. Отстаивается позиция, при которой поиск оптимальных путей правового регулирования аналитического пространства в Украине должно осуществляться с учетом особенностей данной отрасли. Приведено научное обоснование позиции, при которой совершенствования информационного законодательства в целом должно осуществляться не только путем утверждения изменений в действующие законы или разработкой новых, направленных на решение наиболее острых вопросов, а должно происходить путем кодификации – разработки и принятия Информационного кодекса Украины. Определено, что перспективным направлением развития положений данного исследования является проведение анализа роли аналитических сообществ в государственно процессе.

Ключевые слова: правовое регулирование, аналитическое пространство, аналитические сообщества, кодификация.

Mandzyuk O. Legal regulation of the analytic space

Summary. In the paper the problem of legal regulation of the analytic space in Ukraine. The directions of improvement of legal regulation of the analytic space in Ukraine. Defended the position at which the search for optimal ways of legal regulation of the analytic space in Ukraine should take into account the peculiarities of the industry. Powered by the scientific substantiation of the position in which the improvement of information legislation as a whole should be not only by approval of amendments to existing laws or the development of new, to address the most pressing issues, and should be done by the codification – development and adoption of Information Code of Ukraine. Determined that the promising direction of development of the provisions of this study is to analyze the role of communities in the state of analytical process.

Key words: legal regulation, analytic space, analytical community, codification.

УДК 342.98

Боднар С. В.,
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного права та господарського права та процесу
Київського університету права Національної академії наук України

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ ОСКАРЖЕНЬ, РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ, НЕ НАДІЛЕНИХ ВЛАДНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Анотація. В статті розглядаються оптимальні підходи до розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів судового процесу, не наділених владними повноваженнями.

Ключові слова: адміністративне право, рішення, дії, бездіяльність, судовий процес, владні повноваження, судова справа.

Постановка проблеми. Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють правила регулювання відносин судового розгляду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, не наділених владними повноваженнями.

Питання неделегованих повноважень не врегульовані на законодавчому рівні, тому існує небезпека свавільного втручання суб'єктів, не наділених владними повноваженнями у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб, що вимагає існування адміністративних процедур, які б слугували бар'єром для будь-яких проявів свавілля. Адміністративні процедури повинні стати предметом регулювання окремого законодавчого акта. Однак до прийняття відповідного закону суди потребують хоча б рамкових критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів не наділених владними повноваженнями. Такі критерії, стосовно суб'єктів владних повноважень, закріплені у частині третій статті 2 КАС [1]. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейський країн, і важливі не лише для суду. Суб'єкти наділені і не наділені владними повноваженнями повинні враховувати ці критерії – принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Крім того, ці критерії одночасно є важливим орієнтиром при реалізації дискреційних повноважень владного суб'єкта, а також в умовах відсутності законодавства, яке чітко не регулює порядок здійснення адміністративних проваджень стосовно суб'єктів, не наділених владними повноваженнями.

Також законодавче закріплення цих критеріїв-принципів не дає можливість фізичній чи юридичній особі чітко сформувати уявлення про якість та природу належних рішень чи дій, які вона має право очікувати від суб'єкта невладних повноважень.

Тому в процесі судового розгляду виникає проблема для вирішення чи можуть бути ті чи інші рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів судового процесу, не наділених владними повноваженнями, оскаржені до адміністративного суду, та чи можуть бути подані аргументовані пропозиції до внесення змін до чинного адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпосередньо судовий розгляд адміністративно-деліктних справ, пов'язаних з прийняттям рішень, діями і бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, розгляд при цьому публічних спорів в адміністративних судах в сучасних умовах стає предметом доктринальних досліджень, нормативної діяльності зорієнтованих на пошук нових орієнтирів у вирішенні таких спорів. Масштабність, кардинальність, змістовність цих процесів суттєво ускладнює діяльність судів, пов'язану із застосуванням адміністративно-правових норм.

Те, що намагання привести у відповідність із вимірами пострадянської адміністративно-правової науки потреби сучасності, новітні суспільні відносини марні й безпідставні, а деякі постулати такої науки є подекуди хибними або ж штучно вихолощеними. Таке положення підтверджується зокрема тим, що, на нашу думку, в Кодексі адміністративного судочинства України [1] не визначено в повну міру завдання адміністративного судочинства (ч. 1, ст. 2 КАС України) і поняття справи адміністративної юрисдикції (п. 1, ч. 1 ст. 3 КАС України) стосовно суб'єкта невладних повноважень (ч. 1 п. 7 ст. 3 КАС України), адміністративного договору (ч. 1 п, 15 ст. 3 КАС України), не чітко сформульовано юрисдикцію адміністративних судів (ч. 1, 2 ст. 17 КАС України) з цього приводу.

Розробці зразків перспективної нормотворчості прийняття рішень з приводу дій і бездіяльності стосовно суб'єктів владних повноважень в адміністративному судовому процесі передують змістовні доктринальні дослідження, а також поява значної кількості наукових праць, зокрема: О. Кузьменка, О. Лимоненка, В. Компанова, В. Бевзенка, Р. Мельника, С. Ківалова, Е. Денисенка та інших.

Метою статті є узагальнення практики, наукового обґрунтування та виокремлення особливостей розгляду адміністративних судових справ оскарження рішень, дій і бездіяльності стосовно суб'єктів судового процесу не наділених владними повноваженнями.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна юрисдикція, як складова частина виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, відіграє важливу роль у стабілізації управлінських відносин. Її правоохоронна функція полягає у застосуванні адміністративних стягнень до осіб не владних функцій, які завдали шкоди певній групі правовідносин, що склалися у сфері державного управління. Ця функція є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності. Тому характерна особливість адміністративної юрисдикції дістає вияв у реалізації зазначеної функції державними органами управління або від їхнього імені іншими органами. На відміну від правосуддя, реалізація адміністративної юрисдикції здійснюється багатьма органами, що забезпечує оперативність юрисдикційного захисту суспільних відносин, які виникають у різноманітних галузях державного управління. Водночас розгляди справи про адміністративні правопорушення мають право не всі органи державного управління, а лише ті, які згідно з законодавством наділені юрисдикційними повноваженнями.

Отож, при з'ясуванні чи можуть бути ті чи інші рішення, дії чи бездіяльність оскарження до адміністративного суду, необхідно визначити чи прийняті (вчинені) вони при здійсненні владних управлінських функцій. Проблемним є питання про

оскарження бездіяльності суду (наприклад, неприйняття ніякого рішення за зверненням) або зволікання із судовим розглядом, адже здійснення судочинства не можна назвати владною функцією.

Існує при цьому особливість при розгляді позовних заяв фізичних осіб адміністративними судами щодо суб'єктів владних повноважень [2]. У п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України перелік суб'єктів владних повноважень обмежений, оскільки не містить у собі інших суб'єктів, уповноважених здійснювати публічні повноваження (наприклад, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації).

Дослідження рішень адміністративних судів по спорах фізичних і юридичних осіб із суб'єктами невладних повноважень щодо оскарження їх рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності свідчать, що у цій категорії справ з'ясування присутності у спорі органу державної влади чи органу місцевого самоврядування не є достатнім для висновку про те, що справа є публічною. До перевірки критеріїв підвідомчості потрібно підходити комплексно і неодмінно з'ясовувати, яку роль у правовідносинах відігравав той чи інший орган державної влади чи іншого органу, чи діяв він на виконання владних управлінських функцій, чи був рівноправним суб'єктом цивільного (господарського) права, а також прослідкувати при прийнятті рішень існуючі зв'язки між адміністративним правом і процесуальними галузями права, такими, як цивільно-процесуальне та кримінально-процесуальне. При цьому, питання для звернення до адміністративного суду чи можуть бути розглянуті оскаржені рішення, дії, бездіяльність суб'єктів, які не наділених владними повноваженнями, українське законодавство поки що не передбачає спеціального механізму розгляду таких адміністративних справ. Під час доопрацювання Кодексу адміністративного судочинства України висловлювались пропозиції визначити [6]: особливості розгляду судових справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, а також оскарження бездіяльності судів при розгляді таких справ. Такі пропозиції не знайшли текстуального втілення у прийнятому Кодексі.

Однак це, на наш погляд, не перешкоджає адміністративним судам відкривати провадження у таких справах і розглядати їх, виходячи з положень статей 8, 55 і 124 Конституції України, частини другої статті 4, статті 8 та пункту 1 частини першої статті 17 КАС. Тому переконані, що за правилами адміністративного судочинства можна оскаржувати рішення і дії суб'єктів не наділених владними повноваженнями, а також бездіяльність суду, що пов'язана з не вчиненням дій, визначених процесуальним законом, або порушенням розумних строків, а також дії суду, вчинені в ході здійснення судочинства, якими заподіяно шкоду честі, гідності та діловій репутації особи. І безумовно, до адміністративного суду можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність судів, їхніх посадових та службових осіб, що не пов'язані із здійсненням судочинства.

Оскільки питання делегованих повноважень недостатньо врегульовані на законодавчому рівні, існує небезпека свавільного втручання суб'єктів владних повноважень у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб, що вимагає існування адміністративних процедур, які б слугували бар'єром для будь-яких проявів свавілля. Адміністративні процедури повинні стати предметом регулювання окремого законодавчого акта. Однак до прийняття відповідного закону суди потребують хоча б рамкових критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі критерії закріплені у частині третій статті 2 КАС [1]. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейський країн, і важливі не лише для суду. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Крім того, ці критерії-принципи одночасно є важливим орієнтиром при реалізації дискреційних повноважень владного суб'єкта, а також в умовах відсутності законодавства, яке чітко регулює порядок здійснення адміністративних проваджень.

Як свідчить узагальнення судової практики в адміністративних судах, непоодинокі випадки звернення до адміністративного суду оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, які владними повноваженнями не наділені [3].

Наприклад, у листопаді 2006 року Мукачівське міське комунальне підприємство «Мукачівводоканал» звернулося з позовом до Мукачівської центральної районної лікарні, як суб'єкта, що не наділений владними повноваженнями, про визнання дій працівників лікарні неправомірними та скасування листка непрацездатності серії АА № 464732, виданого гр. Ш. з 17.09.2006 р. по 27.09.2006 рік.

Суб'єктами, які не наділені владними повноваженнями, є також засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, кандидати, їхні довірені особи, партії (блок), місцеві організації партії (блок місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу (ст. 174, 175 Кодексу адміністративного судочинства України).

