

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК
МІЖНАРОДНОГО
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 6-3 том 1

Одеса
2013

УДК 340 (082)
ББК 67Я43
Н-34

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

Друкується за рішенням Вченої ради Міжнародного гуманітарного університету
протокол № 1 від 30 серпня 2013 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 техн. 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 – член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки України **В. Д. Берназ**

Заступник головного редактора серії – канд. юрид. наук, доц. **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. К. Дуюнов**, д-р юрид. наук, проф. (Росія); **В. М. Дрьомін**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Т. С. Ківалова**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **Т. С. Кізлова**, д-р юрид. наук, доц., Заслужений юрист України; **С. І. Клім**, канд. юрид. наук; **Н. А. Лопашенко**, д-р юрид. наук, проф. (Росія); **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, офіс 202,
вул. Фонтанська дорога 33, м. Одеса, 65009, Україна,
тел. (048) 719-88-48, факс (048) 715-38-28, www.vestnik-pravo.mgu.od.ua

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2013

© Міжнародний гуманітарний університет, 2013



Приймальна комісія

тел. 719-88-38, 719-88-51

ел.пошта: priom_mgu@ukr.net

Одеса, Фонтанская дорога, 33

ІНСТИТУТ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Необхідність підготовки фахівців з вищою освітою об'єктивно обумовлена потребами сучасного періоду розвитку нашого суспільства. Надання можливості отримання якісної юридичної освіти є першим і необхідним кроком у напрямку забезпечення країни кваліфікованими кадрами в області юриспруденції, а отже і побудови сучасної правової та демократичної держави.

Саме тому за ініціативою Президента МГУ академіка С. В. Ківалова та рішенням Вченої ради МГУ 1 вересня 2005 року створений і успішно діє Інститут національного та міжнародного права Міжнародного гуманітарного університету.

На сьогоднішній день в Інституті національного та міжнародного права є всі умови для навчання висококваліфікованих фахівців за спеціальностями «Правознавство» та «Міжнародне право» за освітньо-кваліфікаційними рівнями «бакалавр», «спеціаліст» та «магістр» на контрактній основі.

Підготовка фахівців за спеціальністю «Міжнародне право» супроводжується поглибленим вивченням іноземних мов.

Передбачено можливість отримання додаткової кваліфікації – «Перекладач».

Навчання здійснюється на денній та заочній формах.

Мови викладання – українська, російська та англійська.

Викладання в ІНМП ведуть 12 професорів, докторів юридичних наук, більше 50 доцентів, кандидатів юридичних наук та 60 викладачів і асистентів.

У складі Інституту функціонують шість кафедр:

- кафедра теорії та історії держави і права;
- кафедра цивільного та господарського права і процесу;
- кафедра конституційного права та державного управління;
- кафедра кримінального права, процесу та криміналістики;
- кафедра міжнародного права та порівняльного правознавства;
- кафедра загальногуманітарних дисциплін.

Показником високого професійного рівня і наукової активності викладачів є той факт, що ІНМП систематично виступає ініціатором всеукраїнських та міжнародних наукових заходів.

Важливим напрямком науково-дослідної роботи професорсько-викладацького складу ІНМП є щоквартальне видання наукових періодичних видань:

- «Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція» (включено до Переліку наукових фахових видань України);

- «Альманах міжнародного права».

На базі Інституту діє Спеціалізована вчена рада з захисту кандидатських дисертацій, функціонує аспірантура за чотири спеціальностями: (12.00.01) – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; (12.00.03) – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право; (12.00.08) – кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право; (12.00.09) – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Відкрито докторантуру за спеціальністю (12.00.09) – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність.

Особи, що навчаються в Інституті національного та міжнародного права, мають можливість проходити підготовку студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу на кафедрі військової підготовки. Випускники кафедри отримують військове звання «молодший лейтенант запасу».

Здобуті під час навчання знання та практичні навички дають можливість студентам і випускникам Інституту стажуватися та навчатися за магістерськими та докторськими програмами у школах права Європи та США.

Сьогодні у цьому навчальному закладі навчаються близько 1000 студентів, серед яких не тільки громадяни України, а й представники Російської Федерації, Болгарії, Республіки Молдова, Республіки Білорусь, Туреччини, Грузії, Азербайджану, Туркменістану, Іраку, Конго та ін. Факт навчання в Інституті значної кількості іноземних громадян, безумовно, характеризує його як підрозділ вищого навчального закладу міжнародного рівня. З кожним роком кількість студентів ІНМП зростає.

Період існування Інституту в історичному вимірі невеликий. Однак за цей час вдалося створити структурний підрозділ з традиціями, що дозволяють займати одну з лідируючих позицій в системі вищої юридичної освіти нашої країни. Цьому сприяють і чудова матеріально-технічна база, і професіоналізм професорсько-викладацького складу, який ґрунтується на міцному фундаменті культури, гуманітарних знань і безцінного багаторічного досвіду.

Все це дає можливість задоволення потреби суспільства у новому типі фахівця, здатного вирішувати найважливіші правові проблеми сучасності.



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Дунас О. І.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

З'ЯСУВАННЯ СУТНОСТІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена розкриттю системи джерел права через відокремлення їх від інших правових категорій, з одного боку, та розкриттю їхнього зв'язку з іншими суспільними явищами, – з іншого.

Ключові слова: право, джерело права, багатоаспектність права, формальна рівність, природне право, людське право, праворозуміння, правовий сенс, спектр властивостей права, система джерел права, соціальні джерела права.

Постановка проблеми. Дослідження основних питань правознавства зазвичай розпочинається з визначення права. Такий прийом цілком слушний, якщо під цим розуміти не більше ніж попереднє встановлення тих меж, у яких триватиме подальше дослідження. Визначення ізолює певну, можливо, хаотичну, групу даних із хаотичного світу предметів, явищ, фактів, ідей. Воно показує на типові ознаки та їхню відмінність від найближчих за значенням предметів і явищ. У цьому зв'язку метою нашого дослідження є з'ясування поняття та видів джерел права в контексті класичних концепцій праворозуміння.

Аналіз дослідження даної проблеми. У різні часи окремі аспекти цієї проблеми, а саме: поняття та значення ієрархії джерел права (нормативно-правових актів), принципи системного підходу до дослідження джерел права, типологію нормативно-правових актів та їх класифікацію тощо досліджували С.С. Алексєєв, О.Г. Мурашин, В.С. Нерсисянц, С.В. Поленіна, Н.В. Сильченко, В.М. Сирих, Е.В. Тімашкова, А.Ф. Шебанов. На особливу увагу заслуговують праці Р.Б. Тополевського, у яких досить ґрунтовно вивчаються системні зв'язки джерел права.

Мета даної статті полягає у дослідженні права як специфічного багатоаспектного явища, як одного із соціальних регуляторів через психологічний, соціологічний, генетичний аналіз його сутності, що допоможе з'ясувати його співвідношення із законом, свідомістю людини тощо, а в підсумку сприятиме створенню правової основи суспільства.

Виклад основного матеріалу. На думку прихильників позитивістського підходу, право є мірою свободи, яка встановлюється державою й закріплюється в її законах. Таким чином, право тотожне законові. Держава – єдине джерело права, ні соціально-економічні, ні політичні чинники не впливають на його зміст і, відповідно, його прояву – джерела права.

З таких позицій, що зводять право до закону й отожднюють їх, насправді неможливо сказати щось змістовне про закон (позитивне право), оскільки з цього погляду неможливо виявити, формою вираження якого саме змісту (правового чи довільно-протиправного) є закон. Тут існування закону у вигляді права передує тій правовій сутності (й того правового змісту), вираженням чого цей

закон, як носій права, повинен бути. Для легізму закон (усі джерела позитивного права) є, по суті, джерелом права в матеріальному сенсі, оскільки з цієї точки зору закон не виражає й формулює право, а породжує й формулює його. Власним наказом держава породжує право – таке кредо даного типу праворозуміння. Відповідно, легістська юриспруденція зайнята з'ясуванням двох емпіричних фактів: виявом, систематизацією, класифікацією видів (форм) цих наказів (примусово-обов'язкових настанов) офіційної влади, тобто формальних джерел чинного права, та з'ясуванням позиції законодавця, тобто нормативно-регулятивного змісту відповідних наказів влади як джерел (форм) чинного права.

Все, що виходить за межі емпірично даного позитивного права, всі роздуми про сутність права, його цінність тощо, позитивісти заперечують як щось метафізичне, що не має ні правового сенсу, ні значення. Позитивістська гносеологія заперечує, таким чином, теорію права, й визнає лише вчення про закон, законодавство, предметом якого є догма права, тобто сукупність основних положень про чинне (позитивне) право, про засоби, правила та прийоми його вивчення, тлумачення, класифікації тощо. Вивчення, коментування, класифікація та ієрархізація джерел позитивного права, виявлення їхнього нормативного змісту є важливою частиною пізнання права. Але позитивістське обмеження теорії права розробкою догми права, по суті означає підміну власне наукового вивчення права його формально-технічним описом, зведення правознавства до законознавства [1, с. 142-146]. Далі за всіх у цьому напрямі пішов російський дореволюційний юрист В.Д. Катков. Реформуючи юриспруденцію за допомогою «загального мово ведення», він пропонував узагалі відмовитися від слова «право» й користуватися замість нього словом «закон», оскільки в реальності немає особливого явища «право» [2, с. 391].

Джерела права володіють певними специфічними властивостями і через це можуть класифікуватися. Розмаїття джерел права – явище, за своїм соціально-правовим змістом характерне для розвитку різних правових систем. Певною мірою воно відображає зріст абсолютного обсягу правового регулювання, збільшення розмаїття методів (диверсифікації) правового впливу, що утворені різними глибинними явищами і відображають протилежні соціальні тенденції [3, с. 23].

Вихідним положенням поділу джерел права на групи може бути два методи: дедуктивний та індуктивний. Терміном «дедуктивна класифікація» позначається процес теоретичної побудови цілісної системи джерел права, внутрішня єдність якої заснована на загальних якостях джерел права як форм вираження. Терміном «індуктивна класифікація» позначається процес поділу цілісної системи джерел права на групи відповідно до специфіки, особли-

вих ознак окремих джерел права [4, с. 16]. Відповідно, всі правові акти за ознакою нормативності можна поділити на акти, що містять норми права – джерела права та акти застосування норм права. Правові акти нормативного змісту за різними критеріями (підставами) можна поділити на групи. Наприклад, за способом формування: нормативно-правові акти, правові прецеденти, правові звичаї, канонічні норми. Класифікація нормативно-правових актів за юридичною силою дає можливість виокремити закони та підзаконні акти, які, у свою чергу, поділяються на ряд груп, для яких підставою також є юридична сила.

Складність системи джерел права полягає у тому, що елементи, які її становлять, об'єднуються як природнім, так і штучним шляхом; як за об'єктивними, закономірними, так і за суб'єктивними, довільними моментами; як за якісними, так і за кількісними ознаками; як за змістовними, так і за формальними критеріями.

Початком будь-якої класифікації як певного процесу є з'ясування її критеріїв. Відсутність чіткої фіксації підстав класифікації призводить до того, що один і той самий об'єкт класифікаційної множини за однією підставою може бути включеним в одну групу, а за іншою – в іншу. Це сприяє тому, що класифікаційні схеми не є замкнутими, незмінними, застиглими. Вони уточнюються та доповнюються під час прогресу людського знання [4, с. 17].

На думку Т.В. Гурової, обсяг поняття «джерело права» об'єднують три умовно вирізнені елементи класу джерел права: 1) спосіб буття людей – соціальне джерело права – подвійна бісоціальна природа людини, людське суспільство як генетичне джерело права; 2) держава – політичне джерело права – сила, що породжує позитивне право і є необхідним з'єднувальним ланцюгом між генетичною основою права та його документальними джерелами; 3) акти-документи, що містять норми права, – формальні джерела права (нормативні акти, судові прецеденти, договори нормативного змісту, принципи права, правові звичаї, загально визнані принципи та норми міжнародного права тощо). Відповідно, можна вирізнити три рівні джерел права: генетичний, політичний та документальний. Така послідовність дає змогу розглянути розвиток права як явища соціального порядку, закономірності переходу від ідеї, що народилася в людському суспільстві, про необхідне до формалізації та інституалізації цієї ідеї. Отже, система джерел права складається з елементів різного рівня й відображає процес природно-історичної інституалізації позитивного права [5, с. 14].

А. Нашиц виокремлює в якості критеріїв три комплексних чинники: 1) природне середовище, в якому здійснюється буття людини у вигляді географічних, демографічних та біологічних чинників; 2) соціально-економічне, політичне та ідеологічне середовище; 3) людський чинник у вигляді спілкування людей на мікро- та макрорівнях соціальної взаємодії [6, с. 37-56].

Р.Б. Тополевський класифікує джерела права на загальносоціальні та спеціально-соціальні (юридичні). Серед загальносоціальних найвагомішими є матеріальні та ідеологічні джерела права [7, с. 7]. Власне, це поділ джерел права на соціальні та юридичні.

У цілому конкретизація поняття «форма (джерело) права» в сучасній теорії держави і права здійснюється у кількох аспектах: а) у матеріальному розумінні під фор-

мою (джерелом) права розуміють економічні та соціальні умови життя суспільства, які визначають державну владу і виступають як правотворча сила суспільства; б) в ідеологічному розумінні – сукупність ідей, правову свідомість, концепції, політико-правові погляди тощо; в) форма (джерело) права як спосіб внутрішньої структуризації та закріплення правових явищ розглядається у вигляді внутрішньої форми права; г) у формально-юридичному значенні форма (джерело) права – це сукупність способів зведення в закон волі політичних сил, що виконують владні повноваження. Саме тут вирізняють такі види джерел, як юридичний прецедент, правовий звичай, нормативно-правовий акт та нормативний договір; д) форму (джерело) можна розглядати як джерело пізнання права (історичні пам'ятки права, дані археології тощо) [8, с. 3].

Отже, в сучасній теорії права існує декілька напрямків класифікації джерел права: юридичні та матеріальні, соціальні, політичні та формальні, матеріальні, загальносоціальні та спеціально-юридичні.

Беззаперечно, важливе значення для розгляду джерел права мають ті суспільно-економічні умови, які впливають на зміст норм права. З цієї точки зору виправданим є виокремлення джерел права в матеріальному розумінні. Це, насамперед, економічна система суспільства, яка детермінує процес правоутворення за допомогою та посередництвом державної діяльності. Діяльність компетентних правотворчих органів держави, конституційована нормами права, має юридичний характер та визначається не стільки соціальною основою суспільства, скільки законом, встановленою процедурою зведення державної волі в закон. Результатом цієї діяльності є державні акти, які слугують формою вираження державної волі.

Матеріальне джерело може бути відображене у відповідних формах, а може і не бути. Так буває в період революційних подій, коли фактичні суспільні відносини змінюють чи заміняють собою правові. Потім відбувається легітимація революційних змін, проте вони набувають закріплення в актах нової держави [9, с. 53-54].

На думку М.М. Вопленко, при виокремленні джерел права у матеріальному значенні може виникнути суперечність між двома чинниками створення права: правотворчою діяльністю органів держави як організаційної та політичної сили правотворчості й матеріальними умовами життя суспільства, що впливають на правотворчі процеси не прямо, а опосередковано. На жаль, органи державної влади не завжди засновують свою правотворчу діяльність на врахуванні економічних потреб. Крім того, сам термін «джерело права в матеріальному розумінні» є досить комплексним і абстрактним. В основі матеріальних умов життя суспільства лежать потреби та інтереси людей: економічні, політичні, ідеологічні, національні тощо, тому виокремити лише матеріальні відносини у чистому вигляді як особливе джерело права складно. Тому т. зв. «джерело права в матеріальному розумінні» є лише різновидом соціальних джерел права [10, с. 14].

Соціальні джерела права – складна, поліструктурна, багаторівнева система чинників суспільного життя, прямо чи опосередковано, з різним ступенем вираження на конкретному етапі історичного розвитку держави і суспільства, що впливають на зміст права та ініціюють формування його джерел. До найсуттєвіших компонен-

тів цієї системи слід віднести: економіку, політику, соціальну структуру суспільства, ідеологію, психологію та моральність.

Джерела права в соціальному розумінні – це об'єктивно утворені в певному суспільстві чинники правотворчості, що впливають на свідому діяльність людей, ініціюють розвиток їх правових потреб та інтересів, що зумовлюють правотворчу діяльність суб'єктів, втілюючи у зміст правових норм різні інтереси суб'єктів суспільних відносин (класів, верств суспільства, народностей, націй), які утворюють соціальну структуру суспільства [11, с. 116].

У змісті та джерелах права мають виражатися лише соціально-значимі чинники суспільного буття людей, що означає: соціальна основа права та його джерела виключають суб'єктивізм та сваволю у правотворчості, в цьому і полягає їх цінність.

М.М. Вопленко пропонує всі джерела права поділити на легальні та соціальні, з яких походять юридичні джерела. Критерієм первинного поділу всіх джерел на соціальні та легальні виступають суб'єкти та способи їх створення [12, с. 16-17]. Легальний (від лат. *legalis* – законний) – визнаний, що допускається законом [13, с. 258].

Поняття легальних джерел права – суб'єктів, що уповноважені встановлювати норми права – вводиться для розгляду природи та основних рис юридичних джерел права. Цим поняттям можна замінити силу, що створює право, яка в літературі отримала назву «джерело права» в матеріальному розумінні. Легальними джерелами права виступають народ, органи державної влади, посадові особи, громадські об'єднання. Легалізм – одна із важливих ознак джерел права, що визначає природу їх походження.

Легальні джерела права – це діючі у межах правотворчої компетенції суб'єкти, що розробляють та вводять у дію юридичні джерела або форми права. Під легальними джерелами права слід розуміти свідому цілеспрямовану діяльність, спеціально на те уповноважених державою суб'єктів, врегульовану нормами права, що має своєю кінцевою метою та результатом створення джерела правової норми через прийняття у даному суспільстві форми та способу вираження державної волі [12, с. 14].

Ця класифікація дублює розподіл джерел права за суб'єктами: ті, що безпосередньо виникають у результаті розвитку суспільства, і ті, що є результатом діяльності органів державної влади.

С.В. Бошно виокремлює легітимісний, матеріальний, соціальний та ідеальний зміст терміна «джерело права». Легітимісний зміст відображає стадію переходу інших видів джерел права у форму права. Легітимісція – це діяльність, що надає правилам та нормам державного статусу чи шляхом безпосередньої правотворчості або санкціонування. Такий підхід не дає можливості трансформуватися у форми права доктринальним джерелам, судовій практиці та іншим явищам, за винятком звичаїв та нормативних актів. Легітимісне джерело права виступає як сила, що надає будь-чому властивості форми права. Для нормативного акта легітимісним джерелом виступають правотворчі органи та процедури. Для звичаїв легітимісне джерело – це суспільство та його практика, для доктринальних форм права – ідеї, концепції, теорії та набуття ними своїх регулятивних властивостей, що виступають легітимісним джерелом. Найавторитетніші

форми права реалізуються через їх власну переконаність (доктрини, звичаї, релігія), а інші традиційно захищають себе силою державного примусу (нормативні акти, судові прецеденти). Таким чином, авторитет виступає комплексним легітимісним джерелом [9, с. 50-51].

Виникненню форм права передують інтелектуальна діяльність, спрямована на їх розробку. У будь-якій формі права є ідеальні підстави, проте вони мають нерациональний, несистематизований характер, виникають спонтанно й існують у різному вигляді. Емоційно-вольовий бік розвивається до наступного рівня правової свідомості у вигляді ідеології і в такій якості виступає джерелом права. Найдокладніше теорія ідеальних джерел права розроблена представниками історичної та психологічної шкіл права. Існує можливість прийняття нормативно-правового акта, що не має ідеальних джерел права, у цьому випадку законодавець шукає резерви його дієвості. Найпростішим є державний примус, що покликаний заповнити прогалини авторитетності та впевненості.

Звертаючи увагу на важливість джерел права в ідеальному (ідеологічному) розумінні, слід зазначити, що ідеологія і психологія суспільства (система ідей, поглядів, теорій, які виражають правові погляди суспільства) – це інтелектуальне та емоційне середовище, на ґрунті якого формуються відповідні джерела права, що відповідають історико-національному духу народу. Ідеологічним та психологічним чинником формування права слугує не лише правосвідомість, а й інші форми суспільної свідомості (політичні, моральні, економічні погляди), що визначають зміст правових вимог [14, с. 17]. Мораль суспільства визначає моральний потенціал та легітимність діючих правових норм. Вирішення певних моральних проблем вирішується за допомогою правового регулювання.

Правосвідомість справляє суттєвий вплив на діяльність людей у сфері правотворчості. Зокрема, це стосується процесів формування державної волі при обґрунтуванні мети джерел права. Правосвідомість як система ідей, почуттів, емоцій, настроїв, на рівні протоправа фіксує в собі весь соціально-значимий спектр людських потреб, зведених у ранг інтересів, виступає основним ідеологічним джерелом права. У ній економічний, політичний та моральний зміст набувають форми юридичних ідей та мотивів діяльності.

Основними функціями правосвідомості щодо джерел права є: правотворча, пізнавальна та оціночна. Правосвідомість як безпосереднє джерело права існувала в певні, як правило, перехідні, періоди розвитку окремих країн. Одним із яскравих прикладів є початок ХХ ст. – період Жовтневого перевороту, коли революційна правосвідомість вважалась основним джерелом права: при цьому спостерігалися неправові явища та суб'єктивізм. Тому, на думку М.М. Вопленко, правосвідомість у галузі правотворчості покликана виконувати допоміжну, обслуговуючу функцію [10, с. 15].

Крім цього, джерела права розглядають у філософському аспекті (філософське джерело). Під філософським джерелом права розуміють сукупність філософських поглядів та ідей, які покладені в основу тієї чи іншої правової системи, того чи іншого джерела права, на основі філософських конструкцій створюється та чи інша правова система, а, відповідно, і система права [15, с. 52].

Джерело права у формальному розумінні збігається з поняттям «форма права» як офіційна форма вираження і закріплення норм права. Це значення джерела права для багатьох авторів дає змогу бачити у формі права спеціально, юридичне або формальне розуміння терміна «джерело права» або стверджувати умовність назви джерел права, які в дійсності є лише формами, способами закріплення і вираження юридичних норм.

Форми права можуть бути отримані в результаті багатоступеневих класифікацій за кількома підставами. Як підставу слід використовувати силу, що породжує правові приписи: державна воля (нормативні акти, прецеденти); загальний досвід (звичаї); узгодження волі кількох учасників відносин (договір, автономне право); авторитет різного походження (релігія, доктринальні форми).

Залежно від сили, що охороняє відповідні приписи, вирізняють форми, які охороняються: державою (нормативний акт); сторонами (договір, автономія); авторитетом утворюючої сили (доктрина, звичай). Тут слід мати на увазі, що для окремих форм права державна охорона не є кваліфікуючою ознакою. Для них найбільше значення має сила авторитету, загальне визнання.

За кількістю суб'єктів створення вирізняють такі форми: одноособові (прецеденти, укази, закон – законодавець є консолідуєчим джерелом волі); колективні (автономія та договори); форми, автори яких багато чисельні, або їх кількість встановити складно, або це не має значення (доктрини, релігія, звичай).

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що джерела права як складне та багатоаспектне явище слід класифікувати на загальносоціальні та формально-юридичні, оскільки традиційний поділ усіх джерел права на юридичні та матеріальні не дозволяє розглядати як джерела права суб'єкти правотворчості. Загальносоціальні джерела права об'єднують матеріальні, соціальні, політичні та ідеологічні. Формально-визначеними виступають встановлені або санкціоновані державою у вигляді документів форми вираження та закріплення правових норм: нормативно-правові акти, правові звичаї, правові прецеденти, нормативні договори, правові акти громадських об'єднань, юридична практика, правові доктрини, релігійні норми. Подібна класифікація показує шляхи і засоби походження права взагалі та його формально-визначені джерела зокрема.

Література:

1. Проблемы общей теории права и государства : учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – Москва: Норма, 2004. – 832 с.
2. Катков В.Д. Реформированная общим языковедением логика и юриспруденция / В.Д. Катков. – Одесса : Типография «Техник», 1913. – Т. 1 : Цивилистика. – 509 с.
3. Зивс С.Л. Источники права / С.Л. Зивс. – Москва : Наука, 1981. – 239 с.
4. Сырых В.М. Логические основания общей теории права / В.М.

Сырых. – 2-е изд, стер. – Москва : Юстицинформ, 2000. – Т. 1 : Элементный состав. – 527 с.

5. Гурова Т.В. Актуальные проблемы теории источников права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история политико-правовых учений». – Саратов, 2000. – 25 с.
6. Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. / А. Нашиц ; под ред. Д.А. Керимова, А.В. Мицкевича ; пер. с рум. И. Фодор. – Москва : Прогресс, 1974. – 256 с.
7. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Р.Б. Тополевський ; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 18 с.
8. Калинин А.Ю. Форма (источник) права как категория теории государства и права / А.Ю. Калинин, С.А. Комаров // Правоведение. – 2000. – № 6. – С. 3-10.
9. Бошно С.В. Форма права: теоретико-правовое исследование : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история политико-правовых учений» / С.В. Бошно. – Москва, 2005. – 440 с.
10. Вопленко Н.Н. Источники и формы права : учебное пособие / Н.Н. Вопленко ; Министерство образования Российской Федерации, Волгоградский государственный университет. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. – 99 с.
11. Строгович М.С. Логика : учебное пособие / М.С. Строгович. – Изд. 2-е, стер. – Москва, 2004. – 361 с.
12. Вопленко Н.Н. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции : монография / Н.Н. Вопленко, А.П. Рожнов ; Министерство образования Российской Федерации, Волгоградский государственный ун-т. – Волгоград : Издательство ВолГУ, 2004. – 202 с.
13. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – Москва : Русский язык, 1988. – 748 с.
14. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов власти и управления СССР / А.В. Мицкевич. – Москва : Юридическая литература, 1967. – 172 с.
15. Марченко М.Н. Источники права : учебное пособие / М.Н. Марченко ; Московский государственный ун-т им. М.В. Ломоносова, Юридический факультет. – Москва : Проспект, 2005. – 759 с.

Дунас О. И. Выяснение сущности источников права

Аннотация. Статья посвящена раскрытию системы источников права через отделение их от других правовых категорий, с одной стороны, и раскрытию их связи с другими общественными явлениями, – с другой.

Ключевые слова: право, источник права, многоаспектность права, формальное равенство, естественное право, человеческое право, правопонимания, правовой смысл, спектр свойств права, система источников права, социальные источники права.

Dunas O. The elucidation of the essence of law sources

Summary. The article considers the system of sources of law by separating them from other legal categories and disclosure of their relationship with other social phenomena.

Key words: law, a source of law, multidimensional law, formal equality, natural law, human rights, legal thinking, legal sense, property law spectrum, the system of sources of law, social sources of law.

*Курусь Т. В.,**аспірант кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»*

СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З СУМІЖНИМИ ПРАВОВИМИ ПОНЯТТЯМИ

Анотація. Стаття присвячена питанням співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями. Автор акцентує увагу на розкритті питання співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями. Недосконалість чинної нормативної бази, що негативно впливає на якість професійної діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, та недостатня теоретична розробка проблеми відомчої нормотворчої діяльності обумовлює необхідність глибокого й усебічного дослідження. Проаналізовано підходи різних вчених щодо співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями.

Ключові слова: нормотворча діяльність, право, людина, періодизація, закони, звичаї.

Постановка проблеми. Дослідження щодо співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями актуалізує широке коло історичних і методологічних проблем, пов'язаних з пізнанням загальних закономірностей та структури розвитку наукового знання.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з нормотворчою діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, розробили у своїх працях відомі вітчизняні науковці. Проблеми правотворчості були об'єктом дослідження та висвітлювалися у працях П.О. Гука, М.М. Марченка, О.В. Попова, Є.В. Сем'янова, С.П. Чередніченка, С.В. Шевчука та ін. Проблематика вдосконалення окремих форм управлінської діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування вміщена в працях В. Барського, О. Волоха, М. Дутки, Я. Журавля, Т. Калиновської та ін. Водночас фрагментарне вивчення правових засад органів державної влади вимагає узагальнення та систематизації питань розробки і прийняття локальних правових актів [4, с. 1]. Саме тому метою статті є дослідити співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями.

Виклад основного матеріалу. Держава має творити право для людини і для її блага. Держава існує для людини, для захисту загально визнаних прав та свобод. Нормотворча діяльність – це особлива форма діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства. Дана тема є актуальною, тому що дуже важливо в наш час дослідити співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями.

Н. Железняк у статті «Правове регулювання нормотворчої діяльності» зазначає, що обсяг нормотворчої діяльності органів виконавчої влади не зменшується, а по-

стійно збільшується. На його думку, зростання кількості зазначених актів обумовлено тим, що більшість важливих законодавчих актів ще не прийнято, внаслідок чого відповідні суспільні відносини залишаються неврегульованими [2, с. 103].

Отже, як уже було зазначено, метою статті є дослідження співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями.

Завданнями статті є дослідження співвідношення нормотворчості з правотворчістю, законотворчістю, судовою правотворчістю та іншими суміжними правовими поняттями.

З. О. Погорелова у дисертації «Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії та практики» підкреслює, що нормотворчість, стосується головним чином процедури прийняття нормативних актів. Нормотворчість вимагає вивчення розвитку реальних зв'язків між різними явищами, що беруть участь у формуванні права і здійснюють перехід від матеріальних факторів до свідомості та від неї – до правових норм. Таким чином, нормотворчість досить тісно пов'язана з такими правовими поняттями як «правотворчість», «правотворчий процес» [8, с. 11].

Р. Лукич розглядає правотворчість «як комплексну діяльність, що складається із операцій, які є різновидом розумової діяльності, кожна з яких виконується різними способами» [11, с. 215].

Правотворчий процес, за визначенням А.С. Піголкіна, – це «порядок здійснення юридично значимих дій по підготовці, прийнятті, опублікуванню нормативного акту, які процесуально оформлені, юридично опосередковані і носять офіційний характер» [12, с. 95].

Результатом правотворчої діяльності є прийняття нормативно-правового акту.

Законотворчий процес – це технологія прийняття закону. Законотворчий процес у порівнянні із законодавчим значно розширений процесом пізнання, аналізу, оцінок правотворюючих факторів та багатьма іншими аспектами, що закінчується процесом прийняття та підписання закону [8, с. 11].

Н.П. Воронов у дисертації «Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся» вказує, що багато авторів називають нормотворчу діяльність правотворчою, наприклад, Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Шабанов. А професор В.С. Основін, якого диктує Воронов Н.П., вважає, що нормотворча діяльність та правотворча не тождні поняття [1, с. 22].

Правотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм.

Основними ознаками правотворчості є те, що вона:

- здійснюється державою безпосередньо або з її попереднього дозволу, а також громадянським суспільством (народом) і його суб'єктами;
- полягає у створенні нових норм права або в зміні чи скасуванні чинних норм;
- набуває завершення в письмовому акті-документі, який називається нормативно-правовим актом;
- відбувається відповідно до правового регламенту, тобто процедури, яка встановлюється правовими нормами;
- має конкретно-цільову і організаційну спрямованість.

Вважаємо, що правотворчість не можна зводити до законотворчості.

До ознак нормотворчості слід віднести наступні:

- здійснюється уповноваженими суб'єктами: а) державою, її органами (парламентом, урядом, міністерствами, місцевими адміністраціями тощо); б) громадянським суспільством (народом), його організаціями;
- є формою владної вольової діяльності уповноважених суб'єктів, яка включає в себе вивчення, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин, що виникають у суспільстві;
- є не диктатом волі уповноважених суб'єктів, а процедурою формулювання норм, котрі властиві соціальним відносинам, стали типовими діями їх учасників;
- виражається у санкціонуванні існуючих чи встановленні нових, зміні чи призупиненні чинних і скасуванні застарілих правових норм на підставах, передбачених законом;

– набуває завершення в письмовому акті-документі, що називається нормативно-правовим актом (законом).

Результат нормотворчої діяльності може мати інші юридичні (зовнішні) форми вираження – нормативний договір, судовий прецедент, правовий звичай; здійснюється (у значній частині) відповідно до правового регламенту, тобто з дотриманням процедури підготовки і прийняття акта. А різновидом і складником нормотворчості є законотворчість.

На думку деяких науковців, коло суб'єктів нормотворчості є ширшим за законотворчість, оскільки нормотворчість є процесом творення не лише законодавчих актів, а й усіх нормативно-правових актів у державі (указів президента, постанов уряду, рішень органів місцевого самоврядування та ін.). А коло суб'єктів законотворчості є ширшим за законодавчу діяльність. Якщо законодавча діяльність в Україні здійснюється виключно парламентом, то в законотворчості поряд з депутатами парламенту беруть участь інші суб'єкти законодавчої ініціативи (президент, уряд) тощо [5, с. 48].

Отже, законотворчість – важлива складова частина правотворчості, яка закінчується прийняттям законів.

Вважаємо, що правотворчість – один з важливих напрямків функціонування громадянського суспільства і держави, одна з правових форм («оболонок») їх діяльності, її слід відрізнити від правотворення. Правотворчість – поняття вужче, ніж правотворення, вона – частина правоутворення, його самостійна і вирішальна стадія (вищий рівень). Головною відмінністю правотворчості від правотворення є те, що правотворчість здійснюється державними органами або з їх санкції, дозволу. Існує

правотворчість народу в процесі проведення референдуму; правотворчість представницького органу державної влади – парламенту; делегована правотворчість як нормотворча діяльність уповноважених органів державної влади, здійснювана за дорученням вищого представницького органу державної влади – парламенту (повноваження на видання правових нормативних актів визначаються у Конституції та інших законодавчих актах залежно від місця, яке займає кожний орган державної влади у механізмі держави); правотворчість органів місцевого самоврядування; правотворчість громадських організацій (наприклад, профспілок); локальна правотворчість (наприклад, на підприємстві, в установі та організації). Інтеграційні процеси, притаманні нинішньому етапу розвитку людства, викликали суттєві зміни у різних соціальних сферах, зокрема у правовій. Під їх впливом трансформуються і правотворча діяльність у різних правових системах світу, особливо судова [6, с. 526].

Як відомо, судова правотворчість є різновидом правотворчості, а тому їй притаманні усі ознаки останньої:

- здійснення спеціально-уповноваженим суб'єктом;
- спрямованість на створення, зміну або скасування нормативних приписів;
- визнання її процедурно-процесуальною діяльністю;
- закріплення її результатів у певних юридичних актах-документах.

При тому судова правотворчість характеризується специфічними ознаками, що відрізняють її від інших видів правотворчості, так і від інших типів юридичної діяльності:

- здійснення спеціально-уповноваженими судовими органами;
- пов'язаність із реалізацією функцій судової влади;
- здійснення в особливій процесуальній формі;
- спрямованість правотворчої активності на встановлення нормативно-правових приписів;
- їх фіксація у судових правотворчих актах [3, с. 11].

Отже, судова правотворчість – це пов'язана з реалізацією функцій судової влади особлива процесуальна діяльність спеціально-уповноважених судових органів, що спрямована на встановлення нормативно-правових приписів, які закріплюються у правотворчих актах.

Отже, в статті було проведено дослідження співвідношення нормотворчості з правотворчістю, законотворчістю, судовою правотворчістю, розкрито аспекти нормотворчості центральних органів влади та місцевого самоврядування. Термін «правотворчість» можна застосовувати як родове поняття, охоплюючи ним такі два різновиди створення норм права, як законотворчість – створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах, та нормотворчість – діяльність з прийняття правових норм на основі та відповідно до законів [7, с. 5].

Встановлено, що судова правотворчість є різновидом правотворчості, а тому їй притаманні усі ознаки останньої.

Погоджуємося з думкою О. Богачової, яка зазначає, що аналіз тексту Конституції України дає підстави стверджувати про відсутність єдиного механізму системного регламентування законотворчої діяльності, тому що положення щодо цієї діяльності містяться в її різних розділах з неоднаковими ступенем деталізації та обсягом. Окрім

того, вона вважає, що найсуттєвішою проблемою нормативно-правового забезпечення законотворчої діяльності загального характеру є значний обсяг та розгалуженість нормативно-правового поля у цій сфері [10, с. 16].

Висновки. Теоретична та практична значимість проведеного дослідження полягає в тому, що розроблені у роботі пропозиції можуть бути використані для підвищення ефективності нормотворчої діяльності. Даний напрямок наукового дослідження є перспективним, враховуючи достатньо велику кількість проблем та прогалин у сфері правового регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади в Україні.

Література:

1. Воронов Н.П. Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов трудящихся : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Конституц. право / Н.П. Воронов. – Х. : Б., 1970. – 240 с.
2. Железняк Н. Правове регулювання нормотворчої діяльності / Н. Железняк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 102-107.
3. Стецик Н.В. Судова правотворчість загальнотеоретична / Н.В. Стецик // Часопис Ададемії адвокатури України. – 2010. – № 8. – [Зсічня]. – С. 11.
4. Шумляева І. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності [Електронний ресурс] / І. Шумляева. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_4/11sidfud.pdf.
5. Нерсесянц В.С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право / В.С. Нерсесянц // Судебная практика как источник права / Отв. ред.: Топорнин Б.Н. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 2010. – 48 с.
6. Фещенко Н.В. Конституционное правосудие. Судебный процесс : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. / Н.В. Фещенко – М. : Юрист, 2010. – 527 с.
7. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.О. Рибалкін; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005.
8. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Теор. та істор. держ. і права. Істор. політ. і правових вчень / З.О. Погорелова. – К., 2004. – 170 с.
9. Алексеев С.С. Право: азбука–теория–философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
10. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 24 с.

11. Лукич Р. Методология права : [монография] / Лукич Р. – М. : Прогресс, 1981. – 304 с.

12. Тихомиров В. Законотворчество и план // Тихомиров В., Пиголкин А., Казьмин И. Народный депутат. – 1990. – № 9. – С. 95-98.

Курьсь Т. В. Соотношение нормотворческой деятельности со смежными правовыми понятиями

Аннотация. Статья посвящена вопросам соотношения нормотворческой деятельности со смежными правовыми понятиями. Автор акцентирует внимание на раскрытии вопросов соотношения нормотворческой деятельности со смежными правовыми понятиями. Несовершенство действующей нормативной базы, которая отрицательно влияет на качество профессиональной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, и недостаточная теоретическая разработка проблемы ведомственной нормотворческой деятельности обуславливает необходимость глубокого и всестороннего исследования. Проанализированы подходы различных ученых относительно соотношения нормотворческой деятельности со смежными правовыми понятиями.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, право, человек, периодизация, законы, обычаи.

Kurus T. Value for rulemaking activities with related legal concepts

Summary. The article is devoted to the legal framework connected with different words. The author focuses on the disclosure of questions of the legal foundations of law-making activities connected with different terms. Imperfection of the existing regulatory framework, which negatively affects the quality of professional activity of state bodies and bodies of local self-government, and an insufficient theoretical elaboration of the problems of the departmental normative activity results in a need for a thorough and comprehensive investigation. The approaches of different scientists on the legal principles of the rule-making activity connected with different terms.

Key words: rule-making's activity, law, man, periodicity, laws, customs.

*Ларченко М. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

РОЗВИТОК СУДОВОЇ ТА КРИМІНАЛЬНОЇ СТАТИСТИКИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

Анотація. Стаття присвячена аналізу розвитку судової та кримінальної статистики та стану злочинності в Російській Імперії у період з XIX – до початку XX століття за статистичними та науковими працями очевидців цих подій. Узагальнено основні показники злочинності, виявлено ключові тенденції.

Ключові слова: статистичні дослідження, статистика злочинів, окружні та мирові суди, узагальнені відомості.

Постановка проблеми. Науковий підхід передбачає ґрунтовне і всебічне кримінологічне дослідження злочинності з залученням інструментарію та досягнень інших галузей науки. В цьому контексті важливим є історичний досвід нашого народу, що відбиває його традиції та обумовлює сучасність.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Більшість кримінологів так чи інакше застосовували метод історичного дослідження в контексті аналізу статистичних даних про злочинність. Серед них варто згадати Антоняна Ю.М., Блувштейна Ю.Д., Долгову А.І., Закалюка А.П., Кудрявцева В.Н., Лунєєва В.В., Міньковського Г.М. А також авторів ряду останніх досліджень і публікацій: Гарасиміва Т.З., Головікіна Б.М., Гуміна О.М., Денисова С.Ф., Дрьоміна В.М. Серед дореволюційних досліджень статистики можна виділити Гарофало Р., Гернета М.Н., Дюркгейма Е., Кетле А., Коляяніні Н., Тарда Г., Феррі Е. та інших.

Більшість дореволюційних досліджень спираються на конкретні історичні події, носять узагальнюючий характер та ґрунтовно досліджують соціальні умови саме в контексті їх впливу на злочинність. Практично відсутні серед робіт як радянського періоду так і сучасних в Україні системні дослідження статистики злочинності дореволюційного періоду XIX-початку XX століття. Однак саме цей період характеризується бурхливим соціально-економічним життям та одночасним розвитком кримінології та статистики. І саме в тогочасних документах можна знайти не викривлений радянською ідеологією погляд на злочинність.

Постановка завдання. У сучасний період розвитку науки ми так само маємо змогу узагальнити накопичений кримінологами матеріал та неупереджено підійти до його оцінки. Виявлені закономірності не зайвим буде підтвердити архівними матеріалами, що дозволяє поставити за мету даної статті з'ясування основних тенденцій дореволюційної злочинності на території Російської Імперії за статистичними даними.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ґрунтовне статистичне дослідження злочинності та наукове розкриття залежності між злочинністю та соціальним устроєм держави стало можливим лише з кінця двадцятих років XIX століття, коли почали збирати в певній системі ста-

тистичні відомості про рух злочинності спочатку у Франції, потім у Бельгії та в інших країнах.

У Царській Росії первісні заходи щодо організації статистичної справи стають помітні ще з 1802 року, коли міністр внутрішніх справ В.П. Кочубей дав розпорядження губернаторам про збір відомостей. За 45 днів губернатори мали подати відомості про кількість населення, про податки, що вносить кожен суспільний стан, про хліб, про сільські магазини та харчування народу, фабрики і заводи, громадські будівлі. Вже у 1803 році було виділено 10 дворян для складення ними описів, які повинні були послугувати матеріалом до створення загальної статистики Російської імперії.

У такому стані перебувала статистична частина до 1810 року, коли її було приєднано до Міністерства поліції, де у 1811 році було організовано Статистичний Відділ. У 1811-1834 роках він кілька разів реорганізовувався, але самостійного значення (установи) не набув. У ці роки видавались карти, атласи, таблиці, а також друковані видання. Однак про статистику злочинів чи правову статистику не йшлося. Зокрема, «Статистическое описание Российской Империи...» [1] є масштабною працею з п'яти частин, які вміщують найрізноманітніші відомості. Однак відомостей про злочинність до роботи не включено, хоча є свідчення про організацію роботи поліції.

Певною мірою, стан злочинності на початку XIX століття ілюструє наступна цитата: «Преступления въ Россіи не имѣють того характера варварства, который носятъ тѣже преступления въ другихъ земляхъ Европейскихъ. Развращеніе и своевольство еще не заразили нашего отечества. Смѣртубійства рѣдки и между простымъ народомъ: самоубійства еще рѣже. Кража, поддѣльваніе Государственной монеты и другія тому подобныя преступления подвержены всей строгости закона, безъ всякаго воззрѣнія на лице преступника. ... Манифестомъ отъ 1801 года, уничтожены навсегда Тайная Экспедиція и пытка въ Россіи. Смѣртная казнь давно не извѣстна въ отѣчествѣ. Тѣлесныя наказанія, по нынѣ существующія, всѣмъ извѣстны. Дворянство за важныя преступления лишается своего званія, достоинствъ, чиновъ и имѣній, и ссылається в отдаленныя страны Сибири. Въ Россіи и самый преступникъ полезень Государству трудами, къ коимъ присуждается: естлижь несчастіяи вразумится, то возвращаетъ собою гражданина, что въ просвѣщеннѣйшихъ земляхъ Европы еще и по сіе время неизвѣстно» [2, с. 39].

20.12.1834 року було видано закон про організацію в губерніях Статистичних Комітетів (губернських), головою яких мав бути губернатор, а членами – начальники головних установ губернії та згодом ще й популярні особи міста. В поміч губернським мали бути організовані

на місцях повітові статистичні комітети, які мали штат кореспондентів-любителів. Всі згадані інституції затверджувались міністром. До їх обов'язків входило збирати та перевіряти статистичні відомості, приводити їх до певного ладу та складати на їх підставі докладні та точні описи стану губерній [3].

На території України в архівних матеріалах окремо виділено Відділ Чернігівського Статистичного Комітету, який був відкритий у 1835 році, а розпочав роботу у 1837 році. Саме в цьому році намічено було зібрати від власних кореспондентів відомості з опису губернії, потім кожен з членів комітету – губернатор, голова казенної палати, прокурор, директори освітніх закладів та представник від духовництва – мали подати статистичні відомості кожен зі свого відомства. Причому директори освітніх закладів – також про «господствующие нравы, обычаи, поверья и разные замечательные черты народа Черниговской губернии» [3].

У 1853 році було створено Центральний Статистичний Комітет, а в 1860 році – Статистичну раду, якій підпорядковувались губернські статистичні комітети, а їм у свою чергу місцеві органи, що спираються на сільську поліцію. В газетах 1899-1911 років докладно обговорюється Проект реорганізації імперської статистики. Генерал А.М. Золотарьов пропонує вилучити статистичні органи з відання Міністерства внутрішніх справ, реорганізувати земську статистику, збільшити бюджет новостворених органів [4]. Однак ця спроба провести реформу завершилась невдало.

Центральний Статистичний Комітет М.В.С. видавав різні друковані видання з 1863 року. Перший статистичний збірник, що вміщував інформацію про злочини вийшов у 1866 році під назвою «Статистический временник Российской Империи». Там наявні відомості по кримінальній статистиці, але досить розрізнені, через що не піддаються системному аналізу. Другим виданням такого роду був «Сборник сведений по Европейской России за 1882 год». Він включав крім іншого відомості про загальне число засуджених за злочини та проступки. В подальшому подібні збірники включали відомості про насильницькі та раптові смерті (1883, 1884-1885), про число арештантів (1884-1885, 1896), число підсудних, виправданих та звинувачуваних (1890, 1896).

Найбільш масштабним аналізом статистичних даних середини ХІХ століття є праця «Статистическое обозрение Российской Империи», яке склав В. де Ліврон. Видання вміщує розділ «уголовная статистика», де наводяться різного роду узагальнені відомості та їх аналіз за відокремлені періоди з 1827 по 1872 роки. Зокрема, з написаного про поширені злочини можна дізнатися, що в 1860-1867 роках перше місце за числом злочинів належить злодійській крадіжці та злодійському шахрайству, за якими слідує порушення уставів про казенні ліси, тобто в більшості випадків також крадіжкам, далі слідує бродяжництво; потім вельми видне місце належить злочинам проти честі. Всі інші роди злочинів менш значущі. Найбільше число звинувачуваних знаходились у віці від 25 до 30 років, неграмотні складали 70%, грамотні – 27%, а таких, які отримали вищу освіту – 3%. Наводиться також докладний аналіз залежності вчинення та характеру різних видів злочинів від статі. Зокрема, кількість засуджених жінок в 1872 році склала більше 9%, з них 74% звинувачувалися вперше, 20,5% – вдруге. Загалом,

на вік до 40 років, за свідченням автора, приходяться переважна частина злочинів підпалу, вбивства, святотатства та грабежу; на вік понад 40 років – смути, кровозмішення, підробка монет і асигнацій, державні злочини та згвалтування [5, с. 312-322].

З 1904 року Центральний Статистичний Комітет починає складати щорічні статистичні збірники та видавати їх під назвою «Ежегодник России» та «Статистический ежегодник России» (з 1911 року). Вони містять докладну судову статистику, що подається в розрізі окремих губерній (крім випусків 1904 та 1916 років) [6; 7].

Але найбільш пізнавальними документами з правової статистики є наступні: «Свод статистических сведений по делам уголовным ...» та «Свод статистических сведений о подсудимых, оправданных и осужденных ...» (з 1873 року видавався щорічно) [8]. Саме ці видання вміщують офіційну державну статистичну інформацію про злочини та осіб, що їх скоїли. Останній том «Сводов» вийшов у 1915 році та включав свідчення за 1912 рік. Матеріали за 1913 рік були зібрані, але не були опубліковані, тому державна судова статистика відображає стан справ на початок 2013 року.

Інформація щорічників з кримінальної та так званої «тюремної» статистики, видозмінюється з року в рік. Так в щорічниках 1914 та 1915 років, наявні відомості про: 1) розподіл підсудних, виправданих та засуджених окружними судами та судовими палатами по роду злочинів та часу і місцю вчинення злочинів; 2) розподіл засуджених за вироками окружних судів та судових палат за місцем судимості і віку, про неповнолітніх і за родом покарання; 3) розподіл підсудних виправданих та засуджених судово-мировими та утвореними за законоположенням 12 липня 1889 р. судово-адміністративними установами за родом злочинів та часом і місцем вчинення злочинів; 4) розподіл засуджених за вироками мирових суддів та судово-адміністративних установ за місцем судимості і віком, про неповнолітніх і роду покарання; 5) склад і рух населення місць позбавлення волі.

Більшість випусків містять розділ «Судові установи» або невиділену окремо інформацію, що стосується: 1) загальних відомостей про виправданих та засуджених за вироками окружних судів та судових палат; 2) розподіл засуджених мировими судами по губерніям та областям, а також родам покарання; 3) склад і рух населення в місцях позбавлення волі.

Рідше зустрічається інформація (у випусках в 1905 та 1910 роках) про: 1) вік, сімейний стан, освіту та законність народження засуджених загальними та мировими судами (окремо); 2) заняття засуджених загальними та мировими судами (окремо); 3) релігія і народність засуджених загальними та мировими судами (окремо); 4) час та місце скоєння злочинів засуджених загальними та мировими судами (окремо).

А у випуску 1905 року наявні відомості за 1903 рік, а саме: 1) про число арештантських місць в загальних камерах; 2) про число одиночних камер; 3) про середньодобове та про найбільше одностороннє число арештантів; 4) про середньодобове число арештантів за категоріями; 5) про наявність арештантів на 1 січня 1904 р.; 6) про середньодобове число арештантів на одного наглядача; 7) санітарний стан місць позбавлення волі [7, с. 89-91].

Згадані вище «Своды статистических сведений ...» вміщують інформацію по розділах: 1) загальний опис діяльності судових місць; 2) відомості про стан діловодства в судових установах; 3) відомості про повний рух діловодства, по окремих родах злочинів, по округу кожного суду; 4) статистичні відомості про підсудних по окружним судам та судовим палатам; 5) статистичні відомості про підсудних у мирових суддів та в з'їздах.

Причому два останніх пункти, у свою чергу, вміщують інформацію про: виправдувальні вироки, результати визнання пом'якшуючих вини обставин, родів покарань та інше; розподіл засуджених за родом злочину та місцем судимості, по роду злочинів та губерніям, за місцем судимості та губерніям; вік засуджених по злочинах; сімейний побут за злочинами; освіта за злочинами; заняття засуджених за злочинами; відношення до злочинності занять засуджених, у зв'язку з умовами статі, віку, сімейного побуту та освіти; релігія, засоби існування, законність народження засуджених, за злочинами; звання та місце народження засуджених за злочинами; народність, особливі прикмети та зізнання на суді за злочинами; час і місце скоєння за злочинами; ставлення засуджених до потерпілих від злочинів та співучасть у злочинах; відомості про засуджених за повторний злочин, що засуджені до кримінальних покарань (за злочинами), а також щодо тих, які засуджені до покарань виправних (за злочинами) [8].

Як бачимо, відомості відрізнявся неабиякою докладністю. Теж саме стосується і соціальних умов злочинності. Для прикладу можна навести структуру відомостей про поширення проституції, яка втім була легальною і тому на той час не вважалась фактором злочинності. Однак, на нашу думку, причини та умови, які призводять жінку до заняття проституцією, ті ж самі або подібні до тих, які штовхають її до злочину. Схожу думку висловлює Ч. Ломброзо в своєму творі «Жінка злочинниця або проститутка» [9, с. 303-523].

Так, XIII том «Статистики Российской Империи» під заголовком «Проституция по обследованию 1 августа 1889 года» має наступний зміст: 1) будинки терпимості та по-

бачень і загальне число проституток; 2) розподіл будинків терпимості по платі з відвідувачів і за приміщення; 3) будинки терпимості за числом їх населення та за числом років їх існування; 4) господині місць терпимості та проститутки за їх віросповіданням, національністю, віком, сімейним станом, суспільним станом; 5) проститутки за навчальними закладами, де вони отримали освіту; 6) проститутки за економічним станом сімей, з яких вони походять; 7) проститутки за віком звернення до проституції, по тривалості заняття проституцією, за періодом їх дефлорації, за родом їх занять до звернення до проституції, за часом їх дефлорації, а також останнє: за чотирма головними національностями.

Принагідно варто відмітити, що по всій Імперії (за винятком Фінляндії) будинків терпимості на 1889 рік виявлено 1216, а проституток в них 7840 осіб (тобто на один будинок у середньому не більше 6); число проституток, які самостійно займалися цим промислом становило 9763; всього ж проституток, що перебували під лікарняно-санітарним наглядом, 17603. 57,1% власниць будинків терпимості були православного віросповідання, 24,9% – єврейського. За віком власниць будинків: більшість (57%) – від 25 до 40 років, (57,5%) – одружених, (47,5%) – склали міщанки. Серед проституток: більшість (67,9%) – православні, далі – (13,6%) католички. В етнографічному відношенні проститутки належали до 46 національностей. За віком: 69,9% проституток були в віці до 25 років; за суспільним станом: 47,5% – селянки, 36,3% – міщанки; 83,7% – неодружених; 77,6% – не отримали ніякої освіти, 83,5% – за економічним становищем належали до бідних сімей, 30,8% – звернулись до заняття проституцією з 17 до 19 років [7, с. 25-25].

Деякі відомості про злочинність з щорічників та сводів узагальнені нами та внесені до таблиць [6; 8].

Так як окружні суди є основними в судовій системі розглядуваного періоду, кожна третя колонка табличних змінних (в Таблиці 1) відображає кількість осіб певного статусу (підсудних, виправданих, засуджених) в окружних судах та судових палатах на 100.000 населення Імперії відповідного року.

Таблиця 1.
Відомості про загальну кількість осіб, що судилися на початку XX століття

Роки	Кількість підсудних, що судилися:			Виправдано підсудних, що судилися:			Засуджено підсудних, що судилися:		
	Всього в О. с.	Всього в М. с.	В о. с. на 100.000	Всього в О. с.	Всього в М. с.	В о. с. на 100.000	Всього в О. с.	Всього в М. с.	В о. с. на 100.000
1902	81207	-	58,3	27588	-	19,8	53599	66303	38,5
1903	82113	-	57,9	28605	-	20,2	53469	66726	37,7
1904	79254	-	55,0	28069	-	19,5	49516	61873	34,3
1905	76472	-	52,1	28619	-	19,5	46843	54820	31,9
1906	92841	-	62,2	33116	-	22,2	59230	55035	39,7
1907	113962	-	75,0	40756	-	26,8	72898	71245	48,0
1908	131914	-	84,9	50514	-	32,5	81127	81478	52,2
1909	135008	-	84,3	52028	-	32,5	82837	92203	51,7
1910	142884	-	87,2	54327	-	33,2	88478	86247	54,0
1911	145490	281666	87,1	52509	198304	31,4	92981	83362	55,7
1912	150757	286267	88,1	56676	203450	33,1	94081	82817	55,0

Таблиця 2.

Загальна кількість засуджених в окружних та мирових судах разом на 100.000 населення Імперії

Роки	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Кількість засуджених	86,0	84,7	77,3	69,3	76,5	94,8	104,6	109,3	106,7	105,6	103,4

З Таблиць 1 і 2 ми бачимо, що з 1902 по 1905 роки кількість осіб, що були притягнуті до кримінальної відповідальності в окружних судах, як і кількість засуджених відчутно зменшується щороку. Однак, вже з 1906 року і до 1911 ми бачимо різке збільшення розглядуваних показників, яке цілком узгоджується з відомими історичними подіями. Ми бачимо також, що і в мирових судах та судово-адміністративних установах зберігається ця ж тенденція, оскільки вона об'єктивно відображена в Таблиці 2, яка вміщує зведені дані окружних та мирових судів. У 2012 році ми бачимо зменшення кількості підсудних та засуджених, що очевидно відкриває новий період відносного покращення, який має припинитись напередодні 1917 року.

Більшість відомостей Таблиці 1 стосується окружних судів та судових палат (О. с.), що діяли на підставі Статутів 20 листопада 1864 року, а також мирових судів та судово-адміністративних установ (М. с.), які були запроваджені в 1864 році. Вони створювались для розгляду дрібних кримінальних злочинів та були судами зі спрощеним судочинством. 12 липня 1889 року більшість мирових судів було ліквідовано (за винятком Петербурга, Москви та Одеси). Їх функції перейшли земським начальникам (в сільській місцевості) та міським суддям (в містах), що призначались урядом. 15 червня 1912 року мирові суди були відновлені, але не в усіх губерніях.

Крім цього існували також військово-окружні та тимчасові військові суди та полкові суди, про масштаби діяльності яких ми знаємо з «Военно-статистических ежегодников армии». Так, в 1910 році судилися 245 офіцерів (0,6%) з 39.600 їх списочного складу, з них 58 виправдано. З 1.144.834 осіб нижніх чинів армії судилось 34.135 (2,9%), з них за крадіжки – 5.464 особи. Виправдано – 4344 особи. У 1911 році судилися 317 (0,8%) офіцерів (з 40.440), 64 з них виправдано. З нижніх чинів під судом перебувало 34.330 (2,9%) з 1.182.453. З тих, що судилися, 5.602 – за крадіжки. Виправдано – 3.634 особи. Та в 1912 році судилися 397 (0,8%) офіцерів (з 48.615 осіб), з них 123 виправдано. З нижніх чинів 40.777 (3,2%) судилися (з 1.265.679), з них 5.914 – за крадіжку. Виправдано – 5.934 особи. Загалом більшість військових були засуджені за злочини та проступки по службі [10].

Висновок. Таким чином, нами проаналізований розвиток судової та кримінальної статистики та стан злочинності в Російській Імперії у період з XIX – до початку XX століття за статистичними та науковими працями очевидців цих подій. Узагальнено основні показники злочинності в табличній формі. Виявлено деякі тенденції дореволюційної злочинності в генезі основних показників злочинності.

Література:

1. Статистическое описание Российской Империи в нынѣшнем ея состоянии с предварительными понятиями о Статистикѣ и с общим обзорѣніемъ Европы въ Статистическомъ видѣ, ... Е. Зябловскаго. Изданіе второе, исправленное и дополненное. Часть

- I, II. – Санктпетербург: В Морской Типографіи, 1815. – 214 с.; Часть III. – Санктпетербург: В Типографіи Правительствующаго Сената, 1815. – 401 с.; Часть IV і V. – Санктпетербург : В Типографіи Правительствующаго Сената, 1815. – 536 с.
2. Статистическія таблицы Всероссийской Имперіи, или физическое, политическое статистическое начертаніе Россіи, Съ XIX Столѣтія, изъ новѣйшихъ писателей извлеченное. – Москва : Въ Губернской Типографіи у А. Рѣшетникова, 1807. – 109 с.
3. Інститут рукопису Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. [Далі – ІРНБУВ]. – Граховецький Дмитро. Організація статистики на Лівобережжі в перш. пол. XIX ст. [Стаття] Ф. Х. Спр. № 17135. – 9 л.
4. ІРНБУВ. – Газетные вырезки по статистике 1899 – 1911 гг. Ф. 159. Спр. № 164. – 5 л.
5. Статистическое обозреніе Россійской Имперіи. Составил В. де Ливрон, Действительный член Императорскаго Русскаго Географическаго Общества. Изданіе Картографическаго заведенія А. Ильина. – С.-Петербург : Печатано в Типографіи Товарищества «Общественная польза», по мойке № 5, 1874. – 355 с.
6. Ежегодникъ Россіи (Статистическій ежегодникъ Россіи). 1904 – 1916. – С.-Петербургъ : Центральный Статистическій Комитетъ М.В.Д., 1905 – 1918г.
7. Юбилейный сборникъ Центрального Статистическаго Комитета. L 1863 (30/IV) 1913. – С.-Петербургъ : К.В.Д. Центральный Статистическій Комитетъ, 1913. – 330 с.
8. Сводъ статистическихъ свѣдѣній по дѣламъ уголовнымъ, производившимся въ 1875 году въ судебныхъ учрежденіяхъ, дѣйствующихъ на основаніи уставовъ 20 ноября 1864 г. Изданіе Министерства юстиціи. В трехъ частяхъ – С.-Петербургъ : Въ Типографіи правительствующаго сената, 1876. – 498 с.; Сводъ статистическихъ свѣдений о подсудимыхъ, оправданныхъ и осужденныхъ по приговорамъ общихъ судебныхъ местъ, судебно-мировыхъ установлений и учреждений, образованныхъ по законоположеніямъ 12 июля 1889 года ... – Петроград: Министерство юстиціи, 1873 – 1912.
9. Ломброзо Ч. Гениальность и помешательство; Женщина преступница и проститутка; Любовь у помешанныхъ : Сборник / Ч. Ломброзо. [Пер. с ит.] – Минск : ООО «Попурри» – 576 с.
10. Военно-статистическій ежегодникъ арміи за 1910-1912 годъ. – С.-Петербургъ : Военная Типографія (въ зданіи Главнаго Штаба), 1911-1914 г.

Ларченко М. А. Развитие судебной и уголовной статистики в Российской Империи

Аннотация. Статья посвящена анализу развития судебной и уголовной статистики и состоянию преступности в Российской Империи в период с XIX – до начала XX века по статистическим и научным работам очевидцев этих событий. Обобщены основные показатели преступности, выявлены ключевые тенденции.

Ключевые слова: статистические исследования, статистика преступлений, окружные и мировые суды, обобщенные сведения.

Larchenko M. Development of judicial and criminal statistics in the Russian Empire

Summary. This article analyzes the development of the judicial and criminal statistics and crime of the Russian Empire in the period from XIX – the beginning of XX century on statistical and scientific works witnesses to these events. Summarizes the major crime figures, identified key trends.

Key words: statistical studies, crime statistics, county and magistrates' courts, the generalized information.

*Литовка В. М.,**старший викладач кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ФІНАНСОВОЇ ПРОКУРАТУРИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

Анотація. Здійснено історико-правовий аналіз формування та розвитку інституту фінансової прокуратури на території українських земель в різні історичні періоди. Особлива увага звертається на законодавче регламентування, структурну організацію та кадрове забезпечення органів фінансової прокуратури.

Ключові слова: фінансова прокуратура, захист матеріальних інтересів, представництво, прокурорський нагляд, бюджет.

Постановка проблеми. Актуальність історико-правових досліджень інституту фінансової прокуратури суттєво зростає на сучасному етапі розвитку України. Значною мірою це зумовлено необхідністю реформування прокуратури України. Його метою повинно стати вироблення засад та механізмів, які нададуть прокуратурі можливість виконувати лише ті функції, що характерні для даного інституту у правових державах. У зв'язку з цим цікавий досвід представляє дослідження інституту фінансової прокуратури, її структури, правового та кадрового забезпечення, обсягу виконуваних функцій.

Аналіз досліджень і публікацій. Для проблематики вивчення формування та діяльності фінансових прокуратур характерною є відсутність детальних історико-правових досліджень у цій сфері. Переважна кількість українських учених-правознавців зосереджують свою увагу на вивченні питання становлення та розвитку прокуратури на території українських земель у складі Російської імперії. І лише окремі вітчизняні вчені-правознавці, зокрема В. Кульчицький, І. Бойко та М. Никифорак зосередили свою увагу також на аналізі питання формування та діяльності фінансової прокуратури [4; 7].

Серед наукових праць історії становлення та розвитку інституту фінансової прокуратури в Галичині у складі Австрії та Австро-Угорщини варто відзначити, зокрема, праці В. Барвінського, М. Возняка, В. Левицького, М. Лозинського, О. Сухого, в яких автори аналізують національні, соціально-економічні та правові процеси в Галичині у період з 1772 р. до 1918 р.

В процесі дослідження історії перебування Галичини у складі Австрії та Австро-Угорщини привертає увагу праця О. Кондратюка і П. Лепісевича.

Метою даної статті є проведення історико-правового аналізу формування інституту фінансової прокуратури на території українських земель в різні історичні періоди, а також розвитку правозахисної діяльності прокуратури в сфері захисту публічних фінансів, як одного з провідних напрямів нагляду органів прокуратури сьогодення, який повинен сприяти належному рівню ефективності цільового використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. Одним із основних завдань діяльності органів прокуратури незалежної України є представництво та захист фінансових інтересів держави. Створення механізму ефективного захисту цих інтересів та його постійне вдосконалення є запорукою успішної діяльності такого механізму та виконання покладених на нього функцій. Водночас таке вдосконалення немислиме без урахування позитивного історико-правового досвіду вітчизняного державотворення, у тому числі і щодо представницької функції органів прокуратури та захисту фінансових інтересів держави заходами прокурорського реагування. У даному аспекті цінний досвід надає аналіз та вивчення організації і діяльності фінансових прокуратур, які існували на території українських земель у складі Австрії, Австро-Угорщини, Польщі, Румунії тощо.

Діяльність фінансових прокуратур як органів для захисту матеріальних інтересів держави в австрійських судах усіх інстанцій розпочалася у 1851 році.

Діяльність фінансових прокуратур як органів для захисту матеріальних інтересів держави в австрійських судах усіх інстанцій розпочалася у 1851 році. Місцями знаходження фінансових прокуратур були визначені: Відень, Лінц, Зальцбург, Грац, Клагенфурт, Лайбах, Трієст, Інсбрук, Прага, Брюнн, Львів (для Галичини) і Чернівці (для Буковини). До 1867 року компетенція галицької фінансової прокуратури у Львові (створена у 1852 р.) поширювалась і на територію Буковини.

31 грудня 1867 року (після повідомлення в офіційному урядовому віснику) розпочала свою діяльність фінансова прокуратура у Чернівцях. Вона підпорядковувалася міністерству фінансів Австрії і крайовій фінансовій дирекції.

Очоловав крайову фінансову прокуратуру фінансовий прокурор. На нього покладалось загальне керівництво службовими справами прокуратури, розподіл справ серед підлеглих чиновників, контроль за правильністю ведення справ, документації, контроль за дотриманням термінів розгляду справ.

Чисельність штату, ранг службовців визначалися статусом прокуратури. Так, наприклад, у 1908 році до її складу входили 3 фінансові радники, 3 фінансові секретарі, 2 ад'юнкти та ряд допоміжних службовців. У 1913 році штат фінансової прокуратури був дещо видозмінений. До нього входили: фінансовий прокурор, старший фінансовий радник, 2 фінансові радники, 2 фінансові секретарі, 1 ад'юнкт, директор і ад'юнкт загального відділу.

Вперше функції фінансової прокуратури були визначені такими: судове представництво; вироблення правових висновків; участь у реалізації правових актів, що стосувались державного майна та фондів, які до них прирівнювалися.

Досить детальне уявлення про основні напрями діяльності крайової фінансової прокуратури може дати аналіз справ, серед яких основну масу становлять справи про захист інтересів державних відомств, православного релігійного фонду в земельних та інших конфліктах із сільськими громадами та окремими громадянами. Часто ці справи стосувалися вимог виплати компенсацій за отримані пошкодження внаслідок нещасних випадків.

Предметом обстеження з боку фінансової прокуратури був порядок управління і використання коштів із благодійних фондів: імені Рудковських, Н. Іліса, В. Репти.

Для служби в фінансовій прокуратурі встановлювався ряд вимог до кандидатів. Обов'язковими з них були успішне складання трьох державних іспитів, визначених Міністерством фінансів. Службовці прокуратури були зобов'язані додержуватися законів і розпоряджень, які видавалися у різних галузях управління. В разі потреби вимагалось і знання зарубіжного законодавства. У великому державному механізмі прокуратура була лише допоміжною юридично-технічною силою через свій малочисельний штат та відносно невизначений статус.

Діяльність фінансової прокуратури у Чернівцях припинилася у 1918 р.

Правонаступницею австрійської фінансової прокуратури стала створена Декретом від 7 лютого 1919 р. Генеральна Прокуратура Речіпосполитої Польської, яка мала спеціальну мету: «правовий захист і представництво приватно-правових і публічних інтересів Держави та правових інтересів, що мали перебувати під правовим захистом на рівні зі Скарбом Держави, а також надання юридичних порад та роз'яснень за завданнями державних органів та інституцій».