Таким чином, одним із можливих учасників адміністративного судочинства, крім суб'єктів владних повноважень, законодавчо слід визнати й суб'єктів, які хоча такими повноваженнями й не наділені, проте виступають носіями публічних прав і обов'язків. Тому нагальним є також захист прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями [6].

Інколи суди на порушення статті 166 КАСУ направляють окремі ухвали для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону, суб'єктам права, які не мають статусу суб'єкта владних повноважень.

Одна із таких ухвал була направлена до колегії адвокатів для вирішення питання про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за недотримання адвокатської етики при розгляді справи у судовому засіданні (Справа № 2-а-29/06 Печерського районного суду Києва).

Судами при цьому не враховується, що окрема ухвала може бути адресована лише суб'єктам владних повноважень (стаття 166 КАСУ). Колегія адвокатів тут не може розглядатись як суб'єкт владних повноважень.

Слід звернути увагу ще на один аспект цього питання. Зі змісту статті 166 КАСУ випливає, що окрема ухвала може бути адресована суб'єкту владних повноважень незалежно від того, в якому процесуальному статусі він бере участь у справі – позивача, відповідача, третьої особи. Крім того, тлумачення статті 166 КАСУ дозволяє зробити припущення, що обов'язок вжиття відповідних заходів може бути покладено на суб'єкта владних повноважень, який не є учасником процесу. Наприклад, на підставі частини четвертої статті 9 КАСУ суд, розглядаючи позов щодо оскарження дій місцевого органу виконавчої влади, зобов'язаний відмовитись від застосування нормативного акту міністерства, якщо той не відповідає постанові уряду чи закону. Суд має право направити міністерству окрему ухвалу із

вимогою привести нормативний акт у відповідність до закону, хоча міністерство і не брало участі у справі.

Винесення окремої ухвали суб'єктам, що не мають владних повноважень, є втручанням у їхню діяльність. Предметом судового розгляду є владна управлінська діяльність та порушення, що виникають у ній. Природно, що суб'єктами таких порушень можуть виступати лише органи влади, їх посадові та службові особи.

Щодо порушників законодавства про адміністративне судочинство, у тому числі і адвокатів, суд може вжити заходи процесуального примусу, що передбачені розділом VI КАСУ. Так, до осіб, які порушують встановлені у суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства, суд може застосувати попередження, а у разі повторного вчинення цих дій – видалення із зали судового засідання (ст. 270 КАСУ).

Таким чином, виявивши процесуальне порушення з боку невладної особи, яка бере участь у справі, суд може постановити окрему ухвалу органу, що здійснює контроль (нагляд) за діяльністю такої особи, у разі порушення адвокатом, який бере участь у справі, законодавства про адвокатуру суд може направити окрему ухвалу до відповідної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

До учасників адміністративного процесу, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства, суд може застосувати попередження та видалення із зали судового засідання.

Структури юрисдикційної діяльності виконавчої влади не можуть бути в системі судової влади, адже суд оцінює факти лише з точки зору їх законності тоді, як характер державного управління вимагає під час розгляду спорів у сфері виконавчої влади оцінювати останні з точки зору не тільки відповідності, а й доцільності, а суд не може давати оцінку спірним фактам з точки зору їх доцільності.

Окремі суди всупереч частині другій статті 162 КАСУ відмовляють особі у задоволенні позову, який містить вимогу покласти на суб'єкта владних повноважень обов'язок прийняти рішення, вважаючи, що такий спосіб судового захисту не належить до повноважень адміністративного суду.

Серед ключових для розуміння сутності адміністративного судочинства є питання способів судового захисту. Одним із його аспектів є проблема повноважності адміністративного суду ухвалювати рішення в індивідуальних, адміністративних судових справах замість суб'єктів владних повноважень із вимогами визнати за позивачем певне право чи присудити йому певний об'єкт через відмову суб'єкта владних повноважень прийняти відповідне рішення в адміністративному порядку [5].

Переглядаючи рішення суб'єкта владних повноважень в індивідуальній адміністративній справі, суд зв'язаний встановленим законом предметом доказування у такій справі. У судовому рішенні має бути дана оцінка правильності визначення відповідачем обсягу предмету доказування, дотримання ним правил дослідження обставин у справі. Якщо суб'єкт владних повноважень правильно визначив коло обставин, які підлягали встановленню, але зробив хибні висновки або порушив норми матеріального права, суд має скасувати оскаржений адміністративний акт і покласти на відповідача обов'язок прийняти рішення із урахуванням змісту права (свободи чи інтересу) позивача, яке було підтверджене судом. Можливий інший випадок: суб'єкт владних повноважень визнав обставини встановленими без достатніх на те доказів. У цьому разі суд має утриматись від збирання доказів, які могли бути зафіксовані лише суб'єктом владних повноважень (наприклад, проведення кваліфікаційного іспиту). Природно, що у даному випадку суд має покласти на відповідача обов'язок заново належним чином розглянути справу позивача. Аналогічною має бути позиція суду при неправильному визначенні адміністративним органом кола обставин, які підлягали встановленню.

В окремих випадках закон надає суду право вирішувати питання замість суб'єкта владних повноважень – відповідача. Приклади є у виборчому законодавстві: рішення суду є підставою для включення виборця до списку виборців (стаття 45 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року).

Отож, обов'язкові до розгляду обставини, помилково не розглянуті відповідачем – суб'єктом владних повноважень, не можуть встановлюватися судом. Законом можуть бути передбачені винятки із цього правила. На суд законом інколи покладається обов'язок дослідити обставини, що не були предметом розгляду відповідачем, та прийняти замість нього рішення.

В судовій практиці часто трапляються випадки, коли [7]: деякі суди відмовляються визнавати наявність чи відсутність компетенції суб'єкта владних повноважень, мотивуючи своє рішення тим, що такий спосіб захисту права особи-позивача не належить до повноважень адміністративного суду; окремі закони передбачають повноваження суду змінювати спірні правовідносини, тобто, приймати правовий акт замість суб'єкта владних повноважень – відповідача; в окремих випадках суди відмовляють особі у задоволенні позову, посилаючись на відсутність у них повноважень покладати на місцеві ради обов'язок прийняти правовий акт певного змісту.

Висновки. Як видно з аналізу судової практики, адміністративні суди розглядають правовідносини нерівних суб'єктів. Тому в судовому процесі при розгляді таких справ судом необхідно врахувати такі характерні риси: закріплює юридичну нерівність суб'єктів правовідносин; правовідносини виникають у зв'язку з подіями одностороннього волевиявлення; необхідна нормативно-правова регламентація правовідносин; владний суб'єкт наділений правом вирішувати, а невладний вправі оскаржувати такі рішення; переважно адміністративний порядок вирішення спорів з суб'єктами судового процесу, які не наділені владними повноваженнями.

Отже, доходимо до висновку, що в адміністративно-правовому регулюванні таких судових спорів застосовується не один із двох класичних методів, а своєрідний метод особливого характеру, в якому органічно переплетені елементи та ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання.

З огляду на універсальність методу правового регулювання адміністративних правовідносин перед суб'єктами правозастосування, не наділених владними повноваженнями, відкриваються широкі можливості застосування міжгалузевої аналогії закону з метою подолання прогалин у праві.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та інші; за заг. ред. д. ю. н., проф. А. Т. Комзюка. – К.: Президент; Істина, 2012. – 823с.
2. Пуданс-Шушлебіна К. Правова сутність поняття суб'єкта владних повноважень за Кодексом адміністративного судочинства України / К. Пуданс-Шушлебіна // Право України. – 2008. – №7. – С. 95-98.
3. Судова практика Вищого адміністративного суду України / Особливості окремих категорій адміністративних справ // Бюлетень – додаток до журналу Вісник Вищого адміністративного суду України. – №2. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 360 с.
4. Дудаш Т. Юридична природа рішень Європейського суду з прав людини (загальнотеоретичний аспект) / Т. Дудаш // Право України. – №2. – К.: ТОВ «Видавничий дім» ІнЮре, 2010. – С. 173-178.

5. Співак В. Реформа судової влади: проблеми теорії і практики / В. Співак // Вісник адміністративного суду України. – 2007. – №1. – С. 41-47.
6. Бевзенко В. Огляд адміністративно-процесуального законодавства України і практики його застосування / В. Бевзенко // Вісник адміністративного суду України. – 2007. – №1. – С. 24-31.
7. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми, практика / В. Г. Перепелюк. – К.: Конус – Ю, 2007. – 272с.

Боднар С. В. Особенности рассмотрения административных судебных обжалований, решений, действий или бездеятельности субъектов, не наделенных властными полномочиями

Аннотация. В статье рассматриваются оптимальные подходы к рассмотрению административных дел по обжалованию решений, действий или бездеятельности субъектов судебного процесса, не наделенных властными полномочиями.

Ключевые слова: административное право, решения, действия, бездействие, судебный процесс, властные полномочия, судебное дело.

Bodnar S. Features judicial review of administrative appeals, decisions, actions or inaction is not endowed with the power

Summary. The article deals with the best approaches of administrative cases against decisions, actions or inaction litigation is not vested with powers.

Key words: administrative law, decision, action, inaction, litigation, powers, proceedings.

УДК 342.9

Кобелька Д. М.,
здобувач
Львівського університету бізнесу та права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ

Анотація. Статтю присвячено характеристиці теоретико-методологічних підходів до визначення поняття «правопорушення у фінансовій сфері». З цією метою охарактеризовано наукові підходи до визначення поняття «право», проаналізовано поняття «правопорушення», розкрито сутність такого поняття, як «фінансова сфера». Як висновок, запропоновано авторське визначення поняття «правопорушення у фінансовій сфері».

Ключові слова: право, правопорушення, фінанси, фінансові правопорушення, правопорушення у фінансовій сфері, протиправне діяння.

Постановка проблеми. Забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможливо без використання фінансових ресурсів. Проте доводиться констатувати, що на сьогодні розповсюдженими є явища, що негативним чином впливають на фінансову сферу, завдають шкоди суспільним відносинам, що існують у такій сфері, а, отже, й шкоду всьому державному механізму. У даному випадку мова йде про правопорушення в фінансовій сфері.

Стан дослідження. Окремі аспекти характеристики правопорушень взагалі та правопорушень у фінансовій сфері були предметом наукових пошуків таких вчених, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. І. Берлач, В. М. Гаращук, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Копейчиков, М. П. Кучерявенко, Є. А. Лукашова, Д. В. Лученко, А. В. Малько, М. А. Матузов, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко та інші. Разом із тим, враховуючи значний внесок указаних учених, проблематика характеристики саме поняття правопорушень у фінансовій сфері й досі не позбавлена актуальності, що безумовно свідчить про його багатоаспектний і складний характер. Тому **метою статті** є визначення сутності поняття «правопорушення в фінансовій сфері».

Виклад основного матеріалу. Так, перше, що необхідно з'ясувати для вирішення поставленого наукового завдання – сутність інституту правопорушення в загальнотеоретичному значенні. Поняття «правопорушення» утворюється з сполучення двох слів «порушення» та «право». При цьому слово «порушення» в сучасній українській мові тлумачать як дію за значенням порушити або порушувати, які, в свою чергу, розуміють в наступних значеннях:

– робити, що-небудь усупереч наказові, закону тощо;

– діяти, чинити не так, як належить за традицією, звичаєм, загальноприйнятими правилами тощо;

– неправильно переказувати що-небудь, викривляти, перекручувати;

– припиняти, переривати який-небудь стан, процес або вияв почуття тощо;

– пошкоджувати, псувати, руйнувати що-небудь;

– викликати, спричинювати відхилення в перебігу якого-небудь процесу, здійснення якогось руху тощо;

– поривати зв'язки, призводити до втрати єдності, спільності з ким-небудь [4, с. 1074].

Що стосується поняття «право», то в сучасній українській мові воно вживається за наступними значеннями:

– законодавство;

– здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни;

– система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю панівного класу або всього народу;

– виборювані народом справедливі соціальний лад і законодавство;

– інтереси певної особи, суспільної групи тощо, які спираються на закон, релігійні постулати, давні звичаї;

– обумовлений постановою держави, установи захист інтересів і можливостей особи щодо участі в чому-небудь, одержання чогось тощо;

– сукупність міжнародних угод, договорів, що регулюють взаємовідносини держав у певних питаннях;

– обумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь;

– перевага, привілеї, надані кому-, чому-небудь, користуватися чим-небудь;

– офіційний дозвіл, допуск до виконання якихось обов'язків [4, с. 1101].

Як слідує з вищенаведеного переліку тлумачень, поняття «право» вживається в багатьох значеннях та являє собою дуже складний інститут суспільного життя. При цьому, якщо брати філософські погляди, то право являє собою один із провідних регуляторів людської суспільної життєдіяльності, є неодмінною складовою соціального способу людської життєдіяльності та особливою сферою професійної діяльності, що виникає на ґрунті забезпечення зазначеної складової життєдіяльності. Право органічно пов'язане з природними та соціальними характеристиками людини: в фізичному плані людина має просторово-часові обмеження, тілесність, що включає людину в численні зв'язки та породжує матеріальні й вітальні потреби, а тому люди взаємно доповнюють і взаємно обмежують одне одного, взаємно створюють спільні блага та взаємно претендують на володіння ними в сприятливому для себе варіанті [8, с. 163]. Авторський колектив філософського енциклопедичного словника визначає «право» як сукупність етичних загальних цінностей (справедливість, порядок, моральність, правдивість, вірність, надійність тощо), які спочатку ґрунтувалися на ідеї рівності: рівним обов'язками повинні відповідати рівні права [11, с. 357]. Окрім цього, з філософських позицій, право – це система загальнообов'язкових соціальних норм, а також відносин, закріплених державою за допомогою цих норм й охоронюваних нею; включає також права, свободи й обов'язки людини та громадянина, що визначають правовий статус особистості. Дія права поширюється на всі найважливіші сфери суспільного життя. Воно закріплює відносини власності, механізм господарських зв'язків, виступає як регулятор міри й форм розподілу праці та її продуктів між членами су-

спільства (цивільне право, трудове право, господарське право); регламентує організацію та діяльність державного механізму (конституційне право, адміністративне право), визначає заходи боротьби з посяганнями на існуючі суспільні відносини та процедуру вирішення конфліктів (кримінальне право, процесуальне право), впливає на множинні форми міжособистісних відносин (сімейне право) [10, с. 501]. У сучасних розвинених суспільствах право переважно базується на визнанні недоторканості та самоцінності людського індивідуального начала, яке пов'язується з особистістю, трансцендентним характером людської духовності [8, с. 164].

З огляду на тематику нашого дослідження, для нас найбільший інтерес представляють позиції вчених-правознавців щодо сприйняття поняття «право». Так, О. Ф. Скакун, розглядаючи зазначене вище поняття, зауважує, що воно являє собою систему норм і принципів, визнаних більшістю населення як справедлива та рівна міра свободи й формально визначених і забезпечених державою в якості загальнообов'язкових регуляторів суспільних відносин з метою узгодження (компромісу) індивідуальних, соціально-групових і суспільних інтересів, підтримання правопорядку. При цьому вчена наводить характерні ознаки права:

– справедливість і рівна міра свободи;

– нормативність – складається з правових норм і принципів як основних (базових) елементів його будови;

– системність – є системою погоджених норм і принципів;

– вольовий характер права, погодженість воль (інтересів) – виражає консенсуальні (погодженні) інтереси;

– загальнообов'язковість;

– формальна визначеність – існує в певних формах;

– державна забезпеченість (гарантованість) – забезпечується шляхом створення спеціальних умов для практичного втілення правових норм, охороняється державою різними способами, аж до легалізованого примусу [9, с. 248-249].

Вирішивши наукове завдання із з'ясування сутності складових («порушення» та «право») поняття «правопорушення», здається можливим перейти до встановлення його безпосереднього змісту. Так, авторський колектив великого тлумачного словника сучасної української мови зазначає, що під словом «правопорушення» слід розуміти порушення норм поведінки, встановлених законом чи іншим нормативно-правовим актом [4, с. 1102]. В юридичній енциклопедичній літературі зауважують, що правопорушення – це суспільно небезпечне або шкідливе діяння (дія або бездіяльність), яке порушує норму права [3, с. 696]. Схоже, але більш розширене визначення поняття «правопорушення» в своєму підручнику «Теорія держави і права» надає О. Ф. Скакун. Так, на думку вченої, правопорушення – це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, за яке передбачена юридична відповідальність за чинним законодавством [9, с. 598]. Більш того, під час теоретичного дослідження фінансово-правової відповідальності в сучасній Україні А. Й. Іванський дійшов висновку стосовно того, що правопорушення – це суспільно шкідливе або суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність), протиправне, винне діяння деліктоздатного суб'єкта (фізичної чи юридичної особи), яке зазіхає на інтереси особистості, держави та суспільства загалом, що охороняються законом, і за яке встановлена юридична відповідальність [5, с. 134]. Окрім вищенаведеного, необхідно зазначити, що в науково-правових колах звертають увагу на те, що до ознак правопорушення слід віднести наступні:

– суспільна шкідливість або суспільна небезпека поведінки – основна об'єктивна ознака, що відрізняє правомірну поведінку від неправомірної;

– протиправність – здійснюється всупереч праву, є свавіллям суб'єкта;

– являє собою порушення заборон, зазначених у законах і підзаконних актах, невиконання обов'язків, що виходять із нормативно-правового акта, акта застосування норм права або договору, укладеного на основі закону;

– дієвість – це завжди дія або бездіяльність;

– караність – дія, що вимагає застосування до правопорушника заходів державного впливу, заходів юридичної відповідальності у вигляді покарань особистого, організаційного та матеріального характеру;

– свідомо вольовий характер – визначається психікою людини, яка в момент вчинення правопорушення перебуває під контролем волі та свідомості, здійснюється усвідомлено та добровільно;

– винність – дія, що виражає негативне внутрішнє ставлення правопорушника до інтересів людей, наносить своєю дією (або бездіяльністю) збитки суспільству та державі, містить доведену вину [9, с. 598-599].

Наступне, що необхідно з'ясувати задля вирішення поставленого наукового завдання, є сутність такого поняття, як «фінансова сфера». Так, під словом «сфера» розуміють:

– район дії, межу поширення чого-небудь;

– область духовного життя, діяльності людини чи суспільства;

– галузь знання, виробництва, мистецтва тощо;

– сукупність умов, середовище, в якому що-небудь відбувається [4, с. 1419].

У свою чергу, під фінансами в сучасній українській мові розуміють систему грошових відносин у тій чи іншій державі, а також сукупність усіх грошових коштів, що є в розпорядженні держави; гроші; грошові справи [4, с. 1537]. В юридичній енциклопедичній літературі під «фінансами» (французькою finances – кошти, під старофранцузькою finer – завершувати виплату, латинською finis – кінець) розуміють узагальнене поняття, що характеризує систему економічних і правових відносин у процесі формування, розподілу, перерозподілу та використання коштів. Фінанси є одним з основних елементів впливу на господарські та соціальні процеси, засобів узгодження економічних інтересів держави з регіонами, галузями, підприємствами, організаціями тощо. Сукупність відносин між державою та зазначеними суб'єктами в сфері нагромадження та руху (обігу) грошових коштів утворює систему фінансових відносин. При цьому важливо підкреслити, що з огляду на економічну та правову природу не всі грошові відносини є фінансами, а лише частина з них пов'язана з планомірним утворенням, розподілом і використанням фондів грошових фондів. У фінанси не включаються грошові кошти, що обслуговують особисте споживання й обмін – роздрібний товарообіг, оплата транспортних, побутових, комунальних та інших послуг, процеси купівлі-продажу між громадянами [14, с. 277-278].

У спеціалізованій юридичній літературі, зокрема в підручнику «Фінансове право», зауважують, що фінанси – це система економічних відносин, які пов'язані з мобілізацією (формуванням, утворенням), розподілом (перерозподілом), використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів. При цьому централізовані фонди коштів відображають відносини, пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням грошових фондів, які знаходяться в розпорядженні держави як суб'єкта публічної влади. У свою чергу, децентралізовані фонди коштів утворюються в усіх галузях господарства, на підприємствах, в установах, організаціях, тобто, в окремих суб'єктів господарювання за рахунок власних прибутків [13, с. 11-12].

Фінанси дають змогу державі формувати фонди грошових ресурсів суспільного призначення як у централізованій, так і децентралізованій формі. Так, у процесі формування та використання централізованих грошових фондів держава впливає й на утворення, витрачання децентралізованих коштів, встановлює та гарантує спеціальні правові режими їх існування [12, с. 6].