Генеральна Прокуратура Речіпосполитої Польської була наділена повноваженнями, обумовленими її завданнями та метою:

1) здійснювати судовий захист по справам та брати участь у вирішенні юридичних спорів, що стосувались приватно-правових і майнових інтересів держави та правових інтересів, що дорівнювались за значенням до Державного Скарбу;

2) представляти у суді публічні інтереси в тих випадках, коли, за відсутності іншого спеціального органу, Генеральна Прокуратура була уповноважена представляти державну Владу;

3) «представляти правові і майнові інтереси Скарбу Держави та правові інтереси, що мали цінність нарівні з Державним Скарбом, а також інтереси державної адміністрації перед судами і адміністративними органами у будь-яких цивільних справах, як спірних, так і неспірних». Представництво Генеральна Прокуратура «мала здійснювати у випадках, якщо таке було доручене їй адміністративною владою, покликаною наглядати або захищати інтереси однієї з сторін або окремої гілки державної адміністрації». У випадках колізії між «інтересами Скарбу Держави» і іншими державними інституціями, Генеральна Прокуратура повинна була представляти інтереси Скарбу;

4) надавати правові висновки по справам, що стосувались правових і майнових інтересів Держави та інтересів державної адміністрації;

5) сприяти при укладанні правових договорів та складанні правових актів і документів в справах, що «стосува-

лися приватно-правових та майнових інтересів Держави, а також правових інтересів, що дорівнювались до інтересів Скарбу»;

6) за дорученням Ради Міністрів або окремих Міністерств надавати оцінку проектам законів і загальнообов'язковим розпорядженням центральних органів державної влади стосовно питань загальноправових, організаційних і законодавчої техніки, які «стосувалися приватно-правових, майнових та адміністративно-правових інтересів Держави».

Скарб Держави складався з: 1) податків, мита, зборів, надр і лісів державних, рухомого і нерухомого майна, державних підприємств, інституцій і закладів та інших засобів ведення державного господарства; 2) відумерлої спадщини; 3) прав територіальних, кордонів, приватно-правових і майнових притязань та прав, що виникли з міжнародних актів та договорів; 4) коштів, що складаються зі штрафів, накладених у адміністративному та судовому порядку, мита і зборів, сплачених за допомогою державних органів, та інших коштів, сплачених на користь держави; 5) будь-якого рухомого і нерухомого майна, що знаходилося у розпорядженні державних органів, зокрема, фондаций, інституцій, підприємств і закладів, які повністю або частково належали державі, повністю або частково фінансувались державою, або гарантом яких (в плані фінансової і майнової відповідальності) виступала держава, або в яких держава мала фінансові інтереси; 7) фондаций, що знаходилися у державному розпорядженні; Генеральна Прокуратура мала право втручатися і в інших випадках, передбачених законом.

Державні органи, інтереси яких представляла Генеральна Прокуратура, мали вносити кошти до бюджету на рахунок Генеральної Прокуратури. Підрозділ Прокуратури отримував з бюджету кошти на витрати в ході розгляду спорів у суді та у випадках наказного провадження.

Паралельно Буковині, фінансові прокуратури в 1852-1918 роках існували і на Галичині під час її перебування у складі Австрії та Австро-Угорщини. Компетенція Галицької фінансової прокуратури включала в себе захист майнових та пов'язаних з ними інтересів австрійської, а згодом і австро-угорської монархії.

Н.Ю. Панич в своїх дослідженнях оцінює діяльність Галицької фінансової прокуратури на території Королівства Галичини та Лодомерії як таку, що здійснювалася в основному на високому рівні з досконалим правовим регулюванням її діяльності [8, с. 16].

Інститут фінансової прокуратури на Буковині у складі Румунії (1918-1940 рр.) не отримав такого розвитку, як у Австро-Угорщині. Встановлення румунської влади на Буковині вимагало негайного врегулювання питання про законодавчу уніфікацію діяльності органів прокуратури старого королівства (румунської держави до приєднання нових територій у 1918 р.) та новоприєднаних територій [6, с. 104].

Прокуратура Румунії після судової реформи 1924 р. була організована на основі принципу ієрархічної підлеглості та єдності, включалася до судової гілки влади, але мала при цьому свою особливу організацію, будучи незалежною від судових установ, при яких вона створювалася. На інститут прокуратури покладался захист державних інтересів, громадського порядку та інтересів осіб, які не

могли самі себе захистити (непрацездатних, інвалідів). Фінансова прокуратура наділялася також правом загального нагляду та контролю за органами влади, які входили до територіальної юрисдикції судових установ, при яких вони були створені.

При прийнятті на роботу враховувався не лише професіоналізм, але й «благонадійність». Компетенція фінансової прокуратури охоплювала захист майнових та пов'язаних з ними інтересів держави, представництво інтересів держави при вирішенні правових спорів і судове представництво у справах, предметом розгляду яких виступало державне майно та прирівняні до нього фонди.

Румунські органи прокуратури припинили свою діяльність на Буковині у червні 1940 р.

Висновки. З огляду на вищевикладене, необхідно підкреслити позитивний досвід функціонування фінансових прокуратур, який не втратив своєї актуальності і сьогодні. Варті уваги та запозичення, зокрема, вимоги щодо професійної підготовки працівників прокуратури, більшість яких була докторами права і для отримання посади у фінансовій прокуратурі відбували практику та здавали теоретичні екзамени. Також необхідним для запозичення є досвід з питань матеріального забезпечення працівників цього органу, високий рівень якого стимулював якісне виконання ними своїх функцій.

Література:

1. Возняк М. Як пробудилося українське народне життя в Галичині за Австрії. – Львів : 3 друкарні видавничої спілки «Діло», 1924. – 180 с.
2. Сухий О. Галичина: між Сходом і Заходом. Нариси історії XIX – початку XX ст. – Львів : Львівський державний університет імені Івана Франка: Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 1997. – 204 с.
3. Кондратюк О.В., Лепісевич П.М. Галичина в XIX ст.: соціально-економічне, правове та внутрішньополітичне становище. – Львів : Видавництво Апріорі, 2004. – 60 с.
4. Кульчицький В.С. Державний лад і право в Галичині (в другій

половині XIX – на початку XX століття). – Львів : Львівський ордену Леніна державний університет імені Івана Франка. – 1966 р. – 62 с.

5. Кульчицький В.С., Бойко І.Й., Настасяк І.Ю., Мікула О.І. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини. – Львів : Три-ада плюс, 2002. – 88 с.
6. Никифорак М.В. Державний лад і право на Буковині в 1774 – 1918 рр. – Чернівці : Рута, 2000. – 280 с.
7. Никифорак М.В. Фінансова прокуратура Буковини у 1867-1918 рр. // Право України. – 2001. – № 1 – С. 133-134.
8. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849-1918 рр.): дис. ... канд. юрид. наук / Н.Ю. Панич ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2009. – 16 с.
9. Торончук І.Ж. Інститут прокуратури на Буковині у складі Румунії (1918-1940 рр.) // Держава і права. – Випуск № 49. – С. 104.

Литовка В. Н. Становление и развитие института финансовой прокуратуры на территории земель Украины

Аннотация. Осуществлен историко-правовой анализ формирования и развития института финансовой прокуратуры в разные исторические периоды на территории украинских земель. Особое внимание обращается на законодательное регламентирование, структурную организацию и кадровое обеспечение органов финансовой прокуратуры.

Ключевые слова: финансовая прокуратура, защита материальных интересов, представительство, прокурорский надзор, бюджет.

Litovka V. Formation and development of the financial institution prosecutors in the Ukrainian lands

Summary. In the article made a historical analysis of the formation and development of the financial prosecutor's office in the Ukrainian lands in different historical periods.

Key words: Financial Prosecutor, the defense of material interests, representation, prosecutor supervision, budget.

*Ліпак Г. М.,**аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Львівського державного університету внутрішніх справ*

СТРУКТУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ ШЛЮБНО-СІМЕЙНИХ НОРМ У ЗВОДІ ЗАКОНІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1832 Р.

Анотація. Публікацію присвячено дослідженню структури шлюбно-сімейних норм у Зводі законів Російської імперії 1832 року, що діяли на українських землях у XIX ст. Автором встановлено особливості таких норм.

Ключові слова: шлюбно-сімейні норми, структура, систематизація, Звід законів Російської імперії, українські землі.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української сім'ї здійснюється чимало нових, непритаманних для ментальності нашого народу коректив. Перш за все, така трансформація пов'язана із глобалізацією суспільства, знецінення первинної мети створення сім'ї, яка була закладена ще нашими предками – повага подружжя одне до одного, повага між батьками та дітьми, збереження українських сімейних цінностей. Для того щоб не допустити надлишок демократизації подружнього життя та негативних наслідків, які можуть виникнути на цьому підґрунті, сучасним науковцям та законодавцям необхідно звертатися до історичних джерел. Адже саме звідти варто черпати основи для зміцнення сімейних відносин та вдосконалення сімейного законодавства України. Аналіз історії дає можливість констатувати факт самотності та унікальності сімейного права України та, враховуючи помилки минулого, будувати перспективи у майбутне.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення невирішених проблем. Окремі аспекти історії розвитку сімейного законодавства на українських землях спостерігаємо у працях таких дослідників: К. О. Неволіна, С. С. Дністрянського, К. П. Победоносцева, А. П. Ткача, В. С. Кульницького, Б. Й. Тищика та інших. Науковий внесок у історію дослідження шлюбно-сімейних норм у законодавстві Російської імперії здійснили В. С. Макаруч, О. В. Клименко, О. М. Коросташов, І. Я. Терлюк, В. І. Озель. Однак порядок систематизації шлюбно-сімейних норм окремо не досліджувався.

Метою статті є визначення структури та особливостей сімейних норм у Зводі законів Російської імперії 1832 року, котрі були чинними на українських землях у XIX ст.

Викладення основного матеріалу. Після переходу українських етнічних земель до складу Російської імперії та частково – до Австрії призупиняється власне українська історія сімейного права. Розвиток українського законодавства цього історичного періоду здійснювався в контексті законотворення Російської імперії та деяких інших зарубіжних держав [1, с. 104-105].

Українська правова система та дія українського законодавства у першій половині XIX ст. офіційно не визнавалися Російською та Австрійською (згодом Австро-Угорською) імперіями.

Джерела права різних частин України, що входили до складу Російської імперії, до 40-х рр. XIX ст. мали

певні відмінності – у Слобідсько-Українській губернії застосовувалося російське законодавство; у лівобережних і правобережних губерніях діяли ті ж нормативні акти, що й у XVIII ст. – Литовський Статут 1588 р. і збірники магдебурзького права, але до початку 40-х рр. там остаточно поширилося застосування російського законодавства.

Процес витіснення норм місцевого українського права та його приведення у відповідність із законодавством Російської імперії розпочався на початку XIX ст. В імперії було проведено значну кодифікаційну роботу на чолі із М. Сперанським. Результатом цієї роботи стало видання двох збірників законодавства: «Повне зібрання законів Російської імперії» (1830 р.) та «Звід законів Російської імперії» (1832 р.). В процесі систематизації цих законодавчих актів імперською владою дозволялося зберігати тільки ті відмінності, необхідність яких визначалася місцевими особливостями. Таким чином, Російська імперія намагалася поширити загальноросійське право на українські землі [2, с. 49].

Звід законів Російської імперії (15 томів) був опублікований у 1832 р. (уведений в дію з 1835 р.), до якого були включені тільки чинні норми права. У 1842 році було здійснене друге видання Зводу законів Російської імперії, а у 1857 р. – третє.

Частина сімейних норм, що були закладені у Зводів законів Російської імперії мали особливий характер, оскільки були призначені лише для застосування у окремих місцевостях України. Виникнення цих норм пов'язано з роботою окремої кодифікаційної групи під керівництвом І. Даниловича, що проводилася впродовж 1830-1833 рр. В результаті було видано «Звід місцевих законів західних губерній» (Правобережжя України). Це був систематизований збірник матеріального й процесуального цивільного права, який містив норми не лише місцевого, а й загальноросійського права [3, с. 278]. Збірник не набрав чинності, оскільки імперською владою було прийняте рішення про створення єдиного законодавства, чинного на всій її території. З цього часу у Правобережній Україні місцеве право було відмінене повністю. Місцеві норми що стосувалися Лівобережної України були включені до загальноросійського Зводу Законів. Підчас підготовки другого видання «Зводу законів Російської імперії» 1842 р. у X том було внесено ряд норм «Зводу місцевих законів західних губерній» для застосування у Полтавській та Чернігівській губерніях. Про це свідчать наукові розвідки О.В. Клименко: «...джерелами особливих постанов для Полтавської і Чернігівської губерній «Зводу законів цивільних» 1842 р. були Литовський Статут та «Звід місцевих законів західних губерній» [4, с. 184]. В основу Зводу

законів Російської імперії було покладено Повне зібрання законів Російської імперії.

На території України у складі Росії Звід законів Російської імперії було введено в дію у 1840-1842 рр.

Норми, що регулювали сімейні відносини містилися у першій частині Зводу законів Російської імперії 1832 р. під назвою «Звід законів цивільних». У Російській імперії сімейні відносини були включені до предмета цивільно-правового регулювання, оскільки сімейне право цього періоду не становило самостійної галузі права і розглядалося як інститут цивільного права. «Звід законів цивільних» складався із семи книг, які ділилися на розділи, розділи – на глави, глави – на відділення. Кожне відділення мало одну або декілька статей.

Книга перша цієї частини регулювала сімейні права та обов'язки і включала в себе три розділи: перший – «Про шлюб», другий – «Про союз батьків та дітей, про родинний союз», третій – «Про сімейну опіку та піклування».

У першому розділі «Про шлюб» закріплено правові підстави шлюбу, порядок вступу у шлюб, підтвердження шлюбу, норми про визнання шлюбу недійсним, припинення та розірвання шлюбних відносин. Цей розділ включав сто вісімнадцять статей, які містилися у чотирьох главах. Перші три глави регулювали порядок укладення шлюбу відповідно до релігійної приналежності наречених. Ці глави класифікували правові норми таким чином: 1) правові норми щодо православних шлюбів (ст. 1-60 гл. I Р. I Кн. I Ч. I Т. X); 2) шлюби між православними християнами та християнами неправославного віросповідання (ст. 61-78 гл. II Р. I Кн. I Ч. I Т. X); 3) правові норми щодо шлюбів нехристиян з християнами та нехристиян між собою (ст. 79-99 гл. III Р. I Кн. I Ч. I Т. X). Зазначені три глави поділяються на відділення, які присвячені як загальним положенням укладення, припинення та розірвання шлюбу між особами того чи іншого віросповідання, так і особливостям щодо осіб окремого віросповідання [5, с. 1-11]. Таким чином, спостерігаємо тісний зв'язок шлюбних норм з віросповіданням подружжя. Із структури першого розділу випливає те, що на той час законодавець офіційно закріплював та визнавав за особами різного віросповідання право на шлюб, що свідчить про високу демократичність таких норм.

Вагомим недоліком першого розділу є відсутність визначення такого важливого ключового поняття в сімейному праві як шлюб. Загалом незрозуміла сутність цього правового явища. На думку А.Ю. Колинько, така суттєва прогалина є не що іншим як упущенням російської нормотворчості [6, с. 80-81].

Після юридичного закріплення шлюбних відносин залежно від віросповідання, законодавство переходить до прав, що виникають з подружнього союзу незалежно від релігії. Ці права віднесені до глави IV першого розділу – «Про права і обов'язки подружжя». Глава IV включає два відділення, у яких закріплено види шлюбно-сімейних прав та обов'язків: відділення перше – про особисті права подружжя (ст. 100-108) та відділення друге – про права на майно (ст. 109-118) [5, с. 11-13].

Розділ другий книги першої Зводу законів цивільних – «Про союз батьків та дітей, про родинний союз» включав три глави. Глава перша «Про дітей законних, незаконних, узаконених та усиновлених» закріплювала поняття

та правовий режим законних, незаконних, узаконених та усиновлених дітей (ст. 199-163). Особливістю цієї глави було законодавче врегулювання союзу батьків і дітей як у шлюбі, так і поза його межами. Окремо визначався правовий статус дітей, які були народжені у недійсному шлюбі. Також регламентувався порядок усиновлення як штучного встановлення відносин. Глава друга «Про батьківську владу» присвячена правовому регулюванню відносин дітей і батьків (ст. 164-195). Вона складалася з таких відділень: відділення перше – «Про батьківську владу в особистих відносинах», в якому закріпилися особисті права і обов'язки батьків, обов'язки дітей (права дітей окремо не виділялися), а також підстави та порядок припинення особистої батьківської влади, причому відмежовувалися діти відокремлені і не відокремлені; відділення друге – «Про батьківську владу на майно» закріплювало майнові права та обов'язки батьків і дітей та аналогічно, як і в першому відділенні, було побудоване на відмінності між дітьми майно, яких було відокремленим від батьківського та майно, яких не було відокремленим. Глава третя «Про родинний союз» закріплювала поняття роду, спорідненості, лінії та ступені споріднення, а також їх види (ст. 196-211). Варто зазначити, про надмірну деталізацію питання спорідненості у цій главі. Лінії та ступені спорідненості дуже розгалужені, що створює певну плутанину. До цієї глави законодавець прикріпив додаток – таблицю, яка наочно відображала ступені спорідненості і спрощувала їх сприйняття. З іншого боку, такий акцент на спорідненість, можна пояснити пересторогою імперської влади щодо вступу у шлюб осіб, що були родичами.

Третій розділ книги першої Зводу законів цивільних «Про сімейну опіку і піклування» визначав підстави встановлення опіки та піклування. Цей розділ поділявся на дві глави, одна з яких визначала правове регулювання опіки та піклування над неповнолітніми, а друга – над особами із фізичними вадами (божевільними, глухоніми і німими).

Існують різні оцінки правової побудови шлюбно-сімейних норм у Зводі законів Російської імперії. Зокрема, з гострою критикою описує норми Зводу законів Російської імперії І.І. Дейнега: «Сімейне законодавство Російської імперії, статті якого написані ще в епоху феодалізму і, ясна річ, не відповідали життєвим реаліям середини XIX століття, надзвичайно повільно пристосовувалося до нових умов капіталістичного розвитку. Статті "Зводу" характеризувалися різночасовим походженням та слабким внутрішнім зв'язком. Багато з них мали не законодавчий характер, а висловлювали лише побажання і до того ж, розміщувалися безсистемно, що ускладнювало користування ними» [7, с. 121-130].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши структуру шлюбно-сімейних норм у Зводі законів Російської імперії, можна стверджувати, що норми все ж таки були систематизованими, але своєрідним чином. Структура норм загалом відповідала загальним правилам систематизації сімейних норм, оскільки брала свій початок із правового регулювання шлюбних відносин, потім переходила до майнових та немайнових відносин між батьками та дітьми і закінчувалася питаннями опіки та піклування. Подібною структурою характеризується і Сімейних кодекс України 2002 року, хоча змістове наповнення має суттєві відмінності.

Література:

1. Ватрас В.А. Становлення сімейного законодавства України: історичний огляд джерел права / В.А. Ватрас // Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету ім. І. Огієнка: збірник за підсумками звітної наукової конференції викладачів, докторантів, аспірантів. Т. 5. – Кам'янець-Подільський: Кам'янець-Подільський національний університет ім. І. Огієнка, 2003. – Вип. 9.–186 с. – С. 104-105.
2. Озель В.І. Становлення та розвиток основних інститутів українського шлюбно-сімейного права в Х-ХІХ ст. : історико-правовий аспект : дис... канд. наук: 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – 2012. – 237 с.
3. Иванов В.М. История державы и права Украины : навч. посіб. / В.М. Иванов. – К. : Атіка, 2007. – 728 с.
4. Клименко О. В. Систематизация права лівобережной Украины у другій чверті ХІХ сторіччя: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Институт законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 206 с.
5. Сводъ законовъ Россійской имперіи. – С.-Петербургъ, 1912. – Том X, часть 1. Сводъ законовъ гражданскихъ. – Кн. 1. О правах и обязанностях семейственных. – Издание 1900 г. – С. 1-33.
6. Колюшко А.Ю. Развитие семейного права в России в ХІХ-начале ХХ века: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. – Краснодар, 2006. – 217 с.
7. Дейнега І.І. «Звід законів Російської імперії» про права української жінки / І.І. Дейнега // Наукові записки АН ВШ України. – К. : Хрещатик, 2004. – Вип. 6. – С. 121-130.

Липак Г. М. Структура и особенности брачно-семейных норм в Своде законов Российской империи 1832 г.

Аннотация. Публикация посвящена исследованию структуры брачно-семейных норм в Своде законов Российской империи 1832 г., действовавших на украинских землях в ХІХ в. Автором установлены особенности таких норм.

Ключевые слова: брачно-семейные нормы, структура, классификация, Свод законов Российской империи, украинские земли.

Lipak H. Structure and features of marriage and family norms in the Laws of the Russian Empire in 1832

Summary. This publication is dedicated to the research of the structure of marriage and family norms in the Laws of the Russian Empire in 1832, operating on the Ukrainian lands in the nineteenth century. The author has worked out the peculiarities of such norms.

Key words: marriage and family norms, structure, classification, the Laws of the Russian Empire, the Ukrainian lands.

*Маїк І. С.,
здобувач**Львівського державного університету внутрішніх справ*

СИНЕРГЕТИЧНЕ СПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Стаття посвячена дослідженню процесу самоорганізації регулювання державної влади, вивченню державної влади крізь призму синергетики, опису застосування принципів синергетики в аналізі процесу самоорганізованого регулювання правових відносин у межах держави, висвітленню здатності передбачати майбутнє державної влади завдяки застосуванню положень синергетики.

Ключові слова: правова система, державна влада, держава, синергетика, самоорганізація.

Постановка проблеми. Зміна стану державної влади відбувається самоорганізовано як реакція на певні внутрішні, зовнішні фактори. Кожне регулювання правових відносин у межах держави відбувається самоорганізовано. Для забезпечення сприятливих обставин під час регулювання державної влади береться до уваги інформація про умови існування держави і характеристика кожного її складового елемента станом на сьогодні, а також визначається ціль, заради досягнення якої здійснюються певні зміни. Заради вдалого досягнення мети слід розглянути державну владу з точки зору синергетики, проаналізувати можливість передбачати варіанти її подальшого розвитку, встановити чинники, що здатні висвітлити період кризи як системне явище, визначити закономірність впливу майбутнього на сьогоднішнє, вирізнити ієрархічні рівні державної влади, що впливають на її еволюцію, встановити основні правила регулювання розвитку державної влади, описати ймовірні майбутні зміни стану внутрішніх та зовнішніх факторів, виявити фактори, що визначають хід історичних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у визначення основних концепцій теорії держави і права та до аналізу синергетики здійснили такі вчені, як Давід Р., Цвайгерт К., Баранцев Р. Г., Войцехович В. Є., Дамірлі Мехман Алішах огли, Кривцова І. С., Пригожин І. Р., Сливка С. С., Хакен Г., Князева Є. Н., Шемшученко Ю. С., Протасов В. Н., Протасова Н. В. тощо. Невиділені раніше частинами дослідження державної влади з позиції синергетики є висвітлення ефективності регулювання правових відносин у межах держави, що дає змогу розкрити сутність процесу самоорганізації дій її складових елементів.

Метою даної наукової статті є обґрунтовано довести, що насправді необхідно розробити теорію та обґрунтувати методологію визначення і реалізації самоорганізованого комплексу владних функцій, практична ефективність якого буде максимальною, а ризик помилок – мінімальним, слід роз'яснити методи застосування позицій науки синергетики у сфері державної влади, варто проаналізувати особливості сучасного стану правового буття, завдяки застосуванню принципів синергетики у теорії держави і права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головною властивістю держави є наявність влади. У людському суспільстві виникає соціальна влада як його невід'ємний і необхідний елемент. Вона надає суспільству цілісність, керованість, служить найважливішим чинником організованості і порядку. Тобто, влада являється своєрідним елементом, який забезпечує життєздатність суспільства. Під впливом влади суспільні відносини стають цілеспрямованими, набувають характеру керованих і контрольованих зв'язків, а спільне життя людей стає організованим. Таким чином, влада є організованою силою, що забезпечує здатність тієї або іншої соціальної спільноти (роду, групи, класу, народу) підкоряти своїй волі підвладних людей, використовуючи різні методи, в тому числі метод примусу. Влада не може функціонувати незалежно від волі й свідомості людей. Воля є найважливішим елементом будь-якої соціальної влади, без урахування якого неможливо зрозуміти її природу і суть відносин владарювання. Влада означає, з одного боку, нав'язування пануючими своєї волі підвладним, а з іншого – підпорядкування підвладних даній волі. Влада належить до тієї соціальної спільноти, воля якої в ній втілена. Влада обов'язково комусь належить. Під час вивчення влади важливо визначити першоджерело влади. Влада неможлива без об'єктів свого впливу – індивідів, їх об'єднань, класів, суспільства в цілому. Іноді суб'єкт і об'єкт влади не збігаються, але найчастіше пануючі і підвладні чітко розрізняються і займають різне положення в суспільстві [1, с. 74; 2, с. 113]. Влада безперервно впливає на суспільні процеси і сама проявляється в особливому виді відносин [3, с. 81; 4, с. 75]. Владні відносини між людьми існували, існують і будуть існувати.

Самим важкодосяжним феноменом суспільної життєдіяльності людей є державна влада. Будучи різновидом соціальної влади, державна влада має всі ознаки останньої. Найважливіша особливість державної влади полягає в її політичній природі. Влада суспільства володіє реальною можливістю керувати діями і поведінкою людей, вирішувати соціальні суперечності, задовольняти індивідуальні або групові інтереси, підпорядковувати їх. Пояснити поведінку будь-якої державної можливо як завдяки аналізу її еволюційного розвитку, так і внаслідок дослідження характеру поведінки державних інститутів та відповідних керівних органів, які у певні періоди часу здійснюють вплив на події та процеси, що визначають хід розвитку держави [5, с. 24]. У демократичному суспільстві виникає тенденція зближення суб'єкта і об'єкта влади, що веде до їх часткового збігу. Кожен громадянин є не тільки підвладним, як член демократичного суспільства, але й він має право бути індивідуальним джерелом влади. Він бере участь у сукупності ряду послідовних дій, спрямованих на встановлення влади [6, с. 738]. При демократичному режимі немає і бути не повинно тільки пануючих

і тільки підвладних. Навіть вищі органи держави і вищі посадові особи мають над собою верховну владу народу, тобто вони є одночасно об'єктом і суб'єктом влади. В демократичному суспільстві немає повного збігу суб'єкта і об'єкта. Якщо демократичний розвиток призведе до такого збігу, то державна влада втратить політичний характер, перетвориться безпосередньо на суспільну без органів держави та державного управління.

Наука синергетика як теорія самоорганізації передбачає застосування нелінійного мислення: – конкретний об'єкт правової системи розглядається у відриві від інших об'єктів, що впливають на його поведінку: – досліджується уся сукупність даних об'єктів – правова система суспільства та державний механізм управління. Зміна системи проявляється в зміні її станів, одержаних внаслідок зовнішніх впливів і внутрішніх змін. Якщо сукупна дія зовнішніх і внутрішніх факторів взаємно врівноважена, то система держави знаходиться в стійкому стані. Держава являє собою систему відкритого типу з нелінійними зворотними зв'язками. Вона саморозвивається, володіє джерелами і стоками енергії, речовини та інформації – є відкритою. Зворотні зв'язки можуть бути позитивними і негативними. Перші ведуть до відходу системи від стаціонарного стану, розвитку нестійкостей. Другі повертають її до вихідного стану. Синергетика вивчає перехід системи держави нового стійкого атрактора. Єдино ведуча дорога до атракторів обов'язково проходить через зону біфуркацій, де відбувається вибір подальшого маршруту руху. Атрактори притягують процеси: майбутнє впливає на сьогодення. Однак неминучість проходу криз біфуркацій позбавляє дане майбутнє однозначності. За біфуркацією слідує система шляхів можливого розвитку. Складно передбачити результати діяльності органів державної влади [3, с. 82-86]. Атрактори виникають із суспільства, що оточує державу. У державній владі є можливість вибору. Вона несе відповідальності за здійснений вибір.

Еволюційний процес розвитку державної системи виявляється сильно нелінійним. Він супроводжується численними флуктаціями, виникненням нестійкостей і зворотних рухів, чергуються з періодами стагнації. Прогресивний розвиток системи переривається кризами. Під час флуктації спостерігається випадкове відхилення миттєвого змісту величини від середнього значення, тобто від стану рівноваги у певній області простору чи в певний момент часу. Відбувається випадкове відхилення характеристик державної влади від середнього значення [7, с. 163]. Після флуктації встановлюється нова влада, змінюється стан складових елементів, підсистем у межах держави. При флуктуаціях відбуваються ті ж процеси, що й при зовнішньому збуренні держави. Флуктації та наслідки зовнішнього збурення затухають схожим чином [8]. Флуктації відбуваються швидше на мікрорівні з окремими елементами державної влади, аніж загалом на макрорівні [9, с. 91, 136, 177]. Флуктації одержують важливе значення власне у точках біфуркації: сфери переходу можна адекватно описати лише тоді, коли взято до уваги флуктації. Макроскопічний процес є наслідком багатьох мікроскопічних процесів. У нелінійному середовищі складна структура формується із малих флуктацій (хаосу). Першопричиною виникнення нового є хаос. Утворена складна структура складається з частин, що часто

виникають як наслідок флуктації. Вона руйнується коли досягає моменту загострення під час нестабільності. Малі флуктації, що спричинені хаосом на мікрорівні, змінюючи моменти загострення, спричиняють суттєві відмінності в процесах розвитку структур на макрорівні. Хаотичні флуктації обумовлюють випадкову, невпорядковану поведінку на макрорівні. Флуктація спричиняє виникнення послідовної, самоізолюваної зміни владних режимів. У поведінці нелінійної системи держави можлива не одна, а декілька біфуркацій процесу в часі [10, с. 139-141, 174, 177]. Флуктація зростає в сфері віддаленій від рівноваги [11, с. 21]. Настання флуктації уже не є загадковим явищем завдяки теоретичним поясненням синергетики.

У період стабільного розвитку повстають атрактори, виникають біфуркації. Основною властивістю державної системи в режимі атрактора є вплив майбутнього на сьогодення. В цьому стані система активно чинить опір змінам і прагне стійко відтворити власні функції та структуру. Порушення стійкості історичного процесу якісно змінює стан системи держави. Втративши стійкість і опинившись у стані біфуркації, державна система проявляє наступні певні властивості. Її подальший розвиток перестає бути однозначним. Виникає декілька допустимих його різновидів. Система втрачає здатність активно протидіяти збуренням. Випадковості фактори відіграють вирішальну роль під час переходу на обраний із числа наявних маршрутів подальшого розвитку. Існує обмежена кількість різновидів реалізації майбутніх дій. Атрактори зберігають потенційну стійкість. Наступна особливість стану біфуркації полягає в тому, що в силу фундаментальної ролі випадкових факторів подальший хід історичного процесу носить імовірнісний характер. У віртуальному еволюційному просторі, що існує за порогом біфуркації, темп історичного часу різко зростає, стає нерівномірним. Історичний час стає багатовимірним. До числа параметрів регулювання належать чинники, що враховують курс державного будівництва та проведених реформ. Державна влада здатна контролювати процес проходження зони біфуркації і перехід до оптимального напрямку розвитку. Наше майбутнє багатоваріантне, а вибір нашої долі значною мірою залежить від нас самих, від нашого розуму, нашої почуття відповідальності перед майбутнім і від нашої волі, що реалізується за допомогою державної влади, її системою. Синергетичний підхід до аналізу державотворчих процесів пов'язаних із реалізацією влади вимагає взяти до уваги те, що еволюція систем, що самоорганізуються, обов'язково супроводжується проходженням через зони біфуркацій, в околиці яких вирішальну роль починають відігравати фактори, що здаються випадковими. Спроби розірвати цей ієрархічний ряд можуть призвести до грубих помилок при прогнозуванні розвитку державної системи [12, с. 42]. Біфуркація передбачає поділ на два напрямки [13, с. 49; 14, с. 17]. Ключовим елементом синергетики є концепція регулювальних параметрів розвитку, яка може служити основою синтезу альтернативних теоретичних моделей історичного процесу встановлення суспільства і розвитку держави. Необхідно правильно відобразити в теоретичній моделі реальні властивості досліджуваної державної системи та організації державної влади, потрібно підібрати відповідний комплекс регулювальних параметрів. Дані параметри, безрозмірної форми, повинні відобразити еко-

номічні, соціальні, екологічні, політичні та інші аспекти, що характеризують життя суспільства, а також його взаємодію з навколишньою дійсністю. Отримаємо можливість врахувати досить повну сукупність чинників, роль кожного з яких на тому чи іншому проміжку історичного буття може бути різною в залежності від конкретних умов.

Державна система втрачає стійкість, а потім переходить у новий стан. Такий перехід здійснюється державою самоорганізовано, то у станах, близьких до переходу на новий рівень еволюції, система стає менш складною, відбувається зжим інформації. Нестійкості, що розвиваються в зоні біфуркації, виводять систему на певний рівень розвитку. І тоді спрацьовує синергетичний принцип підпорядкування: починають працювати головним чином ті регулювальні параметри, що забезпечують «притягання» системи саме до цього сценарію як до нового атрактора [15, с. 38]. Першочерговим завданням синергетичного моделювання цих процесів є пошук обмежень і засобів стримування, що сприяють пом'якшенню руйнівних ударів ентропії на відповідних фазах еволюції. Адже, дійсно важливим завданням є зменшити безпорядок, безлад, міру внутрішньої невизначеності, непередбачуваності системи державної влади, безпорядку у ній [11, с. 44; 13, с. 403]. В єдиній державі влада повинна бути єдина, як єдиний його народ. Сила може обернутися безсиллям, якщо єдність влади трактувати виключно як централізацію і зміцнення ієрархії владних органів. Організація єдиної системи владно-управлінських органів не означає, що всі без винятку рішення і дії нижчестоящих рівнів управління зумовлені розпорядженнями вищестоящих. Такий тотальний контроль у складній системі неможливий. Побудова ієрархії центрів (рівнів) управління є загальною властивістю всіх складноорганізованих систем, але вже в біосистемах нижчі рівні управління діють відносно незалежно від вищих, їх відносини не можна звести лише до команд і виконання. Ще більшою мірою це стосується соціальних систем, особливою властивістю яких є те, що реалізація управлінських функцій нерозривно пов'язана із владою як особливою системою відносин, що сприяє виконанню владно-управлінських рішень за допомогою набору спеціальних засобів впливу на людей (авторитету, переконання, примусу, насильства тощо).

Влада виконує найважливіші функції: організацію соціального цілого, забезпечення цілісності суспільної системи, управління справами суспільства, вирішення поставлених перед ним проблем. У будь-якій складноорганізованій системі базовою функцією є її власне самозбереження, тобто підтримання динамічної рівноваги з середовищем. Завдяки їй структурний розвиток системи стає можливим. Ефективність управління державою та вирішення поставлених перед нею завдань засновані на централізації функцій, їх послідовній супідрядності, побудові ієрархії функцій, цілей, керуючих органів з єдиним для всієї державної системи керуючим центром. Проте існування єдиного вищого центру управління не означає, що він покликаний виконувати всі без винятку управлінські функції. Порушення міри централізації веде до переважання керуючого центру, що ускладнює процес управління системою.

У процесі управління централізація основних, найважливіших функцій передбачає децентралізацію більш

конкретних, другорядних функцій, обумовлених базовими. Саме тому виникає ієрархія керівних центрів, відповідальних за реалізацію певного набору функцій. Інколи суб'єкт влади прагне зміцнити свою владу, здійснює надмірний контроль і проводить централізацію управління, порушуючи тим самим принципи останнього. Таким чином порушується керованість суспільства, не виконується найважливіша функція влади у суспільстві, руйнується система влади та управління. Отож, власне децентралізація владно-управлінських функцій і повноважень у системі органів влади покращує становище влади у державі. Найважливішим завданням і призначенням влади є організація спільного життя людей, підтримання порядку. Влада спрямована на забезпечення єдності усього суспільства і черпає силу в цьому загальнонародному утворенні. Носії влади є дієвими не тільки завдяки єдності державних організацій, але й через те, що в наявності є всенародна підтримка. Остання не може бути наслідком штучної або примусової цілісності. Сила і ефективність влади заснована на неподільності народу, що виникає в результаті узгодження волевиявлень людей, та їх здатності створювати, зміцнювати, направляти державну владу і контролювати її дії [3, с. 98; 16, с. 87]. Значення державної влади і державного управління полягає у забезпеченні самозбереження конкретного соціуму, утриманні його від розпаду і розкладання, а також від перетворення в те, що соціумом вже не є. У цій якості державну владу і управління, не можна беззастережно протиставляти процесам самоорганізації. Здійснення реального об'єднання людей на основі їх підпорядкування загальноприйнятими нормами також є проявом соціальної самоорганізації, яка характеризується тим, що в ім'я забезпечення спільного життя людей був створений спеціальний владний інститут – держава.

Висновки. Синергетика розглядає правовий світ як послідовність процесів збереження і руйнування державних систем. На цій основі вдалося виявити творчу функцію хаосу. Він, усуваючи віджиле, сприяє народженню нового ладу, нових структур на основі явища самоорганізації правового середовища. Синергетика робить значний внесок у розуміння самоорганізації складних нелінійних правових систем на етапі їх переходу в новий стан. Результати досліджень, здійснених в межах даної науки, вказують на те, що особливу роль під час встановлення нових рівнів самоорганізації відіграють випадкові відхилення. Правовий світ не являє собою набір лише нелінійних середовищ. Він виступає також як складна ієрархія цілісних системних об'єктів, які володіють власними механізмами підтримки цілісності, розвитку та взаємодії з собою подібними. Адже характерною ознакою сьогодення є відсутність практичності у рішеннях державної влади, тобто вони є помилковими.

Суспільна самоорганізація, соціальне різноманіття, множинність діючих сил і результати їх взаємодії є суспільно-значущими, а державна влада, централізоване управління, порядок і норми – явища вторинного порядку. Роль остатніх полягає лише в тому, щоб своєчасно реагувати на поведінку соціального середовища і слідувати за ним. Мимовільні процеси можуть містити в собі не тільки стимули для творчого розвитку та підвищення організованості суспільства, але й нести для нього страшні загрози. Якщо держава сама обирає собі обмеження в своєму са-

морозвитку, не бачить нових цілей, задовольняється досягнутим і прагне будь-яким шляхом зберегти існуюче в незмінному вигляді – це стає причиною саморуйнування суспільства, державної влади.

Література:

1. Халипов В.Ф. Кратология как система наук о власти / В.Ф. Халипов. – М., 1999. – С. 74.
2. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
3. Зырянов А.В. Синергетический подход в научно-правовых исследованиях государства : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Зырянов. – Челябинск-2010. – 220 с.
4. Марченко М.Л. Проблемы теории государства и права / М.Л. Марченко. – М., 2005. – С. 176.
5. Мізюк Б.М. Системи управління : монографія / Б.М. Мізюк. – Львів : Вид-во Львів. комерц. акад., 2004. – 388 с.
6. Сучасний тлумачний словник української мови : 100 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х. : ШКОЛА, 2009. – 1008 с.
7. Сливка С.С. Філософія права : [навч. посіб.] / Степан Степанович Сливка. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – 264 с.
8. Синергетика : матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uk.wikipedia.org>.
9. Хакен Г. Синергетика: иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах : пер. с. англ. / Г. Хакен. – М. : Мир, 1985. – 423 с. : ил.
10. Князева Е.Н., Курдюнов С.П. Основания синергетики: Синергетическое мироведение / Елена Николаевна Князева, Сергей Павлович Курдюнов. – Изд. 3, доп. – М. : ЛИБРОКОМ, 2010. – 256 с. (Синергетика: от прошлого к будущему).
11. Штенберг М.И. Синергетика: Наука? Философия? Псевдорелигия? / М.И. Штенберг. – М. : Academia, 2007. – 176 с. (Монографические исследования: философия науки).
12. Данилов-Данильян В.И. Проблемы устойчивого развития человечества / В.И. Данилов-Данильян, К.С. Лосев // Россия в окружающем мире. – М., 1998. – С. 42.
13. Синергетическая парадигма. Социальная синергетика. – М. : Прогресс-Традиция, 2009. – 688 с.: ил.
14. Шемшученко Ю.С. Правовая система / Ю.С. Шемшученко // Юрид. энцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – 320 с.
15. Лесков Л.В. Чего не делать? Футуросинергетика России / Л.В. Лесков. – М., 1998. – С. 38.
16. Иванов А.В. Синергетика в юридических и политических науках: (Тез. и дискуссии) / А.В. Иванов // Фил. дескрипторы. – Барнаул, 2001. – С. 87.

Майк И. С. Синергетическое восприятие государственной власти

Аннотация. Статья посвящена исследованию процесса самоорганизующегося регулирования государственной власти, изучению государственной власти сквозь призму синергетики, описанию применения принципов синергетики в анализе процесса самоорганизующегося регулирования правовых отношений в пределах государства, освещению способности предвидеть будущее государственной власти благодаря применению положений синергетики.

Ключевые слова: правовая система, государственная власть, государство, синергетика, самоорганизация.

Mayik I. Synergistic perceptions of state power

Summary. The article is devoted to the investigation of the process of self-regulation of state power, is intended to the study of state power through the prism of synergetics, describes the application of the principles of synergetics in the analysis of self-regulation of the legal relations within the state, is aimed at coverage of the ability to predict the future state power through the application of the provisions of synergetics.

Key words: legal system, state power, state, synergetics, self-organization.

*Ниметуллаева С. С.,**аспірант**Таврического національного університету імені В. І. Вернадського*

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ ПО ИМУЩЕСТВУ ИНОСТРАННО-ПОДДАННЫХ В СИРОТСКИХ СУДАХ ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Аннотация. В данной работе рассматривается процесс законодательного обеспечения и практической деятельности сиротских судов Таврической губернии по опеке имущества подданных других государств. В основном это турецкоподданные, а также граждане Германии, Франции, Греции, Италии, Швейцарии и т. д. Вопросы правового статуса иностранцев нашли свое отражение в широком комплексе нормативно-правовых актов – уставах, законах, циркулярах, а также в международных договорах. Иностранцы были ограничены в некоторых правах, особенно в покупке земли и имущества и постройке зданий в пограничных регионах. В то же время их имущественные и личные права сохранялись даже в условиях войны.

Ключевые слова: иностранцы, сиротские суды, Таврическая губерния.

Постановка проблемы. Актуальность проблемы исследования обуславливается необходимостью обращения к опыту организации регулирования имущественных отношений, возникающих в результате оставления наследства несовершеннолетним и недееспособным, в том числе гражданам других государств, проживающих на территории Украины, развития в современных условиях института опеки и попечительства.

Среди современных исследователей проблемы, очевидно, в первую очередь необходимо назвать работы таких авторов, как Азизбаева Р.Е. [1], Думенко О. Е. [2-3], Киприянова Н. В. [4], Нечаева А.М. [5], Стародубцев Ю.И. [6] и др. Несложно заметить, что это в основном российские авторы, исследовавшие те или иные аспекты деятельности сиротских судов или же общей системы заботы о малолетних и сиротах и т. д. Украинская историография проблемы менее богата, тем более, что проблемы деятельности сиротских судов в Таврической губернии затрагивают лишь две найденные работы таких авторов, как Змерзлый Б. В. [7] и Хутько [8]. При этом иных работ, которые бы раскрывали те или иные аспекты деятельности сиротских судов в Таврической губернии, их участие в государственной политике по отношению к различным национальностям Крыма, на сегодняшний день нет.

Изложение основного материала. В Российской империи проводилась весьма сложная политика по отношению к иностранцам, пожелавшим вести, какую-либо деятельность или просто проживать на ее территории. Крым в этом аспекте всегда представлял собой сложный конгломерат различных народов, а характер его экономики и торговли был таков, что без широкого участия иностранноподданных их функционирование в рассматриваемый период

было бы затруднено. В данном аспекте также приходится учитывать такой фактор как многовековое проживание на территории региона тюрков, некоторые из которых в условиях принадлежности Крыма к России не только не прекращали с ним тесных связей, но и проживали здесь, приобретали собственность и т. д. К концу XX в. в регионе все чаще встречаются и подданные других государств – Германии, Франции, Греции, Италии, Швейцарии и т. д.

Исходя из этого, следует указать, что вопросы правового статуса иностранцев нашли свое отражение в таких важнейших актах Российского государства, как: Законы о состояниях, Устав о паспортах, Устав таможенный, Устав иностранных исповеданий, Устав промышленный, Устав горный, Устав о службе, Устав торговый, Уложение о наказаниях, Устав о предупреждении и пресечении преступлений, Устав содержания под стражей, Уставы гражданского и уголовного судопроизводства и во многих других законах, в том числе местных, в указах и манифестах царя, в подзаконных актах (циркулярах и разъяснениях различных ведомств), а также в международных договорах. Правовой статус иностранцев в этот период приобрел многогранную нормативную характеристику, хотя права некоторых категорий иностранцев по-прежнему оставались ограниченными как по сферам их деятельности (гражданская и военная служба и др.), так и по отдельным категориям (корейцы, евреи и др.). Законодательство по этому вопросу приобрело систематизированный вид, но было чрезвычайно многочисленным и детализированным, а в некоторых случаях и противоречивым [9, с. 12].

Следует отметить и постепенный процесс многостороннего и детального реформирования и совершенствования правового статуса иностранцев, в т. ч. и ограничения их прав во второй половине XIX – начале XX вв. в государственной службе, а также в других областях. Например, с 1890 г. иностранцы были лишены права на службу в российской армии. Законы о состояниях и Устав о службе содержал запрет для иностранцев в приеме на гражданскую службу, с некоторыми исключениями. Более того, иностранцы, хотя и принявшие присягу на подданство России (закон выделял такую категорию иностранцев, хотя юридически это были уже русские подданные – здесь налицо противоречие в законодательстве относительно того, кто считался в России иностранцем), не имели права занимать должности учителей приходских училищ. Иностранцам запрещалось занимать должности в правоохранительной и судебной сферах, а также в выборной службе и в ряде других областей [9, с. 15-16].

Таким образом, исходя из вышесказанного, иностранцы не имели права быть избранными в члены сиротских судов,

но имели право на их защиту, особенно учитывая, что многие из них имели родственников – граждан России.

В сиротских судах Таврической губернии велись различные дела по опеке имущества иностранно-подданных, в том числе и по неизвестному отсутствию наследников. Так, к примеру, в 1824 г. в Симферопольском сиротском суде возникли сложности с оформлением наследства турецко-подданного Дмитрия Руссины [10, л. 9-11]. Некоторые из таких дел не имели опекунов, например, дело, начатое в этом же сиротском суде в 1855 г. турецко-подданного Юсуфа Ибрагим Оглу. Это было связано с тем, что наследство состояло в капитале, т.е. в деньгах в той или иной форме и потому опекать тут было нечего, это исполнял сам сиротский суд. К этой же категории дел относится начатое еще в 1849 г., например, убитого грека Панаиота Муратова [11 л. 26 об. – 32 об.].

Определенные изменения в отношении опеки собственности иностранцев произошли с началом эпохи реформ. В первую очередь это касается имущества турецких граждан. До этого времени в деятельности сиротских судов сложилась практика, согласно которой, имущество турецкоподданных, умерших в России, продавалось, а деньги отправлялись в МИД для передачи Турецкому правительству. Но, по просьбе турецкого правительства, эти средства в дальнейшем передавали турецким консулам, которых в Крыму было достаточно (в Симферополе, Керчи, Феодосии, Евпатории). Такой шаг был закреплен циркулярно, решением от 17 декабря 1868 г. [12, л. 13].

В какой-то степени заботой о защите прав иностранцев можно назвать решение правительствующего сената 31 октября 1868 г. во изменение своего же решения от 11 октября 1865 г., о судопроизводстве и публикациях. Им, в частности, предусматривалось, что «публикации о вызове к суду производятся троекратно в трех, следующих один за других номерах Сенатских объявлений, составляющих приложение к Санкт-Петербургским сенатским ведомостям, а также в издаваемых в России газетах 1-й французской и 1-й немецкой по назначению министра юстиции». Так, на следующий 1869 г. для этой цели были назначены газеты «*Courrier Russe*» и «*St. Petersburger Zeitung*» [13, л. 8].

При этом для иностранцев устанавливались и некоторые специфические ограничения. Так, правительствующий сенат указом от 5 ноября 1869 г. утвердил правило, согласно которому совершение и учреждение актов на приобретение иностранцами поземельной собственности в Симферопольском, Евпаторийском, Феодосийском, Ялтинском, Перекопском и Днепровском уездах, Керчь-Еникальском градоначальстве допускалось не иначе, как по представлению свидетельства от Новороссийского Бессарабского генерал-губернатора о «не имении препятствий к совершению акта» [14, л. 8].

Таким шагом правительство России, очевидно с учетом опыта Крымской войны, стремилось ограничить от чрезмерного населения иностранцами такого важного стратегического региона как Крым. Тем более что явное большинство среди иностранно-подданных здесь представляли граждане Турции, страны, с которой всегда были весьма натянутые отношения. Исходя из этого и большинство дел по иностранно-подданым рассматриваемым в сиротских судах региона были именно дела по турецко-подданным.

Таким, к примеру, было дело, начатое на основании поданного заявления от 2 марта 1863 г. в Карасубазарский сиротский суд, проживавшей в Карасубазаре жены турецкоподданного Степана. Его крестная мать, жена рядового Балаклавского пехотного батальона Мария Васильева, умерла. После ее смерти осталось в Карасубазаре движимое и недвижимое имущество, а также капитал. Как следует из заявления, этим имуществом завлела воспитанница, жена турецкоподданного Екатерина, но ближайшим наследником была родная сестра умершей Варвара Васильева, проживающая в Феодосийском уезде. Заявитель просил учинить опеку над имуществом умершей. Стоит, очевидно, упомянуть, что это заявление жена поручила подать своему мужу С. Константинову, турецкоподданному [15, л. 1-1 об.].

На своем заседании сиротский суд 6 марта 1863 г. принял решение имущество взять под опеку, описать его в присутствии городского старосты, полицейского чиновника и 3-х свидетелей [15, л. 3-4]. В ответ на такой шаг в суд поступило заявление Екатерины Панитовны Ивановой, дочери турецко-подданного. Она писала, что умершая была ее тетей, воспитывавшая ее после смерти матери. Когда же тетя состарилась, то она ее досматривала. Дом же достался ей от матери, а завладел им Константин, говоря, что купил его, но у него нет никаких документов [15, л. 5-6]. После проверки этих данных, а также учитывая, что сестра умершей отказалась от претензий на наследство, 26 июня 1863 г. сиротский суд Карасубазара решил опеку прекратить, а имущество передать воспитаннице [15, л. 11].

Типичным также можно назвать другое дело, рассматривавшееся в Симферопольском сиротском суде в 1904-начале 1905 гг., о прошении вдовы турецкоподданного В.В. Крисошдас поверенного С.В. Кульчицкого о выдаче, ей причитающейся части наследства по мужу (1/4) хранящегося (деньги) в государственном банке Симферопольского государственного казначейства. Учитывая, что ранее по этому вопросу было принято соответствующее решение Симферопольского окружного суда, о подтверждении ее прав на эту часть, то сиротский суд, в свою очередь, признал за ней это право и разрешил выдать деньги 10 января 1905 г. [16, л. 8-9].

Сложившийся порядок решения дел по имуществу и наследству турецкоподданных был полностью изменен циркуляром от 4 апреля 1909 г. МВД губернаторам. Во изменение предыдущего циркуляра о турецкоподданных, министерство внутренних дел указывало, что «Ныне МИД, усматривая, что некоторые сиротские суды, в качестве опекунов установленных по имуществам, оставшимся после смерти турецкоподданных, руководствуются в своих действиях упомянутым циркуляром за № 255 от 17.12.1868 г., содержание которого не отвечает российским законам относительно наследования после турецкоподданных, уведомило, что последствие сего была неправильная передача имуществ умерших турецкоподданных в распоряжение турецких консулов, благодаря которой или устранялась возможность обеспечения права наследования частных лиц, признанные общими судебными установлениями, или страдали интересы казны, в пользу коей могло бы поступить наследственное имущество, в качестве выморочного. Признавая в виду сего

нежелательным повторение подобных нарушений закона, МИД просит разъяснить соответствующим учреждениям, что в отношении имущества турецкоподданных им надлежит руководствоваться не циркуляром 1868 г., а правилами ст. 1248¹ Законов Гражданских т. X ч. 1, изд. 1900 г....» [10, л. 26].

Принятие такого решения, очевидно, было вызвано следующими моментами: 1) усложнением взаимоотношений собственно с Турцией; 2) происходившей переориентацией в деятельности сиротских судов на возможно больший перевод имущества, как российских граждан, так и иностранцев, в собственность казны как оставшегося без наследников.

Среди других дел, производимых сиротскими судами региона по отношению к иностранно-подданным, чтобы не концентрировать внимание лишь на сложностях взаимоотношений с Турцией, к примеру, можно назвать дело из практики Симферопольского суда об опеке над имуществом французских граждан Иллариона и Ревекки Отрик, со стороны старо-крымского мещанина Г. А. Эрганова, над малолетними Любовью и Надеждой Отрик, начатое 14 января 1905 г. [16, л. 16].

Одним из самых неординарных дел, которые велись сиротскими судами региона, можно назвать дело по опеке над имуществом Евпаторийского внештатного священника Феодора Кулова, уехавшего за границу в период оккупации города союзными войсками в Крымскую войну. Оно интересно тем, что, во-первых, опекой над имуществом священнослужителей сиротские суды вообще-то не занимались; во-вторых, дело было связано со сменой гражданства; в-третьих, в процесс вмешалась Херсонская духовная консистория, также как мы помним обладающая определенными судебными правами; в-четвертых, путаницей в определении принадлежности имущества.

Собственно, дело было начато с того, что замужняя дочь Феодора Кулова просила у Евпаторийского сиротского суда о том, чтобы оставленный отцом дом, в две маленькие комнаты, отошел ей. Пропажу отца во время войны, при занятии Евпатории в 1854 г., в письме на имя царя от 27 февраля 1857 г., она объясняла так: «не успев сам выехать оставлен здесь в плену, потом в продолжении войны отвезен в Грецию, но до настоящего времени еще не возвращался». В пустующий же дом вселился мещанин – татарин Темара Меметла оглу. Дочь, естественно, просила его выгнать, а назначить опекуном имущества мещанина Павла Караянова [17, л. 4-5].

Однако при решении дела в Евпаторийском сиротском суде, в него неожиданно вмешалось Таврическое губернское правление. Оно, в частности, сообщило, что Херсонская духовная консистория в своем письме от 31 мая 1857 г. писала о том, что заштатный священник г. Евпатории Федор Куль-Оглу без позволения уехал за границу – в Турцию, и с собой взял из Евпаторийского собора 2 полных священнических облачения и некоторые церковные вещи, между тем у него остался в Евпатории дом. Таким образом, консистория просила распоряжения губернского правления о взыскании с оставшегося в Евпатории имущества бежавшего [17, л. 6].

Разбираться, был ли он насильно вывезен или добровольно, никто не стал. Достаточно оказалось факта его отсутствия и пропажи церковной собственности. Исходя

из этого, губернское правление приказало Евпаторийской градской полиции немедленно описать дом [17, л. 6 об.]. Долг священника, который насчитал настоятель Евпаторийского собора протоиерей Стефан Скурганский, составил 350 руб.

Татарин, который жил в доме священника, говорил, что дом доходов не приносит, а потому платить не с чего. Кроме того, он указывал, что дом священник перед отъездом продал через него евпаторийскому мещанину Суину Муедин Оглу. Но документа, подтверждающего факт сделки, у него не было, так как шла оккупация, но есть свидетели [17, л. 8 – 8 об.]. А татарин Мемет оглу купил дом за 100 руб. серебром у Суину Муедин оглу. Далее события развивались совершенно не предсказуемо. Началось с того, что вещи из собора священник вернул через прибывшего из Варны евпаторийского мещанина Параскевой Сарно-оглу. Исходя из этого, претензии Херсонской консистории должны были быть удовлетворены. Тем не менее, сиротский суд в своем заседании от 18 октября 1857 г., решил: «1. домик, оцененный в 80 руб. серебром назначить в продажу с публичного торга на 9 декабря 1857 г.» [17, л. 9].

Но 8 ноября 1857 г. решение о продаже отменили, а дом, по прошению дочери, сдали в опеку. Опекуном же назначили Павла Караякова. Уже 25 января губернское правление запрашивало, сдан ли дом и собирает ли доходы [17, л. 13]. При этом мещанин Караянов не хотел брать опеку над домом, в связи, с чем Таврическое губернское правление приказало 8 марта 1857 г. его к тому «понудить» [17, л. 19].

7 мая 1858 г. в сиротском суде слушали Караянова, что он сдал дом за 10 руб. серебром [17, л. 25]. Но это решение не удовлетворило иные заинтересованные стороны, которые, очевидно и стали жаловаться в высшие инстанции. Скорее всего, это сделала Херсонская духовная консистория. В результате чего, правительствующий сенат приказал дом выставить вторично на продажу 3 июля 1858 г., а деньги, внесенные на первой продаже мещанином Пашуровичем 16 руб. 40 коп., ему вернуть [17, л. 29].

Опекун Караянов опять сдал дом за 10 руб. в год, но почему-то отдал в суд только 5 руб. 15 коп. серебром. При этом суду стало известно, что купец Ходжиени готов платить 12 руб. В связи с чем, сиротский суд, 20 августа 1859 г. решил ему передать аренду, а предыдущему арендатору вернуть деньги [17, л. 33]. 25 сентября 1859 г., на очередном заседании суда был составлен проект условий аренды. Приведем данный документ полностью, как демонстрирующий стандартные подходы для решения подобных дел:

«Проект условий»

В Евпаторийском Сиротском Суде отдается в откупное содержание дом со службами, состоящий в городе Евпатории на Кашлык-базаре, принадлежавший бежавшему за границу священнику Куль-Оглу на следующих условиях: 1-е, желающий взять дом со службами на откуп, при вступлении в торги, обязан предъявить присутствию Сиротского Суда обеспечение в исправном взносе им откупных денег; обеспечение это должно равняться средней части годовой откупной суммы. 2-е, взявший в откупное содержание дом этот обязан вносить в Сиротский суд откупную сумму за каждую треть года вперед, между 1 и 13 числами первого месяца наступающей трети, если же откупщик в

срок денег не внесет, то дается ему сроку 13 дней. Если же и за то время взноса не последует, то по обращении в замен оно денег обеспечивающих исправный платеж, дом этот отдается вновь на откуп; и на случай понижения цены, недостающее количество отвечает прежний откупщик и ответственным именем и прочим. 3-е, содержать должен 1 год с 2-го октября 1859 г. по 2 октября 1860 г. 4-е, по окончании контрактного времени дом этот, со всеми службами при оном, сдать в том же виде, сдать в том же виде, в каком принят. 5-е, если дом этот по какому-либо случаю из ведомства сиротского суда будет исключен до окончания контрактного срока, тогда таковой срок откуп прекращается, и откупщик по этому претензии и к дому нигде не должен. 6-е, опекун этого имени обязан дом этот и все при оном здания сдать откупщику: а сей, приняв оный пользоваться ими как откупщик. К / сверх откупной суммы откупщик обязывается платить все казенные повинности во все время содержания того дома на откупе» [17, л. 36-36 об.].

Как бы там дальше ни было, опекуном по данному делу оставался Паниот Караянов, который за 1860 г. внес оплату за дом 9 руб. серебром [17, л. 57]. Дело об опеке данного строения было окончено сиротским судом лишь в июне 1871 г. с выплатой всего числящегося за священником долга.

Очевидно последним делом по опеке над иностранно-подданными, начатом до начала Первой мировой войны, стало дело Керченского сиротского суда над несовершеннолетней женой турецко-подданного Менгли Умера Коджа Амет Оглу – Зильхаде, дочери Абдуль Джемиль Оглу, жившей в деревне Киз-Аул Феодосийского уезда. 22 марта 1914 г. в своем прошении она писала, что достигнув 19 летнего возраста, и просила сиротский суд назначить ей попечителем «отца моего духовного звания...». 19 марта 1914 г. суд удовлетворил эту просьбу [18, л. 1-2].

Выводы. Таким образом, сиротские суды Таврической губернии в ходе своего функционирования неоднократно, вынуждены были решать дела иностранно-подданных, большинство таких дел касалось в основном граждан Турции. В общей массе таких дел весьма немного, а их число увеличилось лишь в ходе Первой мировой, а затем гражданской войны.

В ходе этой работы сиротским судам приходилось тщательно следить за быстро развивающимся законодательством в данной области, руководствоваться многочисленными законами, циркулярами, международными договорами России с другими государствами. Наиболее же существенные изменения в этой области деятельности сиротских судов региона произошли уже в годы Первой мировой войны, когда существенно было изменено соответствующее законодательство, а также подходы и порядок решения подобных дел.

Литература:

1. Азизбаева Р.Е. Призрение сирот и незаконнорожденных в России XVIII века : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Азизбаева Раиса Евгеньевна. – М., 2004. – 414 с.
2. Думенко О. Е. Сиротские суды Тверской губернии в последней четверти XVIII – первой половине XIX века : дис. ... кандидата ист. наук : 07.00.02. / Думенко Ольга Евгеньевна. – Тверь, 2010. – 192 с.
3. Думенко О. Е. Документы сиротских судов в справочниках региональных государственных архивов / О. Е. Думенко // Отечественные архивы. – 2012. – № 3. – С. 30-34.

4. Киприянова Н. В. Деятельность Сиротского суда г. Владимира в конце XVIII – первой половине XIX в. / Н. В. Киприянова // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2010. – № 1. – С. 32-41.
5. Нечаева А.М. Государственно-правовая охрана детей-сирот в России / А. М. Нечаева // Советское государство и право. – 1991. – № 6. – С. 121-126.
6. Стародубцев Ю.И. Особые суды для несовершеннолетних в России. Историко-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Стародубцев Юрий Ильич. – Санкт-Петербург, 1998. – 255 с.
7. Змерзлий Б. В. Сирітські суди в Таврійській губернії: історія і перспективи вивчення (кінець XVIII – початок XX ст.) / Б. В. Змерзлий // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2011. – № 2, том 24 (63). – С. 23-28.
8. Хутько Т. В. Створення судових органів у Таврійській області у 80-90-ті роки XVIII століття / Т. В. Хутько // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2011. – № 2, том 24 (63). – С. 357-366.
9. Тесленко А. М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII-начало XX вв.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / А. М. Тесленко. – Екатеринбург, 2000. – 18 с.
10. Государственный Архив Автономной Республики Крым ф. 57, оп. 1, д. 160. Инструкции и указания правительства Сената и Министерства Внутренних Дел (по другим причинам). 13.02.1867 – 2.01.1917 г.
11. Там же, ф. 57, оп. 1, д. 11. Настольный реестр Симферопольского городского сиротского суда по малолетству наследников, разным случаям и по казенному взысканию (распространенные записи с указанием фамилий). 1872 г.
12. Там же, ф. 57, оп. 1, д. 160. Инструкции и указания правительства Сената и Министерства Внутренних Дел (по другим причинам). 13.02.1867 – 2.01.1917 г.
13. Там же, ф. 180, оп. 1, д. 73. Указы Таврического губернского правления, подлежащие к сведению и руководству (доклад начальника губернии и регулярные ревизии делопроизводства присутственных мест). 13.03 – 27.11.1869 г.
14. Там же, ф. 727, оп. 1, д. 75. О вручении опекунам указов за 1859, 1869, 1861 г. 8.05.1859 – 29.11.1861 г. 61 л.
15. Там же, ф. 180, оп. 1, д. 67. Дело об имении жены рядового Баллавланского греческого пехотного батальона Ивандж / передано воспитаннице / 27.03. – 28.11.1863 г.
16. Там же, ф. 57, оп. 1, д. 127. Журнал заседаний Симферопольского сиротского суда за январь месяц 1905 г. 1905 г.
17. Там же, ф. 727, оп. 1, д. 58. О взятии в опеку имения выехавшего за границу штатного священника Федора Куль оглу. 27.02.1857 – 15.06.1871 г. 341 л.
18. Там же, ф. 352, оп. 1, д. 343. Об учреждении попечительства над несовершеннолетней женою турецко-подданого Менгли Умера Кодена Амет оглу – Зильхаде, дочери Абдуль Велия Донелиль оглу. 22.03.1914 г. 1 л.

Німетуллаєва С. С. Розгляд справ з майна іноземців в сирітських судах Таврійської губернії в XIX – початку XX ст.

Анотація. У даній роботі розглядається процес законодавчого забезпечення і практичної діяльності сирітських судів Таврійської губернії з опіки майна підданих інших держав. Здебільшого це турецькопіддані, а також громадяни Німеччини, Франції, Греції, Італії, Швейцарії тощо. Питання правового статусу іноземців знайшли своє віддзеркалення в широкому комплексі нормативно-правових актів – статутах, законах, циркулярах, а також в міжнародних договорах. Іноземці були обмежені в деяких правах, особливо в покупці землі і майна, споруд і будівель в прикордонних регіонах. У той же час їх майнові і особисті права зберігалися навіть в умовах війни.

Ключові слова: іноземці, сирітські суди, Таврійська губернія.

Nimetullayeva S. Consideration of cases on the property of foreign citizens in the orphan courts of Taurida province in the XIX – beginning of XX century

Summary. In this work the process of legislative support and practical activities of the orphan courts of Taurida province about the guardianship of property of the citizens from other states is considered. Specifies that in the end of XVIII-beginning of XIX centuries the bulk of foreigners, living and leading their affairs in Taurida province, were mainly citizens from Turkey. However, by the end of the XX century citizens from other states – Germany, France, Greece, Italy, Switzerland etc. are met in the region increasingly. The question of the legal status of foreigners reflected in such important acts of the Russian state as: the Laws of statuses, the Charter about passports, the Charter of the customs, the Charter of foreign confessions, the

Charter of the industrial, mountain Charter, the Charter of the corps, the Charter of the trade, the Code of the punishments, Charter on preventing and suppressing crimes, the Chapter of the detention, the Chapter of civil and criminal proceedings and in many other laws, including local, decrees and manifests of the czar, in the regulations (circulars and interpretation of various departments), and also in international contract. Foreigners were restricted in some rights, especially in the purchase of land and property, construction of buildings in the boundary regions. At the same time, their property and personal rights were preserved even in war. Related to the activities of orphan courts announcements in the foreign languages were published especially for foreigners, in publications, which were issued in Russia. The Ministry of internal Affairs solved of what publications to commit this work, and the decision stated the Minister.

Key words: foreigners, orphan's courts, Taurida province.

*Овчаренко О. М.,**кандидат юридичних наук, асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

СУДОВА ПОМИЛКА: МІЖ КАТЕГОРІЯМИ СВОБОДИ І ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Анотація. Метою статті є вироблення відповідних доктринальних положень, що мають сприяти віднаходженню балансу між такими цінностями, як незалежність судової влади і легітимність самої судової системи держави, що не може бути забезпечена за умов, коли судові акти виносяться із допущенням помилок і порушень вимог матеріального або процесуального законодавства.

Ключові слова: судова помилка, судовий розсуд, відповідальність судді, незалежність судді.

Постановка проблеми. Судова влада є базовою характеристикою будь-якого людського суспільства. Вже давно суд став невід'ємним атрибутом усіх цивілізованих країн світу. Його визнано необхідним елементом організації суспільного життя, без якого є неможливим його функціонування. Саме тому професія судді вважається однією з найпрестижніших в юридичній царині, що пояснюється як складністю суддівської діяльності, яка вимагає високої кваліфікації і психологічної рівноваженості, так і значними повноваженнями, якими наділений суддя. Невипадково незалежний та впливовий суд (і відповідні судді) – беззаперечна цінність і обов'язковий інститут демократичної правової держави, що гарантує дотримання прав людини, забезпечення правопорядку, а також убезпечує індивіда від надмірного втручання держави в його приватне життя.

Виклад основного матеріалу. Ефективність відправлення правосуддя є одним з ключових напрямів розвитку судової системи і напряму залежить від рівня правосвідомості носіїв судової влади. Це обумовило необхідність формування на міжнародному рівні єдиних уніфікованих вимог та принципів діяльності суддів, які визнаються всіма демократичними країнами. Основу універсальних міжнародних стандартів діяльності суддів складає принцип незалежності представників судової гілки влади. Так, зокрема, на сьогодні найбільш повно європейські стандарти діяльності та статусу суддів викладено у Рекомендації СМ/Rec(2010)12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. Вона замінила Рекомендацію Rec(94)12 щодо незалежності, дієвості та ролі суддів та стала найбільш ґрунтовним європейським документом у цій сфері, що містить 74 пункти [1]. Рекомендація СМ/Rec(2010)12, підсумовуючи вимоги до незалежності суддів як основного принципу їх діяльності, наголошує, що «незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це є основним принципом верховенства права». Незалежність не є прерогативою чи привілеєм, спрямованим на задоволення власних інтересів суддів. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які домагаються

та очікують неупередженого правосуддя. Незалежність суддів виступає гарантією свободи, поваги до прав людини, неупередженого застосування права, рівності сторін перед судом. А отже, судді повинні мати необмежену свободу щодо неупередженого розгляду справ відповідно до законодавства та власного розуміння фактів.