У своєму дослідженні, що присвячено правовим проблемам регулювання публічних видатків у державі, А. А. Нечай дійшла висновку стосовно того, що публічні фінанси – це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу та виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами [6, с. 145]. Більш того, під час дослідження інститутів бюджетного права як підгалузі фінансового права, Л. В. Вакарюк звертає увагу на те, що фінанси – це економічний інструмент розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту й національного доходу, інструмент контролю за утворенням і використанням фондів грошових коштів [7, с. 9; 2, с. 13]. Фінанси, зауважує М. Д. Бедринець під час дослідження діяльності малих підприємницьких структур, являють собою «кровотворну систему» будь-якої економіки. Вони прямо чи опосередковано віддзеркалюють усі найважливіші аспекти господарської діяльності: структуру й темпи виробництва, внутрішні та міжгалузеві пропорції, ефективність ринкових зв'язків, тощо. Фінанси є дієвим засобом узгодження економічних інтересів окремих виробників, підприємств, галузей народного господарства та регіонів країни. Як економічна категорія, фінанси залежать від перетворень у взаємовідносинах між ланками фінансової системи. Це стосується, перш за все, взаємовідносин фінансів макро– і мікрорівнів [1, с. 9].

Отже, фінанси характеризуються певними особливостями:

– тісно пов'язані з природою та функціями держави, визначаються її формами й завданнями державного розвитку на конкретному етапі;

– становлять специфічні, однорідні відносини між державою, юридичними та фізичними особами з приводу формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів;

– нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин;

– пов'язані з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту [12, с. 6].

Висновки. Таким чином, наведені вище визначення складових поняття «правопорушення в фінансовій сфері» надає нам змогу надати авторське визначення останнього. Так, під правопорушеннями в фінансовій сфері слід розуміти суспільно шкідливе або небезпечне винне, протиправне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що направлено на порушення норм фінансового законодавства, за допомогою якого здійснюється правове регулювання мобілізації (створення, формування), розподілу (перерозподілу), використання централізованих і децентралізованих фондів коштів.

Література:

1. Бедринець М. Д. Фінансове забезпечення діяльності малих підприємницьких структур дис. канд. економ. наук: 08.04.01 / М. Д. Бедринець. – Ірпінь, 2004. – 207 с.
2. Вакарюк Л. В. Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. В. Вакарюк. – Одеса, 2005. – 210 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
5. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / А. Й. Іванський. – Одеса, 2009. – 479 с.
6. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / А. А. Нечай. – К., 2005. – 578 с.
7. Общая теория финансов / Под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: Банки и биржи, 1995. – 254 с.
8. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції. – Львів: «Магнолія 2006», 2011. – 352 с.
9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підручник]; видання 2-е, перероблене і доповнене/ О. Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
10. Философский энциклопедический словарь / Редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.
11. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
12. Фінансове право: [підручник] / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – 400 с.
13. Фінансове право. [підручник] / Відп. ред. О. П. Гетманець, професор, канд. екон. наук, доцент. – Х. : Еспада, 2008. – 416 с.
14. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – 768 с.

Кобелька Д. М. К проблеме определения понятия правонарушений в финансовой сфере

Аннотация. Статья посвящена характеристике теоретико-методологических подходов к определению понятия «правонарушения в финансовой сфере». С этой целью охарактеризованы научные подходы к определению понятия «право», проанализировано понятие «правонарушение», раскрыта сущность такого понятия, как «финансовая сфера». Как вывод, предложено авторское определение понятия «правонарушения в финансовой сфере».

Ключевые слова: право, правонарушения, финансы, финансовые правонарушения, правонарушения в финансовой сфере, противоправное деяние.

Kobelka D. On the problem of the definition of offenses in the financial sector

Summary. The article is devoted to the characterization of the recital and methodological apron aches to the definition of «violations in the finance al sector». For this purr pose, describes scientific cap preaches to the definition of «right», the notion «offense», the essence of such concepts as «financial sector». In conclusion, the author proposed definition of «violations in the financial sector».

Key words: law, offenses, finance, financial offences, wrongfull act.

УДК 347.163+347.645.6

Мамай І. В.,
приватний нотаріус
Київського міського нотаріального округу

ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НОРМАМИ ЦИВІЛЬНОГО ТА СІМЕЙНОГО ПРАВА

Анотація. У статті досліджено актуальну проблему співвідношення правового регулювання відносин опіки та піклування нормами цивільного та сімейного права, проаналізовано предмет правового регулювання вказаного інституту. Особливу увагу приділено висвітленню питання комплексного характеру інституту опіки та піклування.

Ключові слова: опіка, опікун, правове регулювання, орган опіки та піклування.

Постановка проблеми. У процесі еволюції правовідносин опіки змінилося розуміння об'єкта опіки та відбулася його трансформація в інститути опіки та піклування. У певний історичний період потреба розгорнутого правового регулювання відносин, пов'язаних з опікою, породила існування цілого інституту опіки й піклування, що містить як загальні положення, так і правила про окремі види опіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день головними нормативними актами, що регулюють питання опіки й піклування, є Конституція України, Цивільний і Сімейний кодекси України, Закон України «Про охорону дитинства», Правила опіки й піклування, міжнародні договори про правову допомогу в частині правового регулювання опіки й піклування. Слід зауважити, що опікунські правовідносини є предметом дослідження відомих науковців, зокрема Н.М. Єршової, О.Й. Пергамент, Г.М. Нечаєвої, Д.В. Боброва, Я.М. Шевченко, З.В. Ромовської Н.А. Д'ячкової, Л.Ю. Міхєєвої, Л.О. Рудалєвої, Н.А. Аблятіпової, М.С. Бойко та інших, наукові розробки яких були використані при підготовці даної статті.

Виклад основного матеріалу. У предмет інституту опіки та піклування входять наступні відносини:

1. Відносини по встановленню опіки та піклування, що виникають з того моменту, як у передбаченому законом порядку для особи, яка потребує соціальної допомоги, вибрана необхідна форма влаштування – опіка або піклування. У цій групі присутні відносини, які передують встановленню опіки або піклування, зокрема ті, що полягають у відборі осіб, що бажають прийняти обов'язки по опіці або піклуванню, і встановленні відповідності цих громадян вимогам, пропонованим законом. На даному етапі правовідносин носять організаційний характер. У них беруть участь органи опіки та піклування, інші органи й організації, а також громадяни. До змісту правовідносин входять обов'язки органа опіки та піклування з підбору в найкоротший термін кандидатури опікуна або піклувальника, а також з перевірки обставин, які можуть перешкодити здійсненню опіки або піклування конкретною особою.

До цієї ж групи входять і відносини з безпосереднього встановлення опіки або піклування, що складаються між органом опіки й піклування й конкретною особою, що виявила бажання стати опікуном або піклувальником (ст. 61; п. 4 ст. 62 ЦК України), та які мають на те підстави, допустимі законом.

2. Відносини зі здійснення опіки та піклування. Дані відносини тривають від факту встановлення опіки або піклування до факту їхнього припинення. Учасниками таких відносин є органи опіки й піклування, опікуни й піклувальники, а в окремих випадках і самі підопічні. Відносини по здійсненню опіки й піклування – центральні в предметі інституту. Саме в їх рамках безпосередньо й здійснюється соціальна допомога [1].

3. Відносини, пов'язані з припиненням опіки та піклування. З метою максимальної охорони інтересів підопічного в інституті опіки й піклування повинні також бути присутніми норми про підстави, порядок і наслідки припинення опіки або піклування.

Оскільки дана форма влаштування є тимчасовою, необхідно визначити ті причини, за яких вона припиниться. Якщо вони пов'язані з діями, бездіяльністю опікуна чи піклувальника, або органа опіки та піклування, то необхідно усунути наслідки такого поводження. Як зазначає Р. Мурзін, норми про відповідальність за шкоду, заподіяну підопічному, повинні міститися в рамках інституту, оскільки тісно пов'язані зі здійсненням опіки, належним виконанням зобов'язаними особами й органами покладених на них обов'язків [2].

Положення закону про припинення опіки або піклування, як і про їх встановлення, мають безпосереднє значення для здійснення й захисту прав підопічної особи. У коло учасників даної групи відносин входять, крім опікунів або піклувальників, органів опіки й піклування, підопічних, також і інші органи, організації й особи, яким законом надане право здійснювати контроль (гл. 19, ст. 246 СК України) за опікою або піклуванням та ініціювати їхнє припинення в необхідних випадках.

Зміст інституту опіки та піклування не може містити в собі абсолютно всі норми, що згадують про опіку. Так, Н.А. Кіреєва стверджує, що опіка та піклування як міжгалузевий інститут – це ще й інститут цивільного процесуального права. Така позиція представляється необґрунтованою. Той факт, що опікуни й піклувальники наділені повноваженнями по захисту інтересів своїх підопічних у цивільному процесі, ще не свідчить на користь включення окремих норм цивільного процесуального законодавства в інститут опіки й піклування. Галузі й інститути законодавства тісно зв'язані один з одним у силу органічної єдності правової системи, однак, їхнє взаємопроникнення не стирає між ними меж.

Порядок участі у відповідних відносинах опікунів і піклувальників передбачають також норми кримінально-процесуального законодавства й законодавства про соціальне забезпечення, однак, від цього інститут опіки й піклування не переходить у сферу інших галузей. Проведений автором аналіз чинного законодавства показав, що наразі із фактом установлення опіки або піклування ті або інші правові наслідки зв'язують більшість законодавчих актів. Багато які з них відносяться до сфери соціального страхування й соціального забезпечення, законодавства про фінанси й кредит, інші є актами житлового, трудового законодавства, законодавства про охорону здоров'я населення, про освіту, науку й культуру. Відносно осіб, що знаходяться під опікою або піклуванням, закріплений цілий

ряд соціальних пільг. Правовий статус опікуна, як законного представника підопічного, відзначений у законодавстві про адміністративні правопорушення, цивільно-процесуальному й кримінально-процесуальному. Проте до змісту інституту опіки й піклування входять далеко не всі з норм, що згадують про опіку, а лише ті з них, які безпосередньо «обслуговують» її здійснення, будучи при цьому безпосередніми носіями правових понять і відповідно, правовідносин.

Історично норми про опіку змінювали своє місце. У радянській літературі спочатку відзначалася штучність розміщення цих норм у сімейному законодавстві, хоча аргументи при цьому приводилися досить спірні. Так, А.Г. Гойхбарг [3] вважав, що опіка віддалилася від родини й турбота про дітей перестала бути тільки сімейною справою. При цьому розміщення правил про опіку в Кодекс законів про акти громадянського стану, шлюбному, сімейному й опікунському праві він пояснював міркуваннями законодавчої техніки. Але згодом приналежність опіки сімейному праву припинила бути предметом спору. Так, О.І. Пергамент [4] відзначала поширення погляду на опіку як на інститут сімейного права. Однак, наприклад, Г.М. Свердлов [5] вважав, що інститут опіки й піклування в цілому розглядається наукою цивільного права (у зв'язку з питанням про дієздатність фізичної особи). У сімейному ж праві питання опіки та піклування розглядаються лише в тій мері, в якій вони стосуються дітей і родини.

Слід зазначити, що в радянській науці 60-х років XX ст. не був вироблений єдиний підхід до визначення місця інституту опіки та піклування. В.А. Рясенцев вважав [6], що законодавство про опіку та піклування як особлива сукупність норм включає сімейно-правовий і цивільно-правовий інститути опіки та піклування. Таким чином, він допускав одночасне існування двох інститутів опіки й піклування, із чим не можна погодитися, оскільки й цивільно-правові, і встановлені сімейним законодавством обов'язки опікунів охоплені загальним завданням, загальним призначенням.

Інститут опіки та піклування поєднує імперативні (обов'язкові для сторін правила, безапеляційно встановлені законом або іншими правовими актами, які не можуть бути змінені угодою сторін) і диспозитивні засади, що дозволяє йому одночасно враховувати інтереси підопічних, опікунів або піклувальників, держави й суспільства в цілому. Конвенцією про права дитини проголошено, що батьки (усиновителі, опікуни, піклувальники) несуть основну відповідальність за виховання й розвиток дитини, найкращі інтереси якої повинні бути предметом основної турботи батьків, або замінюваних ними усиновителів, опікунів, піклувальників. Це положення знайшло закріплення не тільки в сімейному законодавстві, але й в основних законах багатьох держав. Так, у конституціях ряду країн Східної Європи й Балтії (Болгарії, Угорщини, Литовської Республіки, Польської Республіки, Словацької Республіки, Республіки Словенія, Республіки Хорватія, Чеської Республіки, Естонської Республіки) передбачено, що виховання неповнолітніх дітей є правом і обов'язком батьків або опікунів і піклувальників.

В юридичній літературі по зарубіжному праву опіку й піклування прямо називають цивільно-правовим інститутом, що складається з комплексу заходів охорони особистих і майнових прав неповнолітніх. Проте інститут опіки та піклування не скрізь займає місце серед норм цивільного законодавства. Так, у Цивільному кодексі Республіки Казахстан положень про опіку та піклування немає. Закон Республіки Казахстан від 17 грудня 1998 р. «Про шлюб і сім'ю» містить розд. 4 «Опіка та піклування», що включає відповідні положення про охорону інтересів не тільки неповнолітніх, але й повнолітніх підопічних. Таким чином, ця правова система розмежовує предмети цивільного й сімейного законодавства й визначає місце інституту, приводячи його у відповідність із колишньою традицією радянського права [7].

Виходячи з того, що норми, які регулюють опікунські відносини, не діють автономно, а є єдиним комплексом взаємодіючих і взаємопов'язаних правових елементів, кожен з яких зберігає свої основні властивості й має за мету забезпечення безперешкодного здійснення майнових прав певних категорій осіб, інститут опіки є комплексним правовим інститутом. Унаслідок такої комплексності та спрямованості встановлюється єдиний порядок регулювання опікунських правовідносин, досягається цілісність і ефективність правового впливу на їх учасників та інших суб'єктів, що вступають з ними в цивільні правовідносини [8].

Як вже зазначалося, на даний момент інститут опіки та піклування в Україні являє собою єдиний комплекс цивільного, сімейного, і навіть адміністративного (у значно меншому ступені) права, що включає всі види піклування над громадянами, які мають потребу в особливій охороні своїх прав і інтересів, і мають на меті захист їх особистих і майнових прав. Цей правовий інститут нормативно охоплює широке коло питань, зв'язаних як із сімейним, так і цивільним законодавством, що виходить зі змісту статей 55 і 58-60 ЦК України й ст. 243 СК України, що «регулюють відносини, пов'язані з вихованням дітей, які внаслідок смерті, позбавлення батьківських прав, хвороби їх батьків, або з інших причин залишилися без батьківського піклування, а також із захистом особистих немайнових і майнових прав цих дітей. Ці норми мають в основному сімейно-правовий характер [9].

Разом з тим, норми цього інституту регулюють і відносини, спрямовані на доповнення недостатньої або відсутньої цивільної дієздатності неповнолітніх і повнолітніх фізичних осіб. Ці норми передбачають представництво опікунів і піклувальників, захист майнових прав неповнолітніх і повнолітніх громадян, і тому є цивільно-правовими. Цивільно-правовий характер носять і норми, що регулюють відносини, що виникають у зв'язку з опікою майна (ст. 44 ЦК України) фізичних осіб, визнаних судом безвісно зниклими, або місцезнаходження яких невідоме, а також опіки майна підопічних осіб, що проживають не за місцем проживання (ст. 74 ЦК України). Неможливо не погодитися з професором Ю.С. Червоним, що в цьому випадку цивільно-правовими необхідно визнавати й ті норми, що регулюють відносини, пов'язані із установленням піклування над особами, чия цивільна дієздатність обмежена й опіки над особами, визнаними судом недієздатними. Як не можна заперечувати й факт того, що інститут опіки та піклування охоплює й адміністративно-правові норми, що регулюють відносини між органами опіки та піклування – з одного боку й опікунами й піклувальниками – з іншого.

Сучасні вчені-цивілісти, розглядаючи положення цивільного законодавства про опіку та піклування, або категорично стверджують, що інститут опіки та піклування цілком належить цивільному праву, або приєднуються до поширеної думки про те, що це інститут комплексний. У думках сучасних правознавців з питання про місце системи норм про опіку та піклування єдність не виявляється. Наприклад, Т.О. Урумова вважає неправильним визначення в законі понять «опіка» і «піклування» як уніфікованих стосовно до відносин за участю малолітніх і неповнолітніх осіб і до відносин, учасниками яких є недієздатні й обмежено дієздатні особи. І.М. Кузнєцова називає опіку правовим інститутом, О.М. Нечаєва, відзначаючи розосередження норм про опіку та піклування в цивільному й сімейному зако-

нодавстві й не знаходячи в цьому ніякого протиріччя, вказує, що в більшості законодавчих кодексів країн Цивільний кодекс розглядає опіку та піклування як цивільно-правовий інститут, а для Сімейного Кодексу – це насамперед форма влаштування дітей, що залишилися без батьківської турботи.

Говорячи про міжнародний аспект щодо інституцій опіки та піклування, варто відзначити, що положення публічно-правового характеру знаходять висвітлення насамперед у цивільному й цивільно-процесуальному законодавстві, причому в багатьох країнах саме вони взяті за основу вирішення всіх проблем правового характеру. Сімейне законодавство в ряді країн також присутнє в нормативних актах, але цивільно-правового характеру. В юридичній літературі із права зарубіжних країн опіку та піклування прямо називають цивільно-правовим інститутом, що складається з комплексу заходів охорони особистих і майнових прав неповнолітніх. У деяких економічно розвинених й соціально обладнаних країнах, наприклад Японії, інститут опіки перебуває в четвертому розділі Цивільного кодексу, присвяченому регулюванню сімейних відносин. А що стосується піклування, то в цій країні не існує навіть такого поняття, як піклування. Розглядаючи питання про ймовірну законотворчу або законодавчу «ущербність» такого підходу, у певному розумінні можемо відповісти ствердно. Оскільки з національного й зарубіжного досвіду відомо, що ймовірність правильно ухваленого рішення правових проблем, припустимо, «колізійного порядку» тим вище, ніж більший важіль правового регулювання, створюваний саме розмежувальною більшістю інститутів права, і більшою кількістю «недубльованих» правових документів, що містяться в основних нормативних актах, що відображають стан різних галузей права.

Висновки. До особливостей виникнення, становлення й розвитку інституту опіки й піклування необхідно віднести законодавчо комплексний характер, природно висхідний до різних галузей права, що право регулюючим чином впливає на українську законодавчу систему правовідносин, пов'язаних безпосередньо з опікою та піклуванням. У процесі визначення правової природи опіки здійснено висновок, що в об'єктивному розумінні опіка, як правове явище, є певною системою норм різних галузей законодавства (цивільного, сімейного та ін.), спрямованих на забезпечення ефективного регулювання відносин, що виникають при здійсненні особистих та майнових прав малолітніх, недієздатних осіб та осіб, які через тривалу відсутність у місці свого проживання не можуть самостійно здійснювати свої права та виконувати обов'язки.

Питання про правову природу інституту опіки та піклування періодично піддається двозначному тлумаченню в науці цивільного й сімейного права. У цей час норми, що регулюють відносини, пов'язані з інститутом опіки та піклування, знаходяться в актах, що належать галузям цивільного, сімейного, а також адміністративного права, що й обумовило його комплексну універсалізацію.

Інститут опіки та піклування не може існувати поза приватним правом, оскільки призначений для забезпечення захисту й здійснення суб'єктивних прав підопічних осіб, за допомогою застосування відомих способів – відшкодування збитків, відновлення положення, що існувало до порушення права, компенсації моральної шкоди й інших, спрямованих на відновлення порушеного права й таких, що відрізняються більшою ефективністю в порівнянні зі способами, використовуваними публічним правом.

Література:

1. Михеева Л.Ю. Опека и попечительство: Теория и практика / Под ред. д. ю. н., профессора Р.П. Мананковой. –М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 101-103.
2. Мурзин Р.Л. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей: семейно-правовой аспект. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. М, 2006.
3. Гойхбарг А.Г. Сравнительное семейное право. М., 1925. – 231 с.
4. Пергамент А.И. Опека и попечительство. М., 1966. 160 с.
5. Свердлов Г.М. Охрана интересов детей в советском семейном и гражданском праве. М., 1955. – 159 с.
6. Рясенцев В.А. Представительство в советском гражданском праве: Дис. докт. юрид. наук. М., 1948. – 343 с.
7. Урумова Т.О. Эволюция правового статуса органов опеки и попечительства // Семейное и жилищное право. ИГ «Юрист». 2007. № 4. – С. 32-36.
8. Д'ячкова Н.А. Опіка як спосіб охорони майнових прав фізичних осіб / автореф. На здобут наук. ступ. уч. степ. канд. юрид. наук. 183 арк. К. – 2006.
9. Сімейне право України // за ред. Червоного Ю.С. К., вид. Істина, 2004. – С. 370.

Мамай И. В. Относительно соотношения правового регулирования отношений опеки и попечительства нормами гражданского и семейного права

Аннотация. В статье исследована актуальная проблема соотношения правового регулирования отношений опеки и попечительства нормами гражданского и семейного права, проведен анализ предмета правового регулирования. Особое внимание уделено освещению вопроса комплексного характера института опеки и попечительства.