Одна із вимог, що становить зміст принципу незалежності судової гілки влади, полягає в тому, що «тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості. <...> Тлумачення закону, оцінювання фактів або доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для кримінальної відповідальності, крім випадків злочинного наміру. <...> Судді не повинні нести особисту відповідальність за випадки, коли їхні рішення були скасовані або змінені в процесі апеляційного розгляду» [1].

Як бачимо, міжнародні стандарти здійснення правосуддя вже містять відповідь на питання, що часто виникає, коли скасовується рішення суду (а отже, констатується, що у процесі здійснення судочинства було допущено помилку): чи має бути притягнутий до відповідальності той представник судової гілки влади, яким винесено рішення із порушенням вимог матеріального або процесуального права, субстантивної або процедурної справедливості? Особливо гостро це питання ставиться в ситуації, коли порушення фіксує наднаціональна судова інстанція, зокрема, Європейський суд з прав людини. Як із цього приводу вказують вітчизняні судові інстанції, той факт, що рішення судді може бути переглянуте, змінене чи відмінене апеляційною інстанцією не може бути підставою для відкриття дисциплінарної справи щодо судді. Будь-яка спроба представників законодавчої і виконавчої влади притягнути суддю до дисциплінарної відповідальності за винесення конкретного рішення (якщо відсутнє кримінальне діяння чи пряме нехтування професійними суддівськими стандартами) є невинуватим втручанням в судовий процес і становить пряму загрозу незалежності суддів [2].

У той же час, принцип незалежності суду не гарантує судді абсолютної свободи у здійсненні своїх повноважень. Ті ж самі міжнародні стандарти здійснення правосуддя вказують на те, що «недбалість судді при виконанні одного із обов'язків, що прямо закріплено в Законі, може призводити до застосування до нього санкцій <...>. Кожна людина повинна мати можливість звернутися без особливих формальностей до незалежного органу із скаргою щодо судової помилки в конкретній справі <...>» (п. 5.1,

п. 5.3 Європейської хартії про закон «Про статус суддів», Лісабон, 10 липня 1998 року).

Проблема судової помилки, що неминуче присутня в діяльності органів зі здійснення правосуддя, виникає на межі між необхідністю реалізації принципу незалежності суду, а отже – і гарантування йому певної свободи розсуду, з одного боку, і потреби досягнення основної мети правосуддя – справедливого вирішення юридичного конфлікту, а також забезпечення легітимності самої судової системи держави, а отже – притягнення до відповідальності тих її представників, які є винними у свідомому порушенні вимог, що висуваються до них, з іншого. Адже діяльність судових органів завжди пов'язана тією чи іншою мірою із розсудом, що дозволяє врахувати індивідуальні особливості розглядуваної справи, подолати недоліки зовнішніх форм права, віднайти компроміс між стабільністю і динамізмом правового регулювання. У той же час, необмежений судовий розсуд неминуче призводить до судового свавілля [3, с. 21].

Іншими словами, перед правовою системою кожного суспільства стоїть завдання віднайти баланс між такими цінностями як незалежність судової влади, що виступає основоположною гарантією здійснення належного правосуддя, і легітимність самої судової системи держави, що не може бути забезпечена за умов, коли судові акти вносяться із допущенням помилок і порушень вимог матеріального або процесуального законодавства. Адже звертаючись до суду за захистом прав і свобод, суб'єкт права сподівається, що суд як носій публічної влади, забезпечить це. Одним із істотних прав громадянина є право на судовий захист, до якого включається і винесення правосудного судового рішення, а також право судді на ненавмисну судову помилку. Помилки є неминучим елементом, присутнім в будь-якій області людської діяльності. Проте, такі помилки негативно впливають на авторитет не тільки конкретних суддів, а й судової влади в цілому.

Знаходженню вказаного балансу має сприяти вироблення відповідних доктринальних положень. Адже «повернення української правової системи до романо-германської правової традиції, її послідовний рух у напрямі впровадження спільних європейських цінностей актуалізували у вітчизняній юридичній науці проблему формування правових доктрин та їх впливу на державно-правовий розвиток. Сучасне бачення механізму правового регулювання вимагає визнання правової доктрини концептуальною основою нормотворчої, правозастосовної та правотлумачної діяльності» [4, с. 125]. Одним із доктринальних положень мають стати науково обґрунтовані висновки щодо моделі поєднання вимог незалежності судової влади і відповідального ставлення до своїх обов'язків з боку її представників. Важливий крок на цьому шляху – визначення природи судових помилок і причин їх допущення, встановлення меж судового розсуду і відмежування його застосування від ситуацій, коли має місце судова помилка, з'ясування, чи може судова помилка виступати підставою юридичної відповідальності судді, що її припустився, зокрема, якщо вона стала причиною винесення неправосудного рішення.

Розгляд вказаного питання доцільно почати із прикладу вирішення конкретного юридичного питання, що мало місце в практиці Європейського суду з прав людини.

Йдеться про Справу «Еванс проти Сполученого Королівства» («Evans v. the United Kingdom»). Обставини справи, що потрапила на розгляд Суду, були такими.

10 вересня 2000 року під час огляду у клініці п. Еванс діагностували передраковий стан яйників і запропонували пройти цикл запліднення *in vitro* (у пробірці), перш ніж видалити яйники хірургічним способом. Під час консультації, проведеної у той самий день медичним персоналом, заявницю та її партнера п. Д поінформували про те, що кожен з них повинен підписати документ, який засвідчує їхню згоду на запліднення, і що – відповідно до положень закону «Про запліднення людини та ембріологію» 1990 року – кожен з них має право відкликати свою згоду до того моменту, як ембріони будуть імплантовані у матку заявниці. 12 листопада 2001 року пара відвідала клініку. В результаті проведених процедур було створено шість ембріонів, які були поміщені на зберігання. 26 листопада 2001 року п. Еванс провели операцію з видалення яйників. Її повідомили про те, що вона має почекати два роки до імплантації ембріонів у її матку. У травні 2002 року стосунки між заявницею та п. Д припинилися і, як наслідок (відповідно до Закону 1990 року), останній відмовився від своєї згоди на продовження зберігання ембріонів і на використання їх заявницею. Заявниця розпочала процес у Високому суді, вимагаючи, серед іншого, і наказу суду зажадати від п. Д відновлення його згоди на зберігання ембріонів і на використання їх заявницею. Цим судом 1 жовтня 2003 року п. Еванс було відмовлено у задоволенні цих вимог з огляду на те, що п. Д діяв відповідно до своєї доброї волі, оскільки він розпочав запліднення, сподіваючись на те, що його стосунки з п. Еванс будуть тривати. 1 жовтня 2004 року Апеляційний суд підтримав рішення Високого суду. Заявниці було відмовлено у дозволі оскаржувати це рішення. Заявниця, для якої ембріони були єдиним шансом виносити дитину, з якою вона була би генетично спорідненою, пройшла успішне лікування від передракового стану і за медичними показниками стала придатною для імплантації ембріонів. Вона звернулася до Європейського суду з прав людини.

За результатами розгляду цієї справи, Суд визнав, що законодавче вирішення питання про штучне запліднення спрямоване на забезпечення чіткості та належного формулювання норми, яка переслідує мету як забезпечення правової певності, так і захисту публічної впевненості у законі у дуже делікатній сфері суспільних відносин. Суд підтримав Апеляційний суд у тому, що якщо зробити відмову чоловіка від згоди на штучне запліднення важливою, але не вирішальною, чи надати повноваження клініці, суду або іншому незалежному органу скасовувати необхідність у згоді донора, це не лише створить проблему зважування відповідних прав сторін, особливо у разі зміни індивідуальних обставин у період часу від початку лікування, а й «ще більш ускладнить проблему свавільності та непослідовності» [5, с. 166].

Наведена справа – одна із багатьох, в яких думки самих суддів Європейського суду з прав людини розходяться і рішення приймається в умовах, коли перевага більшості суддів, що приймають участь у вирішенні справи, виявляється зовсім невеликою. На користь чийх інтересів у даному разі не було б винесено рішення – жінки чи чоловіка – жоден із варіантів вирішення справи не можна було б назвати таким, що порушує право.

Фактично мова йде про явище, якому свого часу дуже вдалий опис було надано суддею Верховного Суду Ізраїлю А. Бараком: «Розсуд передбачає свободу вибору із декілької правомірних альтернатив. Тому коли наявний тільки один правомірний варіант, розсуду немає. Розсуд має місце там, де у судді відсутній обов'язок обрати одну визначену можливістю серед декілької. Розсуд передбачає декілька варіантів, серед яких суддя може обрати один, будь-який, той, що найбільше відповідає його внутрішньому переконанню» [6, с. 14]. Право суду на здійснення розсуду фактично є індикатором та показником рівня і якості правосуддя й судочинства у тій чи іншій країні, оскільки свідчить про реальність забезпечення і гарантованість незалежності суду від будь-яких впливів і втручань [7, с. 10].

Судовий розсуд тісно пов'язано із такою філософською категорією як свобода, адже «судовий розсуд – похідний від більш широкої проблеми – проблеми свободи в діяльності суду» [8, с. 22].

Розсуд є невід'ємною властивістю правозастосування. Матерія права є настільки різноманітною і всеохопною, що не дозволяє охопити її вузькими рамками нормативних актів. Тому правозастосовцю надається можливість у певних випадках діяти на власний розсуд. У той же час, окрім загрози суб'єктивізму (як справедливо відзначається, поряд із позитивними сторонами судового розсуду слід також мати на увазі, що воно може бути причиною правозастосовної помилки, що обумовлено відносною свободою дій і оцінювання, що здійснюється в умовах невизначеності [9, с. 27]), практику судового правозастосування завжди супроводжують такі проблеми як несистемність приписів нормативно-правових актів, колізії, що можуть виникати як в межах системи законодавства, так і в межах системи джерел права в цілому, прогалини в законодавстві, зайва абстрактність правових приписів чи, навпаки, їх надзвичайно казуальний характер, правова некомпетентність суб'єктів тощо [10, с. 30]. Вказані фактори нерідко стають основними причинами судових помилок.

Слід визнати той факт, що вони великою мірою носять об'єктивний характер і жодна правова система не може повністю виключити можливість їх виникнення. Завдання її в іншому – створити такі умови свого функціонування, які б, по-перше, мінімізували вплив факторів такого характеру на систему здійснення правосуддя, і, по-друге, забезпечили можливість виправлення вже допущених помилок.

В цілому, під судовою помилкою розуміють дії суду, що тягнуть за собою винесення неправосудного судового рішення [11, с. 183], що в свою чергу означає недосягнення судом цілей правосуддя [12, с. 38].

Маємо погодитись із тими авторами, які виокремлюють такі ознаки судової помилки: 1) здобувають формалізацію у підсумковому судовому акті; помилкові дії суду не можуть вважатися судовими помилками до тих пір, поки вони не знайшли закріплення в підсумковому судовому акті і ще не виявили зв'язку із цілями судочинства. До завершення розгляду у справі помилкові дії можуть бути виправлені самим судом (в порядку самоконтролю) або вищим судом (при скасуванні ухвал, які можуть бути оскаржені окремо від рішення); 2) мають ймовірний характер; підставою для ініціювання перевіркою діяльності може виступати «припущення» про допущену помилку,

вказівки зацікавленої особи на можливу наявну помилку. Розглядаючи скаргу (заяву, подання) компетентний орган здійснює переносить помилку із площини ймовірної до площини дійсної; 3) констатація і усунення помилки здійснюються спеціальним уповноваженим суб'єктом у спеціальному порядку; учасники судового процесу можуть лише вказати на певні обставини як на судові помилки. Але визнати зазначений факт саме судовою помилкою може лише спеціально уповноважений суб'єкт, яким є вищий суд, а в певних випадках – суд першої інстанції; 4) наявність помилки не обов'язково свідчить про вину судді, який прийняв рішення, а отже – не обов'язково стає підставою для притягнення його до юридичної відповідальності.

Висновки. Отже, як вбачається, якщо йдеться про свободу розсуду судді, то рішення, прийняте в межах наданої свободи, не може вважатися прийнятим із порушенням. У свою чергу, якщо суддя вийшов за межі наданої свободи розсуду, то в порядку здійснюваного вищими судовими інстанціями контролю рішення може бути скасовано через виявленні порушення матеріального чи процесуального права, допущенні суддею під час розгляду справи. Але стати підставою для притягнення судді до юридичної відповідальності вказаний факт може лише за умови, що буде встановлено вину судді в формі умислу або необережності. Найбільш серйозні порушення можуть тягнути за собою кримінальну відповідальність.

Література:

1. Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки : рекомендація № R (94)12 Комітету міністрів Ради Європи від 17.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a38. – Заголовок з екрану.
2. Постанова Вишого адміністративного суду від 30.10.2013 р. у справі № П/800/536/13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34684329>. – Заголовок з екрану.
3. Терехова Л. А. Право на исправление судебной ошибки как компонент судебной защиты / Л. А. Терехова // Специальность 12.00.15 – гражданский процесс, арбитражный процесс. Автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Екатеринбург, 2008. – 46 с.
4. Христова Г. До питання про формування доктрини позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини / Г. Христова // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 2. – С. 124-134.
5. Європейський суд з прав людини : Матеріали практики (2005-2006). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук. – Серія II. Коментарі прав і законодавства. Випуск 7. – К. : Фенікс, 2007. – 272 с.
6. Барак А. Судейское усмотрение. Перевод с английского / А. Барак. – М.: Издательство НОРМА, 1999. – 376 с.
7. Куфтирев П. В. Джерела суддівського розсуду: теоретико-правовий аспект / П. В. Куфтирев // Юридична Україна. – 2005. – № 10. – С. 8-14.
8. Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе / Д. Б. Абушенко. – М. : Норма, 2002. – 176 с.
9. Гамбарян А. С. Судейское усмотрение как сфера судебной политики / А. С. Гамбарян. // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2011. – № 2. – С. 25-33.
10. Попов Д. И. Философско-правовые основы применения принципа верховенства права при осуществлении судебного усмотрения / Д. И. Попов // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 3. – С. 27-31.
11. Астафьев А. Ю. Существенные процессуальные нарушения в судебном производстве по уголовным делам как вид судебных

ошибок / А. Ю. Астафьев // Юридические записки. – 2012. – № 2(25). – С. 182-187.

12. Руденко Ю. М. Характеристика и классификация судебных ошибок / Ю. М. Руденко // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2008. – № 6. – С. 36-41.

Овчаренко Е. Н. Судебная ошибка: между категориями свободы и ответственности

Аннотация. Целью статьи является выработка соответствующих доктринальных положений, которые должны способствовать достижению баланса между такими ценностями, как независимость судебной власти и легитимность самой судебной системы государства, которая не может быть обеспечена в условиях, когда судебные акты выносятся с допущением ошибок и нарушений требований материального или процессуального законодательства.

Ключевые слова: судебная ошибка, судебное усмотрение, ответственность судьи, независимость судьи.

Ovcharenko O. Judicial Error: between categories of freedom and responsibility

Summary. The problem of judicial error, which is inevitably present in the work of the judges, occurs at the boundary between the need to implement the principle of judicial independence, and therefore guaranteeing a certain discretion on the one hand, and the need to achieve the main goal of justice – just solution of the legal conflict and also ensure the legitimacy of the judicial system of the state, therefore – in bringing to justice those representatives who are guilty of deliberate violation of the requirements imposed on them, on the other.

The purpose of this paper is the development of appropriate doctrinal provisions, which should help achieve a balance between values such as independence of the judiciary and the legitimacy of the state judicial system, which can not be achieved in an environment where legal acts submitted to the assumption errors and violations of the substantive or procedural law.

Key words: judicial error, judicial discretion, the judge responsible, independent of judges.

*Сибилева А. Ю.,
аспирант кафедри історії і теорії державства і права
Тавричеського національного університету імені В. І. Вернадського*

ОРГАНИЗАЦИЯ ОСВЕЩЕНИЯ И ОТОПЛЕНИЯ В ТЮРЬМАХ ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX В.

Аннотация. В работе рассматриваются вопросы правовой и практической организации освещения и отопления в тюрьмах Таврической губернии в XIX – начале XX в. Указывается, что данный процесс происходил на основе инструкции смотрителям тюремных замков 1832 г., указов от 28 апреля 1858 г. № 33073 «О количестве материалов, отпускаемых для отопления и освещения городских тюрем и этапных зданий»; 4 августа 1859 г. № 34789 «О том, чтобы тюремные дворы освещать в ночное время и не занимать никакими складами»; 5 сентября 1877 г. № 57694 «О расходах городов по отоплению и освещению тюрем». Обычно тюрьмы отапливали дровами, а в степных районах губернии камышом.

Ключевые слова: отопление, освещение, тюрьмы, Таврическая губерния.

Постановка проблемы. Создание приемлемых условий пребывания в местах заключения является одной из важнейших задач, стоящих перед любой пенитенциарной системой. От ее решения в том числе зависит и решение поставленной перед этой системой задачи – перевоспитания, исправления оказавшихся в местах заключения, или все же наказания. Развитие этого понимания и соответствующих подходов заняло не одно столетие в мировой практике становления пенитенциарных систем мира, а также Российской империи и Таврической губернии как ее составляющей.

Проблемы функционирования и правовые основы деятельности пенитенциарной системы любого государства на сегодняшний день являются признанным фактором развития его социальной, гуманистической и демократической составляющих. Не является исключением и Украина. На сегодняшний день ее пенитенциарная система переживает процесс реформирования, усложненный непростым экономическим положением и политизацией всех сторон жизни государства. Не менее острым является и вопрос о создании в тюрьмах для заключенных комфортных условий пребывания, справедливо вызывающих многочисленные нарекания. Таким образом, обращение к опыту организации и деятельности всех составляющих пенитенциарной системы может способствовать осмыслению имеющегося опыта, его концентрации и возможного использования. Все это и составляет актуальность проблемы.

Необходимо указать, что историография проблемы достаточно разнообразна. Однако работ, в которых весьма серьезно и системно рассматриваются проблемы развития обеспечения комфортных условий пребывания в местах заключения, немного. В первую очередь следу-

ет указать на труды таких авторов, как В. Н. Никитин, М. Н. Гернет, С. К. Гогель, Д. В. Коломенцев, В. Н. Малюков, В. В. Шеловноведяев, О. П. Неалов, В. В. Россихин и многие другие [1-8]. Проблема же становления медицинских учреждений в тюрьмах Таврической губернии остается совершенно не исследованной.

Изложение основного материала исследования. Следует указать, что организация освещения и отопления тюрем в Таврической губернии изначально оказалась делом весьма проблематичным из-за природно-географических особенностей местности. Превалирующая часть ее уездов располагалась в степной зоне, а учитывая, что в этот период основным материалом для отопления были дрова, то отопление ими из-за их отсутствия в степи и неразвитости транспортной и дорожной инфраструктуры оказалось невозможным. Применяясь к местным условиям, в таких уездах основным средством отопления стал камыш, которого требовалось очень много.

Так, к примеру, в 1815 г. городские власти Евпатории закупили 8 сажень камыша на 200 руб. для отопления тюрьмы, полиции и штатной команды [9, л. 73]. Следует также указать, что печи для топки камышом строились специальные, поскольку обычные, приспособленные для дров, совершенно не подходили. Также из-за горючести данного материала отопление следовало производить очень осторожно, как и хранение камыша. Обычно для таких целей нанимали опытных и подготовленных людей.

В том же 1815 г. в тюрьме Перекопа, а также находящейся при ней землянке и 2 караульных печах, освещение и отопление было возложено по найму на казаков Афанасия и Османа Алиева [9, л. 18].

Впрочем, даже в тех уездах, где заготовка дров не представляла каких-либо особых проблем, они все-таки возникали. Так, в ноябре 1816 г. городничий Симферополя отказал караулу при губернской тюрьме в дровах [10, л. 1]. Более того, затребованные для отопления тюрьмы, лазарета и караульни 37 сажень дров от города еще в начале декабря не были получены. Из них доставлено лишь 5, о чем было сообщено даже губернатору [10, л. 3-4].

Следует указать, что большинство таких случаев происходило от регулярного дефицита городской казны, из которой выделялись средства на отопление и освещение тюрем. Города Крыма в этот период еще только отстраивались, а торговля, как и прочие составляющие экономики края, была еще весьма слаба, чтобы в достаточной мере наполнить местный бюджет. Так, в 1829 и 1830 гг. на отопление полиции и тюрьмы в относительно небольшом Карасубазаре расходовалось по 300 руб. [11, л. 7]. Следует указать и на то, что долгое время на эти факты центральная власть просто не обращала внимания, а потому заклю-

ченные тюрем Таврической губернии зимой вынуждены были существовать в крайне тяжелых условиях.

Инструкция смотрителям тюремных замков, принятая в 1832 г., содержала положения об отоплении и освещении тюрем. Ее глава 7 называлась «О топлении печей». В частности, п. 118 предусматривал их топку зимой каждый день, п. 119 предписывал, чтобы это делали заключенные по очереди, п. 120 указывал ночью печи не топить, а начинать процесс в 7 утра.

Глава же 8 «Об освещении тюремного замка» в соответствующих пунктах 123–125 требовала освещения тюрем не только в коридорах, но и в камерах.

Тем не менее, ситуация на местах не соответствовала требованиям данной инструкции, и потому уже 12 декабря 1833 г. был принят указ «Об обращении расходов на содержание в городах тюремных зданий, в случае недостатка городских доходов на общие земские сборы» № 6627 [12, с. 762-763].

И если в общих чертах источники финансирования были определены, то конкретизация многих положений затянулась на долгие годы. Так, к примеру, лишь в 1858 г. было окончательно решено освещать по ночам камеры заключенных для большего контроля за их поведением со стороны надзирателей. Исходя из этого был принят указ от 28 апреля 1858 г. № 33073 «О количестве материалов, отпускаемых для отопления и освещения городских тюрем и этапных зданий». Им, в частности, предусматривалось, что отопление и освещение тюрем, этапов и ночлегов для заключенных относится на земский сбор и городские доходы, по принадлежности согласно уставу земской повинности ст. 12 п. IV, ст. 13. п. III.

Конкретное определение необходимых материалов для отопления и освещения требовалось производить по климатическому разделению губерний, что установлено в ст. 378 этого же устава. Дрова для отопления требовалось отпускать в тюрьмы и этапы для заключенных, офицеров, смотрителей этапных команд и для нижних чинов этапных команд на основании ст. 385 и 386 все того же устава. Если же говорить более точно, то на 1 голландскую печь по 1/3 сажени трехполенных дров на каждый зимний месяц.

Для приготовления пищи этапным начальникам и смотрителям тюремных замков, а также нижним чинам этапных команд и заключенным, по количеству содержащихся или пересыльных примерно, дрова должны были отпускаться на основании ст. 383, 385 и 386, то есть на целый год 2 сажени и 2 аршина трехполенных дров на 1 кухню для офицеров и на каждых 10 чел. нижних чинов или заключенных. В тех же местах, где казармы были устроены с русскими печами, дрова требовалось отпускать в зимние месяцы вместе с отоплением по 1/3 сажени, а в летние по 10 и 2,3 вершка на каждые 10 человек нижних чинов.

На бани и прачечные, независимо от того, имелись они или нет, смотря по местным обстоятельствам, предполагалось отпускать дров натурой или деньгами в этап по 10 сажени в год, согласно примерному количеству заключенных, и затем особого отпуска денег на баню заключенным и стирку для них белья не производить.

Для освещения этапным начальникам, смотрителям тюрем и нижним чинам этапных команд необходимо было выдавать на каждые сутки по 2 свечи в 8 фунтов. В камеры заключенных, исходя из местных удобств, требова-

лось отпускать свечи или масло с фитилем – свеч по 2 в каждую камеру или масла по 5 фунтов 90 золотников и 22 золотника фитиля. В таком же количестве определялись осветительные материалы на каждый фонарь в коридоре или ином месте при этапе или тюрьме.

В летние месяцы временно предписывалось осветительных материалов выдавать половину от указанного выше количества [13, с. 504].

Не успели еще на местах разобраться как следует с этим указом, как по предложению военного министра 4 августа 1859 г. был принят новый «О том, чтобы тюремные дворы освещать в ночное время и не занимать никакими складами» под № 34789 [14, с. 769], а в его развитие указ от 5 октября 1859 г. «... тюремные дворы непременно освещать в ночное время и не занимать никакими складами, так как то дров и прочего, дабы часовые могли сии дворы беспрепятственно осматривать, что необходимо для лишения арестантов средств к побегам» [15, л. 2].

Выполнение этих нормативно-правовых актов на местах происходило с трудом, так как помещения тюрем и занимаемые ими территории чаще всего были мало приспособлены для этих целей, и, те же дрова было попросту складывать некуда. Острой оставалась и нехватка осветительных материалов, дров. Так, к примеру, командир батальона внутренней стражи 23 июля 1863 г. при помещении тюрьмы Симферополя в 24 ч. ночи обнаружил отсутствие освещения камер ночью. Безусловно, он потребовал от попечительного о тюрьмах комитета исправить ситуацию к лучшему [16, л. 57].

Однако сделать это сразу и повсеместно не удалось. Еще в 1870 г. губернская тюрьма отапливалась плохо, «а освещения иногда не бывает даже самыми темными ночами» [16, л. 16-17 об.]. Или же другой случай: 2 ноября 1871 г. в попечительный о тюрьмах комитет пришел рапорт перекопского уездного исправника о том, что в местной тюрьме остро не хватает дров [17, л. 242]. Связано это было с тем же дефицитом значительного на эти цели количества средств.

Городской управе Симферополя, к примеру, освещение и отопление Симферопольской тюрьмы в 1869 г. обошлось 1598 руб. 88 коп. (отопление) и 873 руб. 89 коп. (освещение). В 1870 г. – 1598 руб. 9 коп. и 789 руб. 46 1,2 коп. соответственно [18, л. 14 об.].

Содержание небольшой тюрьмы Евпатории в 1873 г. в год обходилось 949 руб. 40 коп., это вместе с жалованием смотрителю, надзирателю, канцелярскими расходами, отоплением и освещением [19, л. 4-4 об.].

В 1873 г. Керченской городской тюрьме на отопление было отпущено 549 руб. 75 коп., на освещение 469 руб. 50 коп. В данном заведении топили антрацитом (уголь) и дровами, а освещали свечами. Всего же на эти цели было потрачено 1448 руб. 39 коп. [19, л. 39-40]. В Ялте также отопление и освещение местной тюрьмы происходило из сумм Ялтинской городской управы и пожертвований.

Однако учитывая низкий уровень городских доходов, многие тюрьмы империи хронически ощущали недофинансирование данных статей. Эту проблему пришлось регулировать на общегосударственном уровне. 30 июля 1875 г. был принят циркуляр № 173 «О порядке испрошения пособий городам на отопление и освещение тюрем» [20, л. 32]. А 5 сентября 1877 г. вышел подробнейший указ № 57694 «О расходах городов по отоплению и освеще-

нию тюрем». В нем не содержалось каких-либо новых положений, однако было четко расписано, как именно рассчитывать с каждого рода расход на отопление и освещение тюрем [20, л. 72-73].

В то же время на местах о его содержании долго не было известно, хотя таковая необходимость стояла достаточно остро. Так, 18 июля 1879 г. Ялтинская городская управа просила тюремный комитет выслать ей копию циркуляра о расчетах на отопление и освещение тюрем [20, л. 101]. 26 июля 1879 г. об этом же попросила Перекопская городская управа [20, л. 102]. 8 августа 1879 г. с такой же просьбой обратилась Мелитопольская городская управа [205, л. 103], а 10 августа 1879 г. – Бердянская городская управа [20, л. 105].

Удивительнее всего, что губернский попечительный о тюрьмах комитет проигнорировал данные просьбы. Это видно из того, что 18 сентября 1879 г. Мелитопольская управа опять просила копию циркуляра [20, л. 114]. А 10 октября 1879 г. Перекопская городская управа тоже напомнила о своей просьбе, которую тюремный комитет не выполнил [20, л. 119]. В то же время вице-президент попечительного комитета требовал от городских управ доставить ему по вопросу необходимые сведения.

В последующем особых изменений в данном вопросе не последовало. Как и ранее, к примеру, в тюрьме Ялты в 1882 г. отопление и освещение происходило из сумм Ялтинской городской управы и за счет пожертвований [21, л. 51-51 об.]. В этом году оно обошлось городу в 159 руб. 13 коп. за отопление, и 68 руб. 20 коп. за освещение [22, л. 36-36 об.]. В тюрьме Мелитополя в 1882 г. отопление и освещение производилось также непосредственно от городской управы [22, л. 42-43].

Таким образом, проблемы с финансированием данных статей расходов оставались весьма острыми. Так, согласно журналу симферопольского губернского попечительного о тюрьмах комитета, на своем заседании от 15 декабря 1879 г. он постановил «изыскать упрощенный порядок отопления и освещения замка» [110, л. 11].

В 1882 г. попечительное отделение тюрьмы Евпатории констатировало, что «отопление и освещение поставляется городской управой натурой часто несвоевременно и в недостаточном количестве» [23, л. 2-2 об.].

Однако вместо решения данной проблемы последовало лишь ухудшение ситуации. Главное тюремное управление своим циркуляром № 819 от 31 января 1884 г. сообщило Таврическому губернатору, что по арестантской части Таврической губернии на 1884 г. уменьшены кредиты, а именно по отоплению и освещению тюрем на 10% [20, л. 361]. Конкретные цифры следующие: на 1884 г. по Таврической губернии на отопление и освещение было выделено 1343 руб., из общих расходов в 76544 руб. [20, л. 362-363]. В следующем году, 28 февраля 1885 г., главное тюремное управление своим циркуляром № 2393 сообщило Таврическому губернатору о сокращении расходов на тюрьмы в 1885 г. По отоплению и освещению они были урезаны на 50% [20, л. 401]. В абсолютных цифрах – 1717 руб. из общего бюджета тюрем в 65335 руб. [20, л. 402].

Общую проблему сокращениями финансирования было не решить. Так, в сентябре 1889 г. наблюдались проблемы с освещением тюрьмы в Евпатории [24, л. 38]. А в 1907 г. в тюрьме г. Алешки на отопление и освещение

были приобретены и израсходованы 15000 кулей камыша на 720 руб., дров 11 саженой на 290 руб., керосина 182 пуда на 364 руб. и т. д. [25, л. 203].

Именно в начале XX в. начинается все более активное использование для освещения тюрем самых различных керосиновых ламп. Так, к январю 1908 г. относится переписка вице-губернатора с фирмой «ф. ИОХИМ и К», основанной в 1860 г. в Санкт-Петербурге, о приобретении керосинокалильных фонарей для освещения тюрем. Фирма предлагала усовершенствованные фонари «Солнце»: «каждый силою света около 2000 свечей, со всеми необходимыми принадлежностями», в том числе с автоматическим зажиганием. Представители фирмы просили губернатора «прислать крайние цены» и т. д. [26, л. 6].

20 марта 1908 г. тюремному инспектору Таврической губернии фирма «Э. Тильмансан и К» Русского общества калильного освещения и отопления» предлагала свои керосиновые и спирто-калильные фонари системы Галкина – «Россия», силой света в 1350 свечей, с накачиванием воздуха. Они предназначались для наружного освещения. Предлагались и фонари «Симплекс» силой света в 1000, 750 и 500 свечей, для внутреннего и наружного освещения, без накачивания воздуха. К письму прилагался каталог изделий фирмы [26, л. 60].

Подобные предложения находили живой отклик у персонала и руководства тюрем. Так, к примеру, 26 октября 1908 г. начальник тюрьмы Симферополя просил усилить наружное освещение за счет применения керосиновых фонарей «Люкс», применяемых в больших тюрьмах [26, л. 141].

Впрочем, решение всех этих проблем зависело исключительно от финансирования, которое, как и прежде, было весьма ограниченным. Так, тот же начальник тюрьмы Симферополя 26 января 1908 г. был вынужден сообщить в попечительный комитет о том, что в его заведении дрова на исходе, а контракт на их поставку заканчивается 1 февраля. В то же время, подрядчик Романенко продолжать его не желал, следовало искать нового подрядчика [26, л. 17].

Следует указать, что контракт на поставку дров в симферопольскую тюрьму был заключен на 3400 руб. с 1 февраля 1907 по 1 февраля 1908 г. А крестьянин Николай Романенко отказывался поставлять дрова за такую сумму, считая это дело убыточным. Для дальнейшего сотрудничества он запросил на следующий год 4000 руб. [26, л. 24].

Как это бывает, дело решалось чрезвычайно медленно. Известно, в частности, что лишь 4 ноября 1908 г. управление государственными имуществами, исходя из ходатайства начальника симферопольской тюрьмы, разрешило заведующему симферопольским лесничеством Г. Заславскому отпустить без торгов делянку леса № 30, квартала 13-го Тавельской дачи, площадью 1 дес. 388 сажень, за оценочную стоимость 325 руб., для отопления тюрьмы г. Симферополя [26, л. 151].

Выводы. Таким образом, проблема отопления и освещения тюрем для данных учреждений Таврической губернии всегда стояла достаточно остро из-за регулярного недофинансирования данных статей расходов. В степных уездах приходилось топить печи камышом. Уголь использовался лишь в тюрьме Керчи, в районе которой есть небольшие его залежи или, возможно, завозился в данный город для нужд парохозяйства. Лишь в начале XX в. начался переход в освеще-

нии тюрем на керосиновые лампы, а об обустройстве парового отопления мест заключения речи не шло.

Перспективы дальнейшего исследования проблемы состоят в изучении иных аспектов содержания заключенных в Таврической губернии, как-то: обеспечение заключенных одеждой и обувью, организация их питания, работ и мастерских, организация досуга – библиотек, школ и т. д.

Литература:

1. Никитин В.Н. Тюрьма и ссылка: История законодательства, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи, со времени возникновения тюрьмы до наших дней: 1560–1880 гг. / В.Н. Никитин. – СПб., 1880.
2. Гернет М.Н. История царской тюрьмы / М.Н. Гернет. – Т. 4. – М., 1962. – С. 36–38.
3. Гогель С.К. Арестантский труд в русских и иностранных тюрьмах / С.К. Гогель // Из журнала Министерства Юстиции (Февраль и Март 1897 г.). – СПб.: Типография Правительствующего сената, 1897. – 158 с.
4. Коломенцев Д.В. Тюремная система России в 50-80-е годы XIX века и ее реформирование : дис. кандидата ист. наук : 07.00.02 / Коломенцев Денис Витальевич. – Воронеж, 2004. – 177 с.
5. Малюков В.Н. Неудобство русского острога и мнения о преобразовании его / В.Н. Малюков: Сб. «Луч». – СПб., 1886.
6. Шеловнюк В.В. Реформы второй половины XVIII–XX вв. (подготовка, проведение, результаты) / В.В. Шеловнюк. – М., 1989.
7. Неалов О.П. Організаційно-правове забезпечення реалізації тюремної реформи в Російській імперії в другій половині XIX – на початку XX ст. (на матеріалах Українських губерній) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О.П. Неалов. – Харків, 2003. – 20 с.
8. Россіхін В.В. Пенітенціарна система Російської імперії в XIX – на початку XX ст. (на матеріалах українських губерній) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Россіхін Василь Васильович. – Харків, 2005. – 21 с.
9. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 26, оп. 1, д. 1446. 1.02–5.05.1815 г. Донесения о колодниках, содержащихся в городских тюрьмах. – 103 л.
10. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 26, оп. 1, д. 2286. По рапорту Таврического гарнизонного командира Фитинера о починке при тюремном замке караула. 16.11–9.12.1816 г. – 6 л.
11. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 180, оп. 1, д. 2. Дело о посылке губернатору сметы о городских приходах и расходах на 1830 г. 30.11.1829–31.12.1830 г. – 52 л.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. VIII. Отделение первое. 1833. – СПб., 1834. – 832 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XXXIII. Отделение первое. 1858. – СПб., 1860. – 802 с.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XXXIV. Отделение первое. 1859. – СПб., 1861. – 839 с.
15. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 144.
16. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 348. О сокращении срока содержания в остроге арестантов за употребление их в работе. 20.07.1869–9.08.1869 г. – 4 л.
17. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 52. Проект положения об исправительных тюрьмах; прошения арестантов и рапорты смотрителей о выдаче денег и пособий. 21.07.1856–31.08.1873 г.
18. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 444. О несоблюдении правил мелитопольским тюремным отделением. 22.12.1872–31.12.1872 г.
19. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 462. Об отнесении на основании высочайше утвержденного мнения государственного совета содержания личного состава и надзора тюрем на государственный земский сбор. 29.03.1873–18.08.1875 г. – 1013 л.
20. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 496. Циркуляры министерства по тюремной части за 1874–1886 гг. 7.02.1874–17.11.1886 г. – 492 л.
21. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 710. Относительно отчета тюремных учреждений Таврической губернии и действий их в 1879 г. 24.02.1880–3.06.1882 г. – 54 л.
22. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 859. Отчетные сведения тюремного отделения Таврической губернии. 18.02.1883–17.11.1883 г. – 119 л.
23. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 849. По ходатайству Евпаторийского тюремного отделения об оказании содействия к устройству в тюремном замке больницы. 3.01.1883–20.12.1884 г. – 4 л.
24. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 981. Прошение арестантов-евреев о выдаче им кормовых денег на их праздники и других арестантов о разрешении носить собственную одежду, переписка о помещении в приют ребенка, рожденного в тюрьме, по хозяйственным денежным вопросам и по личному составу. 14.01.1889–20.12.1889 г. – 65 л.
25. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 37, оп. 1, д. 11. Дело о составлении проекта тюремной сметы на 1907 г. 5.05.1907–5.04.1908 г. – 342 л.
26. Государственный Архив в Автономной Республике Крым (ГААРК), ф. 36, оп. 1, д. 1167. Циркуляры главного тюремного управления по вопросу становления смет, копия отношения главного тюремного управления о результатах обследования состояния и содержания симферопольской тюрьмы, материалы о работе и сведения об обслуживающем персонале тюрьмы. 3.01.1908–27.07.1909 г.

Сібільсва Г. Ю. Організація освітлення і опалення у в'язницях Таврійської губернії у XIX – на початку XX ст.

Анотація. У роботі розглядаються питання правової і практичної організації освітлення і опалення у в'язницях Таврійської губернії в XIX – на початку XX ст. Указується, що даний процес відбувався на основі інструкції доглядачам тюремних замків 1832 р., указів від 28 квітня 1858 р. за № 33073 «Про кількість матеріалів, що відпускаються для опалення й освітлення міських в'язниць і етапних будівель»; 4 серпня 1859 р. за № 34789 «Про те, щоб тюремні двори освітлювати в нічний час і не займати ніякими складами»; 5 вересня 1877 р. за № 57694 «Про витрати міст з опалення й освітлення в'язниць». Зазвичай в'язниці опалювали дровами, а в степових районах губернії очеретом.

Ключові слова: опалення, освітлення, в'язниці, Таврійська губернія.

Sibileva A. The organization of lighting and heating in the prisons of Taurida province in XIX – beginning of XX century

Summary. In the article questions of the legal and practical organization of lighting and heating in the prisons of Taurida province in the XIX – beginning of XX century are considered. Indicated, that this process was based on the instruction for the prison warden locks of 1832, decrees of 28 April 1858 № 33073 «About number of materials, which are issued for heating and lighting city prisons and landmark buildings»; August 4, 1859 № 34789 «About that to light the prison yards at night and not to take any storehouse»; 5 September of 1877 № 57694 «About expenses of the cities on heating and lighting of the prisons». Usually prisons were heated by a wood and in the steppe regions of the province with reeds, only in Kerch, in the district of which there are deposits of coal, prison was heated by anthracite.

Key words: heating, lighting, prisons, Taurida province.

Телькінена Т. Е.,
кандидат історичних наук, доцент,
професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ЕПІЗОД З ІСТОРІЇ ЛОБІЮВАННЯ ВІДМІНИ ТІЛЕСНИХ ПОКАРАНЬ ДЛЯ СІЛЬСЬКИХ ОБИВАТЕЛІВ, ЩО ЗНАЛИ ГРАМОТУ (1872 рік)

Анотація. У статті реконструйовано дії з лобіювання деякими гласними Катеринославського губернського земського зібрання під час VII чергової 1872 р. сесії відміни тілесних покарань для сільських обивателів, що знали грамоту.

Ключові слова: лобіювання, земське зібрання, гласні, народна школа, відміна тілесних покарань, сільські обивателі.

Постановка проблеми. Тернистий процес формування громадянського суспільства в Україні формує «замовлення», зокрема, й на історико-правові розвідки з певної проблематики. Наприклад, з історії вітчизняного політико-правового інституту лобіювання, в межах якої варто з'ясувати потенціал спроможності представників місцевого самоврядування, окремих соціально-юридичних груп в умовах абсолютної монархії легітимно впливати на органи влади з метою закріплення інтересів більшості населення у нормативних актах. Дане питання не ставало предметом спеціальної уваги вітчизняних істориків права, але окремі його аспекти висвітлювалися фахівцями інших галузевих наук [1; 2; 3; 4].

Мета статті – реконструкція дій із лобіювання деякими гласними Катеринославського губернського земського зібрання під час VII чергової 1872 р. сесії відміни тілесних покарань для сільських обивателів, що знали грамоту¹. Задля її досягнення слід розглядати політико-правовий феномен (явище) лобіювання із дотриманням наступної структури: предмет, мета, суб'єкт та об'єкт, зміст відповідних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Предметом лобіювання у випадку, який розглядається, була відміна тілесних покарань для сільських обивателів, які завершили курс навчання в народних школах та отримали відповідний атестат від місцевої вчительської ради. У тогочасній Російській імперії звільнення від тілесних покарань сприймалося суспільством, зокрема і гласними, не як право, а як пільга. Гласні, що виступили із відповідною ініціативою, наслідували підхід законодавця (Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р.) щодо звільнення певних

категорій осіб від тілесних покарань, відповідно до освітнього цензу² [5, п. 1–8 ч. 4 додатку до ст. 19].

Метою лобіювання було збільшення у Катеринославській губернії кількості сільських обивателів, які б отримували початкову освіту. Виходячи з виступів гласних, які внесено до журналу засідань від 31 жовтня 1872 р., можна визначити їхню мету і як поступове запровадження загальної обов'язкової початкової освіти. Так чи інакше – закріплення у нормативно-правовому акті інтересів сільських обивателів, а з урахуванням чисельності даної соціально-юридичної групи населення – широкого кола громадськості.

І ось тут виникає питання. Якщо мається на увазі завершення курсу народного училища, то варто зрозуміти, наскільки були зацікавленими сільські обивателі у необхідності надання своїм дітям такого рівня освіти. Для з'ясування ставлення даної групи населення до того чи іншого явища зазвичай звертаються до народних приказок та прислів'їв, що викликано мізерністю достовірних джерел, які б відображали їх свідомість. Не бачимо перепон для використання такого підходу. Ознайомлення з «освітнянським» фольклором українських та російських селян, що склали абсолютну більшість населення Катеринославської губернії, надає можливість стверджувати про його оціночну неоднозначність. Так, величезна кількість прислів'їв визнає освіту запорукою життєвого успіху особи: «Учений іде, а неук слідом спотикається»; «Знайка по дорожжю бежит, а незнайка на печі лежить»; «Грамоті вчиться – завжди пригодиться»; «Хто вчиться змолоду, не зазнає на старість голоду»; «Що в молодості навчишся, то на старість як знайдеш»; «Учись смолоду, пригодиться на старість»; «Хто грамоти вміє, той краще сіє». При цьому підкреслюються труднощі при отриманні освіти: «Без муки нема науки»; «Без муки нет и науки»; «Грамоті вчиться – не в зайчика грать»; «Хто хоче багато знати, тому треба мало спати»; «Аз, буки, веди страшат что медведи»; «Без терпенья нет ученья»; «Мнится, писание легкое дело: пишут три перста, а болит все тело»; «Намучится – научится»; «Не побивши, не выучишь». Не менш часто носії народної мудрості наголошують на низькому ККД освіти: «Вік живи, вік учиш, а дурнем помреш»; «Сытому ученье – утеха, голодному – помеха»; «Всему учен, только не изловчен»; «Иная книга обогащает, а иная – с пути совращает»; «Иная книга ума прибавит, иная и последний отшибет»; «Учился читать да писать, а выучился петь да плясать»; «Богатые – те деньги учат, а бедные – те книги мучат»; «Дурака учить – решетом воду носить»; «Много учен, а недосечен»; «Наука не пиво,

¹ У XIX ст. в Російській імперії та інших державах грамотними зазвичай вважалися ті особи, що пройшли курс початкової школи.

² Окрім освітнього, було застосовано ще й традиційний критерій – становий (ч. 2, 3 додатку до ст. 19), а також нові – професійний (п. 10 ч. 2 додатку до ст. 19) та віковий (п. 18 ч. 4 додатку до ст. 19). Слід зазначити, що деякі пільги закріплювалися правовими нормами, які діяли лише на частині території Російської імперії (п. 10 ч. 2 додатку до ст. 19).

в рот не вольешь». Певна недовіра традиційного аграрного суспільства до усього штучного проявляється й у наданні переваги природній обдарованості та емпіричному досвіду перед теоретичним знанням: «Не школа, а жизнь учит»; «Книга – книгой, а своим умом двигай»; «Книги читай, а дела не забывай»; «Лучше не учен, да умен, нежели учен, да глуп»; «Ученый дурак хуже прирожденного»; «Много ученых, мало смысленных»; «Ученья без умения – не польза, а беда». А ось цей чудовий взірець суржику був, мабуть, гаслом більшості родин сільських обивателів: «Як приїде май, у книжку заглядай, а як приїде іюнь – у книжку плюнь» [6]. Отже, бачимо, що для сільських обивателів отримання освіти у народній школі навряд можна визнати одностайно пріоритетним. Як видається, прагматичні сільські обивателі не вважали отримання лише такого рівня освіти шляхом «наверх». У той же час беззаперечними є повага і шанобливе ставлення до освіти загалом та усвідомлення її позитивного впливу на долю людини.

Суб'єктом лобювання виступала група гласних від Катеринославського повітового земства. Із 9 повітів губернії земські зібрання 3-х підтримали ініціативу Катеринославського повітового земського зібрання, 2 виступили проти, а 3 зайняли нейтральну позицію. Об'єктом лобювання було міністерство народної освіти Російської імперії.

Зміст відносин лобювання полягав у наступному. Земське законодавство фактично легалізувало дії будь-яких груп інтересів, які могли формуватися у середовищі гласних органів місцевого самоврядування, щодо чинення тиску на органи законодавчої та виконавчої влади з метою прийняття законодавчих та регуляторних правових актів, які б відповідали інтересам більшості або тих чи інших груп населення. Так, п. 2. XII закону від 1 січня 1864 р. та п. 63.14 закону від 12 червня 1890 р. закріплював за губерньським земським зібранням право подання на адресу уряду через губернатора петицій (клопотань) щодо місцевих потреб (за редакцією від 1.01.1864: право подання не тільки клопотань, але й висновків із питань, що стосуються місцевих господарських потреб) [7].

Слід зазначити, що законодавча ініціатива групи катеринославських гласних відповідала контексту тогочасних дискусій щодо проблеми започаткування загальнообов'язкової освіти в Російській імперії у другій половині XIX ст. Друга половина 1860-х–1880-ті рр. були часом запровадження обов'язкової загальної освіти у таких впливових державах, як Велика Британія та Франція. Зрозуміло, що і в Російській імперії у процесі розробки та реалізації «Великих реформ» відповідна ідея привертала увагу суспільства. Земські органи самоуправління, до компетенції яких відповідно до п. 2 розділу 1 Положення про повітові та губерньські земські установи від 1.01.1864 р. [7] було віднесено участь, головним чином, у господарчій сфері і в межах, визначених законом щодо опіки зокрема і народною освітою, приймали клопотання, в яких пропонували запровадити такі зміни до законодавства, які б сприяли підвищенню зацікавленості у навчанні з боку сільських обивателів. Так, М.О. Каришев (професор, доктор економічних наук, відомий в Російській імперії публіцист та громадський діяч, гласний земського зібрання Олександрівського повіту Катеринославської губернії з 1881 по 1884 рр.) повідомляє про клопотання, якими повітові або губерньські земські зібрання пропонували встановити

освітній ценз для сільських обивателів, які бажали бути обраними на посади у сільських громадах, зменшити термін військової служби для грамотних рекрутів, звільнити від тілесних покарань осіб, що завершили курс навчання у народній школі [2, с. 41-42]. До останніх належить і те клопотання, яке є предметом уваги автора.

21 вересня 1870 р. за ініціативи члена Катеринославської повітової вчительської ради О.О. Савицького Катеринославським повітовим земським зібранням було прийнято клопотання про надання пільг сільським обивателям, які знали грамоту, та встановлення штрафів для батьків, що не відправляли дітей до народної школи. Метою було оголошено мотивувати сільські громади до розповсюдження освіченості в їхньому середовищі [8, додаток № 23, с. 157-158]. П'яте чергове Катеринославське губерньське земське зібрання після заслуховування такого клопотання (30 жовтня 1870 р.) постановило залишити дане питання відкритим до наступної сесії губерньського зібрання [8, с. 158].

15 грудня 1870 р. губерньська земська управа просила повітові управи передати дане питання до розгляду повітовими земськими зібраннями. На черговій сесії 1871 р. (серпень–вересень) вони постановили наступне [8, с. 158-161]. Новомосковське земське зібрання визнало засоби, що запропонувало Катеринославське повітове зібрання, такими, що можуть бути дійсно корисними для народної освіти. Олександрівське земське зібрання затвердило висновок повітової управи, яка не вважала за можливе реалізувати запропоновані Катеринославським повітовим земським зібранням засоби розповсюдження освіти у селянському середовищі. При цьому названа була така підстава: в державі передбачалось запровадження всестанової військової повинності. Зауважувалося, що наразі лише представники податного стану піддавалися тілесним покаранням, і то лише як домашній мірі виправлення. На думку гласних, бажаною була б повна відміна тілесних покарань, що свого часу якщо не у законодавчій спосіб, то з підвищенням морального та інтелектуального рівня сільської громади здійсниться само собою. Одночасно у рішенні зазначається, що на той час клопотати від земського зібрання про обмеження права громади на власний розсуд карати тих односельців своїх, яких буде звинувачено у «дурних поступках», означало б утручання керівників народної освіти у звичаєву частину життя простолюдина, який поки не дуже довіряє «благим» заходам земства. У такому разі замість заохочення сільських обивателів віддавати дітей до школи, земства будуть сприяти поширенню у цьому середовищі негативного іміджу народної освіти: школа не виховує усіх своїх учнів достойними членами суспільства, але відбирає у громади право через самосуд карати тих, хто, на переконання спільноти, є винним. Олександрівська управа не наполягала на залишенні для сільських обивателів тілесних покарань у будь-якій формі, але і не вбачала практичних наслідків клопотання земським зібранням щодо надання сільським обивателям, що пройшли курс початкової школи, вище перелічених пільг. Слов'яносербське земське зібрання теж не вважало за можливе запроваджувати у народну освіту примусові заходи та надавати особливі пільги за грамотність. Верхньодніпровське земське зібрання не обговорювало дане питання. Павлоградське земське зібрання визнало запропоновані засоби корисними і такими, що

відповідають меті залучення молодих людей до навчання. Окрім цього додало і власні пропозиції: по-перше, накладати штраф на батьків, що не відправляють своїх дітей до школи у тому разі, коли буде запроваджено обов'язкове шкільне навчання дітей; по-друге, звільнити від тілесних покарань тих випускників народних шкіл, що отримали добрі оцінки з усіх предметів навчального курсу. У Ростовському земському зібранні визнавали необхідним запровадження загальнообов'язкової освіти, але зазначали, що в умовах очікуваної військової реформи (зменшення строку служби та запровадження загальностанового підходу до призову) клопотати про пільги у цій сфері для освічених сільських обивателів є недоречним; перевагу надавали не штрафам щодо окремих сімей, а заохоченню та пільгам, а у випадку застосування штрафних санкцій було б бажаним позбавлення грошової допомоги тих сільських громад, які «не співчувають» освітянській справі. Маріупольське земське зібрання теж визнало корисними заходи, які запропонували гласні повітового Катеринославського земського зібрання. При цьому у рішенні зазначалося, що штрафи як інструмент спонукання слід використовувати з обережністю, з урахуванням місцевих особливостей. Так, на території Маріупольського повіту вони будуть зайвими внаслідок вже наявного поширення в народі розуміння корисності та необхідності грамоти. Від Бахмутського земського зібрання не було отримано ніякого висновку. Губернська земська управа (голова Н.І. Штанський) у своєму висновку підтримала позицію Олександрівського зібрання [8, с. 162].

Клопотання гласних Катеринославського повітового земського зібрання щодо запровадження законодавчих новацій, які підвищили б зацікавленість сільських обивателів в отриманні їхніми дітьми початкової освіти, та рішення щодо цієї ініціативи інших повітових зібрань Катеринославської губернії 31 жовтня 1872 р. було питанням № 3 на порядку денному губернського земського зібрання. Під час обговорення (жваві та тривалі дебати) даної ініціативи найактивнішими його спікерами були гласні тих земств, що виступали за надання певних пільг сільським обивателям, які отримали початкову освіту: Катеринославського (І.М. Кранц, П.М. Міклашевський), Новомосковського (О.М. Короленко, чия особиста позиція не співпадала з настроями новомосковських гласних), Павлоградського (А.П. Письменний) [8, с. 19-20]. Враховуючи, що пропозицію Катеринославського повітового земства не підтримали тільки два земських зібрання (Слов'янське та Олександрівське), а її прихильниками, разом з ініціаторами, було чотири земства, то можна сказати, що представники місцевого самоврядування в губернії певною мірою усвідомлювали потребу в запровадженні дієвих стимулів для поширення грамоти в середовищі сільських обивателів. У той же час, такий розподіл підтримки даного питання підтверджує слова в. о. начальника губернії у вступному слові до гласних про різючу нерівномірність у справі народної освіти на території губернії: одні земства активно використовують свої права у цій справі, інші – кволо [8, додаток 1, с. 79]. Цікаво, що з двох лідерів серед повітових земств у справі фінансування народної освіти у Катеринославській губернії – Ростовського та Олександрівського, перше підтримувало запровадження пільг, а друге – ні.

Губернське зібрання дійшло висновку, що запровадження штрафів для батьків, які не надсилають своїх дітей до школи, незважаючи на велике бажання земських установ суттєво збільшити кількість учнів у школах, було б фінансово руйнівним для сільських обивателів унаслідок їх бідності. Гласні також погодились із тим, що таке стягнення не можна було застосовувати, тому що кількість народних шкіл на той час була незначною, що було б об'єктивною перепоною, у разі запровадження відповідних змін до законодавства, для виконання батьками свого обов'язку. Зменшення терміну загальнообов'язкової військової служби гласні також не стали розглядати як предмет клопотання щодо пільг для сільських обивателів у разі отримання ними початкової освіти, тому що готувалася військова реформа, яка передбачала запровадження всестанової військової повинності.

Заслужують на увагу позиції тих гласних, що активно виступали проти підтримки будь-якої частини ініціативи своїх колег із Катеринославського повіту. О.М. Поль взагалі заперечував правомочність такого клопотання, тому що, на його переконання (а така точка зору була достатньо поширеною у суспільстві), пропозиції щодо відміни тілесних покарань не входять до компетенції земських установ. Він вважав, що стан сільських обивателів, якщо вважає неприйнятними для себе такі санкції, може самостійно клопотати про їх відміну. «Становий» підхід прагматичного О.М. Поля, на наш погляд, був не проявом снобізму, а відгомоном станової структури суспільства Російської імперії, яка корелювала і становий характер свідомості. О.М. Короленко апелював до правосвідомості самих сільських обивателів: «Якщо ми звернемось до поважних селян і запитаємо, то усі вони скажуть, що тілесні покарання потрібні, що з тими людьми, яких не січуть, неможливо впоратися» [9]. Дійсно, народні прислів'я, особливо російські, засвідчують про усталеність тілесних покарань у звичаєвому праві. Наведемо деякі з найбільш відомих сьогодні у літературі: «Батіг не мука, а наперед наука»; «Палиця хоч і німа, а декому дає ума»; «Як коли грозою, а коли – лозою» [6]; «Били Фому за Еремину вину»; «Будеш баню эту помнишь до новых веников!»; «Была бы спина, найдется и вина»; «Быть собаке битой – найдется и палка»; «Бьют да еще и плакать не дают»; «Грех под лавку, а сам на лавку»; «Душа согрешила, а тело в ответе»; «Ежовая голица учит мастерица»; «За битого двух небитых дают, да и то не берут»; «И резвому коню кнут нужен»; «Кривое дерево только пила исправит»; «Кто плут, для того сделан кнут»; «Накормить березовой кашей»; «Не верба бьет – старый грех»; «Не о том речь, где виновного сечь, а о том, где он»; «Не плачь, битый, плачь, небитый» [10]. Але з іншого боку, прислів'я фіксують усталені погляди, що не можуть швидко змінюватися, тому й не відображають змін у поглядах сільських обивателів на тілесні покарання, які могли статися протягом всього декількох десятиліть. Небезпідставними, на наш погляд, є і зауваження відомого російського дипломата, письменника кн. М.О. Орлова (1861 р.), який уклав записку «Про відміну тілесних покарань в Росії та Царстві Польському», що отримала розголос у суспільстві, до комітету з реформування військово-кримінального законодавства. Автор активно виступав за відміну тілесних покарань для усіх підданих і наполягав, що жорстокі та

принизливі санкції було інкорпоровано за часів монголо-татарської навали спочатку до російської суспільної практики, а в середині XVII ст. – і до законодавства [11, с. 409-413]. Окрім цього, уявлення про монополію різок у якості покарання в селянській ментальності не зовсім стикуються з матеріалами праць комісії щодо реформування волосних судів (початок 1870-х рр.), що містять відгуки волосних суддів, старшин та селян щодо доцільності застосування тілесних покарань. Упорядники відомої збірки з історії тілесних покарань у Росії, учасники шостого з'їзду лікарів Д.М. Жбанков та В.І. Яковенко в результаті аналізу названих матеріалів доходять такого висновку: незважаючи на те, що рівень освіченості серед сільських обивателів на той час був суттєво нижчий, ніж наприкінці 1890-х рр., а корпус волосних судів складався із селян похилого віку, які виростили на традиціях кріпосного права, були такі волості, де зовсім не призначали тілесних покарань, а багато хто з волосних суддів та селян так оцінювали виховний ефект названої санкції: «Худу людину різкою не виправиш, а добру, скоріш за все, зіпсуєш», а також висловлювалися за повну їх відміну, які є «ганебними та шкідливими в усіх відношеннях» [12, с. 166]. Результати анкетування, яке було проведено протягом 1911 р. серед учителів народних училищ (шкіл) [13, с. 4-25]³, теж засвідчують, що аргументи гласних повітових та Катеринославського губернського земського зібрання (1870–1872 рр.) як за, так і проти надання певних пільг тим сільським обивателям, що отримали початкову шкільну освіту, не суперечили суспільним настроям другої половини XIX – початку XX ст.

Врешті-решт було прийнято таке рішення: клопотати про відміну тілесних покарань для усіх сільських обивателів, що завершили курс у народних школах та отримали атестат від місцевої вчительської ради (18 – за, 14 – проти) [8, с. 20]. У першому варіанті тексту клопотання зазначалося: «для усіх сільських обивателів, що знали грамоту». Виходячи із зазначеного розподілу голосів, можна припустити, що дії з лобювання питання надання певних пільг сільським обивателям, які опанували курс народної школи, не були достатньо скоординованими. Так, навряд чи містили інформаційно-роз'яснювальну або якусь іншу підготовку для розгляду даного питання під час засідання зібрання з боку тих гласних, що його ініціювали або підтримували.

Клопотання Катеринославського губернського зібрання, як і решта 6 з боку інших земських установ Російської імперії з такою ж пропозицією до міністерства народної освіти, було відхилено.

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного можна стверджувати, що клопотання Катеринославського губернського земського зібрання щодо відміни тілесних покарань для сільських обивателів, які завершили курс навчання в народних школах та отримали відповідний атестат від місцевої вчительської ради, має всі ознаки лобювання громадських інтересів як правового інституту. При цьому слід зазначити, що дії з боку гласних-ініціаторів, вірогідно, не мали скоординованого характеру.

³Вважаємо, що дану інформацію з питання запровадження загальнообов'язкової початкової освіти, яку було отримано 1911 р., можна використати для аналізу ставлення сільських обивателів до народної освіти у 1870-х рр., тому що фундаментальних змін у системі організації народної освіти Російської імперії протягом останньої чверті XIX – початку XX ст. майже не відбулося.

Зважаючи на те, що абсолютну більшість гласних як Катеринославського губернського земського зібрання, так і повітових склали особи, що належали до стану дворян, можемо сказати, що реконструйований у статті випадок лобювання доводить спроможність даної соціально-юридичної групи підданих Російської імперії захищати не лише свої станові, але і громадські інтереси.

Література:

1. Дягілев О.В. Правовий інститут лобювання : конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституційне право; муніципальне право» / О.В. Дягілев. – Х., 2010. – 38 с.
2. Карышев Н.А. Земские ходатайства 1865–1884 гг. / Н.А. Карышев. – М.: Издательство книжного магазина А.А. Ланга, 1900. – 271 с.
3. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання : зарубіжний досвід та перспективи для України / В.Ф. Нестерович. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 749 с.
4. Рыжкова О.В. Государственная политика в сфере начального народного образования в России второй половины XIX века и крестьянство (по материалам Тульской губернии) : автореф. дис. на соискание степ. канд. ист. наук : спец. 07.00.02. «Отечественная история» / О.В. Рыжкова. – Тула, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cheloveknauka.com/v/8612/a/?#?page=1>.
5. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб., 1845.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vislovi.org.ua/prikazki-temi/12-navchannja.html>.
7. ПСЗ-П. Т. 39. Отд. 1. № 40457.
8. Постановления VII очередного Екатеринославского губернского земского собрания с 28 октября по 12 ноября 1872 года. – Екатеринбург: В типографии губернского правления, 1873. – 844 с.
9. Цит. за: Веселовский Б. История земства : в 4 т. / Б. Веселовский. – СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1909–1911. – Т. 4. – С. 276.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.prosv.ru/ebooks/lib/2_Poslovici/7.html#7.
11. Биншток В.Л. Материалы для истории отмены телесных наказаний в России / В.Л. Биншток. // Юридический вестник. – 1892. – Том XI. Книга третья и четвертая. № 7-8, Июль–Август. – С. 400–444.
12. Жбанков Д.Н., Яковенко В.И. Телесные наказания в России в настоящее время. / Д.Н. Жбанков, В.И. Яковенко М.: Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1899. – 212 с.
13. Чарнолуцкий В. Вопросы народного образования на первом общеземском съезде. – СПб.: Типография М.А. Александрова, 1912. – 180 с.

Телькинена Т. Э. Эпизод из истории лоббирования отмены телесных наказаний для грамотных сельских обывателей (1872 год)

Аннотация. В статье реконструированы действия по лоббированию некоторыми гласными Екатеринославского губернского земского собрания во время VII очередной 1872 г. сессии отмены телесных наказаний для грамотных сельских обывателей.

Ключевые слова: лоббирование, земское собрание, гласные, народная школа, отмена телесных наказаний, сельские обыватели.

Telkinena T. Episode in the history of lobbying for the abolition of corporal punishment literate rural inhabitants (1872)

Summary. Article reconstructed action lobbying some vowels Ekaterinoslavskogo provincial a Zemstvo Assembly VII during regular session in 1872 for the abolition of corporal punishment literate rural inhabitants.

Key words: lobbying, Earthen the assembly, vowels, folk school, abolition of corporal punishment, rural inhabitants.

*Чаплик О. І.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри
теорії та історії держави і права**Київського університету права Національної академії наук України*

ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ І МІЖНАРОДНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню особливостей національної та міжнародної правотворчості в контексті характеристики їх функціонального призначення.

Ключові слова: функції правотворчості, національна правотворчість, міжнародна правотворчість, норми права, правотворча діяльність.

Постановка проблеми. Формування якісного і, як наслідок, ефективного законодавства держави, системи міжнародних юридичних документів є першочерговим та цілеспрямованим завданням суб'єктів, які забезпечують здійснення процесу правотворчості на національному та міжнародному рівнях. Від ефективності сучасного правового регулювання в значній мірі залежить функціонування та вдосконалення держави і суспільства, стан і зміст міжнародного співробітництва в різноманітних сферах їх життєдіяльності. Особливого значення це набуває в умовах інтенсифікації такого співробітництва, адже одним із основних напрямків державної діяльності є курс на впровадження зовнішньої політики. Саме реалізація цього напрямку має здійснюватись на належній правовій основі як на національному, так і міжнародному рівнях. Це потребує з'ясування ролі національної та міжнародної правотворчості в контексті регулятивного забезпечення життєдіяльності суспільства та його інституційних складових. Актуальним це залишається і в процесі сучасного формування норм національного та міжнародного права, який має здійснюватись синхронно, оскільки досягнення одночасного здійснення національної та міжнародної правотворчості забезпечить формування гармонійних та узгоджених норм національного та міжнародного права. Зокрема, Г. Шевченко вважає, що основне призначення сучасної правотворчості полягає у забезпеченні гармонійного вираження у правових нормах об'єктивних потреб суспільства [206, с. 62].

Стан дослідження. Сучасна юридична наука як в теорії права, так і теорії міжнародного права потребує вдосконалення існуючих та розробки нових підходів і концепцій в контексті переосмислення та трансформації розуміння правотворчості в цілому та її функціонального призначення зокрема. Це пов'язано з тим, що наукові роботи таких вчених, як М. С. Кельман, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомиров, Т. О. Дідич, Ж. О. Дзейко, А. С. Ковачев, М. М. Марченко здебільшого стосуються дослідження проблематики правотворчості як самостійного правового явища, характеристики її природи, сутності та процесуальних засад здійснення.

Мета даного дослідження – з'ясування аспектів функціонального призначення національної та міжнародної правотворчості як правових категорій, що характеризуються значним ступенем взаємодії та взаємозв'язку, тобто виокремлення напрямів правотворчої діяльності на національному та міжнародному рівнях.

Виклад основного матеріалу. В контексті правового регулювання національна та міжнародна правотворчість є єдиними засобами, які спрямовані на формування норм національного та міжнародного права, що регулюють внутрішньодержавні та міжнародні відносини, а тому вона є основою забезпечення стабільності в суспільстві та на міжнародній арені шляхом створення норм права. В юридичній літературі відсутні дослідження функціонального призначення національної та міжнародної правотворчості, однак зроблено акцент на розумінні функцій права та виокремлення певних різновидів функцій правотворчості. Цілко доцільним є з'ясування функціонального призначення національної та міжнародної правотворчості на основі аналізу існуючих в науковій літературі підходів вчених щодо розуміння та виокремлення функцій правотворчості як самостійної правової категорії, на основі чого буде здійснена спроба виокремити специфіку функціонального призначення національної та міжнародної правотворчості.

В юридичній літературі розуміння функцій правотворчості зводиться до наступних положень: напрями діяльності по встановленню, зміні або відміні правових норм, створенню і розвитку законодавства. Зокрема, О. Ф. Скакун виокремлює функції первинного регулювання суспільних відносин, відновлення правового матеріалу, заповнення прогалин в праві, упорядкування нормативно-правового матеріалу [1, с. 321]. Науковець акцентує увагу на виокремленні функцій правотворчості, на специфіці діяльності суб'єктів правотворчості та їх цілеспрямованості.

М. М. Марченко, в свою чергу, виділяє функцію оновлення нормативно-правового матеріалу, яка має вагоме значення для правотворчості, упорядкування діючого законодавства на основі використання результатів оновлення і заповнення прогалин нормативно-правового матеріалу [2, с. 174]. Окрім того, виокремлюючи ще функцію упорядкування діючого законодавства, вчений передбачає не лише наявність функції, а й надання їм систематизованого характеру, тобто рис системності та узгодженості, що унеможливує наявність хаотичності нормативно-правової бази. Аналогічного підходу дотримується Н. М. Крестовська, виокремлюючи функції первинного регулювання суспільних відносин, оновлення правового

го матеріалу, ліквідації прогалин в праві, систематизації нормативно-правового матеріалу [3, с. 242].