Ключевые слова: опека, опекун, правовое регулирование, орган опеки и попечительства.

Mamai I. The relative proportions of legal regulation of custody and guardianship rules of civil and family law

Summary. The paper studies the problem of correlation between the actual legal regulation of custody and guardianship rules of civil and family law, the analysis of the subject of legal regulation. Particular attention is given to the complex nature of coverage of the issue of the Institute of custody and guardianship.

Key words: guardianship, guardian, legal regulation, guardianship authority.

УДК 342.951:343.148

Тополя Р. В.,
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

Анотація. В статті на основі діючого законодавства та думок на цю проблематику вчених визначено принципи адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. Підкреслено значення принципів адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, як підґрунтя адміністративно-правового механізму, в якому вони виступають центральним, проте теоретичним елементом, у формуванні та розвитку ефективної системи суспільних відносин, яка складається в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання; дослідження транспортних засобів, принципи загальні та спеціальні, публічна адміністрація.

Актуальність дослідження. На даному етапі розвитку нашої держави автомобільний парк країни постійно зростає і складає понад 15 млн. одиниць [1, с. 1], автомобілі постійно рухаються по наших дорогах і є вагомою частиною нашого життя. Це підтверджується у працях В. С. Сезонова, що досліджував дещо суміжну з нами проблематику щодо удосконалення методики комплексного експертно-криміналістичного дослідження автотранспортних засобів і документів, які їх супроводжують, а також законодавчих норм, що регламентують процедуру цього виду досліджень. Сьогодні це є необхідним заходом профілактики, попередження та розслідування злочинів, пов'язаних з кримінальним автобізнесом [2, с. 1], а також і адміністративних правопорушень. Саме ці елементи вимагають негайного удосконалення і розвитку принципів адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів з метою забезпечення прав і законних інтересів власників транспортних засобів та інших учасників дорожнього руху.

Аналіз останніх досліджень. Проблему адміністративно-правового регулювання досліджень транспортних засобів та принципів даної проблематики аналізували в своїх працях вчені у галузі адміністративного права, кримінального процесу та криміналістики. Теоретичним підґрунтям обраної тематики стали праці вітчизняних та іноземних вчених і практиків-експертів В. Б. Аверянова, В. П. Бахіна, Р. С. Бєлкіна, А. І. Вінберга, Г. Л. Грановського, В. К. Гіжевського, В. Г. Гончаренка, В. Г. Грузкової, В. І. Грязіна, І. В. Гори, Ф. М. Джавадова, О. В. Жгенті, А. В. Іщенка, Т. О. Коломоєць, В. О. Коновалової, В. Б. Кисельова, Н. І. Клименко, В. К. Лисиченка, Н. П. Майліс, Н. Т. Малаховської, Г. В. Прохорова-Лукіна, О. О. Олійника, О. Р. Росінської, О. І. Рощіна, М. В. Салтевського, І. М. Сорокотягіна, Д. О. Сорокотягіної, О. М. Фількової, В. Ю. Шепітька, М. Г.Щербаковського та багатьох інших, які присвятили свої праці питанням правового регулювання, адміністративно-правого регулювання досліджень транспортних засобів. Однак в сучасній науковій літературі системне та комплексне дослідження принципів адміністративно-правового регулювання досліджень транспортних засобів відсутнє.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі діючого законодавства та думок на цю проблематику вчених визначити принципи адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів.

В словнику іншомовних слів (Р. В. Чаговець, Г. В. Самсонов, А. М. Шлепаков, В. Ф. Пересипкін) принцип визначається двома способами: 1) первоначало – те, що лежить в основі певної теорії науки; 2) внутрішнє переконання людини; основне правило поведінки.

Виклад основного матеріалу. У найбільш загальному вигляді вчені-правознавці під принципами права розуміють керівні засади (ідеї), які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин. Значення принципів права полягає у тому, що вони в стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, «обличчям» [3, с. 128].

Спрямовуючи свої погляди до розуміння принципів адміністративного права, на наш погляд, Ю. П. Битяк доречно зазначає, що це вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права [4, с. 29].

У ході розгляду проблематики даної статті хотілося б зазначити, що принципи адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів доцільно класифікувати на загальні та спеціальні. Основні (загальні) принципи, ті, які є єдиними для усіх адміністративно-правових відносин, спеціальні притаманні лише для сфери дії адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів.

Принципи – це фундамент, основа, що в концентрованому вигляді виражає об'єктивну істину, яку необхідно утвердити в сучасній сфері адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів та за допомогою них оптимізувати діяльність всіх органів публічної адміністрації, визначати їх спрямованість і необхідність діяти, а також виокремити найсуттєвіші риси, які сприятимуть пошуку оптимальних шляхів в цьому спектрі суспільних відносин.

Стосовно значення принципів адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів слід зробити акцент на тому, що вони є підґрунтям адміністративно-правового механізму, виступають активним центральним, проте теоретичним елементом у формуванні та розвитку ефективної системи суспільних відносин, яка складається в цій сфері.

Під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [5, с. 63].

На погляд В. В. Галунька, С. В. Діденка, О. М. Єщук загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До цих принципів можна віднести: принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип верховенства права; принцип законності; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму правотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою та Людиною [5, с. 64-65].

Згідно з ст. 3 Закону України «Про судову експертизу» судово-експертна діяльність здійснюється на принципах законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження [6, с. 8; 7, с. 46; 8].

Визначені законодавцем в цьому нормативно-правовому акті принципи і будуть спеціальними щодо адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів.

Основні принципи адміністративного права є міцним фундаментом, на якому розвиваються спеціальні принципи.

Стосовно нашого дослідження, то основним завданням працівників Експертної служби МВС України при дослідженні транспортних засобів та реєстраційних документів є виявлення, запобігання і припинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконними заволодіннями транспортних засобів, знищенням, підробкою, заміною ідентифікаційних номерів вузлів та агрегатів або заміною без дозволу відповідних органів номерної панелі з ідентифікаційним номером транспортних засобів та частковим чи повним підробленням бланка документа та його змісту шляхом застосування спеціальних знань. При цьому працівники Експертної служби МВС України зобов'язані вести щоденний облік досліджених транспортних засобів, дані про які заносяться до спеціального журналу, який ведеться в електронному вигляді та щомісяця роздруковується [6].

Тактика огляду криється в послідовних стадіях: оглядовій, статичній та динамічній [7]. Принципи застосовуються не тільки на певних стадіях огляду, але і під час усього процесу дослідження, пронизують його.

Висновки. Усе викладене дає можливість сформулювати наступні узагальнення:

– принципи – це фундамент, основа, що в концентрованому вигляді виражає об'єктивну істину, яку необхідно утвердити в сучасній сфері адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, та за допомогою них оптимізувати діяльність всіх органів публічної адміністрації, визначати їх спрямованість і необхідність діяти, а також виокремити найсуттєвіші риси, які сприятимуть пошуку оптимальних шляхів в цьому спектрі суспільних відносин;

– основні принципи адміністративного права є міцним фундаментом, на якому розвиваються спеціальні принципи;

– визначені законодавцем в Законі України «Про судову експертизу» принципи (законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження) і будуть спеціальними щодо адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів;

– принципи застосовуються не тільки на певних стадіях огляду, але і під час усього процесу дослідження пронизують його;

– стосовно значення принципів адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів слід акцентувати, що вони є підґрунтям адміністративно-правового механізму, виступають активним центральним, проте теоретичним елементом у формуванні та розвитку ефективної системи суспільних відносин, яка складається в цій сфері.

Література:

1. Бриндіков Ю. Л. Розвиток професійної готовності водіїв автотранспорту до дій в екстремальних ситуаціях: автореф. дис. канд. психол. наук: 19.00.09 / Ю. Л. Бриндіков. – Хмельницький, 2009. – 20 с.
2. Сезонов . В. С. Автотранспортний засіб як об'єкт криміналістичного дослідження. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/12176/%C2.
3. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Укладачі Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. – Т. 5 : П - С., 2003 – 736 с.
4. Адміністративне право України: [підручник] / Битяк Ю. П., Гаращук В. Т., Дяченко О. В. та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
5. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ХМТ, 2011. – 320 с.
6. Експертизи у судовій практиці: науково-практичний посібник для суддів, прокурорів, слідчих, адвокатів / За загальною редакцією В. Г. Гончаренка – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 387 с.
7. Судово-експертна діяльність. Довідник для суддів. / Заєць А. П., Горбунова Л. М., Пушенко О. Г., Головченко Л. М. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 908 с.
8. Закон України від 25 лютого 1994 № 4038-XII «Про судову експертизу» станом на 1 серпня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України – 1994. – № 28. – Ст. 232.
9. Інструкція про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України: затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України 31.05.2013 № 537. – К. : МВС України, 2013. – 6 с.
10. Шевцов С. О. Расследование обстоятельств дорожно-транспортных происшествий: методические рекомендации / К. В. Дубонос, С. О. Шевцов. – Харьков, «Факт», 2002. – 170 с.

Тополя Р. В. Принципы административно-правового регулирования экспертно-криминалистических исследований транспортных средств

Аннотация. В статье на основе действующего законодательства и мнений на эту проблематику ученых определены принципы административно-правового регулирования экспертно-криминалистических исследований транспортных средств. Подчеркнуто значение принципов административно-правового регулирования экспертно-криминалистических исследований транспортных средств, как основы административно-правового механизма, в котором они выступают центральным, однако теоретическим элементом, в формировании и развитии эффективной системы общественных отношений, которая складывается в этой сфере.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, исследования транспортных средств, принципы общие и специальные, публичная администрация.

Topolya R. The object of administrative and legal regulation of forensic investigations vehicles

Summary. In the article It is proved that the object of the administrative and legal regulation of investigations vehicles is the right drivers and other road users to conduct a legitimate, independent, objective and complete of judicial examination vehicles and registration documents their accompanying. Experts that accompany a comprehensive study of vehicles and documents shall be referred to the study on the basis of special knowledge. There is also a component of the object of administrative and legal regulation of investigations vehicles include organizational and legal activities of the public administration to ensure that the activities of experts and expert institutions.

Key words: administrative and legal regulation, research vehicles, expert, object, public administration.

УДК 34.028:342.56

Хуторянська Т. В.,
здобувач
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДИТИНИ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто міжнародні стандарти забезпечення прав і законних інтересів дитини та їх імплементація в законодавство України. Також розроблено ґрунтовні висновки та пропозиції щодо досліджуваної тематики.