Вищезазначене надає змогу стверджувати про єдність думок науковців в контексті визначення функцій правотворчості. Зокрема, такий універсальний підхід щодо розуміння та виокремлення функції правотворчості зумовлений, насамперед, характеристикою правотворчої діяльності, зміст якої передбачає формування норм права, здатних регулювати нові сфери суспільства і таким чином оновлювати законодавство та ліквідувати прогалини і колізії у ньому.

Протилежний характер має точка зору щодо можливості виокремлення такої функції правотворчості, як закріплення соціального компромісу і розробка норми права [4, с. 13]. Ця функція характерна правотворчому процесу, що обумовлюється соціальним походженням та реалізується під впливом соціальних факторів. А. Нашиц визначає першочерговим призначенням правотворчості створення основи для подальшого правового впливу [5, с. 79].

Отже, аналізуючи національну та міжнародну правотворчість як діяльність уповноважених суб'єктів, можливо зробити висновок про те, що функції національної та міжнародної правотворчості – це напрями діяльності суб'єктів національної та міжнародної правотворчості, що характеризують та визначають зміст цієї діяльності, її націленість та значення, а також спрямовані на формування норм національного та міжнародного права.

Виходячи з сутності національної та міжнародної правотворчості як діяльності, що має цілеспрямований характер, можливо виокремити наступні їх функції:

1. Функція первинного регулювання суспільних відносин на національному та міжнародному рівнях. Зміст функції у національній та міжнародній правотворчості передбачає формування нових норм національного та міжнародного права, спрямованих на регулювання абсолютно нових сфер життєдіяльності сучасного суспільства. Реалізація функції залежить від стану та рівню розвитку держави, суспільства, міжнародного співтовариства в цілому. Тому належною основою реалізації функції первинного регулювання суспільних відносин на національному та міжнародному рівнях, безумовно, є прогресивний розвиток держав, їх активна міжнародна співпраця, а також прогрес суспільства.

2. Функція оновлення нормативної бази на національному та міжнародному рівнях. Зміст функції полягає в адекватній заміні нормами національного та міжнародного права норм, що втратили свою регулятивну силу і не відповідають новим вимогам суспільства на національному та міжнародному рівнях, що потребують належного рівня правового регулювання. Реалізація вказаної функції можлива за допомогою двох шляхів: 1) здійснення процесу пізнання нових сфер життєдіяльності суспільства, що потребують правового регулювання, дослідження стану міжнародного співробітництва; 2) на основі отриманих результатів здійснюється активна діяльність суб'єктів національної та міжнародної правотворчості, спрямована на формування норм національного та міжнародного права.

3. Пізнавальна функція національної та міжнародної правотворчості. Зазначена функція є необхідною складовою здійснення об'єктивної пізнавальної діяльності суб'єктами національної та міжнародної правотворчості,

оскільки має функціональний взаємозв'язок з попередніми функціями, адже саме вона забезпечує суб'єктів правотворчості інформацією щодо стану соціальної дійсності та необхідності оновлення національної та міжнародної правової бази і формування нових норм національного та міжнародного права.

4. Функція ліквідації прогалин у національному та міжнародному праві. Сутність та призначення функції зводиться до створення норм права, що забезпечать подолання прогалин у національному законодавстві та міжнародному праві. Значний розвиток суспільства інтенсифікує процеси національної та міжнародної правотворчості, які в результаті набувають рис хаотичності та безсистемності і, як наслідок, – формування необґрунтованих норм національного та міжнародного права, що призводить до появи значних прогалин та протиріч в праві. Тому зазначена функція покликана виявляти проблематику в правовому регулюванні і таким чином формувати нові норми права, завдяки яким буде здійснено усунення відповідних недоліків національного законодавства та міжнародного права.

5. Функція планування, прогнозування національної та міжнародної правотворчості забезпечує напрямок діяльності, який націлений на здійснення організованого, гармонійного та планомірного процесу формування норм національного та міжнародного права. Функція повинна супроводжувати всі процесуальні етапи здійснення національної та міжнародної правотворчості, адже планування передбачає координацію діяльності суб'єктів, починаючи від розробки проекту нормативно-правового акту до набрання ним юридичної сили. Таким чином, національна та міжнародна правотворчість повинні здійснюватися у відповідності до графіків та необхідних планів, які є чітко розробленими та обґрунтованими. Лише продуманий та перспективний план забезпечить поетапність, плановірність здійснення правотворчих дій на національному та міжнародному рівнях. Прогнозування має передбачати та відображати комплексний аналіз розвитку держави і права, суспільних відносин, рівень активності міжнародного співробітництва у майбутньому, перспективи виникнення нових проблем сучасності, і тому забезпечить повнотою інформації, що буде однією із умов своєчасності творення норм національного та міжнародного права. Прогнозування має характеризуватися довгостроковістю прогнозів щодо основних тенденцій і напрямів розвитку політичного, соціального, економічного стану держави, міжнародного співробітництва, його напрямів та вироблення відповідних шляхів ефективного формування та вдосконалення національного законодавства держави та міжнародного права. Чим більше науково та практично розроблена правотворча процедура, за словами О.Г. Мурашина, тим ефективніше можливо впливати на розвиток суспільних відносин [6, с. 88]. Тому сучасне державно-правове сьогодення потребує ускладненого механізму формування норм права.

6. Функція забезпечення балансу в національній та міжнародній правотворчості між своєчасним вивченням, дослідженням та врахуванням закономірностей потреб та інтересів суспільства, міжнародного співробітництва та міжнародних відносин, що потребують правового регулювання, і швидким реагуванням на зміни в суспільних

відносинах шляхом оперативного оновлення нормативної бази (формуванням нових національних та міжнародних норм і ліквідація застарілих). Саме наявність вказаної функції визначає вагомий роль національної та міжнародної правотворчості, оскільки саме вчасність здійснення процесу пізнання соціальної дійсності забезпечить своєчасне та соціально-необхідне творення норм національного та міжнародного права.

7. Критично-аналітична функція національної та міжнародної правотворчості спрямована на виявлення недоліків в національному законодавстві та міжнародному праві, на основі чого здійснюється перегляд діючих норм національного та міжнародного права, аналіз їх ефективності, доцільності. Реалізація відповідної функції проявляється у вияві негативних наслідків дії норм національного та міжнародного права, з'ясуванні негативних явищ і процесів, вивченні закономірностей виникнення негативних тенденцій, що мають вплив на здійснення національної та міжнародної правотворчості. Вияв цієї інформації підлягає науково-обґрунтованому аналізу з метою уникнення в подальшому негативних наслідків та забезпечення стабільності здійснення національної та міжнародної правотворчості.

8. Функція консенсуальності. Сутність функції полягає у знаходженні оптимальних шляхів вирішення суперечностей між інтересами різних соціальних інституцій та державою, що здійснюється в межах національної правотворчості, а також знаходженні компромісних шляхів вирішення питань міжнародного рівня між державами, державами та міжнародними організаціями. Реалізація здійснюється шляхом формування норм національного права, де відобразатимуться узгоджені інтереси всіх суб'єктів, що зацікавлені у їх формуванні. Досягнення згоди між суб'єктами міжнародної правотворчості з відображенням в нормах міжнародного права міжнародних інтересів шляхом узгодження воль держав. Підтвердженням є думка Г.І. Тункіна про те, що держави, що є виразниками воль визначених соціальних груп, створюють шляхом погодження відповідних воль визнані ними обов'язкові правила, що регулюють міждержавні відносини [7, с. 236-243].

9. Функція гармонізації національної та міжнародної правотворчості. Необхідність виокремлення вказаної функції, беззаперечно, пов'язана з результатом національної та міжнародної правотворчості, їх гармонійної змістовної відповідності. Сутність функції передбачає зазначення декількох аспектів, що стосуються процесу приведення норм національного права у відповідність до норм та стандартів міжнародного права, тому необхідно зазначити, що досягнення результату, а саме їх гармонійного поєднання залежить від декількох умов. Зокрема, від належності організованого, а також правового та кадрового забезпечення процесу творення норм міжнародного права, адже лише в такому випадку можливо досягти якісних та належних механізмів приведення у відповідність норм національного права нормам міжнародного права. Водночас сучасне формування норм права на національному та міжнародному рівнях має здійснюватись синхронно, оскільки досягнення одночасного здійснення національної та міжнародної правотворчості забезпечить формування гармонійних та узгоджених норм національного та міжнародного права. Головна роль в забезпеченні синхронізації

формування норм національного та міжнародного права, на нашу думку, належить державі. Норми національного права відображають інтереси та потреби населення держави, а норми міжнародного права – загальнолюдські інтереси, зміст міжнародних відносин. Тому зазначені аспекти є основою для формування внутрішньої та визначення зовнішньої політики держави. На цьому етапі доцільно узгодити та співвіднести внутрішні та зовнішні напрямки діяльності з метою формування єдиної позиції. Засновуючись на власній позиції, що сформувалась під впливом внутрішньодержавних, зовнішньополітичних умов та міжнародних чинників, держава може бути ініціатором формування норм права на міжнародному рівні.

Наступний рівень, що забезпечить синхронність здійснення національної та міжнародної правотворчості, передбачає здатність держави оперативно реагувати та враховувати зміни і тенденції, що відбуваються на міжнародній арені, та відобразити це у національному законодавстві. Саме тому від внутрішнього права певної держави залежить нормальне функціонування міжнародних зв'язків, а відставання права від вимог часу може призвести до серйозних негативних міжнародних наслідків [8, с. 19].

Висновки. В результаті дослідження функціонального призначення національної та міжнародної правотворчості було з'ясовано важливість та необхідність здійснення відповідної діяльності на національному та міжнародному рівнях. Це надає змогу стверджувати, що функціональне призначення національної та міжнародної правотворчості полягає в тому, що забезпечує:

- творення нових норм національного та міжнародного права, а також оновлює національне законодавство та міжнародну правову базу, і таким чином оптимізує правове регулювання;
- знаходження компромісу між інтересами різних соціальних груп суспільства на національному рівні шляхом творення норм національного права, що відображають компроміс інтересів;
- узгодження правових, економічних, політичних інтересів між державами шляхом творення норм міжнародного права на основі знаходження між ними консенсусу;
- активізацію процесу взаємодії норм національного та міжнародного права шляхом їх гармонізації;
- стабільність національного законодавства та міжнародної правової бази шляхом систематичного їх оновлення та вдосконалення;
- певну відокремленість національного законодавства та міжнародної правової бази, оскільки в першому випадку відображає національні інтереси, в другому – міждержавні (міжнародні).

Тому основними призначенням сучасної національної та міжнародної правотворчості є не лише створення, відміна, зміна системи норм права, а формування узгоджених між собою норм права на національному та міжнародному рівнях. Отже, можна зазначити, що безсумнівна роль національної та міжнародної правотворчості проявляється в тому, що вони забезпечують стабільність та правопорядок у суспільстві за допомогою норм національного та міжнародного права; забезпечують правове регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства як всередині держави, так і на міжнародній арені; створюють соціально-ефективне, дієве національне та міжнародне правове поле;

визначають зміст суспільних відносин та правовий статус як державних, так і недержавних інститутів, громадян; забезпечують та гарантують процес взаємодії держав, міжнародних організацій та інших міжнародних інституцій.

Література:

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Скакун О. Ф. / пер. з рос. – Харків : Консул, 2001 – 656 с.
2. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права : учебник / Марченко М. Н. – М. : Проспект, 2011. – 768 с.
3. Крестовская Н. Н. Теория государства и права. Элементарный курс / Н. Н. Крестовская, Л. Г. Матвеева. – Х. : Одиссей, 2007. – 384 с.
4. Дмитриевцев К. Н. Процесс правотворчества в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / К. Н. Дмитриевцев; Нижегород. высш. школа. – Нижний Новгород, 1994. – 26 с.
5. Нашиц А. Правотворчество : теория и законодательная техника / Нашиц А.; под. ред. Д. А. Керимова. – М. : Прогресс, 1974. – 263 с.
6. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2005. – 574 с.
7. Тункин Г. И. Теория международного права / Г. И. Тункин. – М. : Международные отношения, 1970. – 511 с.
8. Рияд Таха Шамсон Соотношение международного и внутригосударственного (национального) права: теоретические аспекты :

дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Рияд Таха Шамсон. – М. : РГБ, 2003. – 327 с.

Чаплюк О. И. Функциональные аспекты национального и международного правотворчества

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей национального и международного правотворчества в контексте характеристики их функционального предназначения.

Ключевые слова: функции правотворчества, национальное правотворчество, международное правотворчество, нормы права, правотворческая деятельность.

Chapluk O. Functional aspects of national and international law-making process: theory and practice

Summary. The article discusses features of national and international law-making in the context of the characteristics of their functionality.

Key words: functions of lawmaking process, national law-making process, international law-making process, rules, law-making activities.

Чубата М. В.,
асистент кафедри історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

«УКРАЇНСЬКА РЕВОЛЮЦІЯ 1917-1921 РР.» В ІСТОРИКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ: ТЕРМІН, СУТНІСТЬ ЯВИЩА, ХРОНОЛОГІЧНІ МЕЖИ

Анотація. Стаття присвячена порівняльному аналізу наукового доробку радянських, зарубіжних та вітчизняних правознавців щодо трактування сутності поняття «Українська революція 1917-1921 рр.».

Ключові слова: Українська революція 1917–1921 рр., законодавство України, українська національна державність, державне будівництво.

Постановка проблеми. У ХХ ст. українці кілька разів намагалися створити власну державу. Найтриваліше існувала національна державність у революційну добу 1917-1921 рр. Цей період українського національного державотворення і правотворення отримав у літературі назву «Українська революція». Частина науковців застосовує для позначення цієї доби інший термін – «Національно-визвольні змагання». Нарешті, окремі дослідники не сприймають жодного з названих термінів, вважаючи події в Україні революційної доби невід’ємними складовими загальноросійської революції та громадянської війни.

Стан дослідження. Цієї проблеми частково торкались у своїх працях такі науковці радянської доби: К. Котко, М. Лозинський, М. Яворський, історики та правознавці української діаспори: Т. Гунчак, Я. Зозуля, М. Стахів, О. Федішин, О. Юрченко. Несприйняття Української революції 1917–1921 рр. як специфічного самобутнього явища в історії українського державотворення характерне для публікацій сучасних російських дослідників, зокрема В. Булдакова, І. Михайлова. Таких же скептичних поглядів дотримуються і окремі українські науковці, зокрема історик О. Михайлюк та відомий правознавець О. Мироненко. Але більшість сучасних вітчизняних істориків права. Наприклад, І. Заріцька, П. Захарченко, А. Захарчук, Г. Грабовська, А. Іванова, А. Красніцький та інші наголошують на особливостях Української революції та активно розробляють державотворчі та правотворчі аспекти цього явища.

Метою даної статті є здійснення порівняльного історіографічного аналізу наукового доробку радянських, зарубіжних та вітчизняних правознавців щодо трактування сутності поняття «Українська революція 1917–1921 рр.», а також з’ясування нових підходів щодо її осмислення в найновіших історико-правових дослідженнях.

Виклад основного матеріалу. До одного з найбільш суперечливих і драматичних періодів українського державотворення в ХХ ст. належить революційна доба 1917-1921 рр., яка отримала назву «Українська революція». Як стверджує А. Іванова, «словосполучення «Українська революція» залунало вже з перших днів після повалення самодержавства, а «концепція (платформа) української

революції народжувалася в подіях 1917 року та продовжувала оформлюватись надалі» [1, с. 41]

Погоджуючись з дослідницею, вважаємо за необхідне більш детально розглянути цей аспект. У перші місяці революційні події в Україні у свідомості сучасників, крім українських самостійників, не відривались від єдиного загальноросійського революційного потоку, тому цьому початковому періоду притаманні, крім термінів «Лютнева революція 1917 р.», «сучасна російська революція», «велика революція в Росії», й такі терміни та словосполучення, як «революція на Україні», «революційні події на Україні», «російська революція на Україні» та ін. Лише в липні – серпні 1917 р. в публікаціях тієї доби з’являється термін «Українська революція». Так, М. Шаповал, який друкувався під псевдонімом М. Сріблянський, у брошурі «З біжучої хвилі» писав: «Як результат української революції – Українські Установчі Збори санкціонують лад, що установиться в революційному процесі» [2, с. 720]. В цей же час починає застосовувати термін «Українська революція» один з активних самостійників – Ф. Коломийченко, який закликав всіх свідомих діячів «до утворення Української Революції» та зазначав, що перед українством «залишається ще одна дорога, дорога Революції не «загальної», «не московської», але Революції Української» [3, с. 102-106].

Безглуздо заперечувати, що Українська революція дійсно була породженням Лютневої революції в Росії, але це був лише поштовх для майбутніх кардинальних перетворень, характерних саме для України.

Термін «українська революція» до середини 30-х років активно вживався і науковцями радянської України. Наприклад, досить ґрунтовно питання про те, «що було змістом національно-демократичної революції на Україні 1917 року» досліджував у своїх статтях М. Яворський [4]. Неодноразово видавався так званий «популярний підручник історії українських революцій» М. Любченка (друкувався під псевдонімом К. Котко. – М. Ч.) під назвою «Істукрев» [5]. Сам автор свою книгу, що фальсифікувала та перекручувала історію українського державотворення доби Центральної Ради, Гетьманату та Директорії, в якій, до речі, навіть не згадувалось про діяльність Західноукраїнської Народної Республіки, написану в глузливо-іронічній формі, з безліччю карикатур, називав «скромною працею, що їй ми намагалися по змозі надати строго витриманого наукового характеру» [5, с. 75].

Зауважимо, що автор вживає термін «українські революції», а не «українська революція», вважаючи всі зміни, пов’язані з приходом до влади Центральної Ради, гетьмана П. Скоропадського, Директорії за окремі українські революції: «Цей шлях, шлях революцій, примушував

чергових претендентів на державну владу чемно записуватись у чергу для здійснення революцій» [5, с. 24-25]. А в післяслові до своєї книги М. Любченко з приводу питання українських революцій приходиться до класичного більшовицького висновку: «Трудящі України рішуче заявили, що в них була тільки одна революція, ім'я їй: Жовтень. Інших революцій вони не знають» [5, с. 75].

У останньому виданні книги, що вийшло в світ у 1934 р., змінено не лише назву «Істукрев», а й взагалі термін «українські революції» вилучено з тексту і замінено на не досить зрозумілий та завуальований термін «українські рятування», що відобразилось і на скороченому варіанті назви книги – «Істукрат» (тобто «Історія українських рятувань»). – М. Ч.) [6], замість терміну «Історія українських революцій», який ідеологічна машина намагалася стерти з історичної пам'яті та свідомості українського народу.

Досить популярною проблематика Української революції 1917-1921 рр. стала серед науковців української діаспори. Слід зазначити, що науковий доробок істориків та правознавців діаспори включає в себе не лише статті, тематичні збірники, монографії, що безпосередньо присвячені історії Української революції, а й видання документів [7].

Варто зазначити, що в науковій літературі вживається і термін «Західноукраїнська революція (1918-1919 рр.)». Його, наприклад, вживає в своїх працях О. Павлишин [8, с. 153]. Терміни «Національно-демократична революція в Галичині» і «Листопадава 1918 року національно-демократична революція» застосовуються І. Лисяком-Рудницьким [9, с. 44].

Говорячи про співвідношення термінів, сучасні науковці зазначають, що Визвольні змагання – поняття більш ширше, ніж Українська революція. Для першої чверті ХХ ст. їх можна датувати періодом 1914-1923 рр. (починаючи від січових стрільців, СБУ тощо, а закінчуючи розпуском ЗУНР та тимчасовим затуханням і припиненням активних дій українства в екзилі, враховуючи боротьбу за державність на всій території України, а не лише на Наддніпрянщині. Звідси випливає, що терміном «Українська революція 1917-1921 рр.» можна назвати найвищий етап, апогей визвольних змагань 1914-1923 рр. [10, с. 16].

Російські історики та правознавці не охоче йдуть на «визнання» терміну «українська революція» та виокремлення цієї події як самостійної, що лише спочатку розвивалася в руслі загальноросійської революції. З цього приводу заслуговує на увагу думка відомого російського історика В. Булдакова, що «революційні події на Україні в 1917-1921 роках тепер часто називають самостійною національною революцією. Однак вся ця калейдоскопічна круговерть з короткочасним пришествям до влади різних політичних сил була своєрідною, але невід'ємною часткою тодішнього всеросійського хаосу. Розпад, як і наступне відновлення імперії, являли собою об'єктивний процес, і українська революція виявилась в нього природно вписаною» [11, с. 107]. Інший російський дослідник І. Михайлов без будь якої аргументації наголошує на «так званій українській революції початку ХХ ст.», а науковий доробок українських та зарубіжних вчених називає «міф про українську революцію» [12].

Але російські дослідники не враховують особливостей української революції. Саме про них влучно наголосила, наприклад, І. Оніщенко: «Визрів і набрав великої сили

український національний рух, який виступив за політичне самовизначення України аж до відокремлення від Росії. ... Саме цей чинник перетворив революцію в Україні на українську революцію» [13, с. 89].

Скептично ставляться до цього терміну і деякі сучасні науковці. Наприклад, історик О. Михайлюк, не наводячи вагомих аргументів проти вживання терміну «Українська революція» зазначає, що такий підхід «звужує перспективу бачення» [14, с. 70].

Більш аргументовано виклав свою позицію в цьому питанні відомий історик права О. Мироненко: «Саме грубі політичні прорахунки Центральної Ради, шарахання від соціалістичної орієнтації до монархізму та ще й на німецьких багнетах за доби гетьманату П. Скоропадського, подальші незграбні дії Директорії, різкі політичні коливання «уповноваженої диктатури» в ЗУНР не дають підстав стверджувати про якусь українську революцію 1917–1920 рр. як окреме суспільно-політичне явище. Революційні події в Україні 1917–1920 рр., у ході яких вчинялись спроби відновлення української державності з боку різних політичних сил, у відмінних одна від одної формах і з діаметрально протилежними намірами, точились у рамках певним чином перманентних Лютневої і Жовтневої загальноросійських революцій, наслідком яких стала всеохоплююча найжорстокіша громадянська війна. Говорити про явище окремішньої «української революції» у зв'язку з цим з теоретичного погляду підстав немає» [15, с. 20-22].

Викликає заперечення твердження О. Мироненка, що «Теза про українську революцію» була започаткована ще в емігрантській літературі 20-х років» [15, с. 20], адже цей термін активно застосовувався ще безпосередньо в роки революції 1917-1921 рр.

Нещодавно вийшло з друку двохтомне видання «Нариси історії Української революції 1917–1921 років», в якому узагальнено науковий досвід попередніх поколінь істориків та правознавців у дослідженні проблеми. У цьому виданні констатується, що «системні дослідження вітчизняних учених переконливо доводять, що породжена розпадом російського імперського організму Українська революція у процесі свого розвитку набула виразних самодостатніх форм, перетворившись на окреме історичне явище. Історія Української революції має всі ознаки наукової концепції: а) провідну ідею – відродження та консолідація української нації для творення власної держави; б) історичний час – добу 1917–1921 рр.; в) провідного рушія соціального і національного прогресу – український етнос та його політичну еліту; г) систему аргументації, яка спирається на ґрунтовну історіографічну спадщину та потужну джерельну базу (архівний, археографічний, мемуарний та інші сегменти). Дана концепція базується на цілком доведеному факті домінування в її розвитку національно-визвольного компонента, що надає їй специфічних рис і вирізняє серед інших революційних потоків.... На користь повноправності Української революції свідчить реалізація в її ході державотворчих проектів. Україна стала суверенною державою, суб'єктом міжнародної політики, дістала визнання багатьох країн, включаючи й радянську Росію» [16, с. 7].

Переважає більшість сучасних істориків права, зокрема В. Довбня, А. Захарчук, І. Заріцька, Г. Грабовська,

А. Іванова, О. Копиленко, Ю. Шемшученко активно використовують термін «Українська революція» у своїх працях, виходячи з того, що його головний зміст полягає у баченні в суспільних процесах, що розгортались в Україні у 1917–1921 рр., такого якісного змісту, який відрізняв ці процеси від загальноросійського революційного поступу, підкреслював у меті руху два начала – національно-визвольне і соціально-визвольне [17].

На думку А. Іванової, яка в своїй монографії, враховуючи інтенсифікацію критики феномену національної революції, ґрунтовно висловила свої погляди «на захист терміна «Українська революція» [1, с. 40-43], одним із питань досі залишаються хронологічні межі Української революції. Підтримуємо думку дослідниці, що «завершення української революції історики права останнім часом здебільшого прив'язують до юридичного факту – підписання Ризького мирного договору 18 березня 1921 р.» [1, с. 41].

Висновки. Недостатня вивченість проблеми, гостра необхідність у нових методологічних підходах, нерозвиненість термінологічно-понятійного апарату, різнобій у визначенні хронологічних меж призвели до появи публікацій, в яких досліджуються ті само події та процеси, але з неймовірною кількістю варіацій у їх назві та застосуванні хронологічних меж. Сучасна українська історіографія не заперечує розгляду подій Української революції в контексті загальноросійського революційного процесу, особливо на його початковій стадії. Проте кардинальні зміни, що відбулися у 1917–1921 рр., які характерні саме для України, дають підстави науковцям виокремлювати добу Української революції. Сам же термін «Українська революція» на сьогодні можна вважати усталеним, він активно використовується і науковцями, і політичним діячами. Українська революція 1917–1921 рр. – рубіжна подія в новітній історії вітчизняного державотворення та правотворення, яка має не лише національний, але й транснаціональний вимір. Останній аспект, на наш погляд, потребує активізації зусиль сучасних істориків та правознавців для подальшої розробки проблеми.

Література:

- Іванова А.Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П.П. Скоропадського та Директорії. Монографія / Анастасія Іванова. – К.: Наукова думка, 2011. – 223 с.
- Український національно-визвольний рух. Березень – листопад 1917 року: Док. і матеріали. – К.: Видавництво Олени Теліги, 2003. – 1024 с.
- Коломийченко Х. Революція в українському житті / Хведір Коломийченко // Шлях. – 1917. – № 5 – 6 (Липень – серпень). – С. 102-106.
- Яворський М. Проблема української націонал-демократичної революції у 1917 р., її історичні основи та її рухові сили / Матвій Яворський // Червоний шлях. – 1927. – № 2. – С. 108-135; № 4. – С. 90-116.
- Котко К. Істукрев: Популярний підручник історії українських революцій / Кость Котко. – Х.: Держ. вид-во України, 1928. – 78 с.
- Котко К. Істукрат / Кость Котко. – Х.: Радянська література, 1934. – 110 с.
- Велика Українська революція: Матеріали до відновлення української державності. – Нью-Йорк: Вільна Академія Наук у США, 1967. – 112 с.; Федюшин О. Украинская революция 1917–1918

- гг. / Олег Федюшин. – М.: Центр полиграф, 2007. – 334 с.; Українська революція. Документи: 1919–1921 / Редактор Тарас Гунчак. – Нью-Йорк, 1984. – Т.2. – 478 с. та ін.
- Павлишин О. Організація цивільної влади ЗУНР у повітах Галичини (листопад – грудень 1918 року) / Олег Павлишин // Україна модерна. – Число 2 – 3. – Львів, 1999. – С. 132-193.
 - Лисяк-Рудницький І. Нариси з історії нової України / Іван Лисяк-Рудницький. – Львів: Меморіал, 1991. – 101 с.
 - Капелюшний В.П. Здобута і втрачена незалежність: Історіографічний нарис української державності доби національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.). Монографія / Валерій Капелюшний. – К.: Олан, 2003. – 608 с.
 - Булдаков В. Семнадцатый век и семнадцатый год / Владимир Булдаков // Родина. – 1999. – № 8. – С. 104-107.
 - Михайлов И.В. «Украинская революция» или революция на Украине? / Игорь Михайлов // Вестник Московского государственного института международных отношений. – 2010. – № 1.
 - Онщенко І.Г. Історія України / Ірина Онщенко. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2001. – 162 с.
 - Михайлюк О.В. «Українська революція» чи «Російська революція на Україні»? / Олександр Михайлюк // Грані. – 2000. – №5. – С. 70-76.
 - Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект / Олександр Мироненко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2002. – 260 с.
 - Нариси історії Української революції 1917-1921 років. – К.: Наукова думка, 2011. – Книга 1. – 390 с.
 - Довбня В.А. Українська революція // Популярна юридична енциклопедія / Відп. ред. О.В.Лавринович. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 489-490; Заріцька І.М. Земельне законодавство доби Української революції 1917-1921 рр.: Монографія. – К., 2010. – 240 с.; Захарченко П.П. Історія держави і права України / Петро Захарченко. – К.: Атіка, 2005. – 367 с.; Захарчук А.С. Генеза моделі національної державності періоду Української революції (лютий 1917–січень 1918 рр.) / А.С. Захарчук // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – К., 2006. – Вип.34. – С. 565-571; Грабовська Г. Організаційно-правові засади розвитку освіти в період української національної революції 1917–1921 рр.: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ганна Грабовська; Київ. нац. ун-т ім.Т. Шевченка.–К.,2010. – 20 с. та ін.

Чубатая М. В. «Украинская революция 1917-1921 гг.» в историко-правовых исследованиях: понятие, сущность явления, хронологические рамки

Аннотация. Статья посвящена сравнительному анализу научных изысканий советских, зарубежных и отечественных правоведов относительно интерпретации сущности понятия «Украинская революция 1917-1921 гг.».

Ключевые слова: Украинская революция 1917-1921 гг., законодательство Украины, украинская национальная государственность, государственное строительство.

Chubata M. «Ukrainian Revolution 1917–1921» in historical and legal studies: term, essence of the phenomenon, chronological limits

Summary. The article deals with a comparative analysis of scientific achievements of Soviet, foreign and Ukrainian lawyers concerning the interpretation of the essence of the concept «Ukrainian Revolution 1917-1921».

Key words: Ukrainian Revolution 1917-1921, the legislation of Ukraine, Ukrainian national state, state building.

*Возгрін С. Ю.,
аспірант кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

МЕЖІ СВОБОДИ ТА ЗАБОРОНА ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ: НАЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Анотація. Розглядаються теоретичні основи поняття «свобода» у сучасному суспільстві та застосування обмежень у реалізації прав і свобод. Визначено вплив принципів невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини на реалізацію та захист прав і свобод. Оцінюється ефективність дії вказаного принципу на національному та міжнародному рівнях. Пропонуються деякі рекомендації щодо підвищення ефективності дії вказаного принципу в аспекті захисту закріплених у законодавстві прав і свобод людини.

Ключові слова: свобода, принцип невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини, заборона обмеження прав і свобод.

Постановка проблеми. В юридичній науці і, зокрема, у конституційній теорії не існує єдиного підходу до вирішення питання відносно межі свободи та заборони обмеження прав і свобод людини. У конституціях, які були прийняті після закінчення Другої світової війни, почали домінувати ідеї про невід'ємні, природні права і свободи людини. Людина стала розглядатися ними як істота права і самодостатня. Цей погляд знайшов своє відображення і в Декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, а також в Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Конституція України визначає людину в якості найвищої соціальної цінності, а її права – невідчужуваними та непорушними. Із цих норм логічно випливає, що під захистом Конституції знаходяться й інші цінності, зокрема свобода. Але свобода індивіда не є абсолютною, вона регулюється законом, який по суті створює певні правові рамки для неї.

У зв'язку із цим свобода може розглядатися як комплекс прав і свобод, врегульованих законом, а саме право – в об'єктивному значенні як закон, що регулює свободу.

Стан дослідження. Слід зазначити, що вчення про свободу як фундамент прав і свобод людини та громадянина, та підстави застосування її законодавчого обмеження постійно розвиваються філософами, юристами, які прагнуть знайти розумний баланс між свободою та державним регулюванням, свободою та соціальною справедливістю. Значний внесок у розвиток даної проблематики зробили Ю.Г. Барабаш, В.В. Речицький, О.Г. Кушніренко, Е.А. Лукашева, М.Ф. Селівон та інші видатні вчені.

В той же час, незважаючи на значну кількість наукових праць з даної проблематики, **окремі її аспекти, зокрема саме межі свободи, заборона обмеження реалізації прав і свобод людини залишаються недостатньо дослідженими**, особливо з огляду тих реалій, досить складних

і незвичних, яких на сьогодні є багато в сучасній Україні. Тому в цій статті ми зробимо спробу дослідити питання застосування обмежень прав і свобод людини в аспекті дії норм національного та міжнародного права.

Виклад основного матеріалу. Проблема реальної дії принципу непорушності прав і свобод людини є складною як в теоретичному аспекті, так і в практичному. Питання межі дії права існувало ще в часи античності. Наприклад, Демокрит бачив ідеал свободи окремої людини в незалежності і пріоритеті над суспільством. В той же час він вчив, що окремий індивід в силу своєї слабкості не може сам забезпечити собі безпечні умови життя і задовольнити усі свої потреби. Тому свобода окремої людини тісно пов'язана зі свободою суспільства. Державу Демокрит розглядав як гаранта свободи окремої людини, що характерно і для сучасних дослідників [1, с. 400]. Філософ Нового часу Шарль Монтеск'є в праці «О свободі» висловив думку, що свобода передбачає право людини робити все, що дозволено законом. Коли б людина робила те, що заборонено законом, вона була б такою, що не має свободи тому, що теж саме могли б робити інші люди, а це обмежувало б свободу кожної людини [2, с. 73]. Таким чином, починаючи з найдавніших часів, у період Відродження та у Новий час свобода людини розумілась як можливість певної поведінки людини, не забороненої законом.

Серед праць вчених радянського періоду, які підіймали проблему свободи людини та її меж, заслуговує на увагу монографія «Человек: деятельность и общение» Л. Буєвої, в якій автор досліджує діалектичний взаємозв'язок людини в її діяльності та спілкуванні з іншими людьми [3, с. 216].

В. Голубенко в монографії «Необходимость и свобода» досліджує діалектичну сутність співвідношення таких понять, як свобода та необхідність, розглядаючи їх з точки зору класового підходу. Зазначається, що свобода як найвища людська цінність може бути прийнята лише з точки зору ідеології робітничого класу [4, с. 200].

В усі часи ідея свободи людини залежала від керівництва держави, яке приходило на місце старої еліти, позиції якої ослабли або від завищеного лібералізму, або ж від неприпустимого свавілля. Нове керівництво держави зазвичай рідко виконує передвибірчі обіцянки, навпаки, порушуючи основоположні принципи демократизму, нарощує власний капітал. Тому, на жаль, реалізація основоположних прав і свобод не стає стрижнем політики державної влади, а тому існує в більшій мірі де-юре.

У державі, де існує неефективна організація державної влади, багато протиріч у законотворчій діяльності та безліч закріплених конституційних прав, які не мають

ефективного механізму своєї реалізації, діє у більшій мірі «право сили». Пошук вирішення вказаної проблеми лежить не тільки на вроджених здібностях політиків та намаганні вирішити проблеми, які лежать на поверхні, за допомогою певної політичної програми. В такій ситуації надзвичайно важливим вбачається зважений теоретичний аналіз, який має бути застосований до політичної стратегії діяльності державної влади. Дійсно, важко уявити собі безкарне свавілля політичної еліти, залежність судової гілки влади, високій рівень корупції, існування в більшості випадків «права сили» та, з іншого боку, становлення правової та демократичної держави. У цьому аспекті виникає питання фактичного та юридичного гарантування прав та свобод людини та факторів, що впливають на ситуацію з цією проблемою.

Конституція, закріплюючи положення про те, що людина, її права і свободи є найвищою цінністю, тим самим вказує на основний сенс існування держави. Гарантування Президентом України Конституції має опосередкованою метою саме гарантування прав і свобод особистості. У кінцевому підсумку і суверенітет, і цілісність держави призначені саме для забезпечення в повному обсязі прав і свобод людини. Ст. 157 Основного Закону закріплює, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Отже, аналізуючи таку засаду, як загальність та рівність прав людини, варто зважати на суттєві корективи, внесені розвитком сучасного суспільства у цей основоположний принцип побудови інституту прав людини. Як свідчить практика, здійснення прав людини, закріплення юридичними засобами рівних і загальних можливостей для усіх суб'єктів не завжди є гарантією реалізації відповідного права людини за однакових формально рівних можливостей. Так, зазвичай, за можливості отримання певної роботи у разі одночасного звернення осіб жіночої та чоловічої статі на практиці у переважній більшості випадків таку роботу надають саме чоловікові. У формально юридичному аспекті, здавалося б, жодних суттєвих проблем не виникає, однак статистичні дані свідчать, що «рівні юридичні можливості» можуть обернутися на практиці химерними метаморфозами. У даному випадку маємо проблему з реалізацією принципу при правозастосуванні. На рівні правотворчості порушення основоположних засад прав і свобод людини зустрічаємо значно рідше.

У зв'язку з цим законодавство деяких розвинутих країн світу, передусім держав-членів Європейського Союзу, передбачає низку юридичних заходів, спрямованих не просто на забезпечення формально рівних юридичних можливостей для реалізації прав і свобод людини, а й на створення фактично рівних умов.

Як приклад вирівнювання умов, необхідних для реалізації відповідних прав людини на українських теренах, наведемо практику реалізації права на освіту, гарантованого Конституцією України. Принципами його реалізації в ідеалі мають слугувати рівність та загальність можливостей відповідних суб'єктів. Однак загальновідомо, що законодавство України передбачає пільги для вступу в навчальні заклади певних груп громадян, скажімо, за ознаками про-

живання у сільській місцевості або ж на територіях, які постраждали від Чорнобильської катастрофи. Створення додаткових можливостей, позначене у правовій літературі терміном «диференціація», для певних категорій прав людини зумовлює появу низки інших проблемних питань [5, с. 156]. У зв'язку із цим виникає резонне питання: де проходить «межа» між такою диференціацією та дискримінацією?

У цьому випадку видається доцільним звернутися до визначення прав людини, за яким вони виступають можливостями, об'єктивно зумовленими характером та рівнем розвитку суспільства (економічним, соціальним та духовним). Цей характер та рівень розвитку суспільства якраз і мають слугувати критеріями визначення змісту та обсягу гарантованих прав людини. У розглянутому контексті це означає, що відступ «вниз» від об'єктивно детермінованих суспільством можливостей прирівнюється до дискримінації – неправомірного зменшення обсягу та змісту прав людини чи навіть позбавлення окремих із цих прав; «підйом вгору», тобто збільшення змісту та обсягу прав людини та «створення» нових прав людини, є диференціацією (позитивною дискримінацією).

Усі наведені приклади слугують аргументом на користь доповнення класичного бачення прав людини як загальних та формально рівних можливостей принципом вирівнювання фактичних умов, необхідних для реалізації певних можливостей людини відповідно до вимог соціальної справедливості. У цьому, на нашу думку, знаходять своє відображення загальнолюдські моральні засади.

Аналізовані ситуації є прикладом нейтралізації наявних у силу обставин об'єктивного характеру фактичних нерівностей у площині прав людини, системою пільг, певних переваг, які встановлюються державою в особі її компетентних органів. Адже саме держава є тією організацією, котра, за визначенням Європейського суду з прав людини та низки вчених-правознавців, перебуває у позиції легітимного визначення загальносуспільних інтересів, а відтак, і забезпечення балансу конкуруючих конституційно-правових цінностей [6, с. 200].

На думку Ісайї Берліна, свобода та рівність є первинними цілями, до яких віками намагались досягти люди. Проте абсолютна свобода для вовків – це смерть для овець. Повна свобода для сильних та талановитих несумісна з правом на гідне існування, яке мають слабкі та менш здібні. Свободу інколи треба обмежувати, щоб нагодувати голодних, одягти неодягнених; для того, щоб не посягати на свободу інших; для здійснення справедливості [7, с. 18].

Відповідно до міжнародних договорів користування правами людини не повинно обмежуватися. Тим не менш, коли це потрібно, вони встановлюють чіткі обґрунтування, конкретні межі запровадження обмежень прав і цілі можливих відступів від тих прав, котрі захищені міжнародними угодами. З одного боку, це дозволяє державі, посилаючись на дію відповідних міжнародно-правових норм, запроваджувати вимушені обмеження на користування певними правами, а з іншого – захищає громадян від свавільних дій держави щодо обмеження їх прав.

У сучасному міжнародному праві доволі широке обґрунтування й розвиток отримала концепція цілей обмеження прав людини. Зазначаючи важливість цілей обме-

ження прав людини, можна послатись, наприклад, на те, що Комітет ООН з прав людини при розгляді справи Гійо проти Франції виокремив їх як перший за важливістю критерій визначення припустимості обмеження прав [8, с. 484]. Вказівку на мету та правову основу запровадження обмежень прав і свобод людини містять усі міжнародно-правові акти, що закріплюють права і свободи людини.

Загальна декларація прав людини виправдовує обмеження прав і свобод людини в демократичному суспільстві лише такими цілями: 1) визнання й повага прав і свобод інших осіб, оскільки особу та її права неможливо розглядати ізольовано від інших, і кожна людина має усвідомлювати, що права інших людей заслуговують такого самого захисту, як і її власні; 2) задоволення справедливих вимог моралі, оскільки людина живе у суспільстві і має рахуватися з загально визнаними нормами моралі; 3) забезпечення громадського порядку, що має на увазі дотримання сукупності правил, що забезпечують безпеку суспільства, безпеку життя, здоров'я, власності громадян; 4) забезпечення загального добробуту, що передбачає створення умов, які забезпечують економічний і соціальний добробут суспільства.

Конституція України у II розділі закріпила презумпцію непорушності прав і свобод людини за деякими винятками. Логічною виявляється ситуація, коли обмежуються певні громадянські права і свободи на користь реалізації інших конституційних прав. Проте, на наш погляд, такий підхід повинен бути більш конкретизованим, оскільки на практиці ми маємо достатню кількість випадків, коли рішеннями Конституційного Суду України чи органів державної влади, а також діями правоохоронних органів порушується «баланс прав і свобод».

17 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 року. У середовищі українських юристів та політиків набуває поширення думка про те, що з моменту ратифікації цієї Конвенції в Україні створена нова правова ситуація щодо захисту прав людини, оскільки перед правниками постає вимога, з одного боку, не відступати від її положень, а з іншого – спиратись у своїх рішеннях на практику Суду щодо розгляду справ про порушення цих прав [9, с. 11].

Основним чинником розвитку системи захисту фундаментальних прав і свобод людини в Україні виступає адаптація українського законодавства до європейських стандартів та утвердження нового поняття права у широкому розумінні. Однією зі складових цього процесу є приєднання України до Статуту Ради Європи, що відбулося 31 жовтня 1995 року.

Цей крок об'єднав правову систему України з правовими системами інших країн – членів Ради Європи. Вважаємо за необхідне у цій ситуації використовуватися однакове тлумачення та застосування положень Конвенції, а також застосування прецедентного права Європейського суду з прав людини як при визначенні змісту та обсягу відповідних конституційних положень при їх реалізації, так й у правотворенні.

Важлива роль у дотриманні прав і свобод людини та громадянина при вирішенні складних завдань державного і суспільного характеру покладається на «трискладовий тест». В аспекті неможливості обмеження прав і свобод

людини трискладовий тест має застосовуватися для дотримання балансу при обмеженні прав і свобод в демократичному суспільстві. Трискладовий тест у вказаному аспекті включає такі три елементи: обмеження прав і свобод людини має слугувати легітимній меті; необмеження прав і свобод людини може призвести до завдання істотної шкоди цій меті; шкода, що може бути завдана необмеженням прав і свобод людини вагоміша, за шкоду завдану таким обмеженням. Наявність тільки усіх трьох елементів має слугувати підставою обмеження прав і свобод людини.

Деякі елементи трискладового тесту враховані у конкретних статтях Конституції України, присвячених правам і свободам. Проте для його ефективного застосування, на наш погляд, варто всі його елементи закріпити на нормативному рівні. Це повинно призвести до зменшення протиріч в законодавстві, демократизації рішень судової системи України й укріплення позицій прав і свобод людини в Україні.

На жаль, сьогодні ми маємо чимало проблем з дотриманням прав і свобод, про що свідчать Рішення Європейського Суду з прав людини, в яких Україна визнається винуватою в порушенні прав і свобод, невдоволеність населення порушеннями прав і свобод людини з боку державних органів тощо.

Висновки. Зважаючи на такі недоліки та з метою системного застосування трискладового тесту у сфері законотворчості та правозастосування, бажано закріпити його в Конституції України, оскільки саме вона є основою для цієї сфери. Більш того, хоча Основний Закон України прямо й не закріплює трискладовий тест, його положення ідейно спрямовані на його дотримання при обмеженні прав людини (статті 8, 22, 64 та інші).

Відтворення цих вимог та їхніх критеріїв у правотворчості сприяє, з одного боку, чіткості, обґрунтованості права на обмеження та, з другого – не припускає невинуватого втручання у сферу користування правами і свободами людини, їхньої дискримінації.

На жаль, у вітчизняній законотворчості вимоги, що застосовуються при обмеженні прав і свобод людини відповідно до європейських стандартів, не завжди виконуються. Таким чином, вважаємо за необхідне закріпити елементи трискладового тесту в Конституції України, що, на наш погляд, захистить права і свободи людини та громадянина від невинуватого обмеження, що, у свою чергу, пов'язано із реалізацією принципів невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини та їх верховенства.

Література:

1. Світова класична думка про державу і право [Текст] / Світова класична думка про державу і право [Текст]. Навч. посібник / Є.Ф. Безродний (керівник), Г. К. Ковальчук, О. С. Масний. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 400 с.
2. Монтеסקьє Ш. О духе законів [Текст] / Ш. Монтеस्कьє // О свободі. Антологія західноєвропейської класичної ліберальної думки. (Серія «Общественная мысль: исследования и публикации».) – М.: Наука, 1995. – С. 73-97.
3. Буева Л.П. Человек: деятельность и общение [Текст] / Л.П. Буева. – М.: Мысль, 1978. – 216 с.
4. Голубенко В.П. Необходимость и свобода [Текст] / В.П. Голубенко. – М.: Наука, 1974. – 200 с.
5. Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України [Текст] / П.М. Рабінович. – Харків: Право, 1997 – 156 с.
6. Лерхе П. Пределы основных прав [Текст] / П. Лерхе. – М.: Юрист, 1994 – 207 с.

7. Берлин И. Философия свободы. Европа [Текст] / И. Берлин – М.: Новое литературное обозрение, 2001. – 448 с.
8. Прецедентные дела Комитета по правам человека [Текст]: Сборник / Сост. Р. Хански, М. Шейнин – Турку: Институт прав человека, Университет Або Академии, 2004. – 484 с.
9. Головатий С. Нові можливості щодо захисту прав людини в Україні [Текст] / С. Головатий // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 1. – С. 11.

Возгрин С. Ю. Пределы свободы и запрет ограничения прав и свобод человека: национально-правовой и международно-правовой аспекты

Аннотация. Рассматриваются теоретические основы понятия «свобода» в современном обществе и применение ограничений в реализации прав и свобод. Указано влияние принципов неотчуждаемости и нерушимости прав и свобод человека на реализацию и защиту прав и свобод. Оценивается эффективность действия указанного принципа на национальном и международном уровнях. Предлагаются некоторые рекомендации относительно повышения эффективности действия указанного принципа в аспекте защиты закреплённых в законодательстве прав и свобод.

Ключевые слова: свобода, принцип неотчуждаемости и нерушимости прав и свобод человека, запрет ограничения прав и свобод.

Vozgrin S. Scope of freedom and the prohibition of the rights' and freedoms' restrictions: national and international legal aspects

Summary. The theoretical foundations of the concept of freedom in modern society and the restriction of rights and freedoms are highlighted. It is considered how the principles of inalienability and firmness of rights and freedoms influence the protection of rights and freedoms. The effectiveness of the acting of this principle at the national and international level is estimated. The recommendations on improving of the effectiveness of the acting of this principle in the aspect of protection of rights and freedoms are proposed.

Key words: freedom, the principle of human rights and freedoms firmness and inalienability, the prohibition of the limitation of rights and freedoms.

*Забокрицький І. І.,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету,
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

ПОНЯТТЯ ДЖЕРЕЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню основних проблем визначення поняття «джерело конституційного права». Визначено основні підходи до розуміння понять «джерело права», «джерело конституційного права». Запропоновано визначення поняття «джерело конституційного права» та критерій, відповідно до якого основною ознакою джерела конституційного права є наявність в ньому конституційно-правових норм.

Ключові слова: джерело права, джерело конституційного права, конституційно-правова норма, конституційно-правові відносини, предмет конституційного права.

Постановка проблеми. Джерело права – одне із центральних понять в правовій науці. Яку галузь права ми б не досліджували як в теоретичній площині, так і застосовуючи певні правові інструменти на практиці, ми неодмінно будемо стикатись з питанням джерела права. Відсутність уніфікованого розуміння поняття «джерело конституційного права» та низки інших взаємозв'язаних понять (таких як конституційно-правова норма та предмет регулювання конституційного права) та нечіткість критеріїв, за допомогою яких можна віднести певні джерела права до конституційно-правових зумовлює необхідність дослідити підходи до розуміння цих понять та удосконалити такі. Саме тому необхідно з'ясувати, що ж розуміється під джерелом права як в загальній теорії права, так і конкретно в рамках права конституційного.

Стан дослідження. Проблематика як джерела права загалом, так і джерела певної галузі права (в даному випадку – конституційного) не є новою в правовій науці, більше того – є одною із центральних. Дослідженням цих питань займались як науковці в галузі теорії права, так і права конституційного, а саме: С. В. Бошно, А. З. Георгіца, І. Я. Заяць, А. Ю. Калінін, В. В. Кравченко, П. Ф. Мартиненко, Л. А. Луць, П. М. Рабінович, В. Ф. Погорілко, С. Л. Лисенков, О. Ф. Скакун, В. В. Сухонос, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. І. Чушенко, В. М. Шаповал та ін. Підходи до розуміння джерел права як в рамках теорії права, так і конституційного права є досить різними, і станом на сьогодні правова наука ще не виробила єдиних критеріїв та підходів, за допомогою яких можна було б чітко зрозуміти, що ж можна вважати джерелом конституційного права.

Метою даного дослідження є виокремлення підходів до розуміння поняття «джерело конституційного права», виділення критеріїв, відповідно до яких можна ті чи інші джерела права віднести до конституційних та спроба на-

дати, на основі вже існуючих наукових досліджень, авторське бачення та дефініцію поняття «джерело конституційного права».

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо з розгляду підходів до розуміння поняття «джерело права» загалом. Так, на думку Л. А. Луць зовнішня форма (джерело) права – це форма об'єктивації норми права шляхом надання їй загальнообов'язковості [1, с. 185]. Як бачимо з цього визначення, відбувається певне отождолення поняття «джерело права» та «форма права», і акцент робиться власне на нормі права, яка може бути загальнообов'язковою, лише якщо втілена (об'єктивована) в певній формі. П. М. Рабінович вважає, що форма права – це спосіб внутрішньої організації, а також зовнішнього прояву юридичних норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість і гарантованість [2, с. 107]. З даного визначення бачимо взагалі пріоритет поняття «форма» над «джерелом» права, а також певну подвійну структуру такого – як внутрішню організацію, так і зовнішній прояв. Варто зауважити, що чи не ключовим з цього визначення є саме державна загальнообов'язковість та гарантованість. Схоже визначення можна знайти і в С. Л. Лисенкова, на думку якого форма права – це спосіб внутрішньої організації та зовнішнього виразу норм права, завдяки чому вони набувають загальнообов'язковості та можливості забезпечення з боку держави [3, с. 146-147]. Таким чином, на думку автора, поняття «джерело права» та «форма права» теж виступають певного роду синонімами. На думку В. В. Сухоноса норми права обов'язково повинні бути об'єктивовані, виражені ззовні, міститися в тих або інших формах, бути способами їх існування, і без цього норму права не можна визнати існуючою, не говорячи про те, що вони без зовнішнього об'єктивування не можуть виконувати свої завдання щодо регулювання поведінки [4, с. 456-457]. Таким чином, на його думку, форма права – це спосіб вираження зовні державної волі, юридичних правил поведінки, спосіб об'єктивування правових норм. О. Ф. Скакун вважає, що «джерело права» і «форма права» взаємопов'язані, але не тотожні поняття [5]. Джерело права розкриває витoki формування права, причини і закономірності процесу його виникнення і розвитку, а форма права вказує, як зміст права нормативно організовується і виражається ззовні. На думку М. В. Цвік під формою права треба розуміти офіційні способи зовнішнього вираження і закріплення норм права [6, с. 293]. Кириченко В. М. вказує, що термін «джерело права» часто розглядається в таких значеннях: 1) Джерело права в матеріальному розумінні – це суспільні відносини, які розвиваються і обумовлюють

виникнення, розвиток та зміст права; 2) Джерело права в ідеологічному розумінні – це виражена в офіційній формі сукупність юридичних ідей, поглядів, теорій, під впливом яких розвивається і функціонує право; 3) У формальному (юридичному) розумінні – як офіційні форми зовнішнього вираження і закріплення правових норм, що діють в певній державі, тобто це і є власне форма права [7]. А. Ю. Калінін зазначає, що неоднозначність тлумачення поняття «джерело права» виникає в зв'язку з одночасним позначенням за допомогою цього терміну змістовних (матеріальних) і формальних джерел права [8]. Він вказує, що в юридичній доктрині історично склалось розуміння джерел права в матеріальному сенсі – як певних соціально-політичних причин, умов виникнення права, які визначають його зміст та в формально-юридичному – зовнішніх формах виразу права, які надають йому характер офіційних правових норм (нормативно-правові акти, договори нормативного характеру, санкціоновані звичаї, судові прецеденти). Таким чином, зазначає він, від змісту, що вкладається в це поняття залежить спрямування і сприйняття наукової праці в цілому, оскільки при дослідженні матеріальних джерел права вивчається комплекс явищ, які знаходяться поза правовим полем, але мають потенційну можливість втілити принцип нормативності, у вигляді правових норм. Досліджуючи ж формально-юридичні джерела права, ми аналізуємо вже об'єктивно існуючі нормативні положення, які зазвичай виражаються у формах нормативного акту, прецеденту, звичаю чи договору.

В аналізі різних правових систем світу зазначається, що термін «джерело права» є багатозначним, і розглядаються як змістовні (сутнісні, матеріальні) джерела права – перша за все творчі сили права, моральні, філософські, релігійні, політичні, соціальні та ідеологічні принципи, які покладені в основу правових норм і обумовлюють їх зміст, так і формальні джерела права – способи формування правових норм, тобто прийоми і акти, за допомогою яких правила стають складовою частиною позитивного права та набувають статус норм права [9, с. 92-93]. Зазначається також, що в романо-германській правовій сім'ї традиційно домінує саме формально-юридичний підхід. До прикладу, в англо-американській правовій сім'ї під терміном джерело права може позначатись: 1) Літературне джерело – конкретний документ, звернувшись до якого можна знайти ту чи іншу норму права (наприклад, статут Парламенту, судовий звіт); 2) Формальне джерело права – це орган влади, що приймає правове рішення (наприклад, Парламент, уряд, суд); 3) Історичне джерело права – те, звідкіля та чи інша норма права бере свій історичний зміст (наприклад, загальне право, право справедливості, римське чи канонічне право); 4) Юридичне джерело – ті конкретні процедури, форми та процеси, за допомогою право набуває реальності (законодавчий процес, судова практика, процес формування звичаїв тощо) [9, с. 150].

Важливою є думка П.Ф. Мартиненка, який стверджує, що протиставляти внутрішню і зовнішню форму права в концепції джерел права є недоцільним, оскільки як наукове, так і суто практичне опанування конкретними юридичними джерелами («зовнішньою» формою права), їх оцінка та визначення шляхів застосування можливі не інакше, як з урахуванням структурних взаємозв'язків відповідних правових норм (їх «внутрішньої форми»), орга-

нічної єдності їх форми в цілому, її внутрішніх і зовнішніх аспектів. При цьому П.Ф. Мартиненко аналізував також основне призначення джерел права, яке проявляється у функціях: 1) Джерела права слугують практичному вирішенню двох основних завдань: розмежуванню правових і соціальних неправових норм; надання правовим нормам властивостей загальнообов'язковості; 2) За допомогою юридичних джерел права досягається не тільки ефект диференціації норм права і правотворення їх у загальні правила поведінки, а й можливість їх узагальнення та систематизації у чіткі логічні форми і точну юридичну мову; 3) Юридичні джерела права, будучи матеріальним носієм сукупності правових норм, водночас виражають і закріплюють внутрісистемні ієрархічні зв'язки цих норм, їх місце у системі названих зв'язків. Внаслідок цього юридичне джерело права не тільки інформує про належність даної норми до категорії правових, а й вказує на конкретне місце цієї норми у системі права [10, с. 4-15].

Як бачимо, вже з аналізу кількох підходів до розуміння поняття джерело права, ми можемо спостерігати неоднозначність та відсутність уніфікованого підходу до розуміння, а також синонімічність вживання термінів «джерело права» та «форма права». Таким чином С.В. Бошно виокремлює три основні підходи до розмежування цих понять: 1) Повне ототожнення понять «джерело права» та «форма права» з пропозицією щодо заміни першого терміна другим у зв'язку з його багатозначністю; 2) Часткове розмежування термінів «джерело права» та «форма права», за якого один термін збігається з одним із значень другого; 3) Повне розмежування термінів «джерело права» та «форма права» з одночасним визнанням за кожним із них свого самостійного специфічного смислу [11].

Таким чином, можемо дійти до висновку, що теорія права містить доволі різні підходи до розуміння поняття «джерело права». Більшість із них сконцентровані на розмежуванні понять «джерело права» та «форма права», при цьому усвідомлюючи їх взаємозв'язок та, певною мірою, нероздільність. Часто вони вживаються і як синоніми. На нашу думку, для цілей даного дослідження доцільно розуміти під *джерелом права саме зовнішню об'єктивацію його норм*. Безумовно, в центрі поняття «джерело права» повинна стояти саме норма права, як загальнообов'язкове правило поведінки. Питання існування правової норми без її об'єктивації залишається доволі дискусійним, тому досліджуючи джерела права ми будемо вивчати саме зовнішні форми виразу норм права, а не матеріальні (змістовні) джерела. При цьому в рамках такого підходу ми підтримуємо думку, що на сучасному етапі розвитку права можна стверджувати про певну синонімічність вживання понять «джерело права» та «форма права», однак для зручності будемо вживати саме термін «джерело права».

Отже, переходимо до розгляду джерел власне конституційного права. В.В. Кравченко зазначає, що норми конституційного права знаходять відображення в різних зовнішніх формах, які звичайно іменуються джерелами конституційного права, і у сучасній науці конституційного права вирізняють дві основні сфери джерел конституційного права: природне право і позитивне право [12, с. 33-37]. При цьому природне право відображає загальнолюдські уявлення про свободу, справедливість, невідчуженість прав людини.

В. І. Чушенко та І. Я. Заяць зазначають, що зовнішня форма конституційно-правових норм – це сукупність тих засобів, за допомогою яких вони (ідеальні за своєю суттю взірці поведінки) узагальнюються й об'єктивуються у відповідну форму предметного існування, при цьому у правовій літературі такий спосіб зовнішнього вияву норм конституційного права називають їхнім джерелом [13, с. 36].

На думку В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка джерело конституційного права України у його юридичному значенні – це зовнішня форма об'єктивації встановлених чи санкціонованих Українським народом, або державою чи суб'єктами місцевого самоврядування конституційно-правових норм, які мають юридичну силу [14, с. 43]. При цьому вони наводять і юридичні ознаки джерел конституційного права України: 1) Джерела конституційного права мають загальнообов'язковий характер для всіх суб'єктів конституційно-правових відносин і є основою для формування інших галузей права; 2) За предметом правового регулювання джерела конституційного права відрізняються від галузевих тим, що вони регулюють владні суспільні відносини політичного характеру; 3) За суб'єктами правотворення відрізняються від галузевих чітко окресленим колом цих суб'єктів (український народ, держава та суб'єкти місцевого самоврядування); 4) За функціями здійснюють здебільшого установчу і регулятивну функції, рідше – охоронну; 5) За формою джерела конституційного права є зовнішнім проявом буття об'єктивних існуючих конституційно-правових норм; 6) За способом і засобами правотворення встановлені чи санкціонуються народом України, державою чи суб'єктами місцевого самоврядування; 7) Мають найвищий ступінь гарантованості і забезпечуються всіма заходами державного впливу, що передбачені чинним законодавством; 8) Утворюють певну органічну систему, яка має структурні, функціональні та генетичні зв'язки між усіма її складовими елементами; 9) На відміну від галузевих, система джерел конституційного права України представлена найбільшою кількістю видів джерел, які можуть бути класифіковані за всією сукупністю критеріїв поділу джерел права в цілому; 10) Приведення джерел конституційного права України у відповідність до правових стандартів ЄС, в силу їх системоутворюючого характеру, сприяють адаптації всього національного законодавства до законодавства ЄС, що є необхідною вимогою до європейської інтеграції України [14, с. 43-44]. Як бачимо, акцент в даному підході теж робиться на зовнішньому виразі та об'єктивації саме конституційно-правових норм. Виділяється доволі багато ознак, серед яких, на нашу думку, особливо варто виділити те, що джерела конституційного права є основою для формування інших галузей права, мають найвищий ступінь гарантованості.

В. М. Шаповал зазначає, що при характеристики галузі конституційного права також знаходять вияв у джерелах (формах) конституційного права, і найголовнішим джерелом об'єктивно є Конституція як основний закон [15, с. 16]. Також до джерел конституційного права він відносить конституційні закони, статути територіальних автономій, парламентські регламенти, конституційно-правові (державно-правові) договори, судові рішення прецедентного значення (в країнах англосаксонської сім'ї правових систем), рішення органів конституційної юрисдикції, пра-

вові звичаї, конституційні угоди. Зустрічається також і думка, що джерела конституційного (державного) права є надзвичайно різноманітними за формою і значенням у правовому регулюванні здійснення державної влади, і це визначає складний, а часом і суперечливий характер самого конституційного права [16, с. 30]. При цьому зазначається, що у правовій доктрині під джерелами права розуміються зовнішні форми вираження права, і традиційно виокремлюються три групи юридичних джерел: по-перше, нормативно-правові акти, по-друге, звичаї і, по-третє, судові прецеденти, а також іноді внутрішньодержавні та міжнародні договори, і ця схема може застосовуватися також і до конституційного права. Автори вказують, що останньому притаманні деякі специфічні особливості, що стають особливо помітними в останнє десятиліття: 1) Визнання джерелом права загальних принципів права; 2) Постійне зростання значення норм, створюваних поза межами національної держави, і навіть не завжди за її вирішальною участю, але обов'язкових для тієї або іншої конкретної держави. Маються на увазі не лише міжнародні нормативно-правові акти, а й формування нових правових систем, таких як європейське право (право ЄС). Також під джерелами конституційного права розуміються нормативні акти, в яких містяться норми, які регулюють конституційно-правові відносини [17, с. 7].

А. З. Георгіца вважає, що форми (джерела) конституційного права будь-якої держави – це засоби виразу правил поведінки учасників конституційно-правових відносин і надання їм обов'язкової сили [18, с. 29].

Таким чином, підходи до розуміння джерел конституційного права здебільшого за своєю суттю збігаються з загальним розумінням поняття «джерело права». Як вже зазначалось раніше, під джерелом права загалом варто розуміти зовнішню об'єктивацію правових норм. Таким чином, під *джерелом конституційного права* (безвідносно до будь-якої держави) варто розуміти саме зовнішню об'єктивацію конституційно-правових норм. Безумовно, існує багато видів джерел конституційного права у різних державах, що обумовлено в основному відмінностями у типах правових систем, але критерієм для виділення джерела саме конституційного права доцільно вважати наявність в ньому саме конституційно-правових норм, як загальнообов'язкових правил поведінки, що регулюють конституційно-правові відносини. Під нормою конституційного права розуміється формально визначене, встановлене чи санкціоноване народом, державою або суб'єктами місцевого самоврядування правило поведінки чи діяльності, що регулює суспільні відносини, які є предметом конституційного права і забезпечується системою конституційних гарантій [14, с. 35], загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою з метою охорони та регулювання суспільних відносин, які становлять предмет галузі конституційного права [12, с. 14], адресований учасникам державно-політичних відносин владарювання припис установчого або власне регулюючого характеру, який встановлюється шляхом безпосереднього волевиявлення народу (конституційний і законодавчий референдуми) або, у більшості випадків, уповноваженими державними органами [15, с. 10], змістовно та формально визначене, встановлене чи санкціоноване Українським народом або Українською державою чи

територіальною громадою загальнообов'язкове і ними ж гарантоване правило (модель) цілеспрямованої вольової поведінки або діяльності суб'єктів конституційного права, або умови перебування цих суб'єктів у певному правовому статусі чи режимі, незалежно від їх волі, яке є первинним структурним елементом системи конституційного права України [19]. Як бачимо, уніфікованого розуміння щодо норми конституційного права (як України, так і загалом), теж не має. Однак вбачається, що чітким критерієм для виділення певної норми як конституційно-правової є регулювання нею саме конституційно-правових відносин.

Саме визначення кола відносин, що регулює конституційне право є необхідним для з'ясування сутності джерел конституційного права. По-суті питання зводиться до предмету конституційного права, оскільки предметом галузі права є певні суспільні відносини. З огляду на це цікавою є думка В.В. Кравченка про те, що предмет галузі конституційного права остаточного визначення не має, оскільки проблема полягає в тому, що між галузями права взагалі не існує чітких меж – одні й ті ж групи суспільних відносин регулюються кількома різними галузями права (наприклад, реалізація конституційних прав і свобод людини і громадянина породжує суспільні відносини – предмет регулювання як конституційного, так і трудового, сімейного, адміністративного тощо галузей права), до того ж багато правових норм має полівалентний характер – їх одночасно можна віднести і до конституційного, і до інших галузей права [12, с. 8]. Окрім того, зазначає автор, конституційне право – це особлива галузь права, і її складають норми, які регулюють відносини, що виникають у всіх сферах життєдіяльності суспільства, тому досить складно знайти критерії, які дозволили б відокремити їх від відносин, що регулюються іншими галузями права. На його думку, у загальному предмет галузі конституційного права можна виокремити як особливе коло суспільних відносин, які виникають у різних сферах життєдіяльності суспільства у зв'язку з організацією та здійсненням публічної влади.

Також під предметом конституційного права розуміються певні групи суспільних відносин, які виникають в процесі здійснення державної влади [20, с. 7]. До таких відносин пропонується віднести: 1) Основи конституційного устрою (ладу); 2) Основи взаємовідносин людини і держави; 3) Політико-територіальний устрій; 4) Основи організації і діяльності органів державної влади.

Відомий англійський тлумачний юридичний словник Black's Law Dictionary дає характеристику конституційного права, як галузі публічного права, що регулює організацію і діяльність державної влади, розподіл політичних та державних повноважень та функцій, основоположні принципи які регулюють відносини між державою та людиною і яка в загальному визначає способи, відповідно до яких повинна здійснюватись державна влада [21].

Під предметом конституційного права розуміється також сукупність політико-правових суспільних відносин, пов'язаних із взаємовідносинами держави і особи в Україні, народним волевиявленням, організацією та здійсненням державної влади і місцевого самоврядування, закріплення соціально-економічних умов владарювання, а також з державно-територіальною організацією України, які регулюються нормами цієї галузі національного права [22, с. 16].

Також під предметом регулювання конституційного права розуміються принципи організації і порядок функціонування інститутів державної влади, правове становище громадян і їхні відносини з державою [23, с. 116]. Узагальнюючи підходи до розуміння предмету конституційного права, В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко вказують, що до предмета конституційного права слід відносити політичні та інші найважливіші суспільні відносини, в першу чергу пов'язані з основами конституційного ладу, конституційно-правовим статусом людини і громадянина, формами безпосередньої демократії, організацією та діяльністю органів законодавчої, виконавчої та судової влади, адміністративно-територіальним устроєм, місцевим самоврядуванням, правовим захистом держави та національною безпекою та обороною [14, с. 11-12]. Окремо слід звернути увагу на виділення саме політичного характеру суспільних відносин (схожої думки притримуються і В.І. Чушенко та І.Я. Заяць, стверджуючи, що конституційне право – це право політичне [13, с. 14], і політика виступає першоосновою права, а право є продуктом і інструментом політики), хоча автори стверджують, що конституційне право регулює також значне коло суспільних відносин неополітичного характеру. В.М. Шаповал вказує, що конституційне право як галузь – це сукупність юридичних норм, які регулюють державно-політичні відносини владарювання [15, с. 7]. Таким чином, в даному твердженні теж можна знайти вказівку на політичний характер тих відносин, які лежать в основі конституційного права.

Висновки. Перш за все, поняття джерел конституційного права можна визначити лише з'ясувавши, що розуміється під джерелами права в теорії права загалом. Відсутність уніфікованого підходу до тлумачення цього поняття дещо ускладнює розуміння цього терміну, оскільки спостерігається як вживання понять «форма права» та «джерело права» синонімічно, так і певне розмежування. На нашу думку, надмірне ускладнення поняттєвого апарату призводить до розмивання меж певних правових явищ, а тому під *джерелом права варто розуміти зовнішню об'єктивізацію норм права*. Таким чином, ми ставимо в центр розуміння цього поняття основну його змістовну сутність – норму права, як загальнообов'язкове правило поведінки. Виходячи з цього визначення, під *джерелом конституційного права слід розуміти зовнішню об'єктивізацію конституційно-правових норм*. Отже, стрижнем цього поняття виступає конституційно-правова норма, що регулює конституційно-правові відносини, які виступають предметом конституційного права. Відсутність чіткого розуміння предмету конституційного права та доволі широке тлумачення груп тих відносин, що його складають, зумовлює певну складність у визначенні того, які ж норми можна вважати конституційними. На наш погляд, з аналізу існуючих підходів, предметом конституційного права можна вважати такі суспільні відносини, що виникають з *приводу організації і здійснення державної влади, а також статусу людини та громадянина та його взаємовідносин з державою*. Таке твердження дозволить максимально чітко усвідомити саме критерій віднесення певних відносин до конституційно-правових, а не концентруватись на переліку всіх тих груп відносин, що існують в державі, оскільки право в сучасних умовах є явищем доволі динамічним та під впливом глобалізаційних процесів активно розвивається.

Література:

1. Луць Л.А. Загальна теорія держ. та права: Навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою). – К.: Атіка, 2007. – 412 с.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. – Львів: Край, 2007. – 192 с.
3. С.Л. Лисенков. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник. – К.: «Юрисконсульт», 2006. – 355 с.
4. В.В. Сухоно с. Теорія держави і права [Текст] : навчальний посібник. – Суми : Університетська книга, 2005. – 536 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1879112343083/pravo/dzherelo_forma_prava_dzherela_formi_prava_derzhavah_svitu_ukrayini#735
6. Загальна теорія держави і права: підруч. / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.. – Х.: Право, 2009. – 583 с.
7. Кириченко В.М. Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс с. Видавництво: Центр учбової літератури, 2010. – 264 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/15060913/pravo/ponyattya_vidi_dzherela_formi_prava#305
8. Калинин А.Ю. Правообразование и источник права. // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbpublish.com/view_articles/20599.pdf
9. Порівняльне правознавство: підручник / С.П. Погребняк, Д.В. Лук'янов, І.О. Биля-Сабадаш та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2012. – 272 с.
10. Мартиненко П.Ф. Функції джерел права: внесок в теорію правової політики // Вісник Київського університету. Суспільно-політичні науки. Вип. 6. – 1992. – С. 3–16.
11. Бошно С.В. Форма права: теоретико-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Владимировна Бошно. – М., 2005. – С. 67
12. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник. – Вид. 6-те, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2007. – 592 с.
13. Чушенко В.І., Заяць І.Я. Конституційне право України: Підруч. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 488 с.
14. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2007. – 344 с.
15. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В.М. Шаповал. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 480 с. – Бібліогр.: С. 471-472
16. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб./ В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С. М. Пашков; За ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – 467 с. – (Серія «Вища освіта XXI століття»).
17. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. Посібник / М.С. Горшенюва, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
18. Георгіца Аурул Зиновійович. Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник. – Чернівці: «Рута», 2000. – 424 с.
19. Теоретичні основи системи конституційного права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 40 с. – укр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2010/10fvlkpu.zip>
20. Сизько И.А., Чепурнова Н.М., Конституционное право зарубежных стран: Учебно-практическое пособие. – М.: МЭ-СИ, 2007. 184 с.
21. The Law Dictionary Featuring Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary 2nd Ed. Law Dictionary. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://thelawdictionary.org/constitutional-law/#ixzz2laNFOile>
22. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : Підручник / О.Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
23. Основи правознавства / [Бобровик С.В., Ваксман В.І., Дубровський В.Ф., Заблоцька Л.Г. та ін.]; відп. ред. І.Б. Усенко. – К.: ВТФ «Перун», 1999. – 416 с.

Забокрицький І. І. Поняття источников конституційного права: проблеми определения

Анотація. Стаття посвячена дослідженню основних проблем определения поняття «источник конституційного права». Определены основные подходы к пониманию понятий «источник права» и «источник конституційного права». Предложено определение понятия «источник конституційного права» и критерий, согласно которому основным признаком источника конституційного права является наличие в нем конституційно-правовых норм.

Ключевые слова: источник права, источник конституційного права, конституційно-правовая норма, конституційно-правовые отношения, предмет конституційного права.

Zabokrytskyy I. The notion of sources of constitutional law: problems of determining

Summary. The article is dedicated to the research of main problems of defining the notion «source of constitutional law». The basic approaches to understanding the concepts of «source of law», «source of constitutional law» are defined. A definition of «source of constitutional law» and the criterion according to which the main feature of the sources of constitutional law is the presence of constitutional norm is proposed.

Key words: source of law, source of constitutional law, constitutional norm, constitutional relations, subject of constitutional law.

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ,
ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Бусол О. Ю.,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Служби інформаційно-аналітичного забезпечення
органів державної влади Національної бібліотеки України
імені В. І. Вернадського Національної академії наук України

НАЦІОНАЛЬНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ ТА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Анотація. У статті розглянуті Національні антикорупційні стратегії та участь громадськості країн Центральної та Східної Європи у протидії корупції.

Ключові слова: корупція, країни Центральної та Східної Європи, протидія корупції, Національна антикорупційна стратегія.

Постановка проблеми. Прояви корупції в країнах Центральної та Східної Європи мають схожі характеристики та причини, тому що всіх їх об'єднує географічне розташування, історія співпраці та протистоянь, війн, релігія (об'єднує слов'янські країни), ментальність націй. Актуальність теми дослідження полягає в тому, що однією з важливих складових формування і реалізації ефективної системи протидії корупції є взаємна праця держав, зокрема громадянського суспільства кожної з країн на міжнародному рівні, участь у заходах боротьби з корупцією, запроваджених Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими інституціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання протидії корупції громадськими організаціями в державах Центральної та Східної Європи недостатньо досліджено українськими вченими. Серед вчених тему зарубіжного досвіду боротьби з корупцією розглядали в своїх працях М. Бурлаченко, І. Бочарников, І. Гайка, М. Гілевська, Г. Клеменчич, О. Крук, Б. Романюк, Я. Стусек, І. Чубенко, О. Шамара, інші. Деякими дослідниками розглядалося питання участі громадськості у протидії корупції в Україні та інших окремих зарубіжних країнах. К. Головщинським та С. Пархоменко проводився порівняльний аналіз стратегічних підходів до боротьби проти корупції. Але узагальнення, аналіз і порівняння національних Стратегій конкретних країн, зокрема країн Центральної та Східної Європи, вченими не здійснювалося.

Метою та завданням статті є узагальнення кращих практик участі громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в країнах Східного партнерства ЄС; з'ясування ролі та потенціалу неурядових громадських організацій (НГО) в процесі розробки та реалізації Стратегій; виокремлення ключових моментів зарубіжного досвіду для адаптації в українських реаліях.

Виклад основного матеріалу дослідження.
Польща. У Польщі у 90-ті роки проблема наявності корупції ігнорувалася, тому в державі на той час не було опрацьовано жодного політичного рішення щодо боротьби з цим явищем. Тільки в 2002 році, під впливом міжнарод-

ного тиску, урядом було прийнято Антикорупційну стратегію на 2002–2009 роки. Прийняття Антикорупційної стратегії (далі – Стратегії) Польщі на 2002–2009 роки відбувалося на фоні як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Щодо зовнішніх, то її було прийнято під тиском міжнародних організацій, зокрема ЄС (Копенгагенські критерії / процес підготовки до вступу), а також комплементарних дій Світового банку та Організації економічного співробітництва та розвитку. Внутрішнім поштовхом до прийняття Стратегії стали низка корупційних скандалів в уряді та бажання відновити позитивний імідж країни. Відповідальними за реалізацію Стратегії стали Міністерство внутрішніх справ та Адміністрація Президента Польщі.

Головними цілями Стратегії було визначено: ефективне виявлення корупції; підвищення свідомості суспільства, заохочення етичної поведінки; реалізація ефективних механізмів боротьби з корупцією у державному управлінні. Діяльність щодо протидії корупції проводилася у трьох напрямках – законодавчому, організаційному та освітньому. Проте, Стратегія не була позбавлена певних недоліків. Так, Стратегія була наслідком не глибокого аналізу членів уряду та політичної еліти, а реакцією на очікування міжнародних організацій. Саме тому Стратегія мала поверхневий характер і не була спрямована на ґрунтовну боротьбу з корупцією. До того ж, заважав брак політичної волі задля досягнення її цілей. Окрім того, положення Стратегії не ґрунтувалися на емпіричних даних, відмічалися невизначеність та не пов'язаність з фактичними обставинами справи, недолік діагностики та відсутність індикаторів корупції. У Стратегії був відсутній фінансовий план та оцінка вартості її реалізації, а соціальна легітимність та громадська підтримка були надзвичайно слабкими.

На сьогодні у Польщі діє нова Антикорупційна стратегія на 2011–2016 роки, яку було розроблено Міністерством внутрішніх справ і Адміністрацією Президента Польщі та прийнято Постановою Ради Міністрів Польщі. Її цілями стали: посилення співробітництва між правоохоронними органами; покращення законодавства з метою більш ефективної боротьби з корупційними злочинами; виконання вимог міжнародних організацій щодо криміналізації корупції. Рада Міністрів Польщі несе пряму відповідальність за виконання Стратегії, що, неодмінно, є позитивним фактором у досягненні поставлених цілей. Слід також відмітити добре вибудовану систему реалізації. Зазначимо, що Стратегія має мультирівневий характер. За координацію діяльності відповідальний один конкретний орган, а

цілі, на відміну від попередньої Стратегії, визначено на основі емпіричних даних.

Однак ефективній реалізації програми загрожує відсутність бюджету та оцінки вартості здійснення заходів, передбачених у Стратегії, надзвичайно коротка у часі перспектива. До того ж, індикатори реалізації Стратегії визначено некоректно, а орган, відповідальний за координацію заходів, ще не готовий до виконання зазначених функцій. Особливо негативним є те, що у ході реалізації Стратегії не передбачено участі громадських організацій у її реалізації. Однак ознаками покращення ситуації є те, що, якщо при розробці першої польської Стратегії консультації з громадськістю зовсім не проводилися, то проект діючої Стратегії було прийнято після здійснення, принаймні, формальних процедур щодо консультацій з громадськими організаціями. При цьому на пізніх етапах розробки первинної Стратегії до роботи команди, що координує виконання Стратегії, було залучено представників громадських організацій.

У Польщі діють 120 тис. неурядових організацій по боротьбі з корупцією, однак реально з них працюють тільки 60. Причинами низького залучення громадян у формування антикорупційної політики полягає у відсутності бажання політиків робити більш відкритим процес прийняття рішень, слабкість громадських організацій у питанні антикорупційної політики, а також слабкість та небажання академічного суспільства втручатися у розробку політики.

Чехія. Програма зменшення корупції у Чехії базується на таких принципах: збільшення прозорості; посилення особистої відповідальності; нагляд над управлінням публічною власністю; системні зміни та антикорупційні стратегії; контролююча активність та оприлюднення корупційних скандалів; поширення антикорупційних ноу-хау та створення мережі антикорупційних активістів.

Діюча Антикорупційна стратегія Чехії доповнює попередню урядову Стратегію та поділена на дві частини: 2011-2012 роки та 2013-2014 роки. Стратегію розроблено Міністерством внутрішніх справ Чехії, її також проаналізовано та відредаговано учасниками Нарядного комітету уряду по боротьбі з корупцією. Зміст Стратегії має три складові: превенція, прозорість і покарання. При цьому основними цільовими групами є публічна адміністрація, державні закупівлі, поліція та органи прокуратури, законодавча влада.

Незважаючи на, здавалось би, достатні механізми та інструменти протидії корупції, Стратегія Чехії має свої недоліки, які полягають в тому, що вона, по-перше, має обмежену концептуальну архітектуру, по-друге, пріоритети в ній розміщено недостатньо ієрархічно, по-третє, відсутні механізми санкцій, по-четверте, є недоліки в механізмах примусу до виконання Стратегії. При цьому роль громадських організацій у протидії корупції зводиться до того, що вони приймають активну участь у експериментальних групах (уряду, міністерств і т.ін.), залучають інших членів суспільства, розробляють та втілюють антикорупційні заходи, контролюють їх здійснення, вносять пропозиції, працюють над усуненням недоліків антикорупційної політики держави.

Вірменія. Антикорупційна стратегія Вірменії була прийнята у вересні 2009 року. Вона стала логічним про-

довженням першої Антикорупційної стратегії 2003-2007 рр. Основними цілями нової Антикорупційної стратегії стали позбавлення корупції системного характеру, зменшення рівня корупції, підвищення якості державних послуг, значне покращення сприйняття соціальної справедливості у домогосподарствах та бізнес-колах, підвищення стабільності політичної системи країни, створення умов для підвищення продуктивності економіки, що покращить конкурентоздатність країни та привабливість її економіки для інвестицій. Індикаторами рівня корумпованості у цій країні виступають: індекс сприйняття корупції та індикатор контролю корупції; індикатор ефективності уряду та індикатор регуляторної якості; індикатор верховенства права та індикатор підзвітності та самовираження; індикатор політичної стабільності та індикатор політичних і громадянських прав.

Основними напрямками та завданнями антикорупційної політики Вірменії є продовження покращення законодавства, спрямованого на превенцію корупції; посилення ефективності, транспарентності та підзвітності органів державного управління; декриміналізація корупції; розвиток здібностей громадянського суспільства приймати ефективну участь у превенції та боротьбі з корупцією.

Виділимо два напрямки реалізації Стратегії, які демонструють стійкий успіх. По-перше, у сфері превенції корупції та надання консультацій громадянам з проблем, пов'язаних з корупцією, по-друге, у сфері підвищення транспарентності та підзвітності публічного сектору. При цьому місія Центрів адвокації та допомоги зводиться до наступного: підтримувати громадян, які виступають проти корупційних практик; допомагати громадянам, які стикаються з корупцією у процесі отримання офіційних документів; надавати юридичну підтримку будь-кому, хто стикається з корупцією у процесі отримання соціальних послуг; допомагати особам похилого віку, у разі, якщо вони стикаються з корупцією при визначенні об'єму соціальних пільг, на які вони мають право; допомагати громадянам, які стикаються з корупцією при наданні послуг у системі охорони здоров'я; допомагати громадянам виступати проти порушення їх трудових прав.

Слід відмітити, що у Вірменії свою роль в антикорупційних заходах грають працівники медіа. З метою забезпечення прозорості та відкритості державних органів проводяться спеціальні тренінги, круглі столи щодо покращення відношень між поліцією та засобами масової інформації, зокрема для збільшення міри підзвітності поліції [1].

Грузія. Історія розвитку антикорупційної політики Грузії бере початок з 2000 року, коли Президентом Грузії було видано розпорядження «Про розробку національної антикорупційної програми». У 2001 році Президентом Грузії було видано розпорядження «Про підтвердження деяких першочергових антикорупційних дій». У подальшому – створено юридичну особу публічного права (ЮОПП) «Антикорупційне бюро Грузії».

Новий етап антикорупційних дій розпочався 18 січня 2005 року зі створення відповідної робочої групи. Також Президентом Грузії у 2005 та 2012 роках було затверджено антикорупційні стратегії.

Форми ефективного управління та виконання Стратегії полягають у наступному:

1) задля вирішення стратегічних завдань управління антикорупційною політикою створено Координаційну раду при Президентові Грузії;

2) оперативне управління полягає у тому, що уряд Грузії контролює втілення антикорупційної політики та раз на 6 місяців звітує перед Президентом Грузії про виконання стратегічних цілей;

3) тактичне управління відбувається на рівні міністрів конкретних галузей. Міністри звітують перед урядом раз на два місяці.

На сьогодні в Грузії діє Стратегія, прийнята в 2010 році. Її цілями є: підвищення ефективності публічного сектору та викорінення корупції (модернізація публічної служби, удосконалення державних закупівель, реформа публічних фінансів та інше; укріплення принципів підзвітності та прозорості у публічному секторі, зокрема для активізації суспільного реагування; покращення законодавства в антикорупційній сфері; впровадження у життя принципу верховенства закону, зокрема через створення системи відповідальності при виявленні корупційних правопорушень; сприяння створенню конкурентного бізнес-сектора; покращення системи правосуддя; превенція корупції; фінансування політичних партій).

Фінансову підтримку виконання Стратегії здійснюють донорські (партнерські) організації. Окрім того, засоби для виконання Стратегії розподілено між виконавчими закладами. Натомість Закон «Про бюджет» не містить окремої статті щодо реалізації Стратегії. Можна констатувати недостатню участь громадських організацій у розробці Стратегії, оскільки їх не включено до координаційної ради як повноцінних членів. Однак громадські організації можуть співробітничати та надавати свої пропозиції координаційній раді, а також проводити моніторинг виконання Стратегії та плану дій.

Молдова. Національну антикорупційну стратегію Молдови на 2011-2015 роки було затверджено Постановою Парламенту від 21.07.2011 року № 154 [2]. Окрім того, 13.11.2008 року було прийнято Закон Республіки Молдова № 239-XVI «Про прозорість процесу прийняття рішень».

Запровадження Стратегії базується на принципах: дотримання прав людини; укріплення національної системи непідкупності; пріоритетності заходів попередження корупції; взаємодії з громадянським суспільством та міжнародними організаціями; безперервності та реалістичності; прозорості; послідовності та координації зусиль.

Метою Стратегії Республіки Молдова є зниження рівня корупції в публічному та приватному секторах, а загальними завданнями – перетворення корупції із вигідної і мало ризикованої діяльності в діяльність не вигідну та надзвичайно ризиковану, та сприяння створенню клімату нульової терпимості до корупції. Окремі завдання Стратегії цієї країни: постійна адаптація антикорупційних зусиль до нових тенденцій та реалій проявів корупції; покарання причетних до корупції осіб, у тому числі після зняття з них імунітету, застосування покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади чи займатися певною діяльністю у додаток до основного покарання, а також забезпечення шляхом конфіскації відшкодування шкоди, завданої корупційними правопорушеннями; підвищення чистоти уряду та довіри до органів центрального та міс-

цевого публічного управління, правоохоронних органів та юстиції, залучення до протидії корупції прокуратури, судових інстанцій; створення сприятливого клімату для чесної підприємницької діяльності; інформування населення про явище корупції, протиправний характер її проявів, суспільне осудження та інформування компетентних органів про випадки корупції.

У Стратегії закріплені й пріоритетні дії із її запровадження. Так, ними виступатимуть, насамперед, дослідницька складова, як-то: розробка, надання та опублікування результатів опитувань із дослідження, сприйняття та поширеності корупції; проведення аналізів, досліджень та тематичного вивчення корупції та суміжних областей; підготовка та опублікування звітів правоохоронних органів, прокуратури та юстиції щодо протидії корупції, а також звітів органів публічної влади про реалізацію антикорупційних заходів, передбачених програмними документами.

Другий пріоритет надано законодавчій складовій, що включає приведення національного законодавства у відповідність з міжнародними антикорупційними стандартами; удосконалення антикорупційного законодавства та покращення механізмів його функціонування, у тому числі шляхом здійснення парламентського контролю; приведення нормативної бази у відповідність із обґрунтованими потребами, пов'язаними з підвищенням ефективності діяльності правоохоронних та контролюючих органів.

Інституційна складова полягає у попередженні та боротьбі з корупцією в органах, закладах та організаціях; укріпленні потенціалу правоохоронних органів та юстиції з протидії корупції; підвищенні ефективності діяльності контролюючих органів.

Складова освітня та зв'язків з громадськістю має на меті формування нетерпимості до корупції; заохочення викриття корупції; співробітництво органів публічної влади з громадянським суспільством та засобами масової інформації (ЗМІ).

Передумовами ефективного впровадження Стратегії Молдова вважає політичну волю, ефективно запровадження, моніторинг запровадження, гнучкість підходу та фінансове забезпечення. Так, у Молдові передбачено, що Стратегії будуть запроваджуватися шляхом затвердження Парламентом плану дій. Ці плани повинні містити вказівку дій, які підлягають реалізації у відповідний період, відповідальних за їх виконання, очікувані результати, показники прогресу та строки реалізації. Дії включаються до плану за принципом їх пріоритетності у запровадженні Стратегії та групуванню за складовими. У залежності від строку реалізації дії поділяються на два види: тимчасового та постійного характеру. Дії тимчасового характеру включаються у коротко- та середньострокові плани дій, які розробляються та затверджуються до кінця року, який передуює року реалізації плану. Невиконання деяких дій плану повинно бути ретельно аргументовано, і у випадку збереження актуальності ці дії переносяться у наступний план. Дії постійного характеру включаються до планів дій на весь період запровадження Стратегії. Механізм реалізації Стратегії забезпечується шляхом призначення відповідальних за нагляд за запровадженням та за здійсненням відповідних мір з органі-

зації, координації, моніторингу, складенню звітності та плануванню. Відповідальними за нагляд за запровадженням Стратегії є керівники органів та закладів, відповідальних за реалізацію планів дій; парламентська комісія; моніторингова група; секретаріат моніторингової групи.

Для забезпечення успішного співробітництва міжнародних організацій з владою з реалізації Стратегії, створено моніторингову групу. До її обов'язків належать: розгляд та перевірка публічними органами та закладами відомостей, затвердження кварталних та річних моніторингових звітів, підготовка річного звіту про оцінку запровадження Стратегії. Група здійснює також моніторинг запровадження антикорупційних положень секторальних програмних документів.

Висновки. У розглянутих країнах Центральної та Східної Європи, окрім Чехії, прийняття Стратегій було наслідком їх «проштовхування» міжнародними донорами. Міжнародні організації переважно є посередниками у забезпеченні участі громадськості у розробці Стратегій. Формальні процедури забезпечення участі громадськості в виробленні антикорупційної політики дотримані майже у всіх досліджуваних країнах. Проте вони не сприяють співробітництву та довірі поміж сторонами.

«Друге покоління» Антикорупційних стратегій у цілому є більш високоякісними та реагують на критику донорів та громадськості щодо необхідності пріоритетів, індикаторів успіху, граничних термінів і т.ін.

Політична воля уряду залишається головним фактором, від якого залежить включення громадськості у розробку антикорупційної політики.

Слід сказати про деякі позитивні моменти у розробці антикорупційних стратегій в країнах Східної Європи. Так, до вироблення антикорупційної політики залучалися зовнішні експерти на ранніх стадіях її розробки, що гарантувало якість Стратегії, довіру та подальше співробітництво між сторонами (наприклад, Чехія). Також у ході розробки Стратегії використовувалися результати зовнішнього моніторингу щодо попередньої політики під час розробки поточної. У ході моніторингу та реалізації політики залучалися зовнішні експерти в якості консультантів координуючих органів влади (приклад Польщі), також зовнішні експерти, які включалися у склад моніторингових груп, об'єм повноважень та ресурсів яких є важливою гарантією успіху стратегій. Причому результати роботи та моніторингу громадськими організаціями впровадження та виконання норм Стратегії використовуються у наступних раундах перегляду та розробки політики.

В Грузії такі інституції, як житлово-комунальне господарство, Державна автомобільна інспекція, ліквідовано як потенційно корупційні. Втім, велике значення надається просвітницькій діяльності, створенню та показу тематичних мультфільмів на тему корупції, запровадження антипрізвів для корупціонерів в певних сферах, «ревізіям» законодавства.

Європейськими суспільними організаціями з вивчення питань корупції висловлюється думка, що в наукових колах, уряді та неурядових організаціях багатьох країн відбувається «фетишизація» виміру корупції. Проблемою деяких розглянутих країн є невизначеність з конкретними індикаторами масштабів корупції, проте, як

застерігають громадські організації по боротьбі з корупцією, маніпуляції індексами можуть бути небезпечними. Тому є необхідність розробити методику оцінювання рівня корупції в кожній країні. А якщо індикатори не працюють, це, на їх думку, є сигналом, що необхідно міняти завдання Національної Стратегії боротьби з корупцією країни [3].

За нашими дослідженнями, в Україні є приклади існування громадських суспільних організацій, які насправді не проводять боротьбу з корупцією, а переслідують свої корисні (політичні, бізнесові) цілі під вивіскою боротьби з корупцією. Це заважає реальному оцінюванню стану корупції та сповільнює хід проведення заходів щодо вчасного корегування діючої Стратегії у потрібному напрямку.

Відтак, Україні потрібний кращий іноземний досвід у підтримці Національної антикорупційної стратегії. Він полягає у створенні координуючих та моніторингових органів, а також у забезпеченні участі третього сектору в процесі, виходу за межі формальної участі. Також важливим є реалізація і оцінка політики – ефективна система моніторингу, сучасний перегляд політики та реалізація третім сектором властивих йому функцій. Стратегія повинна мати пов'язаність пріоритетів, цілей і завдань, мати чіткий зв'язок між завданнями і державним бюджетом. Україні необхідно визначитися з системою індикаторів для моніторингу успіху і мати гнучкий та в той же час чіткий графік реалізації Стратегії.

Література:

1. Антикоррупционная политика Армении [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gua.convdocs.org/tw_files2/urls_11/8/d-7279/7z-docs/5.pdf.
2. Постановление Парламента Молдовы от 21.07.2011 г. № 154 «Об утверждении национальной антикоррупционной стратегии на 2011–2015 годы» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340429&lang=2>.
3. Никифорчук Д.Й., Бусол О.Ю. Вимір та оцінювання рівня корупції / Д.Й. Никифорчук, О. Ю. Бусол // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – № 1. – 2013. – С. 173-179.

Бусол Е. Ю. Национальные антикоррупционные стратегии и участие общественности в противодействии коррупции в странах Центральной и Восточной Европы

Аннотация. В статье рассмотрены Национальные антикоррупционные Стратегии, а также участие общественности стран Центральной и Восточной Европы в противодействии коррупции.

Ключевые слова: коррупция, страны Центральной и Восточной Европы, противодействие коррупции, Национальная антикоррупционная стратегия.

Busol O. National anti-corruption strategies and public participation in corruption management in countries of Central and Eastern Europe

Summary. The article deals with the National anti-corruption strategies and public participation in corruption management in countries of Central and Eastern Europe.

Key words: corruption, countries of Central and East Europe, of Counteracting Corruption, National anti-corruption strategies.

*Коровайко А. О.,**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗАОХОЧЕННЯ ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ

Анотація. В статті досліджується питання застосування методу заохочення в контексті галузі закордонних справ. Особлива увага приділена визначенню поняття методу заохочення. Досліджено особливості застосування різного роду заохочувальних способів та засобів впливу щодо працівників дипломатичної і консульської служби. Здійснено аналіз основних форм вираження заохочень.

Ключові слова: заохочення, метод, державне управління, галузь закордонних справ, дипломатична служба, консульська служба.

Постановка проблеми. Формування та реалізація зовнішньої політики держави забезпечує їй вигідне положення на міжнародній арені, а також сприяє позитивному міжнародному співробітництву та взаємодії між державами. Значна роль відводиться методам управління, які не лише здійснюють та координують функції держави, але й вирішують її завдання, сприяють підтримці, забезпеченню ефективної взаємодії між державними органами та стабільному організаційному порядку. Досягнення такої мети часто залежить від належного розуміння та сумлінного виконання державними службовцями своїх обов'язків, відповідального ставлення працівниками державних установ до покладених на них зобов'язань, що, у свою чергу, забезпечується застосуванням засобів матеріальної та моральної мотивації – заохочень.

Заохочення як метод державного управління досліджували такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, В.В. Колпаков, С.В. Ківалов, Д.А. Козачук, В.Я. Малиновський, К.Ю. Мельник, С.Г. Стеценко та ін. Але їх наукові напрацювання стосуються заохочень в державному управлінні лише в цілому, в той час як застосування цього методу впливу в різних сферах та галузях державного управління має певні особливості та відмінності. Особливо широкого використання метод заохочень набув в державному управлінні закордонними справами. Але застосування такого методу впливу в галузі закордонних справ в науці адміністративного права практично не висвітлювалося, що потребує здійснення його комплексного дослідження та аналізу.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі надано значну кількість дефініцій поняття «метод», кожна з яких вказує на ту чи іншу сторону його багатоаспектного характеру. Так, загальноприйнятим є розуміння методу як сукупності способів або прийомів, спрямованих на виконання певного завдання та вирішення конкретного питання. В.К. Колпаков, конкретизуючи, відзначає, що під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення

поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [1, с. 544]. З цього визначення випливає не тільки сутність та ціль методів державного управління, але й основна функція державних органів управління – цілеспрямований вплив органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих.

Дещо вужчими є визначення методів державного управління, оскільки вони направлені на діяльність конкретних органів державної влади. Так, найпоширенішим є визначення методів державного управління як способів владного впливу будь-яких державних органів на процеси суспільного та державного розвитку, на діяльність державних інституцій та визначеного кола посадових осіб [2, с. 228].

Виходячи з вищевказаного стає можливим надання визначення саме методам державного управління в галузі закордонних справ, які являють собою різноманітні способи впливу державних органів управління на керовані об'єкти з метою підтримання внутрішнього та зовнішньополітичного інтересів держави. Серед методів державного управління, що використовуються у діяльності органів закордонних справ, особливу увагу привертає метод заохочення, дослідження та аналіз застосування якого дозволить дещо під іншим кутом розглянути особливості змісту та характеру управління в галузі закордонних справ.

Під заохоченням, як зазначає В. Льовіна, слід розуміти позитивно стимулюючий вплив суб'єктів на потреби, інтереси, свідомість, волю, поведінку працівників та результати їх праці. Основною метою заохочення є можливість забезпечити правильне розуміння державними службовцями своїх обов'язків, сумлінне ставлення до їхнього виконання.

З приводу ролі та необхідності застосування заохочень своє бачення висловлює й О.В. Абрамова, яка наголошує на тому, що серед правових засобів, які сприяють розвитку людського капіталу, важливе значення заходів заохочення полягає в стимулюванні дисциплінованого поведіння працівників у процесі виконання своїх повноважень, а також зростання професійної майстерності [3, с. 16-22].

В.М. Кудрявцев слушно зазначає, що лише заохочення, а не покарання, є найбільш ефективним засобом, тому що в ситуації позитивної мотивації як спонукальна сила бажаного поведіння виступають не тільки зовнішні розпорядження, але і власний інтерес суб'єкта, його зацікавленість [4, с. 155], адже перспектива бути відзначеним, виділеним із загальної маси піднімає рівень сприйняття працівника в очах інших, а тому, за суттю, є стимулом для плідної та відданої праці державного службовця в інтересах держави та суспільства.

Розглядаючи метод заохочення та його застосування в державному управлінні закордонними справами, слід

звернути увагу на те, що останній не набув визначення на законодавчому рівні. Але окремі питання застосування методу заохочення урегульовані спеціальними законами. Так, Закон України «Про дипломатичну службу» [5, с. 29] та наказ Міністерства закордонних справ України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України» [6, с. 586] передбачають застосування заохочення до працівників дипломатичної та консульської служби. До підстав використання такого заходу впливу до державного службовця законодавець відносить: а) наявність сумлінності при виконанні службових обов'язків; б) визначний особистий внесок у формування та реалізацію державної політики у сфері зовнішніх зносин України; в) проявлення ініціативи службовців в своїй діяльності; г) професійні успіхи в роботі, різного роду трудові досягнення у виконанні завдань покладених на МЗС України та ін. Такий перелік не варто вважати вичерпним, адже його можливо розширити, додавши такі критерії, як якість професійної роботи, оперативність її здійснення тощо.

Щодо форми вираження заохочень, ст. 33 Закону України «Про дипломатичну службу» закріплює низку заходів заохочення працівників дипломатичної служби. Найбільш поширеним є оголошення подяки, що являє собою форму морального стимулювання працівників, управлінська діяльність яких направлена на врегулювання організаційних питань в галузі закордонних справ. Такий вид заохочення дає можливість працівникові дипломатичної служби відчувати, що його наполегливість під час виконання службових обов'язків була помічена та заслуговує на відзнаку. Саме визнання досягнення працівника є потужним засобом підвищення його мотивації. Проте з часом, коли світ притерпів наслідків економічної кризи, цей вид заохочення втрачає свою живучість та стимулюючу силу. Цілком природним є той факт, що людина пріоритетну домінуючу роль відводить заходам матеріального або заходам поєднання і моральних, і матеріальних винагород одночасно. Найпопулярнішим прикладом є подяка, що супроводжується грошовою премією, але на практиці таке зустрічається досить рідко.

Щодо заохочення, що містить матеріальну складову, слід зазначити, що у чинному законодавстві містяться положення, які лише згадують про грошову винагороду як засіб заохочення. Але в сучасних реаліях механізм централізованого регулювання порядку та умов заохочення працівників дипломатичної служби саме коштами є відсутнім. Незрозумілим є також дефініція «грошова винагорода», її граничні розміри та виплати. Водночас слід зазначити, що оскільки дипломатичні працівники, згідно із законодавством, є державними службовцями, то на них розповсюджується дія Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків» [7, с. 381], яка частково урегулює питання виплати грошової винагороди. Відповідно до норм цієї Постанови грошова винагорода видається лише тим особам, строк безперервної роботи яких на посадах державних службовців в одному або кількох органах державної влади складає щонайменше 10 років. Таким чином, законодавець зазначає необхідність безперервності роботи на посаді як вирішального аспекту. У цьому ви-

падку грошова винагорода може видаватися один раз на п'ять років лише за умови зразкового виконання посадових обов'язків та відсутності будь-яких порушень, зокрема, трудової дисципліни, з урахуванням щорічної оцінки виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків.

Враховуючи вищенаведене, як уявляється, існує необхідність у прийнятті змін до деяких нормативних актів України (Законів України «Про державну службу», «Про дипломатичну службу») з метою більш чіткої регламентації умов та порядку застосування заохочень, зокрема, до працівників дипломатичної служби.

Іншим видом заохочення за сумлінне та старанне виконання обов'язків працівником дипломатичної установи може бути нагородження цінним подарунком. При цьому слід зазначити, що жодний нормативно-правовий акт, що регулює питання державної служби, в тому числі дипломатичної і консульської, не містить визначення «цінний подарунок». Але узагальнюючи пропозиції з цього приводу, надані у юридичній літературі, під цінним подарунком слід розглядати предмет індивідуального користування або предмет побутового призначення, що може бути придбаний за рахунок коштів державного бюджету. Щодо «процедури» ініціювання та застосування цього заохочення, як уявляється, доцільно було б більш детально нормативно визначити підстави та порядок нагородження цінним подарунком.

В якості заохочення доволі поширеною практикою є присвоєння рангів державним службовцям. Відповідно до положень Закону України «Про дипломатичну службу» [8, с. 29] дипломатичний ранг являє собою спеціальне звання, що присвоюється дипломатичному працівникові довічно. У названому законі зазначено, що в окремих випадках за успішне виконання особливо важливих завдань та особливі заслуги, дипломатичним працівникам може бути присвоєно черговий дипломатичний ранг достроково, тобто до закінчення строків. Так, Закон встановлює відповідні строки перебування у дипломатичних рангах та передбачає присвоєння відповідного дипломатичного рангу дипломатичному працівникові за сумлінну працю в разі виходу у відставку.

Окрім вищенаведених видів заохочень Закон України «Про дипломатичну службу» передбачає нагородження заохочувальними відзнаками Міністерства закордонних справ України. Вичерпний перелік таких відзнак міститься в наказі Міністерства закордонних справ України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України» [9, с. 586]. Найбільш поширеним є нагородження почесними грамотами, якими відзначаються лише ті особи, яким за бездоганну працю на дипломатичній службі оголошувалася подяка МЗС, стаж роботи яких на посадах дипломатичних працівників становить не менше п'яти років. Для нагородження такою відзнакою державний службовець має досягти певних трудових успіхів у виконанні завдань, покладених на Міністерства закордонних справ України. Окрім подяки та грамот названим наказом передбачено такі різновиди відомчих заохочувальних відзнак Міністерства закордонних справ України: нагрудний знак «Відзнака Міністерства закордонних справ України», нагрудний знак «За сумлінну службу» та нагрудний знак «За відданість дипломатичній службі».

Слід зазначити, що вищевказаний підзаконний нормативний акт чітко визначає коло суб'єктів, які можуть бути вшановані відзнаками Міністерства закордонних справ України, а також регламентує підстави, порядок та процедуру вручення заохочувальних відзнак. Згідно із Законом України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 р. за особливі заслуги в роботі працівники дипломатичної служби можуть бути представлені до відзначення державними нагородами України, що передбачені цим Законом [10, с. 162].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід наголосити на значній ролі заохочувальних заходів у державному управлінні галузю закордонних справ. Стимулювання та спонукання працівників державної служби до усвідомленого сумлінного виконання своїх обов'язків, заохочення за їх досягнення та професійні успіхи є запорукою підвищення ефективності та якості роботи державного органу в цілому, а тому є важливою передумовою надійного та належного функціонування механізму державного управління.

Література:

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України: навч. Посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
2. Державне управління: словн.-довід. / уклад В.Д. Бакуменко; за ред. В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Абрамова О.В. Совершенствование законодательства о поощрении // Трудовое право. – 2006. – № 4. – С. 16-22.
4. Кудрявцев В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. – М., 1978. – С. 155.
5. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29.
6. Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України: Наказ МЗС України від 05.02.2013 р. № 41 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 17. – Ст. 586.
7. Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків: Постанова

Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 212 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 381.

8. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29.
9. Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України: Наказ МЗС України від 05.02.2013 р. № 41 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 17. – Ст. 586.
10. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.

Коровайко А. А. Поощрение как метод государственного управления в отрасли иностранных дел

Аннотация. В статье исследуется вопрос применения метода поощрения в контексте отрасли иностранных дел. Особое внимание уделено определению понятия метода поощрения. Исследованы особенности применения разного рода способов и средств поощрительного воздействия в отношении работников дипломатической и консульской службы. Проанализированы основные формы выражения поощрений.

Ключевые слова: Поощрение, метод, государственное управление, отрасль иностранных дел, дипломатическая служба, консульская служба.

Korovaiko A. Encouragement as a method of public administration in the field of foreign affairs

Summary. This article explores the question of the method in the context of field of foreign affairs. Particular attention is paid to the definition of encourage method. Peculiarities implementation of various types of promotional methods and means of influence on employees of the diplomatic and consular service are studied. The main forms of encouraging method are analyzed.

Key words: Encouragement, method, public administration, branch of foreign affairs, foreign service, consular service.

*Марченко О. В.,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ЗАСОБІВ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. В даній науковій статті автором запропоновано авторську дефініцію поняття «засоби механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності» та виокремлено ознаки, які в повній мірі розкривають засоби механізму адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: благодійник, благодійна діяльність, благодійництво, благодійна організація.

Постановка проблеми. Поняття «правові засоби» в загальній теорії права розкривається неоднаково. Досить часто воно розглядається в контексті понять «правовий вплив», «правове регулювання». При цьому вважається, що ці засоби утворюють цілісний, системний юридичний механізм, що забезпечує врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, які є предметом правового регулювання. Система правових засобів, згідно з такою точкою зору, є механізмом правового регулювання, основними структурними елементами якого виступають норми права, правовідносини й акти реалізації юридичних прав й обов'язків.

Стан дослідження. До аналізу проблем благодійної діяльності зверталися такі відомі західні філософи та мислителі, як: Сенека, Б. Мандевіль, Г. В. Ф. Гегель, К. Маркс, Ф. Енгельс, П. Лафарг, Дж. Мілль, А. Карнегі, Г. Форд, В. Франклін. Вони аналізували різні аспекти благодійності, проблеми пов'язані з її реалізацією та соціальними впливами. Значного розвитку на Заході дискусії стосовно благодійності отримали в ХХ ст., особливо в Сполучених Штатах Америки, де приватна філантропія набула колосального розмаху (Р. Бах, Т. Бродхед, К. Маккарті, Б. Сіверс, Дж. Сорос та ін.).

Виклад основного матеріалу. Питання правових засобів – це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого бачення в чітко визначеному ракурсі – їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів вирішення соціальних завдань. Іншими словами, перед нами ті ж, наприклад, юридичні норми, заходи заохочення, санкції, але які постають як функціональні явища, інструменти реалізації сили, цінності права.

Використання правових засобів у практичному житті означає як застосовувати юридичний інструментарій для вирішення різних соціальних завдань, щоб було досягнуто ефект, який реалізує соціальну цінність, силу права, його місію бути стабілізуючим чинником, що приборкує та утихомирює і внаслідок цього забезпечує: а) надійність та стійкість відносин, що складаються; б) кореляцію регулювання із суб'єктивними правами; в) сувору регламен-

тацію і водночас гарантованість, захищеність суб'єктивних прав; г) комплекс способів, які гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків; д) необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми і механізми, спрямовані на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях. Правові засоби можуть збігатися, а можуть і не збігатися з феноменами, які традиційно виділяються в юридичній науці. Однак у всіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу [1, с. 155].

Отже, правові засоби висловлюють все узагальнюючі юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей; відображають інформаційно-енергетичні якості та ресурси права, що надає їм особливу юридичну силу; є складовими частинами механізму правового регулювання; призводять до юридичних посліdkів; дотримання даних засобів забезпечується державою.

Наведена характеристика цілком стосується і поняття адміністративно-правових засобів, вони є видовою категорією по відношенню до вищезазначеного терміну. Зміст поняття «адміністративно-правові засоби» викликає увагу багатьох вчених. Так теоретичні напрацювання стосовно даної категорії містяться у працях: В. Б. Авер'янова, Л. І. Петражицького, Г. Ф. Шершеневича, А. Д. Градовського, Н. М. Коркунова, В. К. Колпакова, А. В. Малько, О. Е. Лейста, В. М. Ведяхіна, А. П. Коренева, А. Ф. Ноздрачова, А. В. Кудашкіна, А. П. Шергіна, Ю. А. Тихомірова та ін.

Узагальнюючи існуючі позиції, можна з впевненістю говорити, що під адміністративно-правовими способами розуміються засоби впливу державних органів та органів місцевого самоврядування (посадових осіб) відповідно до закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і в певній формі на підлегли їм органи й громадян.

Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів регулятивної діяльності публічних органів, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різних сферах (у тому числі у сфері благодійної діяльності).

Застосування відповідних адміністративно-правових засобів спрямоване на регулювання цієї сфери діяльності. Значення, цілеспрямованість, особливості змісту і порядок застосування специфічних адміністративно-правових засобів закріплені адміністративним законодавством України сфери благодійної діяльності (законами та урядовими постановами), а свій розвиток і деталізацію вони отримують у відомчих нормативних актах і рішеннях

місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Застосування адміністративно-правових засобів характеризується демократичністю, спрямованістю на переконання населення в доцільності та справедливості заходів, що здійснює держава, об'єктивною необхідністю запровадження та оптимального застосування тих чи інших загальнообов'язкових правил, воно поєднується з широким використанням багатогранних, вироблених практикою засобів організаційної та виховної роботи.

Під час використання адміністративно-правових засобів забезпечується законність, що гарантується його всебічною урегульованістю, встановленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу, здійсненням прокурорського нагляду, можливістю оскарження, іншими способами, закріпленими законодавством.

Порядок застосування адміністративно-правових засобів визначено нормами, що містяться у правових актах, якими урегульована зазначена сфера. Реалізація адміністративно-правових засобів належить до компетенції публічної адміністрації її посадових осіб та є результатом здійснення ними владних повноважень. Здебільшого адміністративно-правові засоби спрямовані на розвиток як сфери благодійної діяльності в цілому, так і окремих її видів зокрема, а також визначення організаційно правових форм благодійної діяльності, регулювання благодійної діяльності в законодавчо закріплених сферах благодійної діяльності.

Розкриваючи правову категорію «засобів адміністративно-правового регулювання» варто зазначити, що вони можуть виконувати як регулюючу функцію в певній сфері, так і можуть здійснювати контрольну функцію безпосередньо по відношенню до суб'єктів, які здійснюють певний вид діяльності.

В той же час, якщо розкривати поняття «засобів механізму адміністративно-правового регулювання в сфері благодійної діяльності», то в даному випадку ми не можемо говорити про реалізацію безпосередньо засобів механізму адміністративно-правового регулювання в теоретичному їх розумінні, адже благодійні організації це в першу чергу неурядові організації; по-друге, благодійна організація – це юридична особа приватного права; по-третє, благодійні організації не наділені державно-владними повноваженнями щоб реалізовувати публічну владу в досліджуваній сфері. Таким чином, говорити про існування засобів механізму адміністративно-правового регулювання в сфері благодійної діяльності, на нашу думку, буде неправильним. Натомість, ми вважаємо, що потрібно говорити про існування засобів механізму адміністративно-правового регулювання, які регулюють діяльність суб'єктів, які здійснюють благодійну діяльність в залежності від сфери діяльності благодійних організацій.

В той же час засоби механізму адміністративно-правового регулювання мають свою мету; підстави застосування: тобто застосовуються при певних умовах уповноваженими суб'єктами і мають свій об'єкт, а також тимчасові параметри і процесуальну форму.

Засоби механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності позначаються різностороннім характером, при цьому усі вони взаємопов'язані та взаємозалежні, становлять цілісну систему, перетина-

ються із засобами адміністрування інших сфер діяльності публічної адміністрації. Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання створюють умови для належного забезпечення публічного адміністрування сферою благодійної діяльності, сприяють досягненню намічених результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу визначається правовими актами України, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначається умовами, що склалися, наявністю певних обставин, відповідно до видів та сфер благодійної діяльності.

Аналіз чинного адміністративного законодавства і практики його застосування дає підстави зробити висновок, що серед засобів механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності можна виокремити про:

- 1) реєстрацію в сфері благодійної діяльності;
- 2) ліцензування в сфері благодійної діяльності;
- 3) сертифікацію в сфері благодійної діяльності;
- 4) стандартизацію в сфері благодійної діяльності;
- 5) державний контроль та нагляд за діяльністю благодійних організацій;
- 6) адміністративна відповідальність в сфері благодійної діяльності.

Розглянемо більш детально такі види засобів механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності, як реєстрація та ліцензування.

1. Реєстрація в сфері благодійної діяльності.

Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr», від латинського «regestum» – внесене, записане: «regege» – приносити назад, вносити [2, с. 460]. Воно означає список, письмовий перелік кого-небудь або чого-небудь; книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь тощо. Відповідно, семантично «реєстрація» має такі значення: а) внесення кого-небудь або чого-небудь у реєстр з метою обліку або надання йому законної чинності; б) фіксація, переважно за допомогою приладів, якого-небудь явища, спостереження, факту [3, с. 284].

Отже, державна реєстрація – це офіційний дозвіл на відповідну діяльність або користування відповідним предметом, з присвоєнням реєстраційного номера, видачею реєстраційного посвідчення та занесенням до Державного реєстру.

Державну реєстрацію благодійних організацій проводять державні реєстратори за місцезнаходженням благодійних організацій відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [4]. Для реєстрації благодійної організації потрібно звернутися в місцеву державну адміністрацію. Реєстрацію благодійних організацій проводять державні реєстратори за місцем розташування такої організації.

Для проведення державної реєстрації юридичної особи відповідно до ст. 24 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» засновник або уповноважена особа має подати державному реєстратору (особисто, надіслати поштовим відправленням з описом вкладення або, у разі подання електронних документів, подати опис, що містить відомості про надіслані електронні документи, в електронній формі): 1) заповнену

реєстраційну картку для проведення державної реєстрації юридичної особи; 2) примірник оригіналу (ксерокопію, нотаріально засвідчену копію) рішення засновників або уповноваженого ними органу про створення юридичної особи у випадках, передбачених законом; 3) два примірники установчих документів (у разі подання електронних документів – один екземпляр); 4) документ, що засвідчує внесення реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичної особи; 5) інформацію з документами, що підтверджують структуру власності засновників-юридичних осіб, яка дозволяє встановити фізичних осіб-власників істотної участі цих юридичних осіб.

У разі подання електронних документів для проведення державної реєстрації юридичної особи підтвердженням внесення плати за проведення державної реєстрації юридичної особи є примірник електронного розрахункового документа, засвідченого електронним цифровим підписом. У разі державної реєстрації юридичної особи, засновником (засновниками) якого є іноземна юридична особа, додатково подають документ про підтвердження реєстрації іноземної особи в країні її місця розташування, зокрема витяг з торговельного, банківського або судового реєстру.

Особа, яка подала документи реєстратору, пред'являє паспорт, а також документ, що підтверджує її повноваження (у разі подання документів не самим засновником). Розмір реєстраційного збору за державну реєстрацію благодійної організації становить 3 неоподатковувані мінімуми доходів громадян (51 грн). За реєстрацію змін в установчі документи благодійних організацій реєстраційний збір не стягують. Термін державної реєстрації благодійної організації – не більше 3 робочих днів з дня прийняття документів реєстратором.

Таким чином, як бачимо, реєстраційна діяльність здійснюють не в сфері благодійної діяльності, а по відношенню до суб'єктів, які бажають здійснювати благодійну діяльність з метою надання їм відповідного правового статусу, отримання дозволу на зайняття благодійною діяльністю, з присвоєнням реєстраційного номера, видачею реєстраційного номера посвідчення та занесенням до Державного реєстру.

2. Ліцензування в сфері благодійної діяльності.

Термін «ліцензія» охоплює декілька значень: 1) спеціальний документ, виданий відповідними органами публічної адміністрації на право здійснення експортно-імпорتنних операцій з продажу-закупівлі (транзиту) окремих видів ліцензованих державою кількісно обумовлених товарів з метою контролю експорту та імпорту товарів і валюти; 2) документ на виробничо-комерційне використання патенту, ліцензії, винаходу, торговельної марки на умовах відповідно до ліцензійної угоди між ліцензіаром та ліцензіатом; 3) документ, що видається відповідними органами публічної адміністрації фізичним або юридичним особам на право здійснювати певні види виробничої, торговельної чи іншого виду підприємницької діяльності, регульованої державою [5, с. 56].

Відповідно до ст. 131 Господарського кодексу України [6] благодійна організація має право здійснювати неприбуткову господарську діяльність, спрямовану на виконання її цілей, визначених установчими документами. Здійснення благодійними організаціями діяльності у вигляді надання певних послуг (виконання робіт), що підлягають обов'язковому ліцензуванню, допускається після такого

ліцензування в установленому законом порядку.

Таким чином, для надання благодійником (благодійною організацією) послуги (виконання робіт) необхідно мати обов'язково сертифікат або ліцензію. На підставі акту наданих послуг (виконаних робіт) благодійна організація складає довідку про надходження в натуральній формі. Якщо це послуга, скажімо, із поточного ремонту, послуги з оцінки майна чи благодійник оплатив курси підвищення кваліфікації, то така особа повинна мати ліцензію на зайняття відповідного виду господарської діяльності, яка дає право такій особі надавати певного роду послуги чи виконувати роботи в інтересах та на користь благодійної організації чи благоотримувача, зокрема [7].

Ще одним прикладом надання благодійної допомоги у вигляді послуг є благодійна установа «Шпиталь ім. Митрополита А. Шептицького» (м. Львів). Дана благодійна установа надає благодійні послуги лікувально-профілактичного спрямування. Відповідно фахівці, які надають дані послуги повинні відповідно до ч.3 ст.9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [8] мати ліцензію на право зайняття медичною практикою.

Висновки. Отже, на нашу думку, засоби механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності – це сукупність взаємопов'язаних регуляторів (способів та прийомів), за допомогою яких публічна адміністрація впливає на суспільні відносини, що виникають у сфері благодійної діяльності з метою додержання законності, забезпечення розвитку благодійності та доступності отримання благодійної допомоги, реалізації прав та обов'язків суб'єктів благодійної діяльності.

Ознаками засобів механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності є: 1) це складна багатоступенева система регуляторів, тобто способів та прийомів впливу; 2) вони є нормативно визначені та процесуально регламентовані; 3) застосовуються системою публічних органів управління (державні органи та органи місцевого самоврядування) та їх посадовими особами в межах компетенції, визначеної нормативно-правовими актами; 4) метою їх застосування та використання є: по-перше, забезпечення розвитку благодійності та доступності отримання благодійної допомоги; по-друге, реалізація прав та обов'язків суб'єктів благодійної діяльності; по-третє, здійснення контрольної функції щодо реалізації благодійними організаціями та благодійниками благодійної діяльності.

Література:

1. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
2. Українська радянська енциклопедія : в 12 т. / голов. ред. М. П. Бажан. – К. : Укр. сов. енцикл., 1981. – Т. 6. – 1981. – 552 с.
3. Энциклопедический юридический словарь / под ред. О. Г. Румянцева, В. Н. Додонова. – М. : ИНФРА, 1997. – 384 с.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 31-32. – Ст. 263.
5. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пастух Ігор Дмитрович. – К. : НАВСУ, 2004. – 181 с.
6. Господарський кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

7. О. Г. Аверіна Ліцензія та сертифікація в сфері благодійної діяльності / О. Г. Аверіна // Все про бухгалтерський облік. – 2011. № 118. – С. 8-13.
8. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Офіційний вісник України. – 2000. № 27. – Ст. 1109.

Марченко О. В. Понятие и виды средств механизма административно-правового регулирования благотворительной деятельности

Аннотация. В данной научной статье автором предложена авторская дефиниция понятия «средства механизма административно-правового регулирования благотворительной деятельности» и выделены признаки, которые в полной мере раскрывают средства механизма административно-правового регулирования.

Ключевые слова: благотворитель, благотворительная деятельность, благотворительность, благотворительная организация.

Marchenko O. Concept and types of funds of mechanism of administrative and legal regulation of charitable activities

Summary. In this scientific article author author proposed definition of «means of administrative and legal mechanism regulating charities» and singled out features that fully reveal the mechanism of administrative remedies legal regulation.

Key words: philanthropist, philanthropy, charity, and charity.

Нестеренко А. С.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВИЗНАЧЕННЯ «ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ» ТА ЇЇ СТРУКТУРНИЙ СКЛАД

Анотація. У статті йдеться про фінансові відносини в суспільстві, які структуровані у фінансову систему країни, що представляє собою сукупність різних сфер і ланок фінансових відносин, в процесі яких утворюються і використовуються фонди грошових коштів.

Ключові слова: фінансова система, фінанси, система, публічні фінанси, інститути фінансової системи, елементи фінансової системи.

Вступ. Створення досконалої фінансової системи держави – одна з основних умов функціонування її економіки. Побудова раціональної та ефективної фінансової системи є досить складним завданням, реалізація якого потребує тривалого часу. Досвід показує, що становлення фінансових систем розвинених країн відбувалося протягом 50-100 років [1, с. 10], процеси їх удосконалення тривають і нині.

Поняття «фінансова система» саме по собі динамічне. Його зміст змінювався і уточнювався в зв'язку зі зміною суспільного ладу держави, а також відповідно до розвитку фінансової науки.

В даний час всі фінансові відносини в суспільстві структуровані у фінансову систему, яка являє собою «сукупність різних сфер і ланок фінансових відносин, в процесі яких утворюються і використовуються фонди грошових коштів» [2, с. 77].

Саме структура сучасної фінансової системи країни є основою для структурування системи українського фінансового права, а також системи фінансового законодавства. У зв'язку з цим питання про диференціацію сфер і ланок фінансової системи має важливе значення як у теоретичному, так і в нормотворчому та правозастосовному аспектах.

Мета статті. Необхідність застосування державою різних економічних важелів при управлінні суспільством зумовила потребу у вивченні і активному обговоренні у фінансово-економічній і правовій літературі змісту таких економічних категорій, як фінанси і фінансова система.

Трансформація фінансової системи України шляхом поглиблення ринкових основ функціонування економіки вимагає дослідження суті та структури фінансової системи нашої держави.

Аналіз досліджень та публікацій. Теорії фінансів і проблемам окремих складових фінансової системи приділялося і приділяється багато уваги з боку зарубіжних та вітчизняних вчених: О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, В. М. Опарін, В. С. Загорський, Є. Д. Соколова, Н. І. Хімичева, А. Т. Ковальчук, С. Я. Боринець та ін. Разом із тим проблематика фінансової системи у вітчизняній економічній та правовій науках ще недостатньо досліджена.

Вклад основного матеріалу. Перш ніж почати розмову про фінансову систему та її структуру, необхідно

з'ясувати, що ми розуміємо під системою взагалі, і які саме складові цієї системи. Отже, спочатку необхідно визначити поняття «система», котре має якнайточніше відповідати сутності окресленої проблеми.

Філософи так визначають систему: це щось ціле, в рамках якого гармонійно і взаємопов'язано розташувалися частини цього цілого. Система може складатися мінімум з двох частин (елементів), це її межа. Система починається тоді, коли вона об'єднує частини (елементи), які при взаємодії утворюють певну цілісність, і в такій якості дають відповідний ефект [13, с. 14].

Початкове поняття «система» має безліч значень, відтінків. У словнику російської мови Ожегова під системою розуміється і «форма організації чого-небудь», і «сукупність організацій, однорідних за своїми завданнями, або установ, організаційно об'єднаних в одне ціле», і «форма суспільного устрою» і т.д.

Центральною концепцією теорії систем, системного аналізу, кібернетики, всієї системології є поняття складної системи, яке має бути чітко сформульоване й визначене. На сьогодні існує багато тлумачень поняття «система», найпоширеніші з яких наводяться, наприклад, у підручнику «Системологія на транспорті» [17]:

- цілісна безліч об'єктів, пов'язаних між собою взаємними відносинами;
- порядок, згідно з яким розташовується група понять для утворення єдиного цілого;
- сукупність взаємозалежних, певним чином організованих і взаємодіючих елементів;
- організована безліч структурних елементів, що взаємопов'язані та виконують певні функції;
- комплекс вибірково залучених компонентів, у яких взаємодія і взаємини набувають характеру взаємоспрямування компонентів на одержання фіксованого корисного результату;
- сукупність взаємозалежних елементів, що відособлена від середовища та взаємодіє з ним як одне ціле.

Згідно з визначенням А. Шияна, системою називається сукупність деяких цілком конкретних одиниць – елементів, які перебувають у певних відношеннях і зв'язках між собою, завдяки чому вони становлять певну неподільність, унітарність, цілісність. Елементи системи об'єднані спільним функціонуванням, середовищем, у рамках якого вони під дією системних взаємозв'язків частково втрачають свої індивідуальні властивості та здобувають спеціалізацію [17].

Узагальнюючи думки таких авторів, як М.М. Зацеркляний, О.Ф. Мельников, О.Д. Шарапов, Л.Л. Терехов, С.П.Сіднев [4], котрі дають найповніші переліки властивостей складних систем, ми вважаємо, що кожній з них притаманні такі властивості:

– емерджентність (цілісність) – наявність у системи таких властивостей, які не притаманні жодному зі складових елементів, взятому окремо поза системою;

– інтегративність – існування в межах системи системоутворюючих і системозберігаючих факторів, для яких важливі об'єднання та зв'язаність елементів, що посилює їх цілісність;

– комунікативність – наявність у системи великої кількості комунікацій із зовнішнім середовищем, що є складним утворенням (надсистемою), яке задає системі вимоги й обмеження;

– ієрархічність – прояв закономірності на кожному рівні ієрархії, тобто підпорядковане розташування елементів від вищого до нижчого.

Основні складові системи, на думку В.О. Макаренко, І.О. Прищепчука, слід розташувати за ієрархією: система – підсистема – копонент – елемент, та визначити таким чином: складна система – це певна кількість підсистем із характеристичними властивостями, що взаємопов'язані і взаємодіють, утворюють цілісність та виконують певні функції з реалізації мети.

Підсистема – цілісне утворення у складі певної системи, або система в системі вищого порядку (надсистемі).

Компонент – це частина підсистеми, що виділяється за певними ознаками (спільністю властивостей елементів або їх формою), це взаємодіючі структури, які підпорядковуються тим самим законам, що й уся система.

Елемент – першооснова, неподільна в умовах даної системи, з якої складаються інші її частини. Тобто елемент (елементарний) означає кінцевий, неподільний, останній.

Будь-яка система є складовою іншої системи й одночасно складається з певної кількості підсистем, що також можуть мати складну структуру. Наприклад, рівень світового господарства – міжнародні фінанси, рівень макроекономіки – державні фінанси, рівень мікроекономіки – фінанси суб'єктів господарювання, разом із тим воно функціонує в більшій системі – економічному, соціально-політичному й технічному середовищах [6, с. 35].

Фінансова система, як і будь-яка інша система, є не простим набором окремих елементів, а сукупністю взаємозв'язаних елементів, що мають однорідні ознаки.

Стосовно фінансової системи слід зауважити, що більшість українських науковців визначають її за внутрішньою будовою та за організаційною структурою. За першою ознакою це сукупність відносно відокремлених взаємопов'язаних фінансових відносин, які відображають специфічні форми та методи розподілу й перерозподілу фінансових ресурсів; за другою – сукупність фінансових органів та інститутів, які управляють грошовими потоками [7, с. 44].

Внутрішня структура фінансової системи відображає об'єктивну сукупність фінансових відносин і є загальною для всіх країн. Вона складається зі сфер і ланок. Сфера характеризує узагальнену за певною ознакою сукупність фінансових відносин, а ланка – їх відособлену частину.

Багатоланковість фінансової системи сприяє більшій її гнучкості та ефективності.

Поряд з розглядом фінансової системи як різних сфер фінансових відносин її можна представити в інституційній формі – як інфраструктуру різних фінансових інститутів, що здійснюють фінансові операції і одночасно є суб'єктами та об'єктами управління фінансами.

В науці фінансового права під елементом (частиною) фінансової системи розуміють фінансово-правовий інститут, що має матеріальний (предметний) зміст, взаємопов'язаний із внутрішньою та зовнішньою його формами. Як будь-який інститут права, фінансово-правовий інститут становить систему взаємопов'язаних норм, що регулюють відносно самостійну сукупність суспільних відносин у сфері фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Кожен такий інститут характеризується правовими, економічними властивостями, а деякі з них (наприклад, бюджетна система) – і політичними якостями. Будь-який інститут фінансової системи виконує певну функцію: або фонду грошових коштів (такими є бюджети всіх рівнів, фінанси підприємств), або методу, що сприяє нормальній роботі фінансової системи держави (такою є грошова система), або мобілізації грошових коштів до відповідних фондів держави (такою є податкова система) [13, с. 35-37].

Інститути фінансової системи володіють загальними властивостями фінансів як економічної категорії, але в силу своїх особливостей по-різному впливають на соціально-економічні процеси, разом з тим взаємодіючи між собою.

Кожен з інститутів фінансової системи концентрує специфічні фінансові відносини, за допомогою яких утворюються і використовуються відповідні види грошових фондів (доходів) з метою задоволення різних за своїм змістом і масштабами суспільних потреб.

Кожен з інститутів фінансової системи держави є фінансово-правовим інститутом, функціонуючим на суворо правовій основі. Нормативні акти, що містять норми фінансового права і формують фінансову систему України, об'єднуються в самостійне, юридично своєрідний підрозділ національного права – фінансове право.

У будь-якій фінансовій системі держави входять до її складу інститути, які виконують не зовсім однакову роль з політичної та економічної точок зору. Є інститути базові, без яких фінансова система держави може різко сповільнити свій хід і навіть зовсім не працювати, що призведе до кризи держави. До таких інститутів відносяться грошова система, податкова система, бюджетна система, банківська система. У періоди суспільних смут, тобто тривалих структурних криз держави, зазначені інститути функціонують вкрай погано, в свою чергу дестабілізуючи обстановку в державі і штовхаючи його до падіння. Таким був період російської історії з лютого по жовтень 1917 при випадінні з фінансової системи держави інших елементів хід системи сповільнюється, проте держава може більш-менш успішно функціонувати. Наприклад, банківський кредит в СРСР мав нікчемне значення, але від цього страждає не стільки держава, скільки суспільство, громадяни, які не могли скористатися кредитом для вирішення своїх матеріальних проблем. У цілому всі інститути фінансової системи при їх правильному налаштуванні сприяють посиленню економічної потужності держави і економічному процвітанню суспільства [13, с. 34].

В даний час фінансова система Російської Федерації, відповідно до думки більшості вчених, включає в себе (з деякими варіаціями) наступні відносно самостійні сфери і ланки:

– Централізовані фінанси: бюджетні фонди; державні позабюджетні фонди; державний і муніципальний кредит [14, с. 30];

– Децентралізовані фінанси: фінанси підприємств і організацій; фінанси домашніх господарств [2, с. 77; 15, с. 29; 16, с. 105].

З точки зору фінансово-правового регулювання, фінансова система України – це, по-перше, сукупність фінансово-правових інститутів, кожен із яких сприяє утворенню публічних фондів коштів, перерозподілу та використанню їх ресурсів або безпосередньо виконанню функції фондів грошових коштів; по-друге, сукупність відносин, що супроводжують публічну фінансову діяльність [9, с. 29].

Фінансову систему України, на думку О.П. Орлюк, утворюють такі ланки:

1. Публічні державні та муніципальні фінанси. Включають централізовані та децентралізовані фонди: 1) Публічні централізовані фонди – Державний бюджет України та місцеві бюджети. 2) Публічні позабюджетні централізовані фонди – фонди соціального призначення (Пенсійний фонд України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання України, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального захисту інвалідів), фонд національної системи страхування вкладів (Фонд гарантування вкладів фізичних осіб). 3) Державний і муніципальний кредити. 4) Державне обов'язкове особисте і майнове страхування. 5) Фонди державних (муніципальних) фінансових установ, у тому числі банків. 6) Децентралізовані державні та муніципальні фонди (створюються державними та комунальними підприємствами, яким було передано державне та комунальне майно).

2. Фінанси суб'єктів господарювання: 1) Фонди підприємницьких товариств. 2) Фонди непідприємницьких товариств [3, с. 21-23].

Різні автори розглядали фінансову систему як «форму організації», як сукупність ряду установ та ринків, що надають свої послуги фірмам, громадянам, а також урядам, сукупність різних сфер фінансових відносин, в процесі яких утворюються і використовуються фонди грошових коштів, та інші недержавні пенсійні фонди, фінансово-промислові групи та ін.

Однак визначення фінансової системи як сукупності «сфер фінансових відносин», «установ та ринків» не цілком коректні, так як заявлені сукупності не відповідають обов'язковим вимогам, пред'явленим до системи, а саме – «однорідності за своїми завданнями і організаційно об'єднаних в одне ціле».

Чернецов С.А. вважає, що фінансова система як форма організації грошових відносин може бути підрозділена на три взаємопов'язані підсистеми, що забезпечують формування і використання фінансових ресурсів, відповідно: а) у господарюючих суб'єктів; б) у населення, в) у держави і органів місцевого самоврядування [18, с. 122-123].

У кожній з виділених підсистем використовуються специфічні форми і методи утворення і використання фінансових ресурсів; кожна з них має власне функціональне призначення і відповідний фінансовий механізм, орієнтований на досягнення власних цілей кожного з суб'єктів економічних відносин.

Існуючі відмінності, як у функціональному призначенні зазначених підсистем, так і в методах, способах фор-

мування та використання фінансових ресурсів, роблять доцільним виділення відокремлених систем фінансових відносин: 1) фінанси організацій (господарюючих суб'єктів); 2) публічні фінанси (державні і муніципальні фінанси); 3) фінанси домашніх господарств (домогосподарств)¹.

В цілому державні та муніципальні фінанси є важливою сферою фінансової системи країни, покликаної забезпечувати державу і органи місцевого самоврядування грошовими коштами, необхідними їм для виконання економічних, соціальних і політичних функцій.

У фінансовій системі країни централізовані фінанси представлені бюджетною системою, а також державними і муніципальним кредитом [18, с. 126].

Понад двадцять років тому професор С.Д. Ципкин, розглядаючи структуру фінансової системи СРСР, зробив спробу розробити своєрідну ієрархію ланок (інститутів) фінансової системи, вказавши найбільш значущі, і розставив фінансово-правові інститути в певному порядку (відповідно до їх значимості). Автором була запропонована наступна ієрархічна структура інститутів фінансової системи СРСР: 1) державний бюджет (бюджетне право); 2) фінанси соціалістичних підприємств, організацій галузей народного господарства; 3) державне майнове і особисте страхування; 4) державне соціальне страхування; 5) кредит (банківський і державний) [19, с. 36].

Дотримуючись традиційного для фінансового права розуміння фінансової системи, погодимося з необхідністю формування її ланок за принципом, змішуючи у собі: по-перше, участь держави або уповноваженого ним суб'єкта, або, по-друге, публічний характер відносин з формування, розподілу та використання відповідних фондів (як централізованих, так і децентралізованих) [5, с. 10].