Ключові слова: міжнародні стандарти, забезпечення прав дитини, законі інтереси дитини, законодавство України.

Постановка проблеми. Серед базових демократичних цінностей чільне місце посідає захист прав, свобод та законних інтересів дитини. Кожна держава-учасниця ООН взяла на себе зобов'язання перед світовою спільнотою, запроваджуючи ефективні правові та економічні механізми їхньої реалізації. За таких умов національні публічні адміністрації в особі державних органів та органів місцевого самоврядування забезпечують дотримання міжнародних стандартів на державному та регіональному рівнях, підкоряються принципам верховенства права та законності у своїй повсякденній діяльності.

На сьогодні вироблено низку міжнародних нормативно-правових актів щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів дитини. Першим із документів у зазначеній сфері стала Женевська декларація прав дитини, ухвалена Генеральною Асамблеєю Ліги Націй у 1924 р. [1], у якій наголошувалося на необхідності забезпечення фізичного та психологічного благополуччя неповнолітніх осіб, не зважаючи на місце проживання, расу, мову, релігію тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. У доповіді Ради з прав людини Міжнародної моделі ООН «Заохочення та захист прав дітей» у 2012 р. наголошено, що аналізований нормативно-правовий акт не був ідеальним документом із точки зору юридичної техніки, зокрема, не визначено поняття дитини, принципи, з яких складається декларація, визначено не права дитини, а обов'язки держави. Водночас значення Женевської декларації прав дитини є суттєвим, оскільки саме вона започаткувала закріплення прав дітей у міжнародно-правових актах, на її принципах будуються чинні документи у сфері правової охорони дитинства [2].

Після ухвалення Загальної декларації прав людини 1948 р. [3] та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. [4], де в ст. 24 вказано, що кожна дитина без будь-якої дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, національного чи соціального походження, майнового стану або народження має право на такі заходи захисту, які є необхідними в її становищі, з боку її сім'ї, суспільства й держави, міжнародна правова охорона дитинства набуває конкретних обрисів у системі загальнолюдських прав і свобод.

Визнані у світі положення щодо прав і свобод людини та громадянина стали підґрунтям для прийняття Конституції України [5], де окремі розділи присвячені цьому питанню, зокрема, які стосуються прав і свобод дитини (ст. ст. 24, 51, 52 Конституції України).

Аспекти правового захисту всіх членів сім'ї з боку держави регламентовано в ст. 10 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятого 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН. Так, сім'ям, які є базовим осередком суспільства, повинні створюватися найкращі умови існування, надаватися правова охорона, фінансова та матеріальна допомога, особливо поки на її відповідальності лежить піклування, навчання та виховання малолітніх дітей [6].

Розширений перелік об'єктів правоохорони визначено в Декларації прав дитини, ухваленої Резолюцією № 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 р. [7].

У низці міжнародно-правових актів, які реалізовані в положеннях, наприклад, ст. 20 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», ст. 20 «Про соціальні послуги», ст. 40 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», акцентовано на відповідальності державних службовців за неналежне виконання своїх функціональних обов'язків у зазначеній сфері. Однак на сьогодні в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення [8] адміністративна відповідальність за вказані правопорушення є розпорошеною, не охоплює всі протиправні діяння службових осіб.

Отже, пропонуємо Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнити ст. 185-13 «Порушення порядку і строків здійснення соціальної роботи, надання соціальних послуг» такого змісту:

«Порушення службовими особами порядку або строків надання соціальних послуг, здійснення соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Згідно з Декларацією прав дитини значна увага також має приділятися дітям з особливими фізичними, психологічними чи освітніми потребами, яким органи публічної влади мають забезпечити спеціальні режими державної допомоги, освіти та турботи, достатні умови життєдіяльності. Лише за допомогою належного контролю у сфері інклюзивної освіти можливо реалізувати державну політику щодо дітей-інвалідів. Вона виражається у встановлені організаційно-правових форм і методів діяльності спеціалізованих навчально-виховних закладів, а також юридичної відповідальності за порушення в зазначеній галузі.

Крім того, у Декларації прав дитини зобов'язано національні публічні адміністрації здійснювати належний контроль щодо праці дітей: не приймати неповнолітніх на роботу до досягнення належного вікового мінімуму; не дозволяти роботу чи заняття, які можуть бути шкідливі та небезпечні для здоров'я та життя дитини, а також якщо вони створюють перепони її фізичному, розумовому та морально-етичному розвитку.

На сьогодні в Кодексі законів про працю України [9] імплементовані всі ці положення в тій чи іншій мірі, зокрема, не

допускається прийняття на роботу осіб молодше шістнадцяти років, але за згодою одного з батьків або особи, що їх замінює, можуть, як виняток, прийматись на роботу особи, які досягли п'ятнадцяти років (ст. 188).

Неповнолітній вік особи згідно зі ст. 190 Кодексу законів про працю України є підставою для надання особливого режиму праці. Так, забороняється застосування праці осіб молодше вісімнадцяти років на важких роботах і на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах; підіймати та переміщувати речі, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми.

Отже, перелік основних прав, свобод та законних інтересів дітей, їхній захист органами публічної влади, передбачених Загальною декларацією прав людини 1948 р., Міжнародним пактом про громадянські і політичні права,1966 р., Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Женевською декларацією прав дитини 1924 р., Декларацією прав дитини 1959 р., знайшли своє закріплення в низці чинних вітчизняних нормативно-правових актів.

Одним із небагатьох міжнародно-правих актів, який цілком присвячений врегулюванню питань захисту прав, свобод і законних інтересів усиновлених дітей, є Декларація про соціальні і правові принципи, що стосуються захисту та благополуччя дітей, особливо під час передачі дітей на виховання та їх усиновленні на національному та міжнародному рівнях, ухвалена Резолюцією № 41/85 Генеральної Асамблеї ООН від 3 грудня 1986 р. [10].

Державам-учасницям ООН запропоновано першочергово враховувати засади забезпечення благополуччя сім'ї під час вироблення національної соціальної політики. З одного боку, акцентовано, що турбота за дитиною лежить на батьках, а з іншого – якщо останні не проявляють піклування або воно є неналежним, то слід розглянути питання про залучення родичів, про передачу дитини на виховання в іншу сім'ю або про усиновлення, а в разі необхідності про поміщення дитини до спеціальної державної установи.

У ст. 6 цієї декларації висунута вимога до посадових осіб компетентних державних органів, уповноважених здійснювати контроль за процедурою усиновлення, на рахунок того, що права дитини є найвищою цінністю та лише їх необхідно враховувати під час передачі дитини в іншу сім'ю. Крім того, зазначені фахівці повинні мати відповідну освіту та професійні уміння й навички, а також нести юридичну відповідальність за неналежне забезпечення благополуччя в прийомних сім'ях.

В Україні загальні питання порядку та процедури всиновлення визначені в гл. 18 Сімейного кодексу України [11] «Усиновлення», під яким розуміється прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи на правах дочки або сина, що здійснене на підставі рішення суду. Усиновлювачем дитини може бути дієздатна особа віком не молодша 21 року, за винятком, коли усиновлювач є родичем дитини.

Законодавством чітко визначено коло суб'єктів, яким забороняється набувати такого права: молодші за дитину на 15 років; обмежені в дієздатності або недієздатні; позбавлені батьківських прав, якщо ці права не були поновлені; були усиновлювачами іншої дитини, але усиновлення було скасовано або визнано недійсним із їхньої вини; перебувають на обліку або на лікуванні в психоневрологічному чи наркологічному диспансері; зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами; не мають постійного місця проживання та постійного заробітку (доходу) тощо.

Зауважимо, що чинне положення про вік усиновлювача та мінімальну різницю у віці не узгоджуються з нормами міжнародного права, зокрема, у ст. 9 Європейської конвенції про усиновлення дітей (переглянутій) від 27 листопада 2008 р. [12] закріплено мінімальний вік – не менший за 18 років і не більший за 30 років. Між усиновлювачем і дитиною повинна бути відповідна різниця у віці, принаймні 16 років. На нашу думку, доцільно ст. 211 «Особи, які можуть бути усиновлювачами» Сімейного кодексу України викласти в такій редакції:

1. Усиновлювачем дитини може бути дієздатна особа віком не молодша вісімнадцяти років і не старша 30 років, за винятком, коли усиновлювач є родичем дитини або в особливих випадках.

2. Усиновлювачем може бути особа, що старша за дитину, яку вона бажає усиновити, не менш як на шістнадцять років.

Окреслені правові засоби, що використовуються в міжнародній практиці, направлені на недопущення та відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх, запобігання ускладнення їхнього фізичного та психологічного нормального розвитку. В окремих особливо складних умовах (військових конфліктів, техногенних катастроф тощо) світовою спільнотою вироблено загальнообов'язкові вимоги, насамперед щодо захисту життя дітей.

Декларацією про захист жінок і дітей при надзвичайних обставинах і під час збройних конфліктів, проголошеної резолюцією № 3318 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1974 р. [13], визначено, що напади на цивільне населення, його бомбардування, застосування хімічної чи бактеріологічної зброї завдає значних страждань, особливо жінкам і дітям, які складають найуразливішу частину населення. Крім того, такі дії забороняються та підлягають засудженню.

На сьогодні питання захисту прав дітей під час воєнного конфлікту набуло значної актуальності та потребує нагального вирішення, зокрема, шляхом усунення правових прогалин та узгодження з міжнародними стандартами в зазначеній сфері. Згідно з Воєнною доктриною України, затвердженої Указом Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004 [14], воєнний конфлікт – це спосіб вирішення суперечностей між державами із застосуванням воєнної сили або в разі збройного зіткнення всередині держави.

З аналізу визначень, закріплених у ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» [15], випливає, що положення ст. 30 цього закону не поширюються на дітей-громадян України. Мова йде виключно про тимчасовий та додатковий захист дітей, які є іноземцями або особами без громадянства. Отже, вітчизняний законодавець не прогнозував, що в майбутньому такий особливий захист буде застосований у межах держави до наших громадян.

На підставі викладеного з метою правового врегулювання захисту прав дітей у зоні воєнного конфлікту необхідно до ч. ч. 3, 7, 8 Закону України «Про охорону дитинства» внести доповнення щодо категорій осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту з боку держави – «діти, які є громадянами України».