За останні десятиліття відбулися істотні зміни, які торкнулися як складу фінансової системи (з'явилися нові інститути), так і змісту ланок, що увійшли до неї, їх внутрішньої побудови, взаємодії між собою. Так само не можна не брати до уваги вплив зарубіжної практики по створенню фондів грошових коштів, зокрема створення різних позабюджетних фондів. Скасована державна монополія на майнове і особисте страхування, на банківський кредит. Фінансова система придбала риси, властиві ринковим відносинам в економіці, сформовані фінансові інститути на рівні місцевого самоврядування. Разом з тим фінансовій системі України властиві риси, які відображають економічні і політичні умови, традиції і пріоритети, що склалися в країні.

Висновки. На наш погляд, сучасна фінансова система – єдина, характеризується цілісністю складових її сфер і ланок, їх взаємозалежністю і взаємообумовленістю комплексу фінансових інститутів і відповідних їм правовідносин, уповноваженого суб'єкта, процедур здійснення фінансової діяльності, функціонування якого регулюється нормами права, що встановлюють юридичні засоби формування, розподілу та організації використання публічних грошових фондів.

Таким чином, до складу фінансової системи входять самостійні сфери:

– *публічні фінанси* (публічні фінанси є досить складною соціально-економічною структурою, покликаною обслуговувати інтереси держави і всього суспільства);

¹Поняття «домогосподарство» подразумеває совместно проживающих людей, ведущих общее хозяйство.

– *фінанси суб'єктів господарювання* (відображає рух грошових потоків підприємств);
 – *міжнародні фінанси* (відображає перерозподільчі відносини та централізацію ресурсів на світовому рівні);
 – *фінансовий ринок* (ця сфера охоплює кругообірот фінансових ресурсів як специфічного товару).

Які, в свою чергу, містять наступні ланки:

– *публічні фінанси: державні та місцеві фінанси;*
 – *фінанси суб'єктів господарювання залежно від форми організації фінансової діяльності можна виділити фінанси підприємств та фінанси домогосподарств;*
 – *міжнародні фінанси: фінанси міжнародних організацій, та міжнародні фінансові інститути;*
 – *фінансовий ринок: фондовий ринок та грошовий ринок.*

А саме ланки фінансової системи містять елементи – інститути. А саме:

державні фінанси: державний бюджет, державні позабюджетні фонди, державний кредит, державне страхування.

Місцеві фінанси: місцевий бюджет, муніципальний кредит.

Фінанси підприємств (фінанси комерційних підприємств, фінанси некомерційних підприємств, фінанси фінансових посередників).

Фінанси домогосподарств (являють собою сукупність економічних відносин, що складаються з приводу формування та використання сімейних бюджетів(населення)).

Фінанси міжнародних організацій (під міжнародною фінансовою організацією розуміється така організація, яка наділена її учасниками компетенцією здійснювати діяльність у валютно-фінансовій сфері, в тій або іншій мірі задіяна у функціонуванні міжнародної фінансової системи).

Міжнародні фінансові інститути (є своєрідною надбудовою над сукупністю національних фінансових систем. Вони характеризують зародження єдиної фінансової системи світового співтовариства. Нині ці інституції виконують здебільшого функції надання фінансової допомоги у формі кредитів тим країнам, що її потребують).

Фондовий ринок (в основі якого лежить ринок цінних паперів).

Грошовий ринок (ринок банківських позик, або ринок позикових капіталів).

Але кожен рівень фінансової системи має певну самостійність, приймає і здійснює свої рішення. Разом з тим важливо, щоб ці рішення були певною мірою впорядковані, узгоджені один з одним, переслідували б якусь загальну для всієї країни ціль. Це досягається проведенням певної фінансової політики.

Література:

1. Александрова М.М., Маслова С.О. Гроші. Фінанси. Кредит: Навчально-методичний посібник. – 2-е вид., перераб. І доп. – К.:ЦУЛ, 2002. – С. 10.
2. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Фінанси. Денежное обращение. Кредит.М., 2000. С. 77.
3. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник /Л.К.Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2007. – С. 21-23.

4. Зацеркляний М.М., Мельников О.Ф. Основи економічної кібернетики: Навч. Посіб. – Чернівці: ТОВ «Вид-во «Наша книга», 2008. – 392 с.
5. Кошель Д.Е. Финансовый рынок и новый взгляд на базисные финансово-правовые категории // Финансовое право № 6, 2010. С. 7-13.
6. Макаренко В.О., Прищепчук І.О. Побудова моделі фінансової системи України на основі системного підходу // Фінанси України, 2010 – № 5. – С. 31-38.
7. Науменкова С.В., Міщенко С.В. Сучасна модель фінансової системи: порівняльний аналіз основних підходів // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 44-56.
8. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Моногр. – 2-ге вид., К.: КНЕУ, 2006. – 240 с.
9. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник / О.П.Орлюк. – К.: Юрінком. Інтер. 2010. – 808 с.
10. Системний аналіз: Навч. Посіб. / О.Д. Шарапов, Л.Л. Терехов, С.П. Сіднев. – К.: Вища шк., 1993. – 303 с.
11. Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / Э.Д.Соколова; отв. Ред. Е.Ю.Грачева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – 112 с.
12. Финансовое право: учебник / отв. Ред. Н.И.Химичева.– 5-е изд., перераб. И доп. – М.:Норма: ИНФРА-М, 2013. – 752 с.
13. Финансовое право: учебник / отв. Ред. С.В.Запольский. – М.: Юридическая фирма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. – С. 14. 792 с.
14. Финансы / под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2003. С.30.
15. Финансы: учебник / под ред. Л.А. Дробозиной, Г.Б. Поляка. М., 2003. С.29.
16. Финансы: учебник / под ред. С.И.Лушина, В.А. Слепова. М., 2003. С. 105.
17. Шиян А.А. Економічна кібернетика: вступ до моделювання соціальних і економічних систем: Навч.посіб. – Л.: Магнолія, 2006, 2007. – 228 с.
18. Чернецов С.А. Финансы, денежное обращение и кредит: учеб. Пособие. – М.: Магистр, 2011. – 528 с.
19. Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 36

Нестеренко А. С. Определение «финансовой системы» и ее структурный состав

Аннотация. В статье речь идет о финансовых отношениях в обществе, которые структурированы в финансовую систему страны, представляющую собой совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств.

Ключевые слова: финансовая система, финансы, система, публичные финансы, институты финансовой системы, элементы финансовой системы.

Nesterenko A. The definition of “financial system” and its structural composition

Summary. In the article the question is about financial relations in society, that is structured in the financial system of country, being totality of different spheres and links of financial relations in the process of that the funds of monetary resources appear and used.

Key words: financial system, finances, system, public finances, institutes of the financial system, elements of the financial system.

*Новак О. Д.,
аспірант кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРО УЧАСНИКІВ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню нормативно-правового матеріалу та теоретичних розробок у питанні про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців, визначено їх систему та повноваження.

Ключові слова: державні службовці, дисциплінарне провадження, учасники.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою адміністративно-правової реформи є вдосконалення законодавства у сфері державної служби. Завдання пошуку і запровадження дієвого й ефективного механізму дисциплінарної відповідальності державного службовця залишається одним із першочергових на шляху становлення принципово нового інституту державної служби в Україні. У цьому аспекті важливе місце посідає питання про учасників, які здійснюють дисциплінарне провадження щодо державних службовців. Метою статті є дослідження цього виду адміністративно-юрисдикційного провадження на основі аналізу позицій учених і змісту нормативно-правового матеріалу, та формування власної позиції стосовно системи та повноважень його учасників. Актуальність обумовлена тим, що на сьогодні питання щодо учасників дисциплінарного провадження стосовно держслужбовців чітко не визначено законодавцем, що нерідко призводить до порушення процедури притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності. Детальна класифікація учасників зазначеного провадження надасть можливість з'ясувати сутність їх процесуальних прав та обов'язків, а це, в свою чергу, сприятиме справедливості й законності при здійсненні дисциплінарного провадження щодо державних службовців.

Вклад основного матеріалу. У науковій юридичній літературі використовуються різні конструкції для позначення суб'єктів, які беруть участь у дисциплінарному провадженні – «суб'єкти дисциплінарного провадження», «учасники провадження», «особи, які беруть участь у провадженні» та ін. Так, О. П. Альохін, А. О. Кармолицький та Ю. М. Козлов, характеризуючи всіх, кого задіяно в дисциплінарному провадженні, називають «особи, які беруть участь у провадженні» [1, с. 320]. Ю. С. Адушкін, класифікуючи суб'єктів дисциплінарного провадження, ототожнює їх з учасниками такого провадження [2, с. 66-67]. Досліджуючи вказаний дисциплінарний процес в органах внутрішніх справ Д. П. Полівчук осіб, які беруть участь у дисциплінарному провадженні, називає «суб'єкти дисциплінарного провадження» [3]. Однак, на наше переконання, найбільш вдалим для характеристики осіб, які беруть участь у дисциплінарному провадженні щодо державних службовців, є поняття «учасники дисциплінарного провадження».

У юридичній науковій літературі бракує визначення поняття «учасники дисциплінарного провадження»; існує тільки твердження, що ними є державні службовці. Під «учасниками дисциплінарного провадження щодо державних службовців» треба розуміти осіб, які відповідно до законодавства реалізують права або виконують обов'язки у процесі здійснення цього провадження. На нашу думку, правильне тлумачення назви таких учасників, позбавить непорозумінь і накладок, пов'язаних з оперуванням термінами «суб'єкти дисциплінарної відповідальності» та «суб'єкти дисциплінарного провадження». Адже суб'єктом дисциплінарної відповідальності виступає державний службовець, що допустив дисциплінарний проступок, а учасниками дисциплінарного провадження – особи, що згідно із законодавством здійснюють або залучаються до реалізації дисциплінарного провадження.

Варто констатувати: ні Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. [4], ані новий Закон України «Про державну службу» 17.11.2011 р. [5] не містять категорії «учасники дисциплінарного провадження», відсутній також і перелік цих осіб. Слід наголосити, що брак нормативного врегулювання поняття, класифікації та повноважень учасників дисциплінарного провадження є відчутною прогалиною чинного законодавства України про державну службу, що призводить до розширення їх повноважень, а інколи й до неправомірного їх використання. Коло учасників досліджуваного провадження щодо спеціалізованих видів державної служби (в органах внутрішніх справ, у Збройних силах України, службі цивільного захисту та ін.) у загальних рисах окреслено у відповідних Дисциплінарних статутах. Водночас у новому Законі України «Про державну службу» міститься вказівка тільки на одного учасника дисциплінарного провадження – суб'єкта призначення, який має право накладати дисциплінарні стягнення на держслужбовця [5, ст. 54].

Загалом же в дисциплінарному провадженні існують такі ж функції, як і в будь-якому іншому юрисдикційному процесі, що є обов'язковими для кожного випадку його здійснення – обвинувачення, захист і вирішення справи [2, с. 66], однак має свою специфіку. Зазначимо, що у досліджуваному провадженні категорія процесуальних функцій його учасників, не отримала такого яскравого вираження, як, наприклад, у кримінальному, де функції обвинувачення, захисту й вирішення справи (правосуддя) розмежовані в законодавстві досить чітко. Констатуємо, що вказана ситуація призводить, на жаль, до виникнення порушень під час здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців.

Із точки зору В. К. Колпакова й О. В. Кузьменко, за характером процесуального статусу всіх суб'єктів провадження можна розділити на 3 групи: (а) суб'єкти, що вирі-

шують справу; (б) суб'єкти, щодо яких вирішується справа; (в) допоміжні учасники процесу [6, с. 437-439]. Варто погодитися із запропонованою думкою цих вчених, однак, як вбачається, вона потребує конкретизації для кожної групи суб'єктів дисциплінарного провадження стосовно держслужбовців як одного з видів адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Аналіз системи учасників досліджуваного провадження дозволяє визначити, що останні, керуючись принципом законності, вступають у службово-деліктні правовідносини з приводу здійснення процедури притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, дотримуючись принципу презумпції невинуватості, який вказує на неможливість накладати стягнення на держслужбовців, які не вчинили дисциплінарних проступків.

Розглядаючи повноваження учасників дисциплінарного провадження, вчені-адміністративісти поділяють їх на декілька груп: це суб'єкти: (а) дисциплінарного обвинувачення, функція яких полягає у виявленні і розслідуванні дисциплінарних проступків та обґрунтуванні перед суб'єктом дисциплінарної влади питання про дисциплінарну відповідальність осіб, що їх вчинили; (б) дисциплінарного захисту, процесуальна діяльність яких полягає в повному або частковому оспорюванні обвинувачення й у діях, спрямованих на пом'якшення дисциплінарного стягнення; (в) вирішення дисциплінарних справ (суб'єкти дисциплінарної влади), які безпосередньо наділені правом вирішувати справу та накладати дисциплінарні стягнення; (г) які санкціонують накладення стягнень, функція яких полягає в наданні санкцій на застосування певних видів дисциплінарних стягнень (зокрема такого з них як звільнення); (д) які забезпечують виконання дисциплінарних стягнень. Окремо виділяють також осіб, які сприяють веденню дисциплінарної процедури, із вказівкою, що такі функції можуть впливати безпосередньо зі службових чи інших обов'язків, спрямованих на зміцнення дисципліни в державному органі, або ж здійснюються добровільно [2, с. 76]. Вищенадана характеристика учасників дисциплінарного провадження, дає змогу розуміти їх права і обов'язки, і з урахуванням цього виокремити безпосередні повноваження учасників, що, беззаперечно, сприяє забезпеченню законності проведення дисциплінарного провадження. Проте вбачається зайвим виділення в окрему групу суб'єктів дисциплінарного обвинувачення, з урахуванням положення про те, що термін «обвинувачення» характерний для кримінального права. Також про недоцільність виділення такого учасника, свідчить те, що ним де-факто є суб'єкт, наділений правом накладати відповідне стягнення.

Продовжуючи дослідження правової літератури, що стосується участі осіб у дисциплінарному провадженні щодо держслужбовців, зазначимо, що всі учасники такого провадження, є носіями певних прав і обов'язків. Ураховуючи відмінності між ними, І. О. Картузова, поділяє таких учасників на декілька груп. Перша – це так звані «лідуючі суб'єкти» [7], тобто уповноважені органи чи посадові особи, наділені правом порушувати дисциплінарну справу, проводити службове розслідування, розглядати і вирішувати справу, переглядати її за скаргою. Другу групу складають учасники, які особисто заінтересовані в результатах справи; це особа, яку притягують до відповід-

альності, потерпілий, їх законні представники й захисники. Третю – становлять особи, які сприяють проведенню дисциплінарного провадження [8, с. 122]. Варто відмітити, що наявність потерпілого у цій процедурі – не досить часте явище. Думаємо, що його існування більш властиве для справ про порушення правил професійної етики, аморальних проступків державних службовців і т. п.

Доволі цікавою видається класифікація учасників дисциплінарного провадження, наведена Д. П. Полівчуком, яких науковець поділяє на обов'язкових та факультативних. До обов'язкових він відносить суб'єкта дисциплінарної влади; суб'єктів дисциплінарного обвинувачення; суб'єкта стосовно яких здійснюється провадження. До факультативних – суб'єктів дисциплінарного захисту (захисника, представника) й суб'єктів, що сприяють проведенню дисциплінарної процедури щодо держслужбовців [3, с. 54]. Як бачимо, дослідник стоїть на позиціях класифікації учасників провадження за критерієм їх процесуальних функцій у дисциплінарному провадженні стосовно державних службовців. Дещо суперечливою вбачаємо назву «суб'єкти дисциплінарної влади», адже вона суперечить положенням Конституції, згідно якої в Україні існує тільки три гілки влади: законодавча, виконавча та судова.

Специфіка службово-деліктних правовідносин між державним службовцем, який вчинив службовий делікт (дисциплінарний проступок) та суб'єктом призначення полягають в тому, що перший зобов'язаний нести відповідальність за вчинене діяння, а другий вправі накладати на нього дисциплінарне стягнення. Відповідно до цієї наукової позиції названих вище суб'єктів відносять до обов'язкових учасників дисциплінарного провадження. Додатковими вважаються суб'єкти, які сприяють проведенню службового розслідування; а також ті, які забезпечують законність та обґрунтованість дисциплінарних санкцій (суд) та ін. [9, с. 95]. Солідарною з вищенаведеною є позиція Вапнярчук Н. М. стосовно системи учасників провадження, яка зазначає, що за характером процесуального статусу суб'єктів дисциплінарно-процесуальних відносин можна поділити на три 3 групи: (1) начальники, наділені владними повноваженнями; (2) працівники, щодо яких вирішується питання про застосування до них дисциплінарних стягнень; (3) допоміжні учасники провадження [10, с. 117].

Отже, з нашого погляду, необхідно закріпити в Законі України «Про державну службу» поняття «**учасники дисциплінарного провадження щодо державних службовців**» та віднести до них осіб, які відповідно до законодавства реалізують права або виконують обов'язки у процесі здійснення такого провадження. Систему вказаних учасників, на наш погляд, варто визначити наступним чином: (1) суб'єкт, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження; (2) суб'єкти дисциплінарного захисту; (3) суб'єкти службового розслідування; (4) суб'єкт дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи, санкціонування накладення деяких стягнень на держслужбовців). До окремої категорії варто віднести осіб, зі службового становища яких впливає обов'язок сприяти здійсненню дисциплінарного провадження (додаткові суб'єкти). За ознаки класифікації взято встановлену законом процедуру притягнення особи до дисциплінарної відповідальності та заінтересованість учасників у результатах справи.

Суб'єкт, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, – це державний службовець, тобто особа, яка займає посаду в державному органі або його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів. Новий Закон України «Про державну службу» вперше наводить легальне визначення категорії «державний службовець» як громадянина України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або в їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим [5, ст. 1]. На нашу думку, наведена дефініція поняття державного службовця є надзвичайно важливою для розуміння цієї особи як суб'єкта державно-службових відносин, а також суб'єкта, щодо якого можливе здійснення дисциплінарного провадження.

Зауважимо, що у Законі України «Про державну службу» 1993 р. процесуальні права й обов'язки особи, відносно якої провадиться дисциплінарне провадження, на жаль, не визначено. Законодавство, що регулює питання застосування дисциплінарної відповідальності до держслужбовців, закріплює права цієї групи осіб лише фрагментарно, без певної систематизованості. Права особи, щодо якої має місце службове розслідування, встановлено Порядком проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування затвердженим Постановою Кабміну України № 950 від 13.06.2000 р. (далі – Порядок). Окрім визначених вище прав під час проведення дисциплінарного провадження, держслужбовець також вправі надавати докази по суті обставин справи, подавати клопотання і скарги. Що стосується клопотань, то згідно з чинним Законом України «Про звернення громадян» під ними слід розуміти письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо [12]. Якщо вести мову про зміст клопотань у дисциплінарному провадженні, слід зазначити, що в ньому можуть міститися прохання про необхідність проведення додаткових заходів у межах дисциплінарного провадження, про їх зміст та обсяг; про залучення до справи додаткових доказів, що підтверджують невинуватість держслужбовця тощо.

Суб'єкти дисциплінарного захисту – особи або органи, покликані надавати юридичний захист і правову допомогу при здійсненні дисциплінарного провадження. Варто погодитися із твердженням про те, що цим суб'єктом у вказаному провадженні найчастіше виступає державний службовець, який захищає свої права самостійно. З цього приводу ще Ю. С. Адушкін підкреслював, що функції захисту здійснюються особою, яка притягається до дисциплінарної відповідальності (надання нею пояснень, оскарження дій суб'єктів дисциплінарного обвинувачення, висновку службового розслідування, заявлення скарг, клопотання про дострокове зняття стягнення, оскарження його в суд) [2, с. 69]. У зв'язку з цим науковець не виділяє держслужбовця, який вчинив дисциплінарний проступок в окрему групу, а відносить цього учасника саме до

суб'єктів дисциплінарного захисту [2, с. 68]. Однак указане видається спірним, оскільки при віднесенні такого держслужбовця до суб'єктів дисциплінарного захисту, провадження буде позбавлене одного з основних учасників – суб'єкта дисциплінарної відповідальності.

Про здійснення функцій захисту особисто держслужбовцем, який вчинив дисциплінарний проступок, свідчать і положення п. 7 чинного Порядку, де зазначено, що особа, стосовно якої провадиться розслідування, має право: отримувати інформацію про підстави проведення такого розслідування; надавати письмові та усні пояснення, робити заяви, подавати документи, що мають значення для справи; звертатися з клопотанням про опитування інших осіб, яким відомі досліджувані обставини; подавати у письмовій формі зауваження щодо проведення службового розслідування; звертатися з обґрунтованим клопотанням у письмовій формі до керівника органу державної влади про виведення з її складу осіб, які особисто заінтересовані в результатах такого розслідування та ін. [11].

У руслі розгляду цього питання, слід звернути увагу на те, що недоліком обох названих вище Законів («Про державну службу») є відсутність у них вказівки на право державного службовця мати адвоката або представника на всіх стадіях дисциплінарного провадження, що, на нашу думку, суперечить ст. 59 Конституції України, згідно з якою кожен має право на правову допомогу. Виходячи із наведених міркувань, вважаємо, що на всіх стадіях дисциплінарного провадження державний службовець може скористатися послугами представника. На стадії оскарження наказу про накладення дисциплінарного стягнення, відповідно до ст. 16 КАС України для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах діє адвокатура. У випадках, встановлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права [13].

З цього приводу варто погодитися із думкою Д. П. Полівчука, що закріплення на законодавчому рівні прав захисника у дисциплінарному провадженні може бути покладено в основу розробки заходів з удосконалення чинного законодавства, норми якого впорядковують правовідносини у сфері здійснення дисциплінарного провадження, створюючи підґрунтя для уникнення прогалин і колізій у законодавстві й ефективного забезпечення реалізації прав особи (держслужбовця), яка притягується до дисциплінарної відповідальності [3, с. 57].

Суб'єкти службового розслідування – особи (члени комісії), що за рішенням суб'єкта призначення досліджують обставини вчинення дисциплінарного проступку, у тому числі обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, а також причин та умов, що сприяли його вчиненню. За результатами службового розслідування члени комісії складають акт. У разі прийняття рішення щодо притягнення державного службовця до відповідальності, комісія пропонує вид дисциплінарного стягнення.

Суб'єкт дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи, накладення дисциплінарних стягнень). Під терміном «юрисдикція» слід розуміти компетентність відповідних органів, їх посадових осіб розглядати юридично значущі справи і приймати при їх розв'язанні юридично обов'язкові рішення. Інакше кажучи, суб'єктом дисциплінарної юрисдикції є орган або уповноважена особа, які згідно із законодавством зобов'язані прийняти рішення з

приводу наявності або відсутності в діянні держслужбовця складу дисциплінарного правопорушення й накласти на нього стягнення або звільнити від дисциплінарної відповідальності в разі невинуватості.

Розгляд питання про суб'єкта, що вирішує дисциплінарну справу, вимагає відзначити, що саме останній ініціює процес відкриття дисциплінарного провадження відповідно до наявних приводів і підстав; а також вирішує питання про накладення на держслужбовця дисциплінарного стягнення. Корисним в розрізі цього питання є досвід Німеччини, що орієнтує на чітке законодавче окреслення кола суб'єктів, які беруть участь у дисциплінарному провадженні щодо державних службовців. Законодавство цієї держави надає право чиновникові особисто порушити щодо себе дисциплінарне провадження. Метою такого заходу є створення додаткових гарантій для державного службовця від необґрунтованих дій відносно нього з боку керівників усіх рівнів [14, с. 146]. Тож вважаємо такий зарубіжний досвід прийнятним для впровадження у вітчизняне нормативне регулювання інституту дисциплінарної відповідальності держслужбовців.

Відповідно до чинного законодавства суб'єктом вирішення справи є орган, якому надано право прийняття на роботу [15, ст. 147-1]. Досить слушним є те, що Закон України «Про державну службу» 2011 р. визначає суб'єктом призначення особу, яка вправі накладати дисциплінарні стягнення, що свідчить про звуження застосування норм трудового права в дисциплінарному процесі. Тобто, згідно з указаним Законом, нормами адміністративного права визначено суб'єкта призначення (ст. 54), який є суб'єктом дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи). Продовжуючи розгляд зазначеного питання, зауважимо, що правило, за яким право накладати дисциплінарні стягнення має лише суб'єкт призначення, в сучасних умовах розвитку державної служби видається недосконалим. За такого підходу не досягається необхідна оперативність при вирішенні справи. Адже фактично рішення про порушення дисциплінарного провадження найчастіше реально приймає не суб'єкт призначення, а безпосередній керівник відділу, управління, сектора. З урахуванням цього, в окремих випадках варто надати право накладати на держслужбовця деякі види стягнень (зауваження) окрім суб'єкта призначення, також безпосередньому керівнику відповідного структурного підрозділу державного органу, де працює держслужбовець.

Окремо слід виділити також суб'єктів, які санкціонують застосування деяких дисциплінарних стягнень до держслужбовців. Суть указаної функції полягає в діях компетентних суб'єктів, уповноважених в окремих випадках надавати дозвіл (згоду) особам, які вирішують справу, накладати дисциплінарні стягнення. До цієї категорії учасників дисциплінарного провадження найчастіше відносять вищестоящі органи, поруч з тими, які за загальним правилом вправі накладати такі стягнення. Наявність зазначених суб'єктів можемо прослідкувати, спираючись на положення деяких дисциплінарних статутів. Приміром, за Дисциплінарним статутом прокуратури, прокурори Кримської АР, областей, міста Києва та прирівняні до них, мають право застосовувати такі дисциплінарні стягнення: догану, пониження в посаді, звільнення, крім пониження на посаді і звільнення працівників, які призначаються Ге-

неральним прокурором України. При необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує повноваження зазначених прокурорів, вони вносять подання Генеральному прокурору України [16]. Суб'єктів, що санкціонують застосування певних видів дисциплінарних стягнень можна виокремити зі змісту Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, де у ст. 13 вказано, що правом накладання дисциплінарних стягнень користуються тільки прямі начальники. Водночас, начальник, який не наділений правом накладання дисциплінарних стягнень, має право порушити перед старшим прямим начальником клопотання про притягнення особи рядового або начальницького складу до дисциплінарної відповідальності (тобто отримати згоду). Міністри ж внутрішніх справ України належить право накладати будь-які дисциплінарні стягнення, передбачені Статутом, на всіх осіб рядового і начальницького складу [17].

Завершення дисциплінарного провадження вимагає реалізації прийнятого рішення по справі, тобто доведення до відома держслужбовця змісту наказу про накладення на нього дисциплінарного стягнення. За загальним правилом стягнення оголошується в наказі й повідомляється державному службовцю під розписку [23]. У новому Законі України «Про державну службу» це положення деталізовано, де у ч. 2 ст. 57 закріплено, що державний службовець має бути особисто ознайомлений під розписку з рішенням не пізніше наступного робочого дня після прийняття рішення [12]. Зазначене положення безумовно є позитивним напрацюванням для інституту дисциплінарної відповідальності держслужбовців. Однак Закон не містить вказівки на осіб, які вправі здійснювати таку процедуру та механізм ознайомлення з рішенням.

Серед учасників дисциплінарного провадження щодо держслужбовців також виокремлюють **додаткових учасників**, які сприяють проведенню дисциплінарного провадження. До їх числа можна віднести особу або орган, що своїми діями допомагають встановленню істини у процесі здійснення дисциплінарного провадження щодо держслужбовця. В наукових працях до таких відносять заявника, потерпілого, свідків, експерта, спеціаліста [2, 3]. Як додаткового суб'єкта дисциплінарного провадження називають також прокурора.

Висновки. Запропонована класифікація, як вбачається, найбільш вдало розкриває зміст поняття «учасники дисциплінарного провадження», допомагає чітко розмежувати їх процесуальний статус у дисциплінарному провадженні стосовно державних службовців. На наше переконання, закріплення на законодавчому рівні наведеної вище системи учасників дисциплінарного провадження сприятиме більш детальному законодавчому врегулюванню цього питання, усуненню прогалин і недоліків в означеній сфері і як наслідок – розширенню юридичних гарантій законності у процесі притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Література:

1. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. А. П. Алехина, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова. – М. : Зерцало, 1996. – 680 с.
2. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР : моногр. / Ю. С. Адушкин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 128 с.

3. Полівчук, Д. П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ [Текст] : автореф. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Д. П. Полівчук ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 19 с.
4. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р., № 3723-XII // – Відом. Верхов. Ради України. – 1993 р. – № 52. – Ст. 490.
5. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р., № 4050 – VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 4. – Ст. 115.
6. Колпаков В. К. Курс адміністративного права : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах – М. : Норма, 2002. – 640 с.
8. Каргузова И. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Каргузова Ирина Алексеевна ; Одес. гос. юрид. акад. – Одесса 1999. – 196 с.
9. Добробаба М. Б. Службно-деликтные правоотношения : моногр. / М. Б. Добробаба; под ред. Е. Б. Лупарева. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 296 с.
10. Вапнярчук, Н. М. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні [Текст] : автореф. ... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н. М. Вапнярчук. – М. : Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2010. – 18 с.
11. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова КМУ від від 13.06.2000 № 950 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 24. – Ст. 1004.
12. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р., № 2747- IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
14. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України : моногр. за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Кокус-Ю, 2007. – 735 с.
15. Кодекс законів про працю України : затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р., №322-УШ // Відом. Верхов. Ради України. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.
16. Дисциплінарний статут прокуратури України : затв. Постановою Верховної Ради від 06.11.1991 р. № 1796-XII // Відом. Верх. Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
17. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.

Новак О. Д. Участники дисциплинарного производства в отношении государственных служащих
Аннотация. Статья посвящена исследованию нормативно-правового материала и теоретических разработок в вопросе об участниках дисциплинарного производства в отношении государственных служащих, определены их система и полномочия.

Ключевые слова: государственные служащие, дисциплинарное производство, участники.

Novak O. Participants of the disciplinary proceedings against civil servants

Summary. The article investigates the normative and legal material and theoretical developments in the matter of disciplinary proceedings against participants of public servants, defines the system and their responsibilities.

Key words: civil servants, disciplinary proceedings, the participants.

Перов Д. О.,
здобувач Юридичного інституту
Національного авіаційного університету
Климентьев О. П.,
здобувач Юридичного інституту
Національного авіаційного університету

ЗМІСТ ТА СТРУКТУРА ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Анотація. У статті автором проводиться аналіз існуючих дефініцій поняття «інформаційних правовідносин», сформульовано власне визначення «інформаційних правовідносин», здійснено загальну характеристику змісту інформаційних правовідносин. Охарактеризовано структуру інформаційних правовідносин. Зроблено акцент на визначенні інформації як об'єкта інформаційних правовідносин. Наведено докази того, що перспективним дослідженням у цій сфері є вироблення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання інформаційних правовідносин.

Ключові слова: інформаційні правовідносини, суб'єкт інформаційних правовідносин, об'єкт інформаційних правовідносин, зміст правовідносин, структура правовідносин, юридичний факт.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку суспільства характеризується збільшенням ролі й значення інформації, та, відповідно, інформаційних відносин.

Незважаючи на певну кількість розвідок, присвячених інформаційному праву в цілому та інформаційним відносинам безпосередньо, найбільш дискусійними залишаються ті, що спрямовані на формування категорійно-понятійного апарату, що і визначає **актуальність** даної наукової статті.

Застосування нами історіографічного, логіко-семантичного, діахронного та синхронного, історичного методів дослідження уможливили дійти висновку, що в науковій літературі недостатньо опрацьовано питання інформаційних правовідносин, визначення їх структури та змісту, особливо дискусійним залишається питання щодо визначення інших, ніж інформація, об'єктів правовідносин, через що воно ще й досі не є концептуалізованим в рамках інформаційного права. Також слід відзначити, що відсутність уніфікованого визначення інформаційних правовідносин на національному та універсальному рівнях, а також необхідність формування консенсуального категорійно-понятійного апарату і обумовили мету даної статті.

Виходячи з розуміння загальної проблеми даної наукової роботи, автором поставлені такі **завдання**:

- дослідити існуючі дефініції «інформаційних правовідносин»,
- сформулювати власне визначення «інформаційних правовідносин»,
- проаналізувати зміст та структуру інформаційних правовідносин.

Наукова розробленість теми. Останнім часом питання інформаційних відносин стало доволі популярним

предметом розгляду науковців, але й донині воно не стало парадигмальним. У цьому ракурсі слід відмітити наукові праці В. Ліпкана [1], В. Цимбалюка [2], М. Швеця [3], В. Залізняка [4], М. Дімчогло [5], Л. Капінус [6], Д. Перова [7], О.О. Золотар [8], Ю.Є. Максименко [9], П.Є. Матвієнко [10] та інших.

Виклад основного матеріалу. Здебільшого в працях з проблематики інформаційного права подається підхід, за якого зазначається, що воно як окрема галузь права має своїм завданням регулювання особливої однорідної групи суспільних відносин, які називаються інформаційними правовідносинами. Прикладом законодавчого закріплення визначення *інформаційних відносин*, на нашу думку, є Закон «Про інформацію», в якому визначається, що він регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. З даного визначення можна дійти висновку, що ці відносини і будуть інформаційними, а також, оскільки вони підлягають регулюванню нормами права, зокрема інформаційного, то вони можуть бути ідентифіковані як правові.

Слід зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі не тільки не розроблено однозначного розуміння цього поняття, а й загалом, попри часте вживання цієї категорії авторами, наявна лише незначна кількість наукових розвідок, де надається його визначення [4, с. 115].

Здійснений нами формально-юридичний, логіко-семантичний, догматичний та герменевтичний аналізи визначень поняття «інформаційні правовідносини» в юридичній літературі надав можливість сформулювати наступні висновки щодо його трактування та інтерпретації:

- інформаційні правовідносини – суспільні відносини щодо інформації, які формуються і розвиваються під впливом здобутків науково-технічного прогресу в галузі інформаціології, правової інформатики, телематики, кібернетики, комп'ютерних наук, у різних видах діяльності людей [5, с. 3]. Автором звертається увага, що інформаційні правовідносини виникають не лише, хоча й переважно, в інформаційній сфері, це можна пояснити постійним збільшенням ваги інформації та такою її властивістю, як перспектива бути об'єктом різного роду угод. Наприклад, інформацію можна розглядати як об'єкт цивільно-правових договорів, якщо її визначати як річ. Також з даної дефініції зрозуміло, що відносини не є стабільними, а вплив на їх реформування здійснюють зовнішні фактори, які є різноманітними (починаючи від політичної ситуації в країні та закінчуючи міжнародними відносинами) та динамічними;

- інформаційні правовідносини – суспільні відносини, які регулюються нормами права і виникають, розвиваються та припиняють свою дію в інформаційному просторі між суб'єктами права, які наділені інформаційними правами та обов'язками [11, с. 158];

- правовідносини щодо створення, фіксації, поширення, пошуку, отримання (одержування), зберігання інформації у розумінні її ресурсом суспільної діяльності, що обробляється із застосуванням різних технологій (способів, засобів, методів) об'єктивізації [2, с. 6]. Правовідносини щодо інформації знаходять об'єктивізацію через засоби, способи, методи її створення, відтворення, обробки, поширення (передаванням, транспортування, доставку), пошук, одержання (доступу, отримання), перетворення (компіляції, реміксування), зберігання (архівування), документування, знищення (утилізація) у всіх сферах життєдіяльності людей, на певних носіях фіксації (паперових, електронних тощо), у конкретному вигляді (формі), застосуванні відповідних технологій комунікації (спілкування) [2, с. 14]. На нашу думку, до даного переліку слід також додати захист інформації;

- частина інформаційних відносин через їх суспільну значущість потребує врегулювання за допомогою загальнообов'язкових, формально визначених, гарантованих державою, правил поведінки. Такі відносини визначаємо як інформаційні правовідносини [6, с. 27].

Поряд з вищезазначеними дефініціями існують й інші, але спільним для всіх є те, що інформаційні правовідносини – суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з інформацією, яка і є їх об'єктом.

Слід акцентувати увагу на тому, що структурно будь-які суспільні правовідносини, інформаційні не є винятком, включають такі елементи: суб'єкт, об'єкт та зміст. В той же час інформаційні правовідносини мають свої структурні особливості.

Під *суб'єктом*, в загальному, розуміється носій суб'єктивних прав та обов'язків, а в сфері інформаційних правовідносин до них належать – фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень [12]. Недоречним, на нашу думку, було вилучення з даного переліку держави, оскільки держава приймає безпосередню участь у даному виді відносин, на неї покладено визначення та здійснення напрямів інформаційної політики, саме держава, в особі її уповноважених органів створює нормативні базиси для інформаційних відносин та ін. До юридичних осіб як об'єднання громадян, установчими документами яких визначено інформаційну діяльність як основну, відносяться інформаційні агентства, друковані засоби масової інформації, видавництва, теле-радіокомпанії, бібліотеки, архіви тощо, а також державні органи, для яких нормативно-правовими актами встановлено виконання управлінських, регулятивних чи інших функцій в інформаційній сфері. Характеризуючи суб'єктів інформаційних правовідносин, їх правосуб'єктність, крім основних елементів правоздатність, дієздатність та деліктоздатність необхідно доповнити таким елементом, як інформаційна деліктоздатність, оскільки сфера інформаційних відносин в нинішній час має досить значну кількість порушень (незаконне надання грифу таємності, порушення правил доступу до інформації з обмеженим доступом та ін.).

Наступним елементом виступає об'єкт, а саме те матеріальне благо, стосовно якого суб'єкти вступають в ті чи інші правовідносини. Відповідно до положень Закону України «Про інформацію» об'єктом інформаційних відносин є інформація. Об'єктом інформаційних відносин є документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах. Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, виконання завдань і функцій [13, с. 275].

Деякі дослідники вважають, що об'єктом правового регулювання є не сама інформація, а інформаційні ресурси, інформаційні системи, технології та засоби їх забезпечення. У той же час інші наголошують, що саме інформація є ключовою правовою категорією та основним об'єктом правовідносин в інформаційній сфері. На думку Л.П. Коваленко, і ми з цим погоджуємося, інформаційні ресурси, інформаційні системи, аудіовізуальні матеріали, рекламні продукти, тиражі періодичних видань, персональні дані відіграють роль об'єкта інформаційно-правових відносин, але вони є категоріями похідними від інформації і мають незаперечну інформаційну природу [14, с. 75], а також, як ми зауважимо, і є «носіями», «передавачами», «розповсюджувачами», «зберігачами» та ін. інформації.

Приймаючи до уваги різноманітність інформації (можна розділити за видами, галузями, джерелами і т. ін.) та відсутність вичерпної класифікації, слід зазначити про багатоманітність прояву інформаційних відносин (екологічна інформація, інформація про особу, правова та ін.).

Для отримання завершеного розуміння, здійснюючи аналіз інформації, як об'єкту інформаційних правовідносин, доцільно зупинитися на її характеристиках. До основних характеристик інформації відносять: цільове призначення, обсяг, цінність, повноту, надійність, вірогідність, надмірність, швидкість передавання та переробки інформації [15, с. 107].

Категорія інформації та пов'язані з нею відносини і процеси також виступають предметом інформаційної безпеки [16, с. 11].

І останнім структурним елементом інформаційних правовідносин є їх зміст. Зміст інформаційних правовідносин становить сукупність прав та обов'язків їх суб'єктів. Їх юридичний зміст закріплюється в нормах різних галузей як національного права України, так і міжнародного [11, с. 158].

Аналіз законодавства України в інформаційній сфері надав можливість резюмувати про відмінність в об'ємі прав та обов'язків суб'єктів інформаційних правовідносин в залежності від їх правового статусу. Наприклад, громадяни мають переважно права, а органи державної влади, відповідно, – кореспондуючі обов'язки.

Серед прав, які виникають при інформаційних правовідносинах, слід зазначити право на доступ до інформації, яке виступає гарантією реалізації багатьох інших прав та свобод людини і громадянина. На думку Ліпкана В.А., дане право має такі складові: збирання; зберігання;

використання та поширення інформації, що й становлять основу інформаційних правовідносин [9, с. 203].

Відокремленість та відмінність змісту інформаційно-правових відносин від майнових та інших цивільно-правових відносин базується, перш за все, на неможливості поширення нормативно-правових положень виключно цивільного права на такі окремі види інформаційної діяльності як поширення інформації, захист інформації, пошук інформації. Іншими словами, оскільки право на інформацію як юридична основа змісту інформаційних правовідносин не охоплюється лише правом власності на інформацію, то одного цивільно-правового впливу на означені правові відносини вже не вистачає [17, с. 67].

Інформаційні правовідносини виникають, змінюються та припиняються при наявності юридичного факту. Юридичним фактом є певна дія чи подія. Щодо інформаційних правовідносин, то вони виникають, змінюються і припиняються при обігу інформації в інформаційній сфері з урахуванням особливостей і властивостей інформації, що проявляються в системі права (як приклад, класифікація інформації за режимом доступу).

Проблематика систематизації інформаційного законодавства була й залишається актуальною через необхідність упорядкування значної кількості норм права, що регулюють суспільні відносини щодо інформації як суспільного ресурсу та вагомого чинника безпеки людини, суспільства і держави. Основне призначення норм права – регулювання не лише традиційних правових відносин, а й нових, зокрема інформаційних [5, с. 3].

Виходячи з викладеного, визначаємо *інформаційні правовідносини* як суспільні відносини, які виникають між фізичними особами, юридичними особами, об'єднаннями громадян та суб'єктами владних повноважень, стосовно вільного отримання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, а також врегульовані нормами інформаційного, адміністративного та інших галузей права.

Висновки. Таким чином, на підставі здійсненого аналізу інформаційних правовідносин, їх структури та змісту ми дійшли наступних висновків:

- інформаційні правовідносини визначаються авторами по-різному, але спільним є те, що вони виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з інформацією;
- інформаційні правовідносини – відносини між суб'єктами, коло яких законодавчо визначене, з приводу вчинення певних дій щодо інформації (отримання, пошук, зберігання та ін.);
- структуру інформаційних правовідносин складають суб'єкти, об'єкт та зміст як сукупність прав та обов'язків;
- інформаційні правовідносини мають низку специфічних властивостей, що пояснюється особливістю їх об'єкту – інформації;
- незважаючи на існуючі дискусії стосовно визначення інформації як єдиного об'єкту інформаційних правовідносин, ми акцентуємо увагу на її єдиності;
- питання вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу інформації, є актуальними. Це пов'язане не лише з розвитком демократичних перетворень у державі та активністю вітчизняних і зарубіжних громадсько-політичних інституцій у

дослідженні зазначеної проблематики, а й з конкретними недоліками чинних норм вітчизняного права.

Перспективними дослідженнями в цьому напрямі вважаємо вдосконалення правового регулювання інформаційних правовідносин.

Враховуючи, що більшість існуючих матеріальних норм у сфері інформаційних відносин відповідає міжнародним вимогам, то необхідність вдосконалення національного законодавства, перш за все, повинна концентруватися на прийнятті дієвих положень щодо механізмів та гарантій існування інформаційних правовідносин і забезпечення захисту та інформаційної безпеки людини, суспільства і держави.

Література:

1. Ліпкан В. А. Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В. А. Ліпкан, В. А. Залізняк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : О. С. Ліпкан, 2012. – 304 с.
2. Цимбалюк В. С. Кодифікація інформаційного законодавства України : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Віталій Степанович Цимбалюк. – Х., 2013. – 40 с.
3. Нормативно-правові та методологічні засади упорядкування інформаційних відносин : науково-методичний посібник / авт. колектив: В. Брижко (науковий керівник проекту), В. Цимбалюк, М. Швець; за ред. В. Тація, В. Тихого, М. Швеця. – К. : ТОВ «ПанТот», 2009. – 383 с.
4. Ліпкан В. А. Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В. А. Ліпкан, В. А. Залізняк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : О. С. Ліпкан, 2012. – 304 с.
5. Дімчогло М. І. Консолідація інформаційного законодавства України : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Марина Іванівна Дімчогло. – К., 2012. – 18 с.
6. Капінус Л.І. Проблеми визначення права на доступ до інформації / Л.І. Капінус // Правові та політичні системи сучасності : матеріали наук.-практ. конференції (Луцьк, 22 квітня, 2012 р.). – К. : ФОРМ Ліпкан О.С., 2012. – 96 с.
7. Перов Д.О. Передумови формування інформаційних відносин / Д.О. Перов // Правові проблеми сучасності : матеріали наук.-практ. конференції (Київ, 15 липня, 2012 р.) – К. : ФОРМ Ліпкан О.С., 2012. – 76 с.
8. Золотар О. О. Правова охорона як складова інформаційної безпеки цивільної авіації : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ольга Олексіївна Золотар. – К., 2010. – 22 с.
9. Ліпкан В. А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [навчальний посібник] / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко, В. М. Желіховський. – К. : КНТ, 2006. – 280 с.
10. Матвієнко П.Є. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про комерційну таємницю : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П.Є. Матвієнко. – К., 2010. – 21 с.
11. Яременко О.І. Інформаційні відносини як предмет правового регулювання: теоретичний аспект / О.І. Яременко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1-2. – С. 158.
12. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
13. Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика : [навчальний посібник] / Г.Г. Почепцов. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.
14. Коваленко Л.П. Об'єкт інформаційних правовідносин / Л.П. Коваленко // Право і безпека, 2012. – № 5(47). – С. 78-83.
15. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / За

ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

16. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Борис Анатолійович Кормич. – Х., 2004. – 31 с.
17. Письменицький А.А. Фактичний зміст права на інформацію та принцип верховенства права: теоретико-термінологічний аспект / А. А. Письменицький // Серія: Право. – 2009. – № 1(5) – С. 67.

Перов Д. А., Климентьев А. П. Содержание и структура информационных правоотношений

Аннотация. В статье автором проводится анализ существующих дефиниций понятия «информационных правоотношений», сформулировано собственное определение «информационных правоотношений», осуществлена общая характеристика содержания информационных правоотношений. Охарактеризована структура информационных правоотношений. Сделан акцент на определении информации как объекта информационных правоотношений. Приведены доказательства того, что перспективным исследованием в этой сфере является выработка обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования информационных правоотношений.

Ключевые слова: информационные правоотношения, субъект информационных правоотношений,

объект информационных правоотношений, содержание правоотношений, структура правоотношений, юридический факт.

Perov D., Klymentyev O. Content and structure of the informational relations

Summary. The article deals with the content and structure of the informational relations and problems of the establishment of the uniform definitions are defined. It has been generalized, that the structure of the informational relations includes subjects, objects and content, as a set of rights and duties. It has been specified that scientists try to identify object of informational legal relations other than information (informational resources or informational funds). It has been proved that issue of the improvement of the legal regulation of the informational relations is urgent. It is connected not only with the development of the democratic transformation in the state and activity of the native and foreign social and democratic institutions in the research of abovementioned topic, but also with the concrete disadvantages of the valid norms of the domestic law.

Key words: informational legal relations, subject of the informational legal relations, object of the informational legal relations, content of the informational legal relations, structure of the informational legal relations, legal fact.

*Поляков С. Ю.,
завідувач кафедри загальновійськових та правових дисциплін
військово-юридичного факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ОБОРОННЕ ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. Стаття присвячена розгляду сучасного стану оборонного планування в Україні. Запропоновано шляхи удосконалення законодавчого регулювання оборонного планування в Україні.

Ключові слова: оборонне планування, стратегічне планування, Стратегія національної безпеки та оборони України.

Постановка проблеми. Сфера національної безпеки та оборони України завжди привертала увагу науковців, які зацікавлені та не байдужі до воєнної проблематики. Адаже зазначена сфера є досить важливою не лише для України, а й для будь-якої держави, що прагне мати потужну армію, високі стандарти та надійний рівень захищеності своєї територіальної цілісності і державного суверенітету. Для цього серед важливих наукових завдань необхідно виділити розкриття сутності оборонного планування, стратегічного планування, організація яких регулюється базовими нормативно-правовими актами; надання характеристики основних напрямів реформування законодавства у сфері оборони та запропонування шляхів щодо його удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї теми. Різноманітні проблеми теорії та практики у сфері оборони, безпеки досліджувалися тією чи іншою мірою у роботах таких вітчизняних та зарубіжних науковців: О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, М. П. Вавринчука, В. М. Гарашчука, С. І. Григоренка, І. Ф. Коржа, В. М. Олуйко, Г. П. Ситника, Ю. С. Шемшученка та інших. Однак урахуовуючи те, що законодавство у воєнній сфері постійно оновлюється, та те, що сучасний стан функціонування української армії стрімко змінюється, необхідно приділяти увагу питанням, які ще не були об'єктами наукового осмислення вчених.

Тому **метою** статті є дослідження, яке полягає у розробці, узагальненні та обґрунтуванні головних напрямів удосконалення засад забезпечення необхідного рівня організації оборонного планування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинним законодавством України визначено, що оборонне планування є складовою частиною системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, що здійснюється у встановлені законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави, із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації [1].

З наведеного визначення виходить, що оборонне планування є складовою частиною функції державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва. Таку функцію здійснює стратегічне планування, частиною якого є оборонне планування.

Уже із самої назви «стратегічне планування» зрозуміло, що воно повинно здійснюватися через існування певної стратегії.

Авторами по-різному визначається поняття стратегії у широкому сенсі. Це й мистецтво управління політичною боротьбою [2, с. 153]; і цілі та черговість їх реалізації; мистецтво, яке передбачає уміння прогнозувати ситуації [3, с. 81-82], і система рішень, спрямованих на досягнення цілей [4, с. 303]. При цьому під Стратегією національної безпеки розуміється узгоджена за цілями, завданнями, умовами, засобами та часом програма практичних дій із забезпечення національної безпеки [4, с. 303]. Закон України «Про організацію оборонного планування» містить дещо схоже визначення Стратегії національної безпеки України. Так, під останньою розуміється узгоджена за метою, завданнями, умовами й засобами довгострокова комплексна програма практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Стратегія національної безпеки України є основою для комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері оборони і національної безпеки.

У таких визначеннях Стратегії національної безпеки одразу привертає увагу те, що Стратегія називається програмою. Враховуючи те, що в Україні прийнято Державну комплексну програму реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року, вбачається, що один документ замінює інший, та взагалі у цьому випадку незрозумілим є різниця між ними за ієрархічною системою та за змістом. На той факт, що Стратегія національної безпеки фактично отожднюється з поняттям Програма (План), що далеко не одне й те саме, звертали увагу і такі науковці, як Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук [5, с. 253].

На вирішення цього питання запропоновано нове визначення Стратегії національної безпеки та оборони, що міститься у Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування» (щодо удосконалення норм Закону) від 12 грудня 2012 року [6]. Так, у ньому зазначається, що Стратегія національної безпеки України – це документ, у якому вказані визначені в державі загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми із захисту життєво важливих інтересів особи,

суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Стратегія національної безпеки України є основою для комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері оборони і національної безпеки.

На нашу думку, те, що суб'єкт права законодавчої ініціативи намагається відійти від словосполучення «довгострокова комплексна програма практичних дій», є цілком слушним та правильним. Позначення Стратегії як документа, у якому визначаються загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми із захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, повністю відображає призначення Стратегії національної безпеки України. А вже Стратегія воєнної безпеки, будучи складовою частиною Стратегії національної безпеки України, визначає напрями запобігання та нейтралізації реальних і потенційних загроз національній безпеці України у воєнній сфері. Але поки що із чинного законодавства виходить, що Стратегія воєнної безпеки є складовою частиною довгострокової комплексної програми практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. А це є неузгодженим та не відповідає дійсності.

Прив'язка до словосполучення «довгострокова комплексна програма практичних дій», що міститься у чинному законодавстві, також ставить під сумнів і визначення терміну «стратегічний оборонний бюлетень». Так, згідно із статтею 1 Закону України «Про оборонне планування» стратегічний оборонний бюлетень – це концептуальний довгостроковий програмний документ з реформування і розвитку Збройних Сил України та інших складових Воєнної організації держави. Знову згадування про таку «програмність» наводить на думку, що оборонне планування базується на певній програмі, про яку неодноразово згадується при визначенні важливих головних термінів у сфері організації оборонного планування.

І знову більш точним, на наш погляд, є запропоноване у вже згадуваному нами проекті Закону України визначення Стратегічного оборонного бюлетеня України, під яким розуміється концептуальний документ з реалізації державної політики у сфері оборони, в якому визначаються тенденції розвитку безпекового середовища, ризику і загрози національній безпеці України, перспективна модель сил безпеки та оборони, стратегія її досягнення та необхідні ресурси. Вдалою є запропонована конкретизація того, що Стратегічний оборонний бюлетень України розробляється Міністерством оборони України за результатами проведення оборонного огляду та затверджується Президентом України. У Стратегічному оборонному бюлетені України визначаються основні засади безпекової та оборонної політики України; безпекове середовище; потреби в ресурсах на оборону держави; перспективна модель складових сил безпеки та оборони, стратегія її реформування і розвитку.

Однак аналізуючи такі позитивні кроки потенційного удосконалення українського законодавства у сфері оборони, ми не погоджуємося з тим, що термін перспективного планування підлягає вилученню із нормативно-правового поля. Суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується введення, на наш погляд, більш вдалої, ніж існує на цей час, норми про те, що оборонне планування – складова частина системи державного стратегічного планування

щодо визначення цілей, напрямів, пріоритетів розвитку сил безпеки та оборони, завдань, заходів і строку їх реалізації, а також чисельності особового складу, озброєння, військової і спеціальної техніки, обсягів матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсів, продовольства, земельних і водних ділянок, комунікацій, фондів та майна з метою досягнення необхідного рівня спроможностей сил безпеки та оборони. Проте яке б досконале визначення оборонного планування не пропонувалося, воно завжди було, є і буде складовою частиною перспективного планування. А тому на нормативному рівні беззаперечно необхідне існування закріпленого визначення стратегічного планування, щоб розуміти, частиною якого цілого є його складова та які ще частини складають це ціле.

Висновки. Підводячи підсумок запропонованої статті, слід перш за все погодитися з тим, що позитивним кроком на шляху будівництва правової держави із прагненням створення потужної армії є існування пропозицій щодо законодавчого удосконалення оборонної сфери нашої держави. Але будь-які законодавчі зміни повинні бути глибоко осмисленими та ґрунтуватися на здобутках уже придбаного досвіду з урегулювання оборонних питань, питань безпеки, питань воєнної сфери. Перспективи подальших пошуків автора у цьому науковому напрямі будуть спрямовані на поглиблення дослідження питань у сфері оборонного планування та національної безпеки.

Література:

1. Про організацію оборонного планування : Закон України від 18 листопада 2004 року № 2198-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 97.
2. Словарь русского языка / Сост. С.И. Ожегов. – 15-е изд. – М.: Рус. яз., 1984. – 816 с.
3. Краткий политологический словарь / Под ред. С.Г. Рябова, З.И. Тимошенко. – К.: РАПО Укрвузполиграф, 1992. – 104 с.
4. Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь-справочник / Сост.: А.А. Абдурахманов, В.А. Баришполец, Д.В. Баришполец, В.Л. Манилов. – М.: Пробел, 1999. – 375 с.
5. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Национальна безпека України : теорія та практика : Навчальний посібник. – За заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький; Київ: Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
6. Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування» (щодо удосконалення норм Закону) : Проект Закону України від 12 грудня 2012 року № 0910.

Поляков С. Ю. Оборонное планирование в Украине: современное состояние и перспективы развития

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению оборонного планирования в Украине на современном этапе. Предложены пути усовершенствования законодательного регулирования оборонного планирования в Украине.

Ключевые слова: оборонное планирование, стратегическое планирование, Стратегия национальной безопасности и обороны Украины.

Polyykov S. Defense planning targets in Ukraine: current state and prospects of development

Summary. The article is devoted to defense planning stage in Ukraine. Ways to improve the legislative regulation of defense planning in Ukraine.

Key words: defense planning, strategic planning, Strategy of national security and defense of Ukraine.

*Правдюк С. А.,
здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ БОРОТЬБИ З ІНФОРМАЦІЙНИМИ ПРАВОПОРУШЕННЯМИ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. Аналізується стан нормативно-правових засад боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні та висловлюється авторська позиція щодо необхідності удосконалення нормативно-правових засад боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні шляхом ухвалення системи (пакету) нормативно-правових актів: Концепції боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, Стратегії боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, Державних цільових програм боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні у відповідних сферах суспільства чи з конкретними видами інформаційних правопорушень («Державна цільова програма боротьби з комп'ютерними злочинами в Україні», «Державна цільова програма боротьби з електронним шахрайством в Україні» тощо).

Ключові слова: правопорушення, інформаційні правопорушення, комп'ютерні правопорушення, кіберзлочинність, інформаційні злочини, комп'ютерні злочини.

Постановка проблеми. Нині інформаційні правовідносини в Україні урегульовано значною кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили – Конституцією, законами, постановами, указами, розпорядженнями, міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною, тощо. Навіть поверхневий їх аналіз дозволив зробити висновок про їх неефективність та невідповідність сучасних реаліям. Нагальним завданням для науковців та нормотворців є розроблення правових засад боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні. Адже нині відсутнє сформоване правове поле у цій сфері. Крім відповідних статей у Кримінальному кодексі України, Кодексі про адміністративну відповідальність тощо, що передбачають юридичну відповідальність за скоєння різного роду інформаційних правопорушень, у державі не ухвалено жодного нормативно-правового акту, де б закріплювались понятійно-категоріальний апарат у цій сфері, уніфікований перелік інформаційних правопорушень, їх загальна характеристика, прогноз розвитку, основні завдання, шляхи, напрями, механізм, етапи боротьби та попередження цих видів правопорушень, організаційно-функціональна структура органів, що здійснюють таку діяльність, а також її інформаційно-наукове, кадрове, матеріально-технічне й фінансове забезпечення тощо.

Зазначене вище й зумовило актуальність написання цієї наукової роботи. **Метою статті** є визначення основних шляхів удосконалення нормативно-правових засад боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні.

Задля досягнення цього автором поставлено такі завдання:

- проаналізувати стан нормативно-правових засад боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;
- запропонувати основні шляхи удосконалення нормативно-правових засад боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ще близько десяти років тому за ініціативою МВС України фахівцями Міжвідомчого науково-дослідного центру із проблем боротьби з організованою злочинністю було розроблено проект Концепції стратегії реалізації державної політики щодо боротьби з кіберзлочинністю в Україні [1].

Незважаючи на те, що ретельне вивчення цього проекту Концепції науковцями, зацікавленими органами державної виконавчої влади та окремими фахівцями-практиками з'ясувало, що вона має значні недоліки та потребує редагування тексту, схвальним є сам факт розроблення такого документа. Адже вперше запропоновано визначити правовий та кримінологічний аналіз сучасного стану боротьби з комп'ютерною злочинністю, здійснено прогноз розвитку та закріплено заходи боротьби з кіберзлочинністю, що приймаються на міжнародному та національному рівнях, тощо.

Водночас комп'ютерні правопорушення, комп'ютерна злочинність є складовою частиною інформаційних правопорушень та інформаційної злочинності відповідно. А тому доречно до цієї проблематики застосовувати системний підхід, зокрема розробити, насамперед, правові засади боротьби з інформаційними правопорушеннями шляхом прийняття пакету нормативно-правових актів: Концепції боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, Стратегії боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні та державних цільових програм за її окремими напрямами («Державна цільова програма боротьби з комп'ютерними злочинами в Україні», «Державна цільова програма боротьби з електронним шахрайством в Україні» тощо).

Державні цільові програми також можуть бути розроблені за сферами життєдіяльності, наприклад, Державна цільова програма боротьби з інформаційними правопорушеннями в економічній сфері, Державна цільова програма боротьби з інформаційними правопорушеннями в політичній сфері, Державна цільова програма боротьби з інформаційними правопорушеннями в соціально-культурній сфері тощо.

У правовій системі України на законодавчому рівні визначено лише правові засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм, їх мета і види.

Так, Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року закріплено, що державна цільова програма розробляється за сукупності таких умов:

- існування проблеми, розв'язання якої не можливе заходами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики;

- необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;

- наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми [2].

З метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми розробляється Концепція державної цільової програми, яка має містити наступне:

- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;

- аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми;

- визначення мети програми;

- визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта;

- визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, строків виконання програми;

- оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності;

- оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми [2].

Механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм, а також зміст їх розділів деталізовано у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 року [3].

Згідно з цією Постановою Кабінету Міністрів України [3] проект програми має містити такі розділи:

1. Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма, де чітко формулюється проблема, обґрунтовується її значущість і відповідність пріоритетам державної політики (з посиланням на документ, в якому визначено пріоритети), порівнюються основні прогностичні показники її розв'язання з відповідними показниками іноземних держав і вітчизняними офіційними статистичними даними, взятими, як правило, за період не менше, ніж 3-5 років до початку розроблення проекту програми, а у разі їх відсутності – даними наукових досліджень, бухгалтерського обліку тощо (з посиланням на джерела інформації).

2. Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом, де подається аналіз причин виникнення проблеми, обґрунтовується неможливість її розв'язання в рамках раніше прийнятих програм, а також визначаються основні заходи для розв'язання проблеми.

3. Мета програми, яка чітко і стисло визначається з урахуванням напрямів соціально-економічного та тенденцій науково-технічного розвитку держави.

4. Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів, де проводиться аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми з визначенням переваг і недоліків таких варіантів, наводяться приклади розв'язання подібних проблем в інших країнах (в основному в проектах концепцій програм з наукових та науково-технічних питань).

5. Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми, де визначаються оптимальний варіант розв'язання проблеми, строки виконання програми (як правило, не більше 5 років), виконання її завдань і заходів.

6. Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності, показників, зокрема економічних, соціальних, екологічних, яких передбачається досягти в результаті виконання програми, та проведення їх оцінки з урахуванням офіційних статистичних показників найближчого від початку виконання програми звітного року.

7. Оцінка фінансових (з обґрунтуванням обсягів фінансових ресурсів за джерелами фінансування та оцінкою реальних можливостей ресурсного забезпечення виконання програми за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел), матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

Отже, механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм, а також їх зміст знайшли своє правове закріплення. Екстраполюючи закріплені норми на предмет нашого дослідження, структура Державної цільової програми боротьби з комп'ютерними правопорушеннями в Україні має містити зазначені вище розділи.

Щодо Концепції інформаційних правопорушень в Україні та Стратегії боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, структура цих нормативно-правових актів не знайшла необхідного нормативного закріплення.

Нині у правовій системі України нараховується значна кількість правових актів із назвою «концепція» та «стратегія», наприклад, Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу», Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України», Указ Президента України «Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» тощо. Водночас структура, зміст, мета, завдання тощо цих нормативно-правових актів не визначено.

Саме тому доречно розглянути наукові напрацювання щодо розуміння змісту, структури, мети, завдання цих актів.

Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння, система) – певний спосіб розуміння, трактування будь-яких явищ, основний погляд, керівна ідея для їх висвітлення; керівний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності [4, с. 247].

У вітчизняній юридичній енциклопедії міститься визначення концепції правової, під якою розуміється провідна ідея, точка зору на те або інше правове явище, яка

схвалена у встановленому порядку, кладеться в основу відповідних організаційних заходів, законодавчих актів, рішень тощо [5, с. 339].

Концепція як нормативно-правовий акт має відображати систему офіційно прийнятих поглядів у державі на конкретну проблематику, зокрема інформаційні правопорушення. Вона має фундаментальне значення, оскільки на її основі ухвалюються інші нормативно-правові акти, що деталізують, конкретизують положення, закріплені в Концепції.

Інтегруючи погляди фахівців інформаційної проблематики та дослідження зарубіжних і вітчизняних нормативно-правових актів, вважаємо за доцільне висловити власну авторську позицію щодо структури Концепції боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні. Отже, вона має складатися з таких структурних елементів:

- преамбула;
- загальні положення;
- система інформаційних правопорушень в Україні;
- мета та завдання боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;
- принципи боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;
- основні напрями державної політики боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;
- інституційно-правовий механізм боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;
- міжнародне співробітництво України у сфері боротьби з інформаційними правопорушеннями;
- прикінцеві положення.

У преамбулі має лаконічно визначитися важливість, своєчасність, необхідність прийняття цього нормативно-правового акту.

Перший розділ має містити загальні положення та розкривати такі питання: зміст основних понять, що не знайшли свого відображення в чинному інформаційному законодавстві («інформаційні правопорушення», «комп'ютерні правопорушення», «інформаційні злочини», «інформаційні делікти», «кіберзлочинність», «комп'ютерні злочини», «адміністративні інформаційні делікти», «цивільно-правові інформаційні делікти», «Концепція боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні», «державна політика у сфері боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні», «основні напрями боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні», «інституційно-правовий механізм боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні» тощо).

У другому розділі слід розкрити мету боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, а також ті завдання, що необхідно вирішити задля її досягнення.

Третій розділ має визначати перелік інформаційних правопорушень в Україні, де належить класифікувати їх за відповідними критеріями.

У четвертому розділі доцільно окреслити принципи боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, тобто основоположні, концептуальні засади її проведення.

П'ятий розділ має розкривати основні напрями державної політики боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні шляхом визначення таких засад:

- основні положення державної політики боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;

- завдання державної політики боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;

- магістральні, пріоритетні напрями державної політики боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні.

У шостому розділі під назвою «Інституційно-правовий механізм боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні» слід окреслити такі основи:

- суб'єкти боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;

- основні функції суб'єктів боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;

- повноваження та компетенція суб'єктів боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні;

- матеріально-технічне, фінансове, кадрове тощо забезпечення інституційно-правового механізму боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні.

Сьомий розділ має розкривати засади співробітництва України з міжнародними організаціями, зарубіжними країнами у сфері боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні.

У прикінцевих положеннях повинні розкриватися порядок набрання чинності Концепції боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні та контроль за реалізацією закріплених норм.

Щодо Стратегії боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, то здебільшого такий вид нормативно-правового акту вказує на порядок реалізації тих теоретичних засад, що закріплено Концепцією. Отже, якщо Концепція боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні закріплює засади державної політики щодо боротьби з інформаційними правопорушеннями, то Стратегія боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні закріплює етапи, напрями, виконавців, особливості боротьби з конкретними видами інформаційних правопорушень тощо.

Висновки. Таким чином, багатоаспектність і комплексність проблеми інформаційних правопорушень потребує системного вирішення. Найбільш ефективним та адекватним напрямом удосконалення нормативно-правового регулювання боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні є прийняття системи (пакету) нормативно-правових актів: Концепції боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, Стратегії боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні, Державних цільових програм боротьби з інформаційними правопорушеннями в Україні у відповідних сферах суспільства чи з конкретними видами інформаційних правопорушень («Державна цільова програма боротьби з комп'ютерними злочинами в Україні», «Державна цільова програма боротьби з електронним шахрайством в Україні» тощо).

Література:

1. Проект Концепції стратегії реалізації державної політики щодо боротьби з кіберзлочинністю в Україні // <http://www.mndc.naiu.kiev.ua>.
2. Про державні цільові програми : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
3. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року // Офіційний Вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 86.

4. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – 624 с.
5. Шемшученко Ю.С. Концепція права / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енциклоп.», 2001. – Т. 3. – С. 339.

Правдюк С. А. Нормативно-правовые основы борьбы с информационными правонарушениями в Украине: состояние и перспективы

Аннотация. Анализируется состояние нормативно-правовых основ борьбы с информационными правонарушениями в Украине и выражается авторская позиция о необходимости совершенствования нормативно-правовых основ борьбы с информационными правонарушениями в Украине путем принятия системы (пакета) нормативно-правовых актов: Концепции борьбы с информационными правонарушениями в Украине, Стратегии борьбы с информационными правонарушениями в Украине, Государственных целевых программ борьбы с информационными правонарушениями в Украине в соответствующих общественных сферах или с конкретными видами информационных правонарушений («Государственная целевая программа борьбы с компьютерными пре-

ступлениями в Украине», «Государственная целевая программа борьбы с электронным мошенничеством в Украине» и др.).

Ключевые слова: правонарушения, информационные правонарушения, компьютерные правонарушения.

Pravdyuk S. Regulatory and Legal Framework to Combat Information Offences in Ukraine: Status and Prospects

Summary. Analyzed state regulatory framework to combat violations of information in Ukraine and expressed the author's position on the need to improve the regulatory and legal framework for combating offenses of information in Ukraine through adoption system (package) regulations: Concepts offenses against information in Ukraine, Fight Strategy information on violations in Ukraine, state target programs to combat information offenses in Ukraine in the relevant sectors of society or to specific types of crime information («State Program to combat computer crime in Ukraine», «The government programs to combat electronic fraud in Ukraine» etc.).

Key words: offense, offense information, informational offenses, offenses in the area of information security.

Різак М. В.,

кандидат юридичних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ ВВЕДЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ В СУСПІЛЬСТВІ

Анотація. Статтю присвячено висвітленню окремих особливостей правового регулювання персональних даних як специфічного інституту інформаційного права України. Здійснено аналіз досліджень ряду вчених, а також нормативно-правового масиву України у питанні класифікації персональних даних. Запропоновано класифікувати персональні дані на такі види: 1) загальні персональні дані; 2) спеціальні персональні дані; 3) вразливі персональні дані. Сформульовано пропозицію щодо вдосконалення понятійного апарату Закону України «Про захист персональних даних».

Ключові слова: інформація, інформаційне право, персональні дані, класифікація персональних даних, вразливі персональні дані, загальні персональні дані, спеціальні персональні дані.

Постановка проблеми. У сучасних умовах зміцнення й підвищення ролі інформаційно-телекомунікаційних технологій у суспільстві в усіх соціально-політичних, соціально-економічних та інших процесах, що відбуваються у світі, надзвичайно важливими стають проблеми створення ефективного механізму реалізації громадянами своїх прав та свобод, здійснення яких забезпечується, серед іншого, і якісним правовим регулюванням відносин щодо персональних даних.

Актуальність теми дослідження зумовлена активною законотворчою діяльністю в напрямку побудови інформаційного суспільства. Так, 09.01.2007 р. прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.», 01.06.2010 р. – Закон України «Про захист персональних даних», 06.07.2010 р. – Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних», 20.11.2013 р. – Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр», 02.2013 р. – зареєстровано три законопроекти про удосконалення інституційної системи захисту персональних даних (реєстраційні номери 2282, 2282-1 та 2282-2).

Аналіз наукових джерел. Проблема реалізації права на інформацію неодноразово ставала предметом дискусій як науковців, законотворців, політиків, так і споживачів інформації. Зокрема, загальнотеоретичні питання класифікації персональних даних розглядають В. Брижко, Т. Єфременко, В. Іщейнов, А. Кучеренко, А. Лушніков, М. Лушнікова, Н. Петрикiна та інші.

Разом із тим, незважаючи на існуючі наукові праці в напрямку дослідження, відсутність комплексних досліджень окресленого питання в українській правовій науці ускладнює процес пошуку адекватної моделі національного механізму класифікації персональних даних, яка б узгоджувалася з міжнародно-правовими стандартами та гарантувала ефективний захист прав і свобод громадян України. З огляду на це, метою даного дослідження є аналіз наукових робіт і нормативно-правових актів щодо класифікації персональних даних та на підставі цього аналізу висловлення пропозицій щодо введення в обіг нових понять у сфері персональних даних.

Виклад основного матеріалу дослідження. Персональні дані винятково різноманітні та різномірні. Їх можна розглядати в різних аспектах та об'єднувати в різні групи залежно від ознак і цілей класифікації. При цьому будь-яка класифікація буде досить умовною, позаяк деякі відомості можуть однаковою мірою стосуватися відразу декількох груп. Тому правове регулювання такого складного інституту як інститут персональних даних повинне бути гнучким і багатоваріантним [1, с. 45].

У чинному українському законодавстві на сьогодні відсутня чітка класифікація персональних даних. Натомість зарубіжний досвід свідчить про доцільність розподілу відповідної інформації на дві групи: дані загального характеру та особлива категорія персональних даних, до якої належить інформація про расове походження, політичні погляди, конфесійну належність, стан здоров'я тощо. Персональні дані цієї групи повинні мати особливий режим захисту та вищий рівень конфіденційності. Збір, обробка та використання таких даних повинні здійснюватися тільки за необхідності [2, с. 21].

У міжнародному законодавстві визнається умовний поділ персональних даних на дві групи: дані «загального змісту» та особливі категорії відомостей, що визначаються як дані «вразливі». До останніх відносять відомості про расове походження, політичні, релігійні чи інші вірування, а також щодо здоров'я чи сексуального життя. Для зазначеної категорії встановлюють додаткові заходи забезпечення їх безпеки. Так, згідно зі ст. 6 Конвенції № 108 Ради Європи ці відомості не повинні оброблятися автоматично, якщо в національному законодавстві не передбачаються достатні гарантії їх захисту. Положення Ради Європи встановлюють, що ст. 6 не містить повного переліку персональних даних, що розглядаються як «вразливі».

Справа кожної держави – встановлювати обмеження щодо збору, реєстрації, накопичення, зберігання та поширення зазначених відомостей у національному законодавстві. Загальне правило зводиться до того, що персональні дані не повинні обробляти винятково з метою виявлення фактів, що характеризують фізичну особу лише негативно.

Обробка даних можлива з метою надання людині особливої допомоги або для спеціального дослідження. Системи, за допомогою яких здійснюються дії з персональними «вразливими» даними, повинні мати техніко-технологічні засоби їх захисту [3].

Російські науковці А. Лушніков і М. Лушнікова, спираючись на загальноправові класифікації інформації, виокремлюють наступні її види: 1) за ступенем організованості (документована та інша інформація); 2) за ступенем доступу (загальнодоступна (відкрита) інформація та інформація з обмеженим доступом) [2, с. 24].

Відкрита інформація залежно від характеру доступу, у свою чергу, може поділятися на інформацію, яку суб'єкти зобов'язані довести до відома іншої сторони (наприклад, роботодавець зобов'язаний ознайомити працівників зі змістом локальних нормативно-правових актів, безпосередньо пов'язаних з їх трудовою діяльністю); яку суб'єкти зобов'язані надати у відповідь на запит (наприклад, роботодавець зобов'язаний у тижневий термін після отримання вимог про усунення виявлених порушень повідомити відповідний орган профспілкової організації про результати розгляду вимог та прийнятих заходів); яку суб'єкти зобов'язані надати для загального відома (наприклад, органи федеральної інспекції праці інформують громадськість про виявлені порушення трудового законодавства) [2, с. 43].

Залежно від наявності суб'єктивного фактора персональні дані можна поділити на два види: 1) фактичні дані, які не підлягають суб'єктивній оцінці (наприклад, про набути після закінчення навчального закладу спеціальність, службу у Збройних Силах України, інших військових формуваннях тощо); 2) персональні дані оціночного характеру, які можуть міститися у виробничій (службовій) характеристиці, висновку атестаційної комісії тощо.

На сьогодні залишається невирішеним і питання щодо статусу зображення людини: чи правомірно відносити його до персональних даних, адже саме зображення служить часто одним із основних ідентифікаторів особистості (так, наприклад, за зображенням людини можна отримати інформацію про її біометричні дані, національність, релігійну приналежність тощо). Зокрема фотографії громадян можуть використовуватися при неможливості пред'явлення особи до впізнання та при направленні запиту про видачу особи, яка перебуває на території іноземної держави; нотаріус має право засвідчувати тотожність особи громадянина з особою, зображеною на поданій громадянином фотокартці; іноземний громадянин, винний у порушенні законодавства України, підлягає обліку, у тому числі фотографуванню, тощо. Таким чином, ідентифікаційне призначення зображення громадянина, у тому числі фотографічної копії, є очевидним. При цьому безсумнівно залишається факт порушення прав людини (зокрема права на недоторканність приватного життя) при несанкціонованій обробці фотографічних та інших зображень.

Таким чином, питання віднесення зображення особи до числа персональних даних сьогодні залишається відкритим у межах українського праворозуміння та правозастосування. Видається, що оптимальним у даному випадку було б звернення до положень Директиви 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу від 24 жовтня 1995 р. «Про захист прав приватних осіб

щодо обробки персональних даних та про вільний рух таких даних», що розглядає відео- й аудіодані як персональні дані в безумовному порядку шляхом прямого закріплення в законі зображення в якості джерела персональних даних [4].

Поряд із загальними, так званими номінативними, персональними даними конвенція спеціально обумовлює необхідність гарантування вищого рівня безпеки низки персональних даних, автоматизована обробка яких може призвести до істотного ущемлення прав та інтересів деяких категорій осіб. Такі персональні дані, як ми вже відзначали вище, прийнято називати «вразливими». Дії з цими персональними даними без належних гарантій забезпечення прав суб'єкта можуть нанести йому додаткових збитків. Закон України «Про захист персональних даних» також містить перелік подібних персональних даних: «Забороняється обробка персональних даних про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, звинувачення у скоєнні злочину або засудження до кримінального покарання, а також даних, що стосуються здоров'я чи статевого життя» (ч. 1 ст. 7) [5].

Згідно з конвенцією спеціальні персональні дані не можуть піддаватися автоматизованій обробці, якщо національне законодавство не встановлює відповідних гарантій. Однак ч. 2 ст. 7 Закону «Про захист персональних даних» передбачаються умови, за яких обробка зазначених категорій даних можлива:

- 1) здійснюється за умови надання суб'єктом персональних даних однозначної згоди на обробку таких даних;
- 2) необхідна для здійснення прав та виконання обов'язків у сфері трудових правовідносин відповідно до закону;
- 3) необхідна для захисту інтересів суб'єкта персональних даних або іншої особи у разі недієздатності або обмеження цивільної дієздатності суб'єкта персональних даних;
- 4) здійснюється релігійною організацією, громадською організацією світоглядної спрямованості, політичною партією або професійною спілкою, що створені відповідно до закону, за умови, що обробка стосується виключно персональних даних членів цих об'єднань або осіб, які підтримують постійні контакти з ними у зв'язку з характером їх діяльності, та персональні дані не передаються третій особі без згоди суб'єктів персональних даних;
- 5) необхідна для обґрунтування, задоволення або захисту правової вимоги;
- 6) необхідна в цілях охорони здоров'я, для забезпечення піклування чи лікування за умови, що такі дані обробляються медичним працівником або іншою особою закладу охорони здоров'я, на якого покладено обов'язки щодо забезпечення захисту персональних даних;
- 7) стосується обвинувачень у вчиненні злочинів, вироків суду, здійснення державним органом повноважень, визначених законом, щодо виконання завдань оперативно-розшукової чи контррозвідувальної діяльності, боротьби з тероризмом;
- 8) стосується даних, які були оприлюднені суб'єктом персональних даних [5].

Основною гарантією, наданою законом суб'єктам подібних персональних даних, є обов'язковість негайного

припинення їх обробки у випадку усунення причин, внаслідок яких вона здійснювалася. Здається, це положення не відповідає вимогам конвенції. Насамперед це пов'язано з тим, що персональні дані як інформація, на відміну від інших видів об'єктів, будучи навіть одноразово введені в обіг, не можуть бути вилучені з нього у традиційному розумінні. При здійсненні з ними будь-якої з операцій, які відповідають змісту поняття «обробка персональних даних», до них автоматично отримує доступ певне коло осіб, тобто, по суті, вони втрачають властивість, котра є особливо цінною для їх суб'єкта, – невідомість третім особам [6, с. 130].

При класифікації персональних даних слід приділити особливу увагу також біометричним (антропометричним) даним, тобто даним про фізіологічні особливості людини, на основі яких можна її ідентифікувати (зріст, вага, колір волосся, група крові, голос, почерк, відбитки пальців, результати аналізу ДНК, цифровий образ особи, сітківка ока тощо). Саме біометрична ідентифікація може дати абсолютно точну картину ідентифікації громадянина через унікальність біологічних параметрів: не існує двох людей із тотожними біометричними ознаками. Останнє забезпечує біометричним технологіям істотну перевагу перед розробленими раніше та широко запровадженими сьогодні системами контролю обмеженого доступу (наприклад, PIN-коди, пластикові картки з магнітною стрічкою, криптографічні коди тощо), щодо яких є ймовірність втрати, пошкодження, копіювання або незаконного використання третіми особами.

Потреба в надійній ідентифікації, досягнутий рівень біометрики, а також прагнення України до спрощення візового режиму з державами ЄС сьогодні призвели до прийняття 20 листопада 2012 р. Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».

Перелік біометричних даних особи у Законі України «Про захист персональних даних» відсутній, проте дії щодо них, як правило, мають спеціальне правове регулювання, зокрема такі дані мають особливий статус у сфері оперативно-процесуальної діяльності. На сьогоднішній день взаємодія норм законодавства про оперативно-розшукову діяльність та про персональні дані носить проблемний характер через ряд питань, зокрема, з приводу застосування біометричної інформації, отриманої оперативними підрозділами негласно. Як підкреслюють окремі автори, викликає серйозні побоювання й сама можливість потрапляння у так звані «недружні» лабораторії біоматеріалів людей, які працюють у силових відомствах і на оборонних підприємствах [7].

Ще одним аспектом неузгодженості законодавства в цьому відношенні є вказівки Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичних рекомендацій із питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень [8] на те, що державні органи, які забезпечують збереження відомостей, зобов'язані зберігати та використовувати персональні дані.

Разом із тим, на біометричні дані в повному обсязі поширюються всі принципи обробки звичайних персональних даних, за винятком спеціально встановлених

вимог. Це означає, насамперед, ідентичність санкцій за незаконне отримання або використання біометричних даних і за аналогічні дії щодо інших категорій персональних даних.

А. Кучеренко вважає, що розподіл усіх персональних даних на три категорії – загальні, спеціальні та біометричні – є логічним, проте носить, швидше, теоретичний характер і чітко законом не закріплений [9, с. 184]. У свою чергу Н. Петрикін в якості альтернативи пропонує легальний розподіл персональних даних залежно від ступеня оборотоздатності на чотири категорії: 1) персональні дані, що можуть бути у вільному обігу (П.І.Б., адреса, номер телефону, електронна пошта тощо); 2) персональні дані, що обмежуються в обігу (реєстраційні номери, дата народження, освіта, сімейний стан, наявність дітей, стан здоров'я тощо), 3) персональні дані, що можуть бути в обігу лише в спеціальних цілях (дані про усиновлення (удочеріння), біометрична інформація, тощо), 4) заборонені для обігу персональні дані (спеціальні персональні дані) [1, с. 78].

Безумовно, запропонувати уніфікований підхід до класифікації персональних даних досить складно з огляду на те, що одна й та сама інформація про особу часто може набувати різних правових титулів, перебувати у вільному обігу, бути забороненою для обігу тощо. Однак беручи до уваги той факт, що головною особою, зацікавленою у збереженні обмеженого доступу до персональних даних, є їх суб'єкт (а об'єктом охорони є не самі дані, а права їх суб'єкта), цілком закономірним є припущення про наявність у нього права вибору – надати доступ до них будь-яким особам, обмеженому колу осіб або взагалі вилучити їх із обігу.

Слід зазначити, що окремими дослідниками пропонуються й інші варіанти класифікації персональних даних. Так, наприклад, В. Ішейнов пропонує поділ їх на такі категорії: 1) фізичні та фізіологічні персональні дані; 2) співвідносні персональні дані. При цьому перелік даних людини, які традиційно відносять до біометричних, значно розширюється автором, зокрема він відносить до числа фізичних і фізіологічних персональних даних наступні: стать, вік, зріст, маса тіла, склад крові, склад ДНК, будова сітківки очей, цифровий образ особи, наявність (відсутність) пластичних операцій, відбитки пальців, відбитки долонь, сексуальна орієнтація, аперцепція, стан нервової системи, хронічні захворювання, відсутність будь-яких органів або частин тіла, наявність патологічних змін, індивідуальні особливості (гіпноз, телепатія тощо) [10, с. 89].

Слід зазначити, що окремі з названих В. Ішейновим видів інформації взагалі не мають правового змісту. Наприклад, аперцепція є філософським терміном, що означає свідоме сприйняття відомого чуттєвого враження, перехід від враження до пізнання; індивідуальні особливості людини, типу здібності до телепатії та гіпнозу, тим більше лежать поза правовою площиною. Крім того, запропонована вказаним автором класифікація жодним чином не сприяє вирішенню проблем правового регулювання обігу персональних даних, а лише ускладнює потенційне закріплення особливостей правового режиму окремих видів персональної інформації в нормах права [11, с. 60].

Різні класифікації персональних даних містяться й у національному законодавстві європейських країн. Наприклад, Закон Франції «Про інформацію, картотеки та свободи» виділяє в окрему категорію медичну інформацію про особу (за винятком даних, що накопичуються з метою терапевтичного або медичного контролю за пацієнтом і для дослідницьких цілей) і в спеціальному розділі виділяє порядок збору та обігу такої інформації. В окрему категорію виділені також дані про здоров'я, що накопичуються й обробляються з метою розвитку профілактичної та лікувальної діяльності [12, с. 99].

Згідно з угорським законом «Про захист персональних даних та публікацію даних, що представляють суспільний інтерес» в окрему категорію публічних персональних даних виділені відомості про імена та посади фізичних осіб, котрі обрані/призначені до центральних та місцевих органів влади [12, с. 119].

У Законі «Про персональні дані» Іспанії особливими положеннями регулюється обробка таких категорій персональних даних: а) ті, що визначаються законодавством про вибори; б) ті, що мають на меті збереження відомостей, які містяться в особистих звітах про рівень кваліфікації, про які йде мова в законах про військову службу; в) картотеки зображень і звуків, отриманих за допомогою використання відеокамер органами безпеки, згідно з відповідним законодавством [12, с. 109].

Три категорії персональних даних виділені законодавцем і в Законі Російської Федерації «Про персональні дані»: 1) загальнодоступні персональні дані; 2) спеціальні категорії персональних даних; 3) біометричні персональні дані – об'єднані в групи, виходячи з особливостей режиму їх обігу [12, с. 55].

Нині Закон України «Про захист персональних даних» не має чіткої класифікації персональних даних, однак слід констатувати, що перша редакція Закону закріплювала обов'язкову письмову згоду суб'єкта персональних даних на обробку інформації щодо нього, що створило реальну загрозу ефективній комунікації в суспільстві шляхом блокування обігу контактної інформації особи, що спричинило виникнення додаткового бар'єра інформаційним потоком. У процесі будівництва інформаційного суспільства така ситуація була неприпустимою, унаслідок чого законотворець виклав у новій редакції поняття «згода суб'єкта персональних даних», однак питання залишається актуальним і, на нашу думку, може бути вирішене виключно у разі запровадження класифікації персональних даних на законодавчому рівні.

Висновки. Основною проблемою у процесі запровадження класифікації персональних даних, котра вимагає адекватного правового вирішення, є те, що часто одні й ті ж персональні дані можуть бути одночасно віднесені до декількох видів. Через відсутність на законодавчому рівні класифікації персональних даних у розпорядника та володільця бази персональних даних виникають проблеми у виборі алгоритму дій щодо наявної в базі персональної інформації.

На підставі вищенаведеного, аналізуючи наукову літературу, законодавство України та зарубіжних держав, а також практику його застосування, вважаємо за доцільне:

1. Запропонувати класифікацію персональних даних на такі види: 1) загальні персональні дані; 2) спеціальні персональні дані; 3) вразливі персональні дані.

2. Ст. 2 Закону України про захист персональних даних доповнити новими термінами:

А) «*загальні персональні дані* – прізвище, ім'я та по батькові, дата народження, а також інші персональні дані, які за згодою суб'єкта цих даних розміщені в загальнодоступних базах персональних даних та які на момент їх обігу та/або обробки не були вилучені або знищені з цих баз»;

Б) «*вразливі персональні дані* – відомості про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, звинувачення у скоєнні злочину або засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я чи статевого життя»;

В) «*спеціальні персональні дані* – персональні дані, які не входять до вразливих чи загальних персональних даних, межі обігу яких визначаються суб'єктом цих даних».

Крім того, вважаємо, що введення нових понять дасть можливість зменшити надмірне регулювання у сфері персональних даних та покращить комунікацію в суспільстві.

Література:

- Петрыкина Н.И. Правовое регулирование оборота персональных данных в России и странах ЕС [Электронный ресурс] : Сравнительно-правовое исследование : Дисс. канд. юрид. наук : 12.00.14. / Н.И. Петрыкина. – Москва: РГБ, 2007. – (Из фондов Российской Государственной Библиотеки). – 188 с.
- Лушникова М.В., Лушников А.М. Право на информацию субъектов трудового права / М.В. Лушникова, А.М. Лушников // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 42-48.
- Брижко В.М. Права людини і захист персональних даних / В.М. Брижко. – Дк-зв'язок: Держкомзв'язку та інформатизації України. – 2000, 23 листопада.
- Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_242.
- Про захист персональних даних : Закон України від 01 черв. 2010 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2010. – 34 с. – (Бібліотека офіційних видань).
- Кучеренко А.В. Классификация персональных данных : теоретико-правовой аспект / А.В. Кучеренко // Политика и право. Ученые записки. – Вып. 9. – Благовещенск : УКЦ «Юрист», 2009. – С. 127–133.
- Ефременко Т. Биоматериалам дадут пропуск / Т. Ефременко // Российская газета. – 2007. – 7 июня.
- Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України № 53/5 від 08 лист. 1998 // Офіційний вісник України від 03.12.1998.
- Кучеренко А.В. Персональные данные как институт становления информационного общества в Российской Федерации / А.В. Кучеренко // Экономика, социология, философия, право : пути созидания и развития : Материалы междунар. научно-практич. конференции (21 декабря 2009 г.). – Ч. 2. – Саратов : ООО Издательство «КУБиК», 2010. – С. 183-185.
- Ищейнов В.Я. Персональные данные в законодательных и нормативных документах Российской Федерации и информационных системах / В.Я. Ищейнов // Делопроизводство. – 2006. – № 3. – С. 90-94.
- Кучеренко А.В. Особенности правового режима биометрических персональных данных / А.В. Кучеренко // Юридические науки и современность. Всероссийская научно-практическая конференция : сборник статей / МНИЦ ПГСХА. – Пенза : РИО ПГСХА, 2009. – С. 59-62.
- Защита персональных данных. Опыт правового регулирования. – М., 2001. – 221 с.

Ризак М. В. Классификация персональных данных как необходимый элемент введение эффективной коммуникации в обществе

Аннотация. Статья посвящена освещению отдельных особенностей правового регулирования персональных данных как специфического института информационного права Украины. Осуществлен анализ исследований ряда ученых, а также нормативно-правового массива Украины в вопросе классификации персональных данных. Предложено классифицировать персональные данные на такие виды: 1) общие персональные данные, 2) специальные персональные данные 3) уязвимые персональные данные. Сформулировано предложение по совершенствованию понятийного аппарата Закона Украины «О защите персональных данных».

Ключевые слова: информация, информационное право, персональные данные, классификация персональ-

ных данных, уязвимые персональные данные, общие персональные данные, специальные персональные данные.

Rizak M. Classification of personal data as a necessary element of the introduction of effective communication in society

Summary. Article is devoted to some peculiarities of legal regulation of personal data as a specific institution of information law in Ukraine. Made the analysis a series of research scientists and regulatory array of Ukraine in the classification of personal data. Asked to classify personal data on: 1) general personal data, 2) special personal data 3) sensitive personal data. Formulated a proposal to improve the conceptual apparatus of the Law of Ukraine «On Protection of Personal Data».

Key words: information, information law, personal data, classification of personal data, sensitive personal data, general personal data, specific personal data.

Самохін А. В.,
доктор медичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ

Анотація. У статті досліджуються проблеми та шляхи вдосконалення категоріального апарату, який застосовується в межах адміністративно-правового регулювання надання медичної допомоги в Україні.

Ключові слова: медична допомога, домедична допомога, медична діяльність, медична послуга, види медичних послуг, категоріальний апарат.

Постановка проблеми. Становлення України як правової держави, вдосконалення адміністративно-правового регулювання надання належної медичної допомоги громадянам, усунення неузгодженості положень законодавства в частині правової регламентації медичних послуг об'єктивно вимагають удосконалення категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації охорони здоров'я громадян.

Терміни «медична допомога» і «медична послуга» широко вживаються в національному законодавстві України, проте цілісна правова дефініція цих понять у законах України відсутня. «Медична допомога» і «медична послуга» трактуються і як синоніми, і як антоніми, і як частина одна одної [1]. Так само співвідносяться поняття «медична допомога» і «медичне обслуговування» та інші. У той же час дефініції зазначених понять і термінів, наведені науковцями та практиками, різноманітні, а співпадають лише в окремих частинах й елементах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Питання адміністративно-правового регулювання надання медичної допомоги і медичних послуг розглядалися, зокрема, у працях таких вітчизняних та іноземних вчених у галузі медичного й адміністративного права: С. В. Антонова, Г. С. Брядко, О. В. Брядко, Т. Бріжит, О. В. Васильєва, Н. К. Еліної, О. Є. Жамкова, Н. В. Зайцевої, І. Г. Ломакіна, У. Б. Лущик, С. В. Михайлова, С. В. Нагорної, М. М. Самофал, І. Я. Сенюти, І. В. Солопової, С. Г. Стеценко, О. В. Чехун, В. Г. Шевцова, К. В. Штерн, Н. Г. Шукліної, Л. В. Щербаченко та інших.

Аналіз праць зазначених дослідників дає підстави зробити висновок про те, що у вітчизняних і зарубіжних учених-представників юридичної науки відсутній єдиний підхід до розуміння правової природи понять «медична допомога» і «медична послуга», що негативно впливає на ефективність адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я громадян та об'єктивно потребує уточнення категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації медичних послуг.

Метою даної статті є аналіз чинного законодавства України на предмет оцінки сучасного стану та подальшого

розвитку вітчизняної джерельної бази правового забезпечення медичної допомоги і медичних послуг; дослідження теоретичних проблем доктринального і законодавчого визначення поняття «медична допомога» і «медична послуга»; формулювання пропозицій, що стосуються вдосконалення категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації медичних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правове забезпечення конституційного права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу є важливою умовою реалізації принципу визнання людини найвищою соціальною цінністю [2, с. 76]. Право індивіда на медичну допомогу дає права фізичним особам у цій сфері суспільних відносин і створює відповідні обов'язки для органів державної влади [3, с. 237]. Так, у положеннях ст. 49 Конституції України зазначено, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, зокрема і шляхом надання безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах [4].

Разом із тим, право на медичну допомогу є особистим немайновим правом, що забезпечує природне існування фізичної особи. У положеннях ст. 284 Цивільного кодексу України зазначено, що фізична особа має право на надання їй медичної допомоги [5].

Безпосередньо термін «медична допомога» визначений у спеціальному законодавстві України. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» медична допомога – це діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку із хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами [6].

Таким чином, в основі законодавчого визначення поняття «медична допомога» лежить діяльність професійно підготовлених медичних працівників. Іншою ознакою медичної допомоги є її певна тривалість у часі, а саме – профілактика, діагностика, лікування та реабілітація.

Разом із тим, у положеннях ст. 3 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» міститься поняття і домедичної допомоги. Відповідно до вказаної статті домедична допомога це – невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на врятування і збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, що здійснюється на місці події особами, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними

навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані, та відповідно до закону зобов'язані здійснювати такі дії та заходи.

Таким чином, в основі законодавчого визначення поняття домедичної допомоги лежать невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на рятування та збереження життя людини у невідкладному стані. Указані дії і заходи здійснюються особами, які не мають медичної освіти, й обмежені у часі – рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані.

Порівняльний аналіз законодавчого визначення медичної і домедичної допомоги дозволяє встановити такі спільні ознаки і відмінності медичної і домедичної допомоги: 1) медична і домедична допомога спрямовані на охорону здоров'я і збереження життя людини; 2) медична допомога здійснюється особами, які мають медичну освіту, і, як правило, є тривалою у часі; 3) домедична допомога здійснюється особами, які не мають медичної освіти, і є обмеженою у часі – невідкладною; 4) медична допомога спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію хворих; 5) домедична допомога спрямована на рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані.

Отже, на основі аналізу чинного законодавства у сфері охорони здоров'я громадян і на підставі критеріїв освіти і часу, видається доцільним виокремити два види медичної допомоги: 1) медична допомога як така, сама по собі; 2) домедична допомога.

Медична допомога має наступні ознаки: 1) здійснюється особами, які мають медичну освіту; 2) спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію хворих; 3) як правило, є тривалою у часі.

Домедична допомога має такі ознаки: 1) спрямована на рятування та збереження життя людини; 2) здійснюється особами, які не мають медичної освіти; 3) надається людині, яка перебуває у невідкладному стані.

У той же час, у науковій фаховій літературі медична допомога визначається і як комплекс заходів, і як вид професійної діяльності.

Так, В. Г. Шевцов визначає медичну допомогу як комплекс заходів, що здійснюються медичними фахівцями з метою профілактики, діагностики та лікування захворювань [7, с. 6]. І. Я. Сенюта зазначає, що медична допомога – це вид професійної діяльності, який включає сукупність заходів, спрямованих на профілактику, діагностику, лікування і реабілітацію, з метою збереження, зміцнення, розвитку та, у разі порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного й психічного стану людського організму, що здійснюється медичними працівниками, які мають на це право згідно з чинним законодавством [8, с. 278].

У свою чергу І.В. Солопова виділяє такі наступні види медичної допомоги: а) первинна лікувально-профілактична допомога; б) спеціалізована (вторинна) лікувально-профілактична допомога; в) високоспеціалізована (третинна) лікувально-профілактична допомога; г) медична допомога в невідкладних та екстремальних ситуаціях; д) медична допомога громадянам, які страждають на соціально небезпечні захворювання; е) медична допомога хворому в критичному для життя стані; є) забезпечення лікарськими та протезними засобами; ж) санаторно-курортне лікування [9, с. 8].

Таким чином, вітчизняними науковцями медична допомога визначається і як комплекс заходів, і як професійна діяльність.

Враховуючи аналіз чинного законодавства України у сфері регламентації медичної допомоги, результати дослідження поглядів вчених на визначення поняття медичної допомоги, видається можливим зауважити наступне.

Однією із підстав відсутності єдиного підходу до визначення дефініції «медична допомога» вбачається у неправовій природі самого терміна. Так, у лінгвістичному аспекті слово «допомога» має такі значення: сприяння, підтримка (фізична, матеріальна, моральна тощо) в чому-небудь; захист кого-небудь, порятунк у біді; вчинення певного впливу, що дає потрібні наслідки, приносить полегшення, користь, у тому числі і виліковування; дія, скерована на підтримку (реалізацію чіїх-небудь запитів або потреб у чому-небудь) за певних обставин [1]. Наразі має місце об'єктивне протиріччя між приватно-правовим характером терміна «медична допомога» за формою і публічно-правовим характером терміна «медична допомога» за змістом. Таким чином, поняття «медична допомога» не має правового підґрунтя і є скоріше зручним поняттям, ніж поняттям правильним.

На наш погляд, медична допомога являє собою вид соціально-значущої діяльності, а саме медичну діяльність. Така медична діяльність здійснюється спеціальними суб'єктами і спрямована на надання медичних послуг.

У контексті вдосконалення категоріального апарату, який застосовується у межах правової регламентації охорони здоров'я громадян й у сфері здійснення медичної діяльності, видається доцільним з'ясувати правову природу поняття «медична послуга».

Так, Л.В. Щербаченко визначає медичну послугу як послугу лікувально-профілактичного характеру, яка здійснюється одним або бригадою медичних працівників у процесі лікування хворого [10, с. 170].

У свою чергу С. В. Михайлов зазначає, що медична послуга є видом професійної діяльності медичних закладів (організацій) чи фізичних осіб-підприємців, які займаються приватною медичною практикою, відповідно до існуючих медичних стандартів, що включає застосування спеціальних заходів щодо здоров'я у вигляді медичного втручання, потенційним результатом якого є поліпшення загального стану чи функціонування окремих органів або систем організму людини, а також (або) досягнення певних естетичних змін зовнішності [11, с. 4].

На думку М. М. Самофал, медична допомога є ширшим поняттям, ніж медична послуга. Адже медична допомога може надаватися як у межах медичних послуг, так і поза ними [12, с. 155].

У цілому погоджуючись із наведеними поглядами науковців на поняття «медична допомога» і «медична послуга», необхідно зробити певні зауваження.

У загальному розумінні послугою є дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому, або діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чіїх-небудь потреб [13, с. 1080].

У науковій літературі послуга, зокрема у загальному розумінні, визначається і як господарська діяльність, і як вид суспільного блага, і як дія. Так, В.В. Резнікова зазначає, що послугою є господарська діяльність із метою отримання вигоди [14, с. 73]. В. А. Васильєва вказує, що послугою є

вид суспільного блага, за допомогою якого задовольняються потреби шляхом вчинення дій (здійснення діяльності) суб'єктом [15, с. 13]. Н. В. Дроздова зауважує, що послугою є дія, виражена в конкретному корисному результаті [16, с. 14].

Окремі види послуг визначаються науковцями таким чином:

1) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (В. І. Курило [17, с. 296]);

2) управлінська послуга – частина управлінської діяльності посадових осіб органів влади, яка спрямована на задоволення потреб користувачів в управлінні та здійснюється на основі застосування системи управління якістю в органах влади (О.В. Поляк [18, с. 6]).

Таким чином, виходячи із загального розуміння послуги і наведених поглядів вітчизняних вчених на визначення послуги, видається можливим дійти висновку про те, що послуга є дією або діяльністю суб'єкта, який надає послугу.

Разом із тим, у чинному законодавстві послуга визначається так: 1) вчинення певної дії або здійснення певної діяльності (ст. 901 ЦК [5]); 2) комплекс заходів (ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. [19]); 3) діяльність виконавця (п. 17 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. [20]).

Узагальнюючи наведені законодавчі визначення послуги, наголосимо, що законодавець одночасно визначає послугу і як діяльність, і як роботу. Така позиція законодавця видається не зовсім коректною, а в контексті медичної діяльності видається доцільним визначити медичну послугу як здійснення певної діяльності, яка спрямована на охорону здоров'я споживача медичної послуги.

Крім того, з урахуванням критерію поділу правових відносин на публічно-правові і приватно-правові, видається доцільним виділити публічно-правові медичні послуги і приватно-правові медичні послуги.

На підставі дослідження відповідних положень нормативно-правових актів, спрямованих на правове регулювання медичної допомоги, аналізу наведених поглядів вчених щодо понять «медична допомога» і «медична послуга» видається можливим зробити наступні **висновки**:

1. Сучасний стан правового регулювання охорони здоров'я громадян об'єктивно потребує вдосконалення категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації медичних послуг.

2. Медична допомога являє собою особливий вид соціально-значущої діяльності – медичну діяльність, яка здійснюється спеціальними суб'єктами і спрямована на надання медичних послуг.

3. Медична допомога має наступні ознаки: 1) здійснюється особами, які мають медичну освіту; 2) спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію хворих; 3) як правило, є тривалою у часі.

4. Домедична допомога має такі ознаки: 1) спрямована на рятування та збереження життя людини; 2) здійснюється особами, які не мають медичної освіти; 3) надається людині, яка перебуває у невідкладному стані.

5. Медична послуга – діяльність спеціальних суб'єктів, яка спрямована на охорону здоров'я споживача медичної послуги.

6. З урахуванням критерію поділу правових відносин на публічно-правові і приватно-правові, видається актуальним дослідження можливості поділу медичних послуг на публічно-правові медичні послуги і приватно-правові медичні послуги.

Література:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення ч. 3 ст. 49 Конституції України «У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) : Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 р. № 10-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1132.
2. Шукліна Н. Зміст конституційного принципу визнання людини найвищою соціальною цінністю // Право України. – 2010. – № 11. – С. 76-83.
3. Брижит Т. Право на здоров'я : теорія і практика / Томас Брижит. – М. : Устойчивый мир, 2001. – 370 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
6. Основи законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
7. Шевцов В.Г. Державне управління розвитком медичної допомоги в умовах реформування системи охорони здоров'я : автореф. дис. канд. наук з держ. управління : 25.00.02. / В.Г. Шевцов. – Харків, 2011. – 18 с.
8. Сенюта І.Я. Право людини на медичну допомогу : деякі теоретико-практичні аспекти / І.Я. Сенюта // Медичне право України : правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). – Матеріали ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції 17–18 квітня 2008 р., м. Львів. – С. 277-283.
9. Солопова І.В. Медичне обслуговування як форма соціального захисту населення України : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.05. / І.В. Солопова. – Харків, 2009. – 20 с.
10. Щербаченко Л.В. Особливості надання платних медичних послуг у сучасних умовах / Л.В. Щербаченко // Науковий вісник Національного університету ДПС. – 2010. – № 1 (48). – С. 168-173.
11. Михайлов С.В. Цивільно-правова відповідальність у сфері надання медичних послуг : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03. / С.В. Михайлов. – Харків, 2010. – 16 с.
12. Самофал М.М. Підстави виникнення правовідносин з надання медичних послуг / М.М. Самофал // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1 (13). – С. 153-160.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Перун, 2007. – 1719 с.
14. Резнікова В.В. Послуга як юридична категорія договірного права / В. В. Резнікова // Юридична Україна. – 2007. – № 12. – С. 65-74.
15. Васильєва В.А. Проблеми цивільно-правового регулювання відносин з надання посередницьких послуг : автореф. дис. доктор. юрид. наук : 12.00.03 / В.А. Васильєва. – К., 2006. – 31 с.
16. Дроздова Н.В. Договір про надання фінансових послуг у цивільному праві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н.В. Дроздова. – К., 2005. – 22 с.
17. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В.І. Курило. – К., 2007. – 419 с.
18. Поляк О.В. Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. дис. канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / О.В. Поляк. – Львів, 2006. – 20 с.
19. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
20. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

Самохин А. В. Административно-правовое регулирование медицинских услуг в Украине: проблемы совершенствования категориального аппарата

Аннотация. В статье исследуются проблемы и пути совершенствования категориального аппарата, применяемого в пределах административно-правового регулирования оказания медицинской помощи в Украине.

Ключевые слова: медицинская помощь, домедицинская помощь, медицинская деятельность, медицинская услуга, виды медицинских услуг, категориальный аппарат.

Samohin A. Administrative and legal regulation of medical services in Ukraine: improving categorical apparatus

Summary. The article examines the problems and ways to improve the categorical apparatus used within the administrative and legal regulation of medical care in Ukraine.

Key words: medical care, until medical care, medical activity, medical service, types of medical services, categorical apparatus.

Сирота А. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінального та адміністративного права
Бердянського університету менеджменту і бізнесу

ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ КРЕДИТНА І ФІНАНСОВА УСТАНОВА

Анотація. Статтю присвячено дослідженню законодавчих визначень понять «кредитна установа» і «фінансова установа» та порівнянню їх з аналогічними визначеннями права ЄС.

Ключові слова: фінансовий ринок, кредитні установи, фінансові установи, фінансові послуги.

Постановка проблеми. Сучасний світ характеризується інтеграційними процесами, які торкаються усіх сфер суспільного життя. Глобалізація як об'єктивна реальність сучасного світу сприяє налагодженню тісних економічних стосунків між різними країнами, відкриває кордони для торгівлі й інвестицій, унеможливує функціонування економік різних країн у відриві від світових господарських процесів. Особливо швидкими темпами глобалізаційні процеси проникають у фінансову сферу економіки. Цьому сприяє розвиток ринкових відносин і зменшення втручання держав у ці відносини, збільшення обсягів і швидкості потоків капіталу між країнами завдяки швидкому розповсюдженню та широкому використанню новітніх інформаційних та телекомунікаційних технологій, інтернаціоналізація фінансових ринків тощо. Унаслідок цих процесів збільшується кількість фінансових інститутів і посилюється їх роль в економічних реформах, швидкими темпами розробляються нові фінансові інструменти і фінансові методи залучення й використання фінансових ресурсів.

У таких умовах особливого значення набуває подальша гармонізація національного законодавства, що регулює фінансову сферу, з європейськими правовими стандартами надання фінансових послуг на основі загальних принципів європейського права. У цьому контексті на сьогодні залишається питання вдосконалення основоположних для цієї галузі законодавства понять «кредитна установа» та «фінансова установа», які є головними для фінансового законодавства будь-якої країни. Від чіткого й однозначного визначення цих категорій залежить ефективність застосування нормативних актів, що регулюють їх діяльність.

Значний вклад у вирішення проблем правового регулювання кредитних установ України внесли такі українські вчені-юристи: Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха, С. Т. Кадькаленко, Є. Б. Карманов, Г. А. Нечай, Н. Ю. Пришва, А. О. Селіванов та багато ін.

Дослідженню питань становлення і розвитку фінансових посередників значну увагу приділяли у своїх наукових працях такі вітчизняні науковці-економісти, як В. М. Гаращук, О. В. Дзюблук, Б. С. Івасів, Б. Л. Луців, І. О. Лютий, А. М. Мороз, С. В. Науменкова, М. І. Савлук, В. П. Ходаківська, В. М. Шелудько та ін.

У наукових працях вчених ми знаходимо різне тлумачення змісту і суті категорій кредитна і фінансова уста-

нова. Немає однозначного розуміння цих понять і діючих нормативно-правових актів, що призводить до різного трактування і вносить плутанину в розуміння суті зазначених суб'єктів фінансового ринку України.

Метою даної статті є спроба розробити власне визначення понять кредитна і фінансова установа на підставі вивчення діючих національних і європейських нормативно-правових актів, що регулюють їх діяльність.

Виклад основного матеріалу дослідження. Українське законодавство, а саме п. 2 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р., визначає кредитну установу як фінансову установу, яка відповідно до закону має право за рахунок залучених коштів надавати фінансові кредити на власний ризик. У п. 3 названої статті фінансовий кредит визначається як кошти, які надаються у позику юридичній або фізичній особі на визначений строк та під процент [1].

Вважаємо, по-перше, що застосування у цій статті понять «фінансові кредити», «кошти, які надаються у позику» та вказівок на окремі принципи кредитування («на визначений строк та під процент») ускладнює поняття «кредитна установа», обтяжує його різними й зайвими аспектами, вносить плутанину в його розуміння і застосування. Аналіз гл. 71 Цивільного кодексу України свідчить, що під кредитом і комерційним кредитом розуміються, перш за все, окремі види зобов'язань позикового характеру.

По-друге, з юридичної точки зору, кредит – це правовідносини, які опосередковують рух коштів, які кредитна установа надає на підставі договору у користування юридичній або фізичній особі на умовах цільового використання, поверненості, строковості, відплатності та забезпеченості. Тобто саме гроші є предметом кредитних правовідносин, а не сам кредит, як зазначається у ч. 1 ст. 1054 Цивільного кодексу України. Про це вже вказували у своїх наукових працях дослідники кредиту Г.Ю. Шемшученко, Л.М. Рябініна та ін. [2, с. 7; 3, с. 26-29].

Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ» від 14 червня 2006 р., яка є одним з основних нормативно-правових актів банківського права Співтовариства, що регулює більшість інститутів банківського права ЄС, у п. 1 ст. 4 дає чітке визначення поняття кредитної установи як компанії, діяльність якої полягає в отриманні депозитів або інших коштів, які підлягають сплаті, від населення та надання кредитів за свій власний рахунок; або установу-емітента електронних грошей [4].

Як ми бачимо з визначення, по-перше, мова йде не

лише про отримання депозитів, а також і про отримання коштів в інших формах (наприклад, шляхом випуску і реалізації цінних паперів), які, також, як і депозити, підлягають поверненню; по-друге, надання кредитів за власний рахунок. Отримання депозитів і надання кредитів відносяться до основних видів діяльності кредитної установи, постійне сукупне виконання цих двох операцій є визначальним критерієм для розуміння правової сутності кредитної установи [5, с. 100-103]. До того ж залучення депозитів (вкладів) на рахунках банків правова система ЄС розглядає як основоположну юридичну ознаку, що відрізняє діяльність банків від небанківських фінансових установ [6, с. 51-55].

Наступна ознака кредитної установи, яку дає це визначення, – здійснення емісії електронних грошей. Електронні гроші як нова форма грошей виникли у 1990-х рр. у відповідь на запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, які дозволили зберігати гроші у вигляді економічної інформації на кремнієвому чіпі або на персональному комп'ютері [7, с. 157-158]. Термін «електронні гроші» є відносно новим і часто застосовується для позначення широкого спектру платіжних інструментів (цифрові гроші, цифрова готівка, електронна готівка, інтернет-гроші, кібергроші тощо). Наслідком цього є відсутність єдиної, загально визнаної дефініції електронних грошей, яка б однозначно розкривала їхню економічну та правову сутність. За законодавством ЄС «електронні гроші» означають грошову вартість, представлену у вимозі до емітента, які зберігаються на електронному пристрої, в тому числі магнітному, випускаються для отримання коштів із метою здійснення платіжних операцій та приймаються фізичною або юридичною особою, відмінною від установи-емітента електронних грошей [8].

Особливістю законодавства ЄС є широке визначення категорії установ-емітентів електронних грошей, до яких воно відносить наступні установи:

- а) кредитні установи;
- б) юридичні особи, яким надані повноваження на емісію електронних грошей;
- в) поштові жиро-установи, які мають право на емісію електронних грошей згідно з національним законодавством;
- г) Європейський Центральний Банк та національні центральні банки, якщо вони не виступають як кредитно-грошова установа або інші державні установи;
- д) держави-члени або їхні органи регіональної або місцевої влади, якщо вони виступають як державні органи [8].

Тобто крім класичних кредитних установ, якими є банки, емітентами електронних грошей можуть бути і певні фінансові установи, яким надані повноваження на емісію електронних грошей.

Законодавство ЄС під «кредитною установою» розуміє установу банківського типу. Так, у ст. 18 названої Директиви встановлюється, що для потреб здійснення своєї діяльності кредитні установи можуть, незалежно від будь-яких положень держави-члена перебування щодо використання слів «банк», «ощадний банк» або інших банківських назв, використовувати на усій території Співтовариства ту ж саму назву, яку вони використовують на території держави-члена, на якій розташований їх головний офіс.

Отже, визначення кредитної установи законодавством ЄС базується на класичному розумінні банку як організації, основні види діяльності якої:

а) залучення коштів, які підлягають поверненню, від фізичних і юридичних осіб як у формі вкладів, так і в інших формах;

б) надання кредитів за свій рахунок;

в) емісія електронних грошей та обслуговуванням їх обігу.

Щодо випуску електронних грошей в Україні, то національне законодавство дозволяє здійснювати їх випуск тільки банкам, хоча окремі функції з обслуговування системи можуть виконуватись агентами банків [9]. Така вимога суперечить правовим нормам ЄС, де діяльність невеликих інноваційних компаній, що спеціалізуються на створенні систем електронних розрахунків, була визнана на законодавчому рівні. На думку фахівців, системи електронних грошей не є для банків профільним видом бізнесу, який, до того ж, потребує додаткових витрат на інтеграцію такої системи до інформаційних систем банку, тому банки більш зацікавлені пропонувати своїм клієнтам платіжні інструменти, які прив'язані до вже існуючої платіжної інфраструктури у вигляді безготівкових рахунків та інструментів онлайн-банкінгу. Крім того, обмеження в країні кола емітентів електронних грошей лише банками призводить до приходу на ринок емітентів електронних грошей з інших країн, у яких правила більш демократичні, вимоги регуляторні (наприклад, більшість систем електронних грошей в ЄС зареєстрована у Великобританії та Люксембурзі) [10, с. 27-28].

Наступне поняття, яке є визначальним для функціонування фінансового ринку, – «фінансова установа». Згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», фінансова установа – це юридична особа, яка відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом, та внесена до відповідного реєстру в установленому законом порядку [1].

Фінансові послуги – це занадто загальне і широке поняття, яке означає діяльність фінансових або кредитних установ для задоволення потреб фізичних або юридичних осіб, у процесі надання яких ці установи створюють новий товар – власні вимоги й зобов'язання з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів [11, с. 9-13]. Депозитна діяльність банків – це теж надання фінансових послуг, але, як ми вже зазначали, законодавство ЄС відносить цю діяльність виключно до компетенції кредитних установ. Тому таке визначення фінансової установи не відповідає положенням банківського права ЄС, яке конкретно визначає перелік видів діяльності фінансової установи.

У п. 5 ст.4 Директиви 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ» від 14 червня 2006 р. фінансова установа визначається як компанія, за винятком кредитної установи, основним видом діяльності якої є прийняття внесків та здійснення одного або кількох видів діяльності, перелік яких надано у підпунктах з 2 по 12 додатка І. Це такі послуги:

1. Надання позик, включаючи з-поміж іншого споживчий кредит, кредит під заставу, факторинг із правом або без права регресу, фінансування комерційних операцій (включаючи форфейтинг).

2. Фінансовий лізинг.
3. Послуги з переведення грошей.
4. Емітування та адміністрування засобів платежу (наприклад, кредитні картки, дорожні чеки та банківські чеки).
5. Гарантії та зобов'язання.
6. Біржова торгівля за власний рахунок та за рахунок клієнтів по: інструментах грошового ринку (чеки, векселі, депозитні сертифікати тощо); іноземній валюті; фінансових ф'ючерсах та опціонах; валютних та відсоткових інструментах; цінних паперах, які знаходяться в обігу.
7. Участь в емісіях цінних паперів та надання послуг, пов'язаних із такими емісіями.
8. Надання консультацій компаніям щодо структури капіталу, індустріальної стратегії та пов'язаних із цим питань, а також консультування щодо послуг, пов'язаних зі злиттями та придбанням компаній.
9. Надання послуг з грошового брокінгу.
10. Управління портфелем та консультування.
12. Зберігання та адміністрування цінних паперів.

Із цього визначення можна зробити висновок, що основною відмінністю між фінансовими і кредитними установами є те, що фінансові установи не мають права приймати депозити та інші кошти на зворотній основі, оскільки така діяльність належить виключно до прерогативи суто кредитних установ.

Ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» поняття «вклад (депозит)» визначене як кошти в готівковій або в безготівковій формі, у валюті України або в іноземній валюті, які розміщені клієнтами на їхніх іменних рахунках у банку на договірних засадах на визначений строк зберігання або без зазначення такого строку і підлягають виплаті вкладнику відповідно до законодавства України та умов договору.

Вклади є головним видом пасивних операцій для банків та основним ресурсом для здійснення ними активних операцій. Так, у ч. 1 ст. 349 Господарського кодексу України передбачено, що банки здійснюють кредитні операції в межах кредитних ресурсів, які утворюються за рахунок вкладів та інших джерел. Виходячи з цих положень, залучені банками у вклади кошти, тобто кошти вкладників, можна вважати основним джерелом банківського кредиту.

Зазначена обставина відрізняє кредитну діяльність банківської установи від аналогічної діяльності небанківських фінансових установ, які, не будучи наділені правом залучати кошти у вклади, теж можуть кредитувати, але тільки за рахунок власних коштів.

Висновки. Провівши аналіз визначень «кредитна установа», «фінансова установа» законодавством ЄС і законодавством України, з метою продовження гармонізації права України із правом Європейської спільноти пропонується внести зміни до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» з метою чіткого розмежування понять «кредитна установа» і «фінансова установа».

Вважаємо, що визначення кредитної установи повинне базуватися на трьох основних видах діяльності банківської установи: а) залученні коштів від фізичних і юридичних осіб, які підлягають поверненню як у формі вкладів, так і в інших формах; б) наданні кредитів за свій рахунок; в) емісії електронних грошей та обслуговуванні їх обігу.

Дефініція фінансової установи повинна містити конкретну вказівку на те, що фінансові установи не мають права приймати депозити та інші кошти на зворотній основі, оскільки такі операції можуть проводити виключно кредитні установи.

З метою стимулювання розвитку ринку електронних грошей в Україні потрібно вивчити питання і на законодавчому рівні дозволити випуск електронних грошей не лише банкам, а й широкому колу фінансових установ, так званим операторам електронних грошей, для чого внести необхідні зміни в законодавство, що регулює проведення карткових платежів в Україні.

Література:

1. Закон України : Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : від 12 липня 2001 р. № 2664 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
2. Шемшученко Г.Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування : автореф. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.Ю. Шемшученко. – Київ, 2005. – 20 с.
3. Рябініна Л.М. Теорія і практика кредитних відносин в Україні // Вісник Національного банку України. – 2002. – № 1. – С. 26-29.
4. Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ (виправлене видання) 14 червня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_862/page.
5. Мірошніченко О.А. Банківське право в Європейському Союзі та Україні : порівняльно-правове дослідження / О.А. Мірошніченко, М.В. Сенаторов, О.В. Сенаторова // Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України. – 340 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ukr.net/?q=Мірошніченко+О.+А.+Банківське+право+в+Європейському+Союзі+та+Україні&h=1>.
6. Миллер Р.Л., Ван-Хуз Д.Д. Современные деньги и банковское дело / Р.Л. Миллер, Д.Д. Ван-Хуз. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 856 с.
7. Івасів Б.С. Історія виникнення та перспективи розвитку електронних грошей / Б.С. Івасів // Світ фінансів. – 2008. – № 2 (15). – С. 157-158.
8. Директива 2009/110/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС щодо започаткування та здійснення діяльності установами – емітентами електронних грошей та пруденційний нагляд за ними [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a18.
9. Постанова Національного банку України : Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України з питань регулювання випуску та обігу електронних грошей від 4 листопада 2010 р. № 481 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1336-10>.
10. Кравчук В., Науменко Д., Глибовець А. Електронні гроші в Україні / В. Кравчук, Д. Науменко, А. Глибовець / Аналітичний звіт. – К.: Альфа-ПІК, 2012. – 64 с.
11. Картамішева О.Є. До визначення категорії «фінансова послуга» як правової, її співвідношення з інвестиційною діяльністю / О.Є. Картамішева // Фінансове право. – 2008. – № 4.

Сирота А. И. О соотношении понятий кредитное и финансовое учреждение

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню законодавчих визначень понятих «кредитное учреждение» і «финансовое учреждение» і порівнянню їх з аналогічними визначеннями права ЄС.

Ключевые слова: финансовый рынок, кредитные учреждения, финансовые учреждения, финансовые услуги.

Sirota A. On the relation between the concepts of credit and financial institutions

Summary. The article investigates the legal definition of «credit institution» and «financial institution» and compared them with similar definitions of EU law.

Key words: financial market, credit institutions, financial institutions, financial services.

Солошкіна І. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розкривається поняття адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України, визначаються його особливості. Уточнюються завдання, цілі, функції діяльності Міністерства фінансів України. Аналізуються права та обов'язки даного центрального органу виконавчої влади України у розрізі формування фінансової політики держави.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Міністерство фінансів України, фінансова політика, асигнування, завдання, функції.

Постановка проблеми. У кожній розвинутій державі проведення правильної економічної політики відіграє неocenну роль на всіх стадіях процесу суспільної еволюції. У той же час фінансова політика є невід'ємною частиною економічної політики.

Реалії сьогодення демонструють ті глибокі зміни, які відбуваються в соціальному, політичному й економічному житті країни. Без сумніву, можна стверджувати, що вони мають відношення до всіх без винятку найважливіших інститутів суспільства, але особливий вплив вони мають на процеси, які відбуваються в інститутах фінансового контролю, що й обумовлює актуальність теми даної наукової статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що в Україні керуючим органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері реалізації єдиної державної фінансової політики є Міністерство фінансів України (далі – Мінфін).

Установленням особливостей адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України займалися такі вчені: В.Д. Базилевич, Б.І. Гаврилишин, М.М. Єрмоленко, В.І. Білоус, В.О. Паламарчук, Л.К. Воронова, Н.В. Павлюк, Л.І. Савченко і багато інших, але найбільш чітко та повне викладення завдань, функцій, прав та обов'язків зазначеного центрального органу виконавчої влади міститься безпосередньо у Положенні про Міністерство фінансів України.

Діяльність Мінфіну регламентується Конституцією та законами України, а також постановами Верховної Ради України та указами Президента України, зокрема «Положенням про Міністерство фінансів України», затвердженим Указом Президента України від 08.04.2011.

Мінфін України формує та забезпечує реалізацію державної фінансової, бюджетної, а також податкової і митної політики (крім адміністрування податків, зборів, митних платежів та реалізації податкової і митної політики), політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтер-

ського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму тощо [1].

З метою більш змістовного аналізу адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України в першу чергу необхідно сформулювати завдання цього центрального органу виконавчої влади. До основних із них можна віднести формування й забезпечення у межах повноважень реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства; забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами; проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану держави, перспектив її подальшого розвитку; розроблення разом з іншими центральними органами виконавчої влади проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розроблення в установленому порядку проекту закону про Державний бюджет України; організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконанням Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; розроблення в установленому порядку прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди; удосконалення міжбюджетних відносин; забезпечення управління державним та гарантованим державним боргом; удосконалення методів фінансового і бюджетного планування; здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні; розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), адаптація законодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства Європейського Союзу та запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності; забезпечення здійснення повноважень головно-

го розпорядника бюджетних коштів в установах та організаціях, що належать до сфери управління Мінфіну України, центральних органах виконавчої влади; інформування громадськості про економічні та фінансові цілі держави тощо [1].

Але найбільш повно завдання Міністерства фінансів України розкриваються в його функціях. Погоджуємось із В.Д. Базилевичем, який стверджує, що Міністерство фінансів України реалізовує контрольну, організаційну, регулюючу, прогноуючу, аналітичну, експертну, нормотворчу, координаційну, інформаційну, а також правозастосовну функції [2, с. 58].

У свою чергу Л.К. Воронова роз'яснює, що контрольна функція Міністерства фінансів України полягає в тому, що відповідно до Бюджетного кодексу України Мінфін України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України [3, с. 115].

Автор не погоджується з деякими науковцями, які стверджують, що функція контролю є основною для Міністерства фінансів України [4, с. 90-91]. Адже, по-перше, якщо розглядати функції Міністерства фінансів із загальних позицій органу управління, то ця функція не може бути основною, адже не менш важливою є й організаційна функція. По-друге, за відсутності можливості реалізації інших функцій, які покладені на Мінфін законодавством, виконання суто контрольної функції у сфері фінансів є неможливим. Якщо вважати функцію контролю основною, то інші функції, які сприятимуть її здійсненню або будуть її обслуговувати, вважатимуться допоміжними, що не є коректним, оскільки Міністерство фінансів є центральним спеціалізованим органом державної виконавчої влади з управління фінансами, а не суто органом фінансового контролю [2, с. 167].

Тому поряд із контрольною функцією слід відмітити організаційну функцію. Вона створює умови для здійснення Мінфіном України покладених на нього завдань, передбачає їх встановлення, здійснення певних дій, які спрямовані на забезпечення виконання контрольної функції, тобто організаційна функція полягає у здійсненні Міністерством фінансів певних організаційних дій, що в подальшому сприятиме здійсненню контролю [5, с. 17-18].

Мінфін України, здійснюючи організаційну функцію, бере участь у розробці, підготовці різноманітних заходів, пропозицій, зокрема подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення взаємовідносин між Державним бюджетом України, поліпшення стану розрахунків і місцевими бюджетами; бере участь у підготовці пропозицій щодо основних засад грошово-кредитної політики України, поліпшення стану розрахунків і платежів тощо.

З метою забезпечення належного виконання Державного бюджету, що в подальшому сприятиме і належному здійсненню контролю, Міністерство фінансів здійснює функцію регулювання [6, с. 121].

Функція прогнозування передбачає, що Міністерство фінансів України здійснює прогнозування доходів бюджету, показників зведеного бюджету України [2, с. 89].

Аналітична функція або передуює вчиненню контрольних дій, тобто спочатку проводиться аналіз, а потім, якщо виявлено порушення, здійснюється контроль, або, навпа-

ки, має місце контроль, а за його результатами проводиться аналіз. У певних випадках аналіз є методом контролю.

З аналізу чинного законодавства можна дійти висновку про існування експертної функції, яка полягає у тому, що Міністерство фінансів дає експертні висновки щодо визначення вартісної величини впливу законопроектів на дохідну чи видаткову частину бюджетів та пропозицій щодо доцільності їх прийняття, можливості та терміну набрання ними чинності. Міністерство фінансів у двотижневий термін готує експертний висновок та пропозиції до законопроектів, передає комітету Верховної Ради України з питань бюджету для підготовки висновків щодо доцільності їх прийняття Верховною Радою України і термінів набрання ними чинності [3, с. 264-266].

Нормотворча функція є однією із основних функцій Міністерства фінансів України, оскільки саме цей орган формулює певні правила поведінки, які в подальшому набувають загальнообов'язкового значення. З метою виконання таких завдань, як удосконалення методів фінансового і бюджетного планування, фінансування, а також звітності та системи контролю за витрачанням бюджетних коштів; забезпечення впровадження єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та звітності (крім бухгалтерського обліку та звітності в банківських та кредитних установах), Міністерство фінансів і виконує цю функцію [1]. На основі аналізу бюджетних запитів, що подають головні розпорядники бюджетних коштів Міністерству фінансів, Мінфін готує проект закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів розробляє Інструкції щодо підготовки бюджетних запитів, тобто встановлює певні вимоги до них, яких повинні дотримуватись головні розпорядники бюджетних коштів. Міністерство фінансів визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України [1].

Однією із невід'ємних складових під час визначення адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України є визначення його основних прав. Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України [1] основними з них є наступні права: залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до компетенції Мінфіну України; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Мінфін України завдань; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від головних розпорядників бюджетних коштів інформацію, документи і матеріали, необхідні для складення проекту Державного бюджету України, розпису державного бюджету, прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджетів, що входять до складу бюджетної системи держави, матеріали з питань надходження і використання коштів державних цільових фондів, їх кошториси та звіти; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від

центральної і місцевих органів виконавчої влади, розпорядників бюджетних коштів інформацію про здійснення внутрішнього фінансового контролю і внутрішнього аудиту; одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від центральної і місцевих органів виконавчої влади, Національного банку України, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання, а також для виконання покладених на Мінфін України завдань [1].

Мінфін у межах своїх повноважень на їх основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Мінфін у разі потреби видає разом з іншими органами виконавчої влади спільні акти.

Нормативно-правові акти Міністерства підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством.

Рішення Мінфіну, прийняті у межах його повноважень, обов'язкові для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами [1].

Міністерство фінансів України як фінансовий інститут регулювання економіки відіграє важливу роль в управлінні фінансово-кредитною сферою країни. Воно не лише розробляє і здійснює фінансову політику держави, а й безпосередньо контролює її здійснення.

Мінфін України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України. Міністр має першого заступника, заступника Міністра – керівника апарату, які призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра, і звільнюються з посади Президентом України.

Висновки. Детальний аналіз адміністративно-правового статусу Міністерства фінансів України дозволив виділити низку наявних проблем у діяльності та розвитку цього центрального органу виконавчої влади, а також запропонувати авторське бачення деяких шляхів вирішення цих проблем та напрямків покращення функціонування Міністерства.

Сьогодні Міністерство фінансів України не відіграє провідної ролі в управлінні фінансово-кредитною сферою держави, у визначенні та здійсненні фінансової політики. Значні сфери економіки й фінансів не контролюються Міністерством. Це насамперед стосується розробки макроекономічної стратегії та макроекономічного прогнозування, формування та розвитку фінансової інфраструктури ринку, забезпечення стабільності державних фінансів, розробки і здійснення митної політики, політики страхування, у тому числі державного, сприяння місцевому самоврядуванню та реформуванню міжбюджетних відносин, як це прийнято у розвинутих країнах, таких як США, Австрія, Швеція, Німеччина тощо.

Мінфін України вже майже не впливає на реалізацію податкової політики, хоча за законодавством закріплено за ним цю функцію. Це пов'язано з тим, що податкову інспекцію, що свого часу була підрозділом Мінфіну, перетворе-

но на окреме Міністерство – Міністерство доходів і зборів України, яке є правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України.

Ще однією суттєвою проблемою, на нашу думку, є те, що на сьогоднішній день законодавчо не закріплено правовий статус Міністерства фінансів України як головного державного інституту регулювання фінансово-кредитної сфери країни. На думку автора, регламентування правового статусу Мінфіну лише Указом Президента України вже є завузьким.

Виходячи з переліку й змісту основних завдань Міністерства фінансів, воно не спроможне виконувати їх повною мірою, оскільки у нього не вистачає компетенції і прав. А отже, без питань формування і функціонування ринку цінних паперів, які є складовими фінансової політики держави, проведення цієї політики буде неефективним та неповним.

Таким чином, шляхи удосконалення роботи Міністерства фінансів України полягають у наступному:

1. Правовий статус Мінфіну має визначитися низкою законодавчих актів і насамперед бюджетним, фінансовим, податковим, митним та страховим законодавством та законодавством про фінансовий контроль. Головним фінансовим органом у системі виконавчої влади має бути Міністерство фінансів України, правовий статус якого слід значно підвищити, наприклад, шляхом ухвалення Закону України «Про Міністерство фінансів України», а функції міністерства розширити [6, с. 122].

На думку автора, саме створення нового законодавчого поля має стати вагомим внеском у посилення координаційної ролі Мінфіну в системі державних фінансових органів.

2. Необхідним є вирішення принципово важливої концептуальної проблеми – визначення ролі Міністерства фінансів у сфері розробки та реалізації державної економічної політики, макроекономічного прогнозування [5, с. 20]. Ми вважаємо, що доцільно покласти на Мінфін довгострокове і середньострокове фінансове планування та безпосередню участь (разом із Міністерством економіки) у макроекономічному прогнозуванні (показники розвитку фінансово-кредитної сфери). На нашу думку, до функцій Мінфіну слід також віднести розробку прогнозів ситуацій у фінансово-кредитній сфері країни.

3. Розробка та ухвалення окремого законодавчого акту, який би регулював систему фінансового контролю в Україні, визначав би функції парламентського фінансового контролю, функції фінансового контролю в системі виконавчої влади та управління державним майном, функції фінансового контролю в системі місцевого самоврядування. Все це має бути зведене в єдину систему фінансового контролю, в якій були б чітко розподілені права й обов'язки перелічених систем фінансового контролю.

У цілому реалізація наведених вище пропозицій зможе реально підвищити роль Міністерства фінансів України як центрального органу виконавчої влади, що має проводити фінансову політику країни.

Література:

1. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // [Електронний ресурс] <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/446/>.
2. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси : Навчальний

- посібник / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик // Видання 1, 2. – К. : Атіка, 2004, 2006. – 368с.
3. Воронова Л.К. Фінансове право України : Підручник. / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
 4. Савченко Л., Білоус В. Функції Міністерства фінансів України як органу, що здійснює фінансовий контроль / Л.В.Савченко, В.В.Білоус // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 9. – С. 89-93.
 5. Єрмошенко М.М. Шляхи підвищення ролі Міністерства фінансів України в проведенні фінансової політики / М.М. Єрмошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 7. – С. 16-21
 6. Гаврилишин Б.Д. Реформи в керівництві держави / Б.Д. Гаврилишин // Адміністративна реформа в Україні. Проблеми підвищення ролі Міністерства фінансів України і Національного банку як інститутів регулювання економіки : матеріали науково-практичної конференції. – 2005. – С. 121-122.

Солошкіна І. В. Адміністративно-правовий статус Міністерства фінансов України

Анотація. В статті розкривається поняття адміністративно-правового статусу Міністерства фінансов України, визначаються його особливості. Уточнюються задачі, цілі, функції діяльності Міністерства фінансов України.

України. Аналізуються права і обов'язки даного центрального органу виконавчої влади України в разі формування фінансової політики держави.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Міністерство фінансов України, фінансова політика, асигнування, завдання, функції.

Soloshkina I. Administrative and legal status of the Ministry of Finance of Ukraine

Summary. The concept of administrative legal status of Ministry of finance of Ukraine opens up in the article, his features are determined. Tasks, aims, functions of activity of Ministry of finance of Ukraine, are specified. The right and duties this central organ of executive power of Ukraine are analyzed in the cut of forming of financial policy of the state.

Key words: administrative legal status, Ministry of finance of Ukraine, financial policy, assignation, tasks, functions.

Сопілко І. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
директор Юридичного інституту
Національного авіаційного університету

ВИТОКИ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ КОНТЕКСТ

Анотація. У роботі досліджуються особливості формування інформаційної ідентичності як важливого концепту державної інформаційної політики.

Ключові слова: ідентичність, інформаційна ідентичність, державна інформаційна політика, самоідентифікація, інформаційний простір, інформаційна сфера, правове регулювання інформаційної політики, інформація.

Постановка проблеми. Трансформація інформаційної конфігурації світу ставить перед дослідниками нові завдання і потребує розроблення нових підходів до питань розвитку інформаційного суспільства, визначення ролі держави в цьому процесі.

Потребують свого усвідомлення тенденції щодо урізноманітнення видової картини ідентичностей, а також її самоорганізаційної природи, що відбивається у відповідній рефлексії в різних галузях наук. Відтак природно відбувається певне дискурсивне нагромадження концептів «ідентичність». Натомість переконана, що такий шлях не є невиразним, а навпаки – слугує об'єднанню дослідників у рамках контекстуалізації теорії ідентичності та операціоналізації її здобутків для власних потреб та емпіричної даності.

Опрацьованість теми дослідження в публікаціях інших авторів. У теоретико-правових дослідженнях зазвичай такі проблеми увиразнюються через формування нових наукових парадигм. Паростки формування неопарадигми було закладено думкою про людиномірність правових систем, набули поширення розвідки різних дослідників щодо розвитку антропології права як посткласичного дослідницького напрямку, впровадження людиноцентристської ідеології в галузеві науки; критичного до лібертарних підходів у праві, а також взагалі до ліберальних концепцій, особливо в інформаційній сфері.

Важливою підмогою для імплементації даної парадигми стали роботи провідних наукових шкіл з інформаційного права, основними модераторами яких виступають І. Арістова [1], В. Ліпкан [2–4], І. Сопілко [5,6], В. Цимбалюк [7, 8], Р. Калюжний та М. Швець [9].

Важливим джерелом для формування даного поняття слугує робота В. Ліпкана та М. Дімчогло «Консолідація інформаційного законодавства України», в якому автори вперше в українській інформаційно-правовій науці вводять в науковий обіг категорію «інформаційна ідентичність» [2].

Натомість жоден із українських дослідників не запропонував розгорнутої концепції «інформаційної ідентичності», не дослідив витоки формування інформаційної ідентичності.

Мета статті – визначити витоки формування концепції інформаційної ідентичності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щодо інформаційних правовідносин, то до ідентичності слід апелювати як до готової сутності, прагнучи надати певні способи інтерпретації різностей і тотожності як природно можливі. Причому ідентичність не вказує на певне стабільне ядро, яке зберігається протягом інформаційного розвитку того чи іншого суспільства. У сучасному світі ідентичності стають більш множинними, багатомірними, залежними від контексту і постійно перебувають у трансформативних змінах.

Ідентичність як інформаційна якість суб'єкта відображає як його включеність до суспільних інформаційних відносин, так і стан рефлексії, сприйняття з одного боку своєї інформаційної індивідуальності, з іншого – схожості з іншими. Така схожість, як б навіть сказала інформаційна тотожність (наприклад, в інформаційних потребах щодо доступу до інформації, необхідності задоволення своїх комунікативних інтересів через соціальні мережі тощо) формує уявлення інформаційного комфорту, певної безпеки, підвищує відчуття інформаційної рівності й гідності, утворює засади до рівної взаємної інформаційної відповідальності.

Відповідно теорія ідентичності як родове поняття утворює важливі передумови до формування її важливого гносеологічного компонента – *теорії інформаційної ідентичності*, в межах якої доцільно розглядати процеси соціалізації людини в інформаційному суспільстві, засвоєння нею інформаційної реальності і самопізнання через інформаційні відносини, а також інформаційні дії, які стають обумовленими рівнем інформаційної освіченості, інформаційної культури і є наслідком комунікативної взаємодії через інформаційні технології і самопізнання системи інформаційних цінностей і життєвих концептів.

У такій інтерпретації можна виділити наступні *типи інформаційної ідентичності*:

1) *державна ідентичність* – ідентичність, що обумовлює приналежність до певної держави (громадянство) [10]. Такий вид ідентичності виділяють російські дослідники А. Хабібулін, Р. Рахімов [11, с. 6]; Л. Мамут розглядає проблеми самоідентифікації держави [12] тощо. Серед українських учених можна відзначити роботи В. Ліпкана, в яких порушуються проблеми самоідентифікації української нації у процесі безпекотворення, які контекстуально можна пристосувати і до інформаційної сфери [13]. Щодо теми моєї статті, то в рамках державної ідентичності остання ідентифікує інформаційну політику, яка детермінована національними інтересами, і таким чином вирізняє її серед інших держав

– учасників інформаційних відносин. *Державна ідентичність* – це синкретичний феномен, що містить у собі елементи і культурної ідентичності (виникають унаслідок дії етнокультурних чинників, сформованих протягом тривалого часу: історична пам'ять, інформаційна культура, мова, релігія), і громадянської (базується на домовленостях щодо норм соціально-політичного співіснування) [14];

2) *соціальна ідентичність* – соціально завдана ідентичність, що обумовлена приналежністю до певної соціальної групи; найбільш яскравим прикладом реалізації такої ідентичності є соціальні мережі ВКонтакте, Однокласники, LinkedIn тощо;

3) *особистісна ідентичність* – персональна ідентичність як цілісне уявлення суб'єкта про самого себе, його місце в глобальному інформаційному суспільстві [15]. Вона знаходить свій вияв у наявності серед переважної більшості сучасних громадян інформаційного світу власних блогів і веб-сторінок. Приклади реалізації особистісної інформаційної ідентичності можна простежити у Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn тощо. Через ці інформаційні сервіси особи вважають себе включеними до глобального інформаційного світу. Включеність до світу інформаційних відносин нівелює інформаційну нерівність, формує уявлення про тотожні інформаційні можливості учасників таких відносин. Адже будь-хто може прочитати твіт президента або іншої відомої особи, так само як і про будь-кого можна дізнатися багато інформації, відвідавши його сторінку на Facebook.

Відтак інформаційна ідентичність є проявом багатомірності ідентичності, котра сама по собі є багатомірним процесом людського становлення та розвитку, самопізнання і руху до прогресивного розвитку.

Актуальність дослідження питань інформаційної ідентичності у теоретико-правовому дискурсі обумовлена також і тим фактом, що в наявних правових дослідженнях правові аспекти ідентифікації як процесу будови ідентичності або взагалі не порушуються, тобто право не розглядається тим, з чим людина ототожнює себе з метою збереження свого ідентифікаційного статусу і самозадоволення, або трактується лише як доповнення до інших регуляторів. Особливість становлення української інформаційно-правової наукової парадигми полягає у сталості не лише формування самого інформаційного права, а й в резюмуванні його складових інститутів, зосередженні уваги на питаннях інформаційної безпеки [16-18].

Через це відбувається певний перекид і з визначенням ключових концептів дослідження. Адже акцентування уваги на інформаційній безпеці значно звужує аналіз порушених питань лише контекстом національної ідентичності. Натомість я вже демонструвала вище багатомірність даного поняття і довела, що така вузькість не сприяє осягненню сутності інформаційної ідентичності, занурює наукові пошуки у заздальгідь безперспективні напрями копірвання у питаннях безпеки, які виступають лише однією із частин державної інформаційної політики.

Виключення із системного дискурсу поняття інформаційної ідентичності і його обумовлення національною ідентичністю, котре, у свою чергу, має суто політологічне і безпекове походження, не дозволяє створити цілісної картини людини, сформувати холистичний образ «людини інформаційної» – *homo informaticus*.

Причини цього криються у специфіці об'єкта ідентичності (інформаційне право) та ідентифікаційних практик (форм інформаційного права). Причому нині слід визнати і той факт, що в умовах глобалізації інформаційного суспільства дедалі більшої включеності набуває участь конкретних суб'єктів у вираженні власних думок і впливу на формування інформаційного права. Особа перетворюється на дієвого суб'єкта права.

Через це розроблення правової концепції інформаційної ідентичності актуалізується необхідність формування цілісного уявлення про *homo informaticus*, де правова інтерпретація ідентичності сприятиме формуванню уявлення цілісності людини, а інформаційна ідентичність вивчатиметься як юридично значима якість.

Причому я переконана у тому, що розгляд інформаційної ідентичності поза контекстом правової природи даного феномену виступає не повним. Сучасна фрагментація особистості, культури, що обумовлені інформаційною глобалізацією, утворення інформаційної нерівності, інформаційної асиметрії та інформаційного дисбалансу, країн інформаційної периферії ведуть насправді, незважаючи на початкове неприйняття моєї подальшої тези, до руйнування особистості.

Тому я не погоджуюсь із думкою Р. Брубейкера та Ф. Купера, які, заперечуючи конструктивність дискурсивного нагромадження, переконують щодо неможливості віднайдення єдиного еквівалента цьому терміну. Утім даними дослідниками пропонується три групи термінів: 1) ідентифікація та категоризація; 2) саморозуміння та соціальна орієнтація; 3) групність і пов'язаність [19].

Відтак однією з важливих екзистенціальних проблем сучасної інформаційної політики стає реконструкція людиною власної інформаційної ідентичності, вибудови симетричної концепції інформаційної ідентичності – *homo informaticus*.

Одним із механізмів вирішення цієї проблеми є пошук інформаційної ідентичності на основі парламентаризму, ідей природного права, врахування останніх досліджень щодо природного антагонізму права природного та права позитивного. Також можна зустріти й інші підходи, в яких доводиться, що інформаційно-правова ідентичність має асоціюватися із громадянством і юрисдикцією території. Вона може бути множинною за умови збереження територією політико-правової самостійності. Згодом територіальні ідентичності набиратимуть більшої ваги, у той час як універсальність громадянства втрачатиме своє значення.

Певним чином правдивість другого підходу вже знаходить свій вияв в ЄС. Більшість громадян країн-учасниць ЄС спочатку були захоплені манівцями вільного пересування товарів, робіт і послуг, людей і капіталу. Зокрема, саме ці «гасла» і лунали з вуст пересічних «евромайданівців», котрі саме через ці категорії і вбачали євроінтеграцію.

Натомість історичний розвиток країн ЄС продемонстрував хибність та небезпечність захоплення цими категоріями, адже первісно нерівні умови, в яких були включені певні країни до ЄС, де вже певний час були сформовані центри впливу і головні стратегії розвитку системності (ЄС), не бажають змінювати правил задля врахування національних ідентичностей. Таким чином, презюмована концепція особистісної ідентичності набула свого розвитку, натомість зазнали втрат державна ідентичність і соціальна ідентич-

ність. У рамках розвитку права ЄС навіть аргументується концепція «часткової втрати суверенітету» [20].

Тому, прогнозуючи подальший розвиток ЄС як системної цілісності, може висунути гіпотезу про необхідність задля її збереження будови ЄС на засадах системної ідентичності, в яких державна, соціальна й особистісна ідентичності існуватимуть у вигляді механізму балансу на принципах розумної достатності. З інших умов – конкуренції ідентичностей – результатом стане їх протистояння, а згодом і дестабілізація системної стабільності, що може призвести до руйнування концептуальних засад будови ЄС, ментальної, духовної, правової та інформаційної кризи. Причому саме інформаційний чинник може слугувати значним каталізатором даних процесів, тому вироблення механізмів уніфікації інформаційної ідентичності з урахуванням її правової природи сприятиме м'якшому пристосуванню країн та громадян, що прагнуть вступити до будь-яких системних цільностей, і нівелюватиме певним чином ті суперечності, що завжди існують під час об'єднання різних соціально-гуманітарних систем.

Порушені проблеми є актуальними для України, яка прагне вступу до ЄС. Геополітична реальність і статус нашої країни, інформаційна важливість України для ЄС, необхідність формування єдиного геоправового простору ставлять для України питання про «набуття особистісної і групової правосуб'єктної ідентичності» [21, с. 6-7].

Однією з ознак інформаційної ідентичності виступає єдність різних видів ідентичностей. Одним із етапних моментів формування інформаційної ідентичності виступає наявність чітко визначеного інформаційного ареалу існування цієї ідентичності – інформаційного простору.

В онтологічному аспекті базою для інформаційної ідентичності виступають відносини власності. На думку авторів підручника з інформаційної політики, інформаційна політика в цілому має слугувати забезпеченню інтегральної ідентичності, формуванню на базі ментальних цінностей сили духу у головної виробничої сили – народу, вселити впевненість в масовій свідомості у безперечному досягненні успіхів [23, с. 59-60].

Важливим висновком авторів даного підручника є те, що інформаційна політика може бути визнана ефективною і сприяти соціальному процесу лише з урахуванням закону ментальної ідентичності.

Принцип ментальної ідентичності виділяється внаслідок дослідження фундаментальних цінностей глибинної психології нашого народу. В його основі лежить єдність загальноцивілізаційних і специфічних законів розвитку різних країн, народів, націй, етносів і суперетносів [22, с. 58].

Україна, перебуваючи в центрі Європи, за «ніби порухом чарівного жезла» певних учених опинилась у «міжцивілізаційному розломі». Таку безглузду концепцію бездумно тиражують молоді дослідники і, потрапивши в пастку наперед неправильних вихідних даних, будують власні концепції.

Україна – одна з небагатьох держав, що є автохтоном, перебуваючи в серці Європи, ми є її природним центром, саме тому основне завдання інформаційної політики полягає у тому, щоб сформувати ефективні механізми реалізації та вигідного використання даного просторового становища, послуговуючись різноманітними ефективними методами інтеграції.

Крокуючи до інформаційного суспільства, прагнучи до європейських стандартів життя, Україна має не втратити власного коріння, культурно-історичної самобутності, власної глибинної і традиційної соціокультурної та геоісторичної сутності, вартувати за цінність правового простору. На даному шляху нашої країни слід чітко простувати в ногу з часом, формуючи ефективні інститути громадянського суспільства, одним із яких є інформаційне суспільство. Натомість ці процеси мають відбуватись не через часткову втрату власної ідентичності чи суверенітету, власної гідності, а через імплементацію того, що підсилить Україну, уможливить конструктивну генезу інтегральної поліструктурної неідентичності.

Інформаційна політика за даного випадку слугує засадами розвитку держави, а не обслуговуючим елементом державної політики за різними сферами. Особлива роль при цьому має відводитись ЗМІ, які, формуючи медіапростір, увиразнено впливають на формування кіберкультури і кіберсвідомості, механізми кіберсоціалізації людини. Саме ЗМІ мають усвідомлювати сутність та власне призначення – бути четвертою владою. А це означає не лише формувати постійні та перманентні шари сенсацій, будоражити свідомість людей, залякувати їх можливими наслідками тих чи інших дій, формувати недовіру до влади, прихильність до тих чи інших цінностей, а передусім – нести відповідальність за всі перераховані дії, бути єдиним монолітом із державною інформаційною політикою, перетворюючись на пропаганду сильної та успішної ефективної держави України.

Відповідність слідування у заданому комунікативному фарватері, напевно, є важким завданням для ЗМІ, які, звикши до свободи слова, свавільно трактуючи його на кшталт «всеохоплюючої свободи від усього» і пропагуючи лише інформаційні права, не привчили себе до дуалізму: право – обов'язок, дія – відповідальність тощо. **Головне питання** сьогочасної інформаційної влади, якою прагнуть себе презюмувати самі ЗМІ, – **питання інформаційно-правової відповідальності за власні дії**, за ті наслідки, які наступають внаслідок застосування ними тих чи інших маніпулятивних технологій.

Із часом стало очевидним, що набагато легше руйнувати, ніж будувати. Але ментальна ідентичність, слугуючи основою для ідентичності інформаційної, ідентичності національної, етнічної, врешті-решт – загальнонаціональної, залишає відчуття чужості певних західних візців «культури». Священики, які одночасно є спортсменами-боксерами і б'ються на рингу; дозвіл на реєстрацію одностатевих шлюбів; гей-паради; розстріли школярами своїх вчителів, однаковий статус мігрантів і громадян – цього всього, і не тільки, не може сприйняти українська ментальність.

І чому ж за таких умов захід волає про відсутність демократії: чи не воля вибору лежить в основі демократії? І якщо ми обираємо інший погляд, не схожий із джерелом його формування – у нашому випадку інформаційним суперетносом, то нас формують або як відсталіх, або таких, що перебувають на рівні інформаційної периферії.

Ось це передусім і підкреслює справжнє ставлення: нас хочуть використати для втягування до свого інформаційного ареалу, знищивши ментальну ідентичність та інформаційну ідентичність (наразі так і не давши їй впевнено сформуватись), переплавити та змішати історичні коріння,

позбавивши власної історії, а відтак і майбутнього.

Висновки. Тому категорія «*інформаційна ідентичність*» відіграє важливу державотворчу функцію, вона закладає засади для реалізації державної інформаційної політики, реалізації державою інформаційної функції, формує фарватер інформаційної взаємодії.

Події на майдані у грудні 2013 року під час Євромайдану засвідчили, що люди не довіряють не лише владі, а й передусім так званім «лідерам» опозиції, які не змогли подолати одвічне прагнення жаги до влади, не змогли перебороти власні політичні амбіції, не домовилися одним із одним, не врахували засад інформаційної ідентичності української нації – і внаслідок цього не добились бажаної мети, проголошеної на початку народних віче, що котилися усією країною наприкінці 2013 р.

На цьому тлі здивувало українське студентство, яке свідомо вирушило до цих євромайданів, щоб відстоювати власне політичне майбуття. Причому такі події стали наслідком повернення інтересу до вивчення Української історії, літератури, творчого надбання нашої багатої на таланти нації. За К. Юнгом, відбиток минулого живе в нашій історичній пам'яті, в нашому колективному несвідомому, відбиток того, що українська нація була завжди вільна, прагнула до самостійності до волевиявлення, розвитку демократичних інститутів, ще задовго до тих, хто сьогодні сам із себе сформував образ фундатора цих цінностей. Але історична пам'ять не стирається Інтернетом або Вікіпедією, які нині стали головним джерелом пізнання та добування інформації для сучасного покоління інформаційної молоді.

Влучно зауважив Н. Вінер: «...в высших формах коммуникативных организмов рассматриваемая в качестве прошлого опыта индивида внешняя среда может видоизменить форму их поведения, превратив ее в такую форму поведения, которая в том или ином смысле будет более эффективно воздействовать на будущую внешнюю среду» [23, с. 44].

Відтак вивчення витоків формування інформаційної ідентичності і є методологічно обґрунтованим напрямом на шляху формування несуперечливої концепції інформаційної ідентичності, гносеологічні елементи якої я викладатиму в наступних своїх статтях.

Література:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика : організаційно-правові аспекти : Монографія / І.В. Арістова / За загальною редакцією О.М. Бандурки. – Харків : Ун-т внутрішніх справ, 2000. – 368 с.
2. Ліпкан В.А. Консолідація інформаційного законодавства України : [монографія] / В.А. Ліпкан, М.І. Дімчогло / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2014. – 444 с.
3. Ліпкан В.А. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : [монографія] / В.А. Ліпкан, В.Ю. Баскаков / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2013. – 344 с.
4. Ліпкан В.А. Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В.А. Ліпкан, В.А. Залізник / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2012. – 304 с.
5. Сопілко І.М. Інформаційні правовідносини за участю органів державної влади України : [монографія] / І.М. Сопілко. – К. : «МП Леся», 2013. – 212 с.
6. Сопілко І.М. Захист авторського права в мережі Інтернет : проблеми теорії та практики : [монографія] / І.М. Сопілко, А.В. Пономаренко. – К. : «МП Леся», 2013. – 116 с.
7. Цимбалюк В.С. Інформаційне право (основи теорії і практики).

Монографія / В.С. Цимбалюк. – К. : «Освіта України», 2010. – 388 с.

8. Цимбалюк В.С. Інформаційне право : концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства / В.С. Цимбалюк. – К. : «Освіта України», 2011. – 426 с.
9. Основи інформаційного права України : [навч. посіб.] ; за ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного та П.В. Мельника. – К. : Знання, 2009.
10. Ігнатів В.О. Національна держава : національний і наднаціональний виміри : автореф. дис. д. політ. н. : 23.00.02 / В.І. Ігнатів. – К., 1996. – 45 с.; Нагорняк М.М. Національно-державницька концепція Томаша Масарика : автореф. дис. д. політ. н. : 23.00.05 / М.М. Нагорняк. – К., 2009.
11. Хабибуллин А.Г. Государственная идентичность как элемент правового статуса личности / А.Г. Хабибуллин, Р.А. Рахимов // Государство и право. – 2000. – № 5.
12. Мамут Л.С. Самоидентификация государства / Л.С. Мамут // Государство и право. – 2012. – № 7. – С. 92–95.
13. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 600 с.
14. Яворська Г. Дискурс та ідентичність // Богомолів О. Ісламська ідентичність в Україні / О. Богомолів, С. Данилов та ін. – К., 2005. – С. 80–101.
15. Заковоротная М.В. Идентичность человека : социально-философские аспекты / М.В. Заковоротная. – Ростов-на-Дону : СКНЦ ВШ, 1999. – 175 с.
16. Артемов В.Ю. Вдосконалення системи підготовки фахівців в сфері захисту інформації з обмеженим доступом : компетентнісний підхід / В.Ю. Артемов // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – К., 2009. – Вип. 24. – С. 83–86.
17. Артемов В.Ю. Періодизація процесів становлення й розвитку системи захисту інформації з обмеженим доступом в Україні / В.Ю. Артемов // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2010. – Вип. 26. – С. 45–49.
18. Шепета О.В. Органи державної влади та система технічного захисту інформації України / О.В. Шепета // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 2. – С. 56–58.
19. Брубейкер Р. За пределами «идентичности» / Р. Брубейкер, Ф. Купер // Ab imperio. – Казань, 2002. – № 3. – С. 10.
20. Тюріна О.В. Основи права Європейського Союзу : [навч. посібник] / Оксана Володимирівна Тюріна. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2012. – 100 с.
21. Графский В.Г. Предисловие // Право и общество в эпоху перемен : материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца. – М. : ИГП РАН, 2008.
22. Информационная политика : [учебник] ; под общ. ред. В.Д. Попова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 463 с.
23. Винер Н. Человек управляющий / Норберт Винер. – СПб., 2001.

Сопілко І. Н. Істини формування інформаційної ідентичності: методологічний аспект

Анотація. В роботі досліджуються особливості формування інформаційної ідентичності як важкого концепта державної інформаційної політики.

Ключевые слова: ідентичність, інформаційна ідентичність, державна інформаційна політика, самоідентифікація, інформаційне поле, інформаційна сфера, інформаційне пространство, правове регулювання інформаційної політики, інформація.

Sopilko I. The basis of information identity: methodological aspect

Summary. In the article author searched a basis to undermining of information identity as core concept of state information policy.

Key words: identity, information identity, state information policy, self-identification, information space, information sphere, information field, law regulation of information policy, information.

*Черней А. В.,**аспірант**Класичного приватного університету,**юрисконсульт**ДП «Івченко-Прогрес»,*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Анотація. Увага до проблеми корупції в сфері державних закупівель обумовлена тим, що корупційні прояви з боку державних службовців на даний час набули широкого розповсюдження.

Ключові слова: корупція, державні закупівлі, замовник, конкурсна документація.

Постановка проблеми. Питання боротьби з корупцією було актуальним ще з давніх часів. Перша згадка про дане явище зустрічається ще в часи правління царя давньовавілонської держави Хаммурапі.

В його законах вперше розкривається зміст даного поняття: «§ 5. Если судья разобрал дело, вынес решение и изготовил документ с печатью, а затем решение свое изменил, то этого судью следует изобличить в изменении решения, которое он постановил, и исковую сумму, имевшуюся в этом деле, он должен уплатить в двенадцатикратном размере» [1].

Проблема корупційних проявів з позиції адміністративної галузі права в радянський час та протягом років незалежності України не була комплексно досліджена.

Необхідність боротьби з корупцією в сфері державних закупівель дуже важливо для держави, але виникають труднощі у зв'язку з комплексністю державних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Дослідженню цього питання приділяли увагу такі вчені, як В. Хвалей, А. Тинель, Д. Хейвуд, Д. Уолтон, Я. Функ, Л. Андреев, О. Беляев, И. Покровский. Вітчизняні та іноземні вчені не в повній мірі дослідили проблеми корупції в сфері державних закупівель, не дивлячись на їх важливість та актуальність.

Головною ціллю даної статті є дослідження проблеми корупційних проявів під час здійснення державних закупівель та визначення способів запобігання та недопущення вчинення корупційних дій державними службовцями.

Процес державних закупівель досить складний та багаторівневий. Предмет державних закупівель може бути досить різноманітним – від канцелярських виробів до складного устаткування та науково-дослідних робіт.

Ще однією особливістю державних закупівель є їх організаційна структура. Проблема полягає в тому, що до процесу підготовки та проведення процедур закупівель допускаються особи, які не мають кваліфікаційної підготовки. Це становить ускладнює й той факт, що посадові особи не досить чітко розуміють положення законодавства.

На перших етапах процедури закупівлі досить важко виявити корупційні правопорушення. Визначений Законом України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI від 01.06.2010 р. механізм здійснення закупівель досить складний та неефективний [2].

Закон закріплює перелік принципів, які повинні забезпечуватися під здійснення закупівель. Виходячи з цього положення, необхідно забезпечити чітке виконання вимог закону та дотримання принципів прозорості, ефективності та максимальної економії.

Ці принципи покликані зменшити кількість корупційних проявів з боку посадових осіб державних органів та організацій, які виступають в ролі замовника.

Прозорість і доступність інформації щодо проведення закупівель впливає на всю систему державних закупівель, так як забезпечується залучення великої кількості учасників конкурсів і відповідно збільшення конкуренції. Крім цього, принцип прозорості повинен сприяти значному зниженню витрат на проведення моніторингу в сфері державного замовлення.

Поняття корупції в сфері державних закупівель досить не набуло чіткого визначення. З цим погоджується і В. Лунев: «Існує багато визначень, але повної зрозумілості та правової точності немає» [3, с. 78-79].

Багато експертів визначають його як «зловживання службовим становищем з метою отримання особистої вигоди» [4].

Корупція причиняє великі збитки економіці держави, підриває авторитет державної влади. Для боротьби з корупцією необхідно наявність чіткої та зрозумілої регулятивної бази [5], а також ефективної системи управління системою державних закупівель.

Діюче законодавство України буде ефективним та дієвим тільки при безумовному дотриманні суб'єктами даних відносин його вимог, це, в свою чергу, створить умови для запобігання вчинення корупційних правопорушень в сфері державних закупівель.

Зазначений закон потребує вдосконалення. Велика кількість змін до нього призводять до створення підґрунтя для вчинення корупційних проявів – збільшення документообігу, покладення обов'язку подавати велику кількість звітів.

Досить часто під час проведення процедур державних закупівель зустрічаються такі правопорушення як:

- а) не надання повної інформації щодо проведення конкурсних торгів;
- б) порушення порядку подання звітів чи недотримання строків їх подання;
- в) запит від учасників документів, які не передбачаються чинним законодавством;
- г) встановлення додаткових вимог до учасників, які обмежують доступ учасників до конкурсу;
- д) порушення вимог законодавства при визначенні переможця.

Вказані правопорушення призводять до створення підґрунтя для корупційних дій з боку замовників, які можуть проявлятися у такий спосіб:

1) під час проведення процедур державних закупівель учасник, який повинен виграти, подає конкурсну документацію в кінці, розкриття його цінової пропозиції відбувається останнім, що надає змогу сфальсифікувати результати торгів;

2) одним із способів незаконного збагачення є тісний взаємозв'язок державних підприємств з приватними. Виграє той учасник, який потрібен, а далі вже збагачуються на цьому представники державної влади. Дуже часто цей спосіб використовуються при зайнятості робітників підприємства-замовника у приватному секторі. Прослідкувати цей взаємозв'язок дуже важко;

3) замовнику надається право на виправлення арифметичних помилок у ціновій пропозиції. Ці дії можуть також призвести до корупційних зловживань;

4) ст. 22 ЗУ «Про здійснення державних закупівель» зазначає, що за запитом учасника замовник повинен надіслати йому конкурсну документацію. Існує можливість надання замовником, за деяку плату, конкурсної документації для ознайомлення учаснику, якому необхідно виграти в цьому конкурсі. Такі дії приводять до прямого збагачення замовників.

Всі ці зловживання обумовлюють певні фінансові втрати державою, за рахунок безпідставного збільшення ціни на товари, послуги чи роботи. Погіршується якість продукції – оскільки на першому місці стоїть особисте збагачення, досить рідко замислюються о якості товару.

Заходи по запобіганню вчиненню корумпованих дій повинні бути взаємопов'язані та проводитися в рамках системної концепції недопущення корупції. Ця концепція розуміється як допомога державним органам в організації пошуку певного напрямку чітко спрямованої стратегії щодо боротьби з корупційними проявами державних службовців.

Необхідно побудувати цілісну структуру державних та муніципальних закупівель, елементами якої будуть виступати планування, необхідність чіткого обґрунтування цінової політики, розміщення замовлень, виконання договору на постачання, аналіз результатів та дії щодо усунення помилок, розбіжностей та прогалин в діючому законодавстві України.

Забезпечити вільний доступ учасників до участі в конкурсних торгах, які мають змогу надати якісні товари, послуги

або виконати роботи за розумною ціною. Для досягнення поставлених цілей необхідно запровадити постійно діючий контроль за процесом розміщення замовлень, проводити моніторинг своєчасного прийняття управлінських рішень.

Виходячи з цього, внесення змін до законодавства повинно відбуватися тільки якщо нові положення створюють умови для недопущення корупційним зловживанням у сфері державних закупівель.

Корупція в сфері державних закупівель постає засобом незаконного збагачення певних посадових осіб, створює умови для перерозподілу власності та капіталу.

Висновки. Таким чином, ефективність протидії корупції пов'язана з таким принципом, як прозорість. Дотримання цього принципу повинно бути обдуманим, беручи до уваги специфіку предмету державних закупівель.

Література:

1. Хрестоматия по истории Древнего Востока. // Т. 1. Перевод В.А. Яковсона в частичной обработке А.А. Немировского. М., 1980.
2. Законом України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI від 01.06.2010р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>
3. Лунеев В. Коррупция, учётная и фактическая / В. Лунеев // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 78-79.
4. Curbing corruption in public procurement, Handbook/ Transparency International, 2006р. 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.transparency.org/content/download/12496/120034
5. Цит. по: «Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления» / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. с. 414.

Черней А. В. Актуальные проблемы противодействия коррупции в сфере государственных закупок

Аннотация. Внимание к проблеме коррупции в сфере государственных закупок обусловлено тем, что коррупционные проявления со стороны государственных служащих в данное время приобрели широкое распространение.

Ключевые слова: коррупция, государственные закупки, заказчик, конкурсная документация.

Cherneie A. Actual problems of counteraction of corruption in public procurement

Summary. Attention to the problem of corruption in public procurement due to the fact that corruption on the part of civil servants is currently widely spread.

Key words: corruption, public procurement, customer, tender documentation.

Чорна О. В.,
здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ГАРМОНІЗАЦІЯ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ ВИМОГ ТА СТАНДАРТІВ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню питань щодо міжнародних вимог та стандартів у митній сфері, що підлягають введенню у вітчизняне законодавство з питань регулювання митної справи.

Ключові слова: митна сфера, митна справа, митне законодавство, міжнародні вимоги та стандарти, митна безпека.

Постановка проблеми. Міжнародні норми та принципи упевнено входять в українську правозастосовну практику. Це, у свою чергу, ставить перед юридичною наукою низку питань щодо співвідношення міжнародного і національного законодавства, а також щодо застосування міжнародних вимог та стандартів у діяльності органів державної влади.

Конституція України затверджує принцип примату норм міжнародного права в Україні. Так, відповідно до ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. У свою чергу, ст. 18 наголошує, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права [3].

Ці положення Конституції знаходять віддзеркалення і в галузевому законодавстві, зокрема в Митному кодексі України. Отже, ст. 1 Митного кодексу України визнає дію міжнародних договорів України з питань митної справи, законодавство України з питань державної митної справи складається з Конституції України, цього Кодексу, інших законів України, що регулюють питання, зазначені у ст. 7 цього Кодексу, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання цього Кодексу та інших законодавчих актів [4].

Аналіз матеріалів юридичної практики показує, що питання застосування міжнародних вимог та стандартів є не тільки теоретичною, але і практичною проблемою діяльності митних органів. Особливо яскраво вони виявляються у сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Можливий вступ Української держави до Європейського Союзу ще більш актуалізує дані питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему застосування міжнародних стандартів у сфері митної справи досліджувало багато відомих учених, серед яких слід виділити: Буткевіча В. Г., Богуславського М. М., Вельямінова М. М., Гавердовського А. С., Ганжина О. М., Горпцева А. М., Деркача В. Г., Додіна Є. В., Дьоміна Ю. М.,

Жоріна Ф. Л., Каленського М. М., Казанського П. Е., Ківалова С. В., Кормича Б. А., Льовіна Д. Б., Мюллерсона Р. А., Мазура А. В., Настюка В. Я., Павлова А. П., Пашка П. В., Приймаченка Д. В., Суворову В. Я., Терещенка С. С., Трофімова С. А. та ін. У роботах зазначених авторів узагальнюється широке коло теоретичних та практичних питань щодо функціонування митної сфери. Але досить значна частина правової проблематики застосування міжнародних вимог та стандартів у митній справі України залишається недослідженою.

Мета статті. Отже, мета даного дослідження полягає в аналізі ролі і значення гармонізації митного законодавства України до міжнародних вимог та стандартів, а також застосування їх у діяльності митних органів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасне законодавство України з питань митного регулювання сформувалося в результаті чергових революційних змін: на зміну Митному кодексу України 2002 року прийшов Митний кодекс 2012 року. Митне регулювання на території Української держави перестало бути виключно державним (національним). Така нормотворча діяльність не має на увазі швидкої правової адаптації митного законодавства до положень міжнародних стандартів у митній сфері. Та слід зазначити, що стандарти є демонстрацією змісту конкретних митно-правових інститутів (включаючи їх місцезнаходження у системі митно-правових норм).

Преамбула Основ митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав встановлює, що Основи митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (далі – Основи) визначають принципи правового, економічного та організаційного регулювання митної справи держав-учасниць Співдружності, за якою зберігається право введення інших норм, що не суперечать даним Основам [8].

До недавнього часу практична сторона відповідності вітчизняного митного законодавства міжнародним угодам України у митній сфері не представляла особливої актуальності, оскільки, міжнародні митні конвенції (угоди), що функціонують в Україні, не стосуються концептуальних основ митного регулювання, до того ж застосовуються, головним чином, на альтернативній основі.

З приєднанням до Кіотської конвенції в Україні з'явилися зобов'язання як на міжнаціональному, так і на національному рівні митного регулювання [7].

На підставі ст. 2 п. II Кіотської конвенції кожна з Договірних Сторін приймає на себе зобов'язання сприяти спрощенню і гармонізації митних процедур та з цієї метою дотримуватися, відповідно до положень цієї Конвенції, Стандартних правил, Стандартних правил з перехідним терміном та Рекомендованих правил, що містяться у Додатках до цієї Конвен-

ції. Однак ніщо не перешкоджає Договірній Стороні надавати умови більш сприятливі, ніж ті, що ними передбачені, і кожній з Договірних Сторін рекомендується по можливості ширше надавати такі більш сприятливі умови [5].

Згідно Стандартному правилу 1.2 Розділу 1 Загального додатку до Кіотської конвенції, умови і порядок застосування митних правил і процедур цього Додатку, а також Спеціальних додатків визначаються національним законодавством та повинні бути гранично простими [5].

До національного законодавства відповідно до пункту «d» ст. 1 розділу I Кіотської конвенції віднесені: законодавчі, нормативно-правові та інші акти компетентного органу Договірної Сторони, що застосовуються на всій території відповідної Договірної Сторони, або чинні договори, щодо яких ця Сторона прийняла зобов'язання [5].

Таким чином, Кіотська конвенція, що не містить норм прямої дії:

- вказує на дотримання міжнародних стандартів у сфері митного регулювання;

- рекомендує надавати сприятливіші умови здійснення митних операцій і застосування митних процедур в порівнянні з тими, що сформульовані в стандартах та описані в рекомендаціях.

Це витікає з п. 1 ст. 12 і п. 3 ст. 8 Кіотської конвенції, де наголошується, що всі договірні сторони погоджуються на обов'язковість Загального додатку. Будь-яка договірна сторона при приєднанні до Конвенції указує, які із Спеціальних додатків або їх Розділів вона приймає, якщо приймає взагалі [5].

Загальний додаток до Кіотської конвенції включає визначення понять, стандартні правила і стандартні правила з перехідним терміном, що стосуються:

- взаємодії митної служби з учасниками ЗЕД (в цілях розвитку співпраці і впровадження найбільш ефективних методів роботи, що узгоджуються з національним законодавством і міжнародними угодами);

- місця знаходження митних органів, які здійснюють митні операції, а також діяльності митної служби в місцях пропуску через митний кордон;

- митного декларування товарів (статусу декларанта, декларації на товари, включаючи її прийом, реєстрацію, перевірку і випуск, документам для митного декларування і декларантам, які користуються пільгами щодо здійснення митних операцій);

- передачі товарів державі і знищенню товарів;

- умов і порядку сплати митних платежів, включаючи забезпечення такої сплати; митного контролю;

- застосування митною службою інформаційних технологій;

- взаємодії митної служби з третіми особами (особами, які здійснюють діяльність у митній сфері);

- інформування і консультування митною службою зацікавлених осіб, а також ухваленню попередніх рішень;

- порядку оскарження рішень, дій (бездіяльності) митної служби.

Також слід звернути увагу й на Рамкові стандарти безпеки і полегшення світової торгівлі, розроблені Всесвітньою митною організацією в рамках концепції розвитку митних систем та у цілях [6]:

- встановлення стандартів, що забезпечують безпеку і полегшення міжнародного ланцюгу постачання товарів;

- забезпечення комплексного управління міжнародним ланцюгом постачань товарів для всіх видів транспорту;

- підвищення ролі митних служб і максимального використання їх можливостей щодо забезпечення безпеки і передбаченості міжнародних постачань товарів;

- зміцнення співпраці між митними адміністраціями у виявленні недобросовісних постачань товарів;

- зміцнення співпраці між митними адміністраціями (їх структурними підрозділами) і підприємницьким співтовариством;

- сприяння безперервному руху вантажів.

Ці Рамкові стандарти засновані на угодах між митними адміністраціями різних держав (насамперед прикордонних) та партнерських стосунках між митними службами і підприємницьким співтовариством (можливо також на основі окремих угод). Реалізація вищезазначених цілей передбачає виконання наступних умов (основних елементів Рамкових стандартів): гармонізацію вимог відносно попереднього електронного повідомлення (декларування) про вантаж при вхідних, вихідних і транзитних відправках; створення і автоматизацію системи управління ризиками, яка дозволить виявляти потенційно небезпечні вантажі; виконання запитів митних адміністрацій держав, які приймають вантажі митними адміністраціями держав відправлення вантажів щодо проведення митних оглядів вантажів підвищеного ризику, зокрема з використанням неінтрузивної апаратури (наприклад, рентгенобладнання). Розглянуті (у загальних рисах) стандарти безпеки носять переважно не правовий, а техніко-тактичний характер.

Таким чином, Рамкові стандарти у співвідношенні з положеннями Кіотської конвенції є рекомендаціями щодо найбільш ефективної реалізації митними органами своїх функцій у межах діючих митно-правових інститутів. Тому дані міжнародні стандарти не можуть розглядатися як зразки (еталони), що підлягають урахуванню нормотворчості у митній сфері.

Далі слід зазначити, що систему джерел права, регулюючи відносини, які виникають у зв'язку з приміщенням товарів і транспортних засобів у певному митному режимі, складають, насамперед, міжнародні договори. Серед них необхідно виділити Стамбульську конвенцію і Конвенцію щодо карнет АТА, що визначають порядок застосування митного режиму тимчасового ввезення (вивозу); Конвенція МДП (карнет ТІР), що встановлює порядок здійснення транзитних операцій; різні двосторонні міжрядові угоди тощо).

У зв'язку з оголошеним «європейського» курсу Української держави велике значення для діяльності митних органів має вивчення та впровадження митних режимів міжнародних організацій та співтовариств. Прикладом може бути так званий пакет Марракешських угод 1994 року, який склався у процесі удосконалення Генеральної угоди з питань тарифів і торгівлі (General Agreement on Tariffs and Trade) ГААТ від 30 жовтня 1947 р. [1]. У сучасних умовах зазначена Угода є свого роду кодексом міжнародної торгівлі товарами для країн-учасниць, вона прямо відноситься до діяльності митних органів, що слід враховувати при правотворчій роботі у сфері митної справи.

Окрім Угоди ГААТ особливе значення має також Договір до Енергетичної хартії 17 грудня 1994 року, ратифікований Верховною Радою України 6 лютого 1998 року.

Даний договір передбачає розвиток економічного співробітництва між колишніми соціалістичними державами (країни СНД, Балтії, Центральної і Східної Європи) і країнами-членами ОЕСР (за винятком США, Канади, Мексики і Нової Зеландії) у сфері енергетики, та є першою міжнародною угодою, що носить галузевий характер [2].

Висновки. Дослідження основних міжнародних вимог та стандартів, започаткованих міжнародними інституціями у сфері митної справи, дозволяє дійти таких висновків та узагальнень:

– на цей час в Україні недостатній рівень запровадження міжнародних вимог та стандартів щодо митної справи, що ускладнює оперативний аналіз зовнішньоекономічної документації;

– на сучасному етапі розвитку міжнародної торгівлі спостерігається збільшення кількості зовнішньоторговельних операцій та ускладнення функціонування митної сфери, що зумовлює потребу впровадження уніфікованих засад організації митної справи;

– до основних проблем функціонування митної сфери належать: необов'язковий (рекомендаційний) характер більшості міжнародних документів, низький рівень прийняття рекомендацій, неналежна імплементація їх у національне законодавство з питань митної справи;

– важливим чинником удосконалення митної справи на національному рівні є активізація міжнародного співробітництва митних органів з метою обміну необхідною інформацією для виявлення порушень митних правил, а також запровадження єдиних стандартів здійснення митної справи, які передбачають уніфікацію митної справи та її спрощення, що ініціюється та здійснюється міжнародними інституціями;

– не дивлячись на багатоманітність міжнародних стандартів щодо митної справи, на цей час Кіотська конвенція – це єдиний міжнародний документ, що вимагає від України відповідності національного митного законодавства міжнародним стандартам у митній сфері;

– враховуючи сучасну розбудову світового економічного простору, постійне зростання кількості ділових контактів українських та іноземних підприємств, утворення комерційних організацій за участю вітчизняних та іноземних учасників, появу іноземних акціонерів та акціонерних товариств, а також відзначаючи зростання транснаціональної злочинності, появу нових викликів та загроз безпеці держави на митному кордоні України, доцільно привести вітчизняне митне законодавство до міжнародних вимог та стандартів, імплементувати міжнародні норми до Митного кодексу України з метою ефективного забезпечення митної безпеки. Отже, однією з необхідних складових забезпечення ефективності цього процесу в Україні є посилення її співпраці з міжнародними інституціями: ВМО, Європейською економічною комісією Організації Об'єднаних Націй (ЄЕК ООН), Центром зі спрощення процедур торгівлі та електронними діловими операціями (СЕФАКТ ООН).

Викладені положення, що стосуються міжнародних вимог та стандартів щодо митної справи, дають можливість говорити, що свобода зовнішньоекономічної діяльності має бути значно обмежена державою, що обумовлює наявність в ній зовнішньоекономічних відносин та адекватних їм безпеково-митних форм, оскільки довільне поводження у сфері митних відносин може призвести до негативних або тяжких наслідків.

Література:

1. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947) від 30.10.1947 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 84. – С. 562. – Ст. 2989.
2. Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї від 17.12.1994 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_056.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Текст] // Відом. Верхов. Ради України, 2012. – № 44-45; № 46-47; № 48. – С. 1858. – Ст. 552.
5. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2011 р. – № 71, / № 18, 2011. – Ст. 727. – С. 244. – Ст. 2711. – Код акту 58245/2011.
6. Офіційний сайт Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://www.wcoomd.org>.
7. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у змінений редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [Текст] : Закон України від 05.10.2006 № 227-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 48. – С. 1542. – Ст. 476.
8. Рішення про Основи митних законодавств держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 85. – С. 79. – Ст. 3141. – Код акту 41440/2007.

Черная Е. В. Гармонизация таможенного законодательства Украины согласно международным нормам и стандартам

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопросов относительно международных требований и стандартов в таможенной сфере, которые подлежат введению в отечественное законодательство по вопросам регулирования таможенного дела.

Ключевые слова: таможенная сфера, таможенное дело, таможенное законодательство, международные требования и стандарты, таможенная безопасность.

Chernay E. Harmonization of customs legislation of Ukraine according to international requirements and standards

Summary. The article is devoted research of questions in relation to international requirements and standards in a custom sphere, which are subject introduction to the domestic legislation on questions of adjusting of custom affair.

Key words: custom sphere, custom affair, customs legislation, international requirements and standards, custom safety.

*Шарго Н. Л.,
аспірант*

Національного університету державної податкової служби України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА ПРАЦІВНИКАМИ МІЛІЦІЇ

Анотація. Розглянуто гарантії забезпечення прав та свобод людини й громадянина, їх реалізація в діяльності міліції та роль працівників міліції в їх захисті.

Ключові слова: забезпечення прав і свобод людини та громадянина; діяльність міліції; правове регулювання діяльності міліції; юридична практика; повноваження міліції.

Постановка проблеми. Вивчення теми щодо забезпечення конкретних видів прав людини спрямовано на засвоєння змісту конституційних прав і свобод громадян, а також формуванню навичок недопущення порушення вказаних прав працівниками міліції, уміння ефективно забезпечувати права людини при виконанні службових обов'язків.

Права людини захищені міжнародним правом і національним законодавством. Такого роду юридичний захист впливає на всі без винятку аспекти правоохоронної діяльності. Конституційні права і свободи людини і громадянина являють собою ключовий елемент функціонування правоохоронних органів, оскільки від них вимагається не лише повага до прав людини при виконанні своїх службових обов'язків, але й активний захист вказаних прав. Більш того, ефективність правоохоронної діяльності в демократичній державі, де панує верховенство закону, права, залежить від того, як у цій державі додержують і забезпечують права людини.

На практиці наслідки порушення громадянських, політичних, економічних прав людини працівниками міліції можуть бути різними. Але незаперечним є те, що такі порушення підривають довіру до міліції з боку населення, ведуть до загострення напруги в суспільстві, перешкоджають ефективній діяльності судової влади, призводять до ізоляції органів внутрішніх справ від народу, викликають критику з боку громадськості і засобів масової інформації, а також сприяють політичному тиску на органи виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та особливості забезпечення прав і свобод людини та громадянина працівниками міліції вивчали також В. Антонович, Е. Берендтс, В. Гессен, В. Дерюжинський, А. Єлістратов, В. Івановський, В. Лешков, І. Платонов, І. Тарасов, М. Шеймін та багато інших.

Мета дослідження. Вивчення даної теми спрямовано на засвоєння змісту прав і свобод громадян, а також формування навичок недопущення порушення вказаних прав працівниками міліції, уміння ефективно забезпечувати права людини при виконанні службових обов'язків.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Конституції України закріплено широкий спектр політичних, економічних, соціальних, культурних прав людини і гро-

мадянина, які є основними підвалинами демократичного суспільства, головними умовами прогресу і розвитку кожної людини, розбудови правової держави.

Так, право на свободу думки, світогляду, віросповідання, вільне вираження своїх поглядів і переконань тощо безперечно є виразником плюралізму, терпимості та широкості поглядів в будь-якому демократичному суспільстві. А право на свободу зібрань і об'єднань є важливим складником політичного і суспільного життя країни і суттєвим складником діяльності політичних партій.

Розглянемо вказані права і свободи людини та громадянина, роль працівників міліції в їх захисті.

Блок політичних прав в Конституції складають такі права і свободи:

- право людини на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на збір, зберігання, використання і поширення інформації (ст. 34);

- право людини на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35);

- право на свободу об'єднання громадян у політичні партії та громадські організації для здійснення захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних та інших інтересів (ст. 36);

- право громадян брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади (ст. 38);

- право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39);

- право усіх направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб (ст. 40).

Не вдаючись до ретельного аналізу вказаних прав, оскільки їх з'ясували в процесі вивчення теорії прав і свобод людини та громадянина, зауважимо, що з метою забезпечення наведених прав у правоохоронній діяльності слід дотримуватись наступних вимог:

- 1) втручатись (обмежувати) у здійснення цих прав неможливо інакше, ніж згідно до закону і з метою: а) запобігти заворушенням чи злочину; б) захисту громадського порядку, здоров'я чи моралі; в) захисту прав і свобод інших осіб; г) для підтримання авторитету і неупередження правосуддя; д) захисту інтересів національної безпеки, територіальної цілісності України; є) у разі, якщо вони здійснюються із застосуванням силових засобів чи зброї, мають на меті захоплення приміщень державних органів тощо;

- 2) не допускати і припиняти будь-які акти і дії партій та громадських організацій, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу на-

сильницьким шляхом, незаконне захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі тощо;

3) оскільки більшість політичних прав належить безпосередньо лише громадянам України (за винятком прав, гарантованих ст. 34, 35, 40 Конституції), не допускати чи припиняти протиправну політичну діяльність іноземців, особливо проведення ними зборів і мітингів, пікетування або інших мирних акцій протестного чи непротестного характеру;

4) в контексті політичних прав, для більш ефективного виконання покладених на міліцію завдань (див. ст. 18 Закону):

а) не допускається створення і діяльність організаційних об'єднань політичних партій та не підлягають легалізації об'єднання громадян (працівників міліції), якщо вони є структурними осередками політичних партій, працівники ОВС не можуть бути членами політичних партій (ст. 3 Закону «Про міліцію»);

б) працівники ОВС обмежені в окремих виявах права на мирні, без зброї, збори, мітинги, демонстрації, а також на пікетування, голодування та інші акції протестного характеру;

в) для працівників ОВС встановлені певні вимоги щодо подання звернень. До органів державної влади, посадових і службових осіб цих органів співробітники можуть звертатись лише з питань, які не стосуються їх службової діяльності (службові звернення подаються у порядку, встановленому Дисциплінарним статутом);

5) щодо права на свободу думки, слова, віросповідання, працівники ОВС:

а) не можуть розголошувати будь-яку інформацію, яка може призвести до вказівки на особу правопорушника без його згоди чи згоди його представників;

б) не можуть використовувати окремі релігійні ритуали для отримання відомостей про правопорушника чи підозрюваного («тайна сповіді» захищена законом про свободу совісті ст. 3);

в) не можуть залучати до виконання оперативного-розшукових завдань священнослужителів (ст. 11 Закону «Про ОРД»).

Блок економічних прав складають наступні права:

– право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41);

– право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42);

– право на вільну працю (ст. 43);

– право тих, хто працює, на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44);

– право на відпочинок для працюючих (ст. 45).

Стосовно діяльності міліції, слід зазначити, що права, визначені в ст. 42 та ст. 44 Конституції, не поширюються на працівників міліції, оскільки за законом «Про міліцію» (ст. 18) «працівникам міліції забороняється займатись будь-якими видами підприємницької діяльності, а так само організувати страйки або брати в них участь». Але не заборонено займатися науковою та педагогічною діяльністю (але заборонено надавати правову допомогу).

Щодо забезпечення економічних прав людини у правоохоронній діяльності, то на міліцію покладається важ-

ливе завдання захищати право людини мирно володіти майном і власністю, вживати заходи з метою відвернення крадіжок власності чи завдання йому шкоди, розслідувати злочини, що сталися в цій галузі.

Негайно вдаватися до дій на захист власності, завжди діяти згідно до законів і правових норм стосовно власності (див.: КК України, Розділ 6. «Злочини проти власності»).

Водночас, забезпечуючи економічні права громадян, працівники міліції повинні враховувати наступне:

1) не вважається порушенням права на власність співробітниками міліції предметів і майна, які заборонені Постановою ВР України від 17.06.1992 р. «Про право власності на окремі види майна» (розділ «Перелік видів майна, яке не може знаходитись у власності громадян»).

Це стосується зброї, бойових запасів, військової техніки, вибухових речовин та засобів підривання, бойових отруйних речовин, наркотичних засобів тощо;

2) не вважається порушенням з боку міліції права на власність вилучення предметів і майна, які не можуть знаходитись у власності, користуванні, розпорядженні внаслідок заборони, встановленої КК України (ст. 59) та КУпАП (ст. 28, 29). Це стосується майна, яке завідомо здобуто злочинним шляхом, радіоактивні матеріали, підроблена валюта (навіть якщо вона потрапила внаслідок грошового обігу) тощо;

3) не є порушенням права власності вилучення працівниками ОВС у громадян об'єктів права власності, встановлених ЦК України (див.: ЦК України; Гл. 25. Припинення права власності), а також у випадках: ревізії майна у разі стихійного лиха чи іншого надзвичайного стану, оплатного вилучення майна за цивільним законом; безоплатного вилучення майна (конфіскація) за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення;

4) не вважається втручанням правоохоронних органів у підприємницьку діяльність, якщо вона здійснюється з метою: захисту від посягань на політичні, трудові та інші права і свободи громадян, честь і гідність людей; неухильного додержання кожним чинного законодавства України, шанування державних символів України, охорони природи і культурної спадщини тощо; здійснюється з порушенням ст. 42 Конституції України (наприклад, використання примусової праці, рабство тощо).

Блок соціальних прав громадян України включає наступні права:

– право на соціальний захист (ст. 46);

– право на житло (ст. 47);

– право на достатній життєвий рівень (ст. 48);

– право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49).

Крім того, наведені вище конституційні права громадян знайшли свій розвиток у відповідних законах України. Це група законів, які конкретно визначають зміст права на спеціальний захист, та група законів, які визначають механізми соціального страхування, відповідно до вимог ч. 2 ст. 46 Конституції України.

Блок культурних прав особи включає:

– право на освіту (ст. 53);

– право на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ст. 54).

Щодо соціальних прав працівників міліції, то вони чітко визначені в законах «Про міліцію» (ст. 22, 23); «Про

пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу ОВС та деяких інших осіб; «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів ОВС та їх соціальний захист.

Висновки. Гарантії прав і свобод людини та громадянина, як і самі права й свободи, залежать від конкретних умов життя суспільства. В Україні під час реалізації проголошених Конституцією України прав і свобод людини та громадянина виникає чимало труднощів і перешкод, що призводять до погіршення суспільних відносин у багатьох сферах і правопорядку в державі. Причини такого стану забезпечення прав і свобод громадян можна поділити на дві групи: перша група причин належить до сфери законодавчого регулювання прав і свобод людини, друга – до сфери їх фактичної реалізації, практики втілення цих прав і свобод, що залежить від якості їх законодавчого регулювання.

Майбутнє ставить перед Україною завдання досягти високого рівня правового регулювання суспільства з належним гарантуванням прав і свобод, де правотворча робота ґрунтується на здобутках світової правничої науки і практики.

Література:

1. Довідник працівника міліції: У 2 – х кн.– Кн. 1: Законодавчі та інші нормативно-правові акти з питань діяльності ОВ С. – К., – 2011– 216 с.
2. Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина / Навчальний посібник. – К., – 2012– 118 с.
3. Международные акты о правах человека: Сб. док.– М., – 2010– 256 с.
4. Збірка договорів Ради Європи – Рада Європи, 2010 – 416 с.
5. Негодченко О.В. Забезпечення прав та свобод людини ОВС України. – Дніпропетровськ. – 2002 – 85 с.
6. Права людини і професійні стандарти для працівників правоохоронних органів в документах міжнародних організацій. – К., – 2012 – 136 с.
7. Права человека и поддержание правопорядка: Пособие по правам человека для сотрудников полиции. – ООН, 2012 – 365 с.
8. Права людини і правоохоронні органи: Посібник для практичного навчання – Страсбург., 1998 – 516 с.
9. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України: [монографія] / Негодченко О.В. – Д.: Юрид. акад. МВС України, – 2002. – 416 с.
10. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – 122 с.
11. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку. Документально-джерелознавчий довідник // [упоряд.: Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко]. – К., 2008. – 128 с.
12. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4 – 69 с.
13. Міжнародна поліцейська енциклопедія : [у 10 т.] / [відпов. ред.: Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко]. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2005. – Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 1224 с.
14. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: опыт системного исследования / Аврутин Ю.Е. – СПб., 1998 – 516 с.

Шарго Н. Л. Особенности обеспечения прав и свобод человека и гражданина работниками милиции

Аннотация. Рассмотрены гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина, их реализация в деятельности милиции, а также роль сотрудников милиции в их защите.

Ключевые слова: обеспечение прав и свобод человека и гражданина, правовое регулирование деятельности милиции, юридическая практика, полномочия милиции.

Shargo N. Features of the rights and freedoms of human and citizen by police officers

Summary. Considered the guarantees of human rights and freedoms, their realization in the activities of the militia, are suggested ways to improve the normative acts regulating this activity.

Key words: human and citizen rights and freedoms, police, legal regulation of the activities of the police, law practice, power of police.

*Яновський В. С.,
старший викладач кафедри
адміністративного та господарського права
економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

ПРЕЗУМПЦІЯ НЕВИНУВАТОСТІ В ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню поняття презумпції невинуватості та його втіленню в нормах вітчизняного податкового законодавства.

Ключові слова: податкові правовідносини, презумпція невинуватості, фінансове право.

Постановка проблеми. Потреба в дослідженні особливостей реалізації презумпції невинуватості в податкових правовідносинах зумовлена, з одного боку, впливом податкового законодавства на ефективність державного регулювання розвитку підприємництва в Україні, а з іншого боку – невизначеністю поняття і змісту цієї правової категорії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Презумпція невинуватості як одне з ключових понять правозастосовної практики є досить поширеним об'єктом дослідження. Його вивченню присвячували свої праці такі науковці, як А. Арямов, С. Кравченко, О. Кузнецова, О. Скакун, С. Гусєва, Ю. Серіков, Г. Юдківська та багато інших. Специфіка реалізації презумпції невинуватості в податкових правовідносинах перебуває в фокусі досліджень таких науковців, як І. Бабін, З. Будько, Д. Гетьманцева, А. Іванський, Н. Нікіташина, О. Ульяновська та ін.

Виділення невирішених раніше частин проблеми. Віддаючи належне внеску попередників в розробку даної проблематики, відзначимо, що залишаються недостатньо дослідженими окремі питання щодо тлумачення змісту поняття презумпції невинуватості, формування структури в галузях публічного права, зокрема, в законодавчому регулюванні податкових правовідносин, а також співвідношення цієї категорії з іншими презумпціями фінансового та податкового законодавства, зокрема, добросовісності дій платника податків, правомірності рішень платника податків тощо.

Мета статті полягає в формулюванні принципів введення категорії презумпції невинуватості в нормативне поле регулювання податкових правовідносин між платником та фіскальним органом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правова презумпція – це прямо або побічно закріплене в законодавстві судження, яке має ймовірнісну природу, про наявність або відсутність нормативних або фактичних підстав для виникнення, зміни або припинення прав і обов'язків, яке спрямоване на досягнення цілей правового регулювання [1, с. 26].

В теорії права презумпція невинуватості визнана одним із найважливіших здобутків громадянського суспільства. Разом з тим, ця категорія не є виключно досягненням демократичного світогляду: прообраз презумпції невинуватості використовувався в римському приватному праві,

і полягав у тому, що кожен учасник цивільно-правових відносин вважався таким, що діє добропорядно; у разі ж, якщо опонент стверджував протилежне, то саме останній був зобов'язаний обґрунтувати підстави такого твердження. Таким чином реалізовувався принцип: хто стверджує – той і доводить.

Існує багато поглядів на визначення дефініції презумпції невинуватості, але всі дослідники погоджують з одним поняттям: це положення, згідно з яким обвинувачений вважається невинним, доки його провини не було доведено у встановленому законодавством порядку. Презумпція – це гарантія захисту прав особи від необґрунтованого обвинувачення. В її основі лежить повторюваність життєвих ситуацій.

Презумпція невинуватості є категорією, що визнана міжнародним правом. Так, Європейська конвенція з прав людини містить формулювання поняття в ст. 6.2: «Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим, доки його вину не буде доведено в законному порядку» [2].

Зважаючи на той факт, що презумпція невинуватості міститься у більшості міжнародних нормативних актів, які стосуються прав людини, можна було б дійти висновку, що вона є найбільш безсумнівним принципом. Але насправді зміст її гарантій викликає багато суперечок між вченими-юристами [3, с. 65]. Презумпція невинуватості, що визначена у значній кількості міжнародних актів на рівні кримінальної відповідальності, безумовно, повинна бути імплементована в інші галузі права, особливо у фінансове, де на сьогодні існує значна кількість прогалин у досліджуваному контексті.

У вітчизняному законодавстві презумпція невинуватості, як правило, розглядається юридичною наукою як галузевий принцип кримінального судочинства [4 с. 142]. Так, ст. 62 Конституції України передбачено презумпцію невинуватості в кримінальному праві: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду». В ч. 2 цієї ж статті міститься застереження: «Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину» [5].

Відповідно, за аналогією права вказане положення Конституції є застосовним до податкових правовідносин, які перебувають поза межами презумпцій, передбачених Податковим кодексом. Зокрема, у п. 4.1.4 ст. 4 Кодексу одним із принципів податкового законодавства є презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо нор-

ма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу.

Безпосередньо презумпцію невинуватості законодавцем не передбачено, а віднесення презумпції невинуватості до загально-правових або міжгалузевих принципів гостро дискутується в юридичній науці [6, с. 157].

В контексті необхідно відмітити, що аналогічний законодавчий акт Російської Федерації міститься формулювання: «Особа вважається невинуватою у вчиненні податкового правопорушення, поки її винуватість не буде доведено в передбаченому федеральним законом порядку. Особа, яка притягається до відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинуватість у вчиненні податкового правопорушення. Обов'язок щодо доведення обставин, які свідчать про факт податкового правопорушення і винність особи в його вчиненні, покладається на податкові органи. Непереборні сумніви у винуватості особи, яка притягається до відповідальності, тлумачаться на користь цієї особи» [7, с. 142]. Із зазначених положень можна зробити наступні висновки:

- презумпція невинуватості – це вихідне припущення, відповідно до якого платник податків вважається невинуватим у вчиненні того чи іншого податкового правопорушення, поки податковим органом не буде доведено зворотне;

- обов'язок з доведення вини платника податків у вчиненні конкретного податкового правопорушення покладається на податковий орган.

Для того, щоб діяння платника податків могло бути кваліфікованим як податкове правопорушення, необхідним є рішення суду. З цього випливає, що перед винесенням рішення вина повинна бути доведена шляхом повного і всебічного розгляду. Таким чином, презумпція невинуватості – це виключно процесуальне явище, так як тільки процес забезпечує дану презумпцію. Тільки беручи участь у процесі можна довести невинність особи.

У вітчизняному законодавстві ситуація є значно складнішою. Факт здійсненого особою фінансового правопорушення може бути констатованим лише судом. Винесене компетентним фінансовим органом рішення (наприклад, органом Державної податкової служби про притягнення до відповідальності за податкове правопорушення) не є неспростовним доказом, однак не обмежує особу, яка притягається до відповідальності, у праві добровільно сплатити штрафні (фінансові) санкції. Але добровільне виконання особою рішення фінансового органу щодо застосування санкцій не означає, що особа визнана винною, оскільки вина цієї особи не була предметом судового розгляду [8, с. 159].

Труднощі правозастосування полягають у тому, що до суб'єкта податкових правовідносин можуть бути застосовані санкції коли він не є винним у скоєнні податкового правопорушення. В такому випадку відсутність вини (скорочений склад податкового правопорушення) виявляє себе не як виняток, а як основа припису. Презумпція невинуватості, втілена в нормах податкового законодавства

настільки суперечливо, що де-факто є всі підстави стверджувати про наявність презумпції винуватості суб'єктів платника податків. Однією з підстав, наприклад, є те, що зобов'язання доведення невинуватості – відсутності складу правопорушення в діях (або бездіяльності) в адміністративній процедурі оскарження податкових рішень покладено на платника податків, а не на відповідний податковий орган.

Навіть поверховий аналіз юридичної практики дає змогу констатувати, що проголошена у вітчизняному праві презумпція невинуватості ані за своїми правовими підставами, ані за механізмом юридичної дії та функціями презумпцією бути не може. Розглянуті чинники за своїми основними ознаками відповідають іншому юридичному інструменту – фікції, коли про явно неіснуюче явище говоримо як про існуюче [8, с. 165].

На нашу думку, посилення ваги презумпції невинуватості в українському законодавстві є необхідним кроком його розвитку, а також для забезпечення прав і свобод учасників суспільних правовідносин. Впровадження цієї категорії необхідно здійснити шляхом нормативного закріплення основних принципів:

- до платника податків, факт порушення яким податкового законодавства не доведений у встановленому законом порядку, не може бути притягнутий до юридичної відповідальності;

- презумпція невинуватості поширюється як на юридичну оцінку дій платника податків, так і на оцінку доказів вчинення податкового правопорушення;

- вина є обов'язковим елементом складу податкового правопорушення. Вину платника податків має бути доведено уповноваженим органом державної влади в суді;

- обов'язок доведення вини платника податків покладається на сторону обвинувачення;

- всі сумніви у винуватості особи тлумачаться на її користь. Дотримання даного принципу сприяє встановленню об'єктивної істини у справі, оскільки правомірність застосування санкцій засновується на безсумнівних доказах. Тлумачення сумнівів на користь платника податків забезпечує відкидання непевних доказів його вини з ланцюжка доказування.

Висновки. Узагальнюючи все вищенаведене, зазначимо, що механічне переміщення правової категорії «презумпція невинуватості» в податкове законодавство є неприпустимим, оскільки може призвести до кризи податкової системи, яка виявлялася б у неспроможності держави забезпечити ефективне адміністрування податків.

Для раціонального введення презумпції невинуватості в законодавче регулювання податкових правовідносин необхідним є створення відповідної бази та інфраструктури, які дозволили б зберегти ефективність реалізації фінансової функції держави та забезпечити своєчасність здійснення правосуддя. Крім того, ця система має виключити можливість зловживань зі сторони платників податків.

Поряд із вдосконаленням технічних засобів адміністрування податків необхідно створити можливість для належного правового та інформаційного забезпечення адміністративного процесу з розгляду податкових спорів. Вбачається, що подальший розвиток податкового законодавства має відбуватися саме в цьому напрямку.

Література:

1. Щекин Д.М. Юридические презумпции в налоговом праве: ди с. ... кандидата юрид. наук: 12.00.14 / Щекин Д. М.; Российская академия наук. Ин-т государства и права. – М., 2001. – 200 с.
2. Європейська конвенція з прав людини [Електронний ресурс] // European Court of Human Rights : [сайт] / Convention Official texts Publications. – 2013. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf (13.12.2013). – Назва з екрану.
3. Ashworth A. Four Threats to the Presumption of Innocence // South African Law Journal. – 2006. – № 123. – р. 62-91.
4. Буди́ко З.М. Презумпція невинуватості в податковому праві // Форму права. – 2011. – № 1. – С. 142-148.
5. Конституція України : станом на 20.03.2012 р. – Відповідає офіц. тексту. – К. : Право-Інформ, 2012. – 48 с.
6. Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. ; под ред. И.И. Кучерова. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – 256 с.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая по состоянию на 25 сентября 2012 г. С учетом изменений, внесенных Федеральными законами [Текст]. – М. : Проспект КноРус, 2012. – 848 с.
8. Іванський А. Презумпція невинуватості у публічних фінансових правовідносинах // Право України. – 2010. – № 12. – С. 159-167.

Яновский В. С. Презумпция невиновности в налоговых правоотношениях

Аннотация. Внимание уделено исследованию понятия презумпция невиновности и его воплощению в нормах отечественного налогового законодательства.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, презумпция невиновности, финансовое право.

Yanovskiy V. Presumption of innocence in the tax legal

Summary. Attention is devoted to investigation of the concept of presumption of innocence and its implementation in the norms of domestic tax laws.

Key words: tax legal, presumption of innocence, finance law.

Ярошенко Ю. О.,
здобувач кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОЇ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК СФЕРИ ПОСЛУГ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ТА ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Анотація. Наукова стаття присвячена необхідності адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. Розглядаються особливості статусу суб'єктів недержавної охоронної діяльності, правове регулювання діяльності приватних охоронних структур щодо забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності.

Ключові слова: охоронна діяльність, статус суб'єктів недержавної охоронної діяльності, фізичні та юридичні особи, ліцензування.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1].

Усе гострішою стає проблема забезпечення недоторканності речових прав, насамперед, права приватної власності, права володіння. Цим зумовлена поява значної кількості різних охоронних підприємств, які надають послуги фактичного характеру, здійснюючи охорону об'єктів права власності від протиправних посягань на підставі цивільно-правового договору.

Метою даної статті є визначення особливостей діяльності приватних охоронних структур щодо забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- вивчення адміністративно-правового регулювання у сфері приватної охоронної діяльності;
- характеристика особливостей в діяльності приватних охоронних структур;
- розроблення пропозицій покращення законодавства що регулюють діяльність приватних охоронних структур.

Окремі аспекти адміністративної діяльності приватних охоронних структур розглядали в наукових працях вчені в галузі адміністративного права – О. М. Бандурка, М. І. Бачило, В. В. Бугуйчук, А. С. Васильєв, В. В. Галунько, Т. С. Гончарук, М. І. Зубок, С. В. Ківалов та інші, але аналізу проведено не було.

Суб'єкт недержавної охоронної діяльності є суб'єктом підприємницької діяльності з надання на договірній основі послуг юридичним і фізичним особам по здійсненню заходів охорони та безпеки, а також суб'єкт господарювання, заснований на недержавній формі власності, що здійснює охоронну діяльність щодо належного йому майна, забезпечення особистої безпеки своїх засновни-

ків або посадових осіб, є самостійним господарюючим статутним суб'єктом, який має права юридичної особи та здійснює охоронну діяльність з метою одержання прибутку (доходу) [3, с. 45].

Особливе місце серед законодавчих та інших правових актів займає Конституція України. В ній