У п. 3 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [16] вказано, що громадянин пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти-інваліди та інші особи, які перебувають у складних життєвих обставинах та зареєстровані внутрішньо переміщеними особами, мають право на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України за місцем реєстрації фактичного місця проживання такої внутрішньо переміщеної особи. Отже, перебування дитини на території воєнного зіткнення, а також подальше тимчасове переміщення за її межі не визнається складними життєвими обставинами.

На підставі зазначеного пропонуємо внести зміни до п. 3 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», включивши до переліку осіб «сім'ї з дітьми, які перебувають у зоні воєнного конфлікту».

Судова інстанція є важливою складовою системи правових засобів захисту прав і законних інтересів дітей. На рахунок цього в Мінімальних стандартних правилах ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх від 29 листопада 1985 р. [17], вказується, що національні публічні адміністрації повинні створювати умови, які дозволять забезпечити змістовне життя дитини в суспільстві, сприяти процесу розвитку особистості, здобуття освіти, у максимальній мірі запобігти виникнення девіантних нахилів та антигромадської поведінки.

На сьогодні узагальнюючим нормативно-правовим актом щодо захисту прав і законних інтересів дитини, який вироблено міжнародною спільнотою, є Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. [18]. У рамках цієї конвенції держави-учасниці ООН зобов'язалися також забезпечити неповнолітній особі такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки батьків чи інших осіб, які відповідають за дитину згідно із законом, та із цією метою вживати всі відповідні законодавчі й адміністративні заходи.

Особлива увага зосереджена на обов'язку національних публічних адміністрацій вживати комплексу заходів щодо забезпечення визнання принципу однакової відповідальності обох батьків за виховання та розвиток дитини. Отже, найкращі інтереси дитини є предметом основного піклування держави.

Крім того, вживаються необхідні законодавчі, адміністративні, соціальні заходи з метою захисту дитини від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування, жорстокого поводження, експлуатації з боку батьків чи іншої особи, яка відповідно до закону турбується про дитину.

Такі заходи захисту включають ефективні процедури для розроблення соціальних програм із метою надання необхідної підтримки дитині й особам, які турбуються про неї, а також здійснення інших форм запобігання, виявлення, повідомлення, передачі на розгляд, розслідування, лікування та інших заходів у зв'язку з випадками жорстокого поводження з дитиною, зазначеними вище, та в разі необхідності для порушення початку судового розгляду.

Висновки. Проведений аналіз міжнародних стандартів забезпечення прав та законних інтересів дитини, а також їхня імплементація в національне законодавство України засвідчує, що положення вітчизняного законодавства в цілому відповідає демократичним вимогам у зазначеній сфері. Водночас із метою врегулювання окремих правових прогалин слід внести запропоновані вище зміни, зокрема, до Сімейного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про соціальні послуги», «Про охорону дитинства», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

Література:

1. Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей : сборник универсальных и региональных международных документов / сост. Л.В. Корбут, В.В. Поленина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – 291 с.
2. Доповідь Ради з прав людини Міжнародної моделі ООН «Заохочення та захист прав дітей», 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sartraccc.ru/print.php?print_file=Pub_inter/unkindporno3.htm#bookmark.
3. Загальна декларація прав людини, 1948 р. // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 232.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/995_043.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. –1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/995_042.
7. Декларація прав дитини 1959 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_384.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
9. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50.
10. Декларація про соціальні і правові принципи, що стосуються захисту і благополуччя дітей, особливо при передачі дітей на виховання і їх усиновленні на національному і міжнародному рівнях, 1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_131.
11. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135.
12. Європейська конвенція про усиновлення дітей (переглянута) 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 69. – Ст. 2645.
13. Декларація про захист жінок і дітей при надзвичайних обставинах та під час збройних конфліктів 1974 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_317.
14. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України від 15.06.2004 р. № 648/2004 // Президентський вісник. – 2004. – № 14.
15. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.
16. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
17. Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_211.
18. Конвенція про права дитини 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021.

Хуторянская Т. В. Международные стандарты обеспечения прав и законных интересов ребенка и их имплементация в законодательство Украины

Аннотация. В статье рассмотрены международные стандарты обеспечения прав и законных интересов ребенка и их имплементация в законодательство Украины. Также разработаны обстоятельные выводы и предложения относительно исследованной тематики.

Ключевые слова: международные стандарты, обеспечения прав ребенка, законные интересы ребенка, законодательство Украины.

Hutoryanska T. International standards of human rights and legal interests of the child and their implementation in the legislation of Ukraine

Summary. In this scientific article reviewed current issues concerning international standards of human rights and legal interests of the child and their implementation in the legislation of Ukraine. Also prepare a detailed conclusions and suggestions about this topic the studied.

Key words: international standards, children's rights, legal interests of the child, legislation of Ukraine.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Бліхар В. С.
РЕЛІГІЙНО-ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ І ПРАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ: СОЦІАЛЬНЕ ВЧЕННЯ ЦЕРКВИ **4**

Ситар І. М.
МОРАЛЬНІСТЬ У РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ НАУКИ (АКУЛЬТУРАЦІЙНИЙ АНАЛІЗ) **7**

Гринь О. Д.
ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ **11**

Калєніченко Л. І.
ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ КАТЕГОРІЇ «СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ» У СИСТЕМІ СУСПІЛЬНИХ НАУК **14**

Слинько Д. В.
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА УСТАНОВЧОГО ПРОЦЕСУ **18**

Тополевський Р. Б.
ПРАВОВА ФУТУРОЛОГІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ **21**

Лівак П. Є., Степанов І. О.
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ЗАКЛАДІВ ТА ОРГАНІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ СТРАТЕГІЧНИХ І КОНЦЕПТУАЛЬНИХ РЕФОРМ **23**

Добробог Л. М.
ПІДГАЛУЗЬ ПРАВА І КОМПЛЕКСНА ГАЛУЗЬ ПРАВА ЯК ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ ПРАВА: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ **27**

Скоморовський В. Б.
СУБ'ЄКТИВНИЙ ФАКТОР У ПРОЦЕСАХ СТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ СРСР **30**

Орлов С. Ф.
ВПЛИВ НЕОБХІДНОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ СВІТОГЛЯДУ ЮРИСТА **34**

Торончук І. Ж.
ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ НА БУКОВИНІ У 1918–1925 РР. **37**

Донченко О. І.
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ЯК ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА **40**

Фурдик Т. М.
ПРАВОВА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДІАСПОРАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ **43**

Гайтан В. В.
МОДЕРНІЗАЦІЯ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ ЯК СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ФАКТОР **46**

Серебро М. В.
СУТНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ АКСІОЛОГІЧНОГО ПІДХОДУ В ДЕРЖАВОЗНАВСТВІ **50**

Martjanov S. S.
SHADOW LAW AS A SYNTHESIS OF THE SHADOW OF THE STATE AND QUASI-CIVIL SOCIETY **53**

Кузь М. М.
ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ІНТЕНЦІОНАЛЬНОСТІ ПРАВОВОГО БУТТЯ **56**

Романов Я. В.
СТАДІЇ ПІДЗАКОННОГО НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ **59**

Федосєєва С. В.
ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ **62**

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Приходько Х. В.
ПРАВА ДИТИНИ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (СОЦІЕТАРНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД) **66**

Хальота А. І.
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСОБИСТИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА **70**

Попович М. М.
ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ **74**

Придачук О. А.
ПРЕДСТАВНИЦЬКЕ НАРОДОВЛАДДЯ В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ **79**

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Водько Н. П.
НОВЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ УКРАИНЫ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ **84**

Клюєв О. М.
ДО ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ **87**

Миронюк Р. В.
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТАНДАРТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ **89**

Басов А. В.
ПОНЯТТЯ «НАДЗВИЧАЙНА СИТУАЦІЯ»: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА НАУКОВІ ПІДХОДИ ВИЗНАЧЕННЯ **93**

Кравець В. Р.
ЮРИДИЧНИЙ ІНТЕРЕС В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ВИДИ **97**

Супроновський А. І.
ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ **102**

Голоядова Т. О.
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ США, ФРАНЦІЇ, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, НІМЕЧЧИНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ **105**

Прокопенко О. Ю.
ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ **108**

Сербин Р. А.
ПРИРОДА ПРИНЦИПІВ БЛАГОДІЙНИЦТВА В УКРАЇНІ **112**

Лошицький М .В.
ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ) **117**

Басова Ю. Ю.
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ
ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА» **121**

Білик В. М., Калатур М. В.
АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ **124**

Вихров В. В.
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ
В ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЕ УКРАИНЫ И ИХ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ **127**

Дрозд О. Ю.
ВИДИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ **131**

Каткова А. Г.
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ **134**

Марченко О. В.
ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ПРОЦЕДУР ОРГАНІЗАЦІЇ
НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ **137**

Пасічник А. В.
ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ **141**

Патерило І. В.
НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
В СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ **144**

Подорожній Є. Ю.
СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ **148**

Сарана С. В.
ЩОДО ПИТАННЯ ГАРАНТІЙ У ЗАГАЛЬНОМУ
ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРОЦЕДУРНОМУ ПОДАТКОВОМУ РЕЖИМІ **151**

Перощук З. І.
ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТІВ ТА ЇХ СКЛАДОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ
В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ **154**

Шевчук О. М.
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИКІВ **158**

Могил С. К.
ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ:
СУТНІСТЬ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ВИМОГИ **162**

Логінова Н. М.
ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДДІ: ПРАВОВІ ТА МОРАЛЬНІ АСПЕКТИ **166**

Мізіна І. В.
ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПЕНІ ТА ШТРАФУ
В ПОДАТКОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ **168**

Чумак О. О.
ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ЯК НЕГАТИВНИЙ ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ **171**

Адабаш О. В.
СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ (ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ) **174**

Коцюруба О. О.
НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ПУБЛІЧНИХ ФОНДІВ **178**

Сандул Я. М.
СТАНОВЛЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **183**

Мандзюк О. А.
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АНАЛІТИЧНОГО ПРОСТОРУ **187**

Боднар С. В.
ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ ОСКАРЖЕНЬ, РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ, НЕ НАДІЛЕНИХ ВЛАДНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ **191**

Кобелька Д. М.
ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ **195**

Мамай І. В.
ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НОРМАМИ ЦИВІЛЬНОГО ТА СІМЕЙНОГО ПРАВА **198**

Тополя Р. В.
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ **201**

Хуторянська Т. В.
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДИТИНИ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ **203**

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Науковий збірник

Виходить шість разів на рік

№ 11 том 1, 2014

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Скрипченко О.О.

Комп'ютерна верстка Кузнєцова Н.С.

Підписано до друку 10.02.2015 р. Формат 60х84/8. Обл.-вид. арк. 31,03, ум.-друк. арк. 24,41.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 1002-15.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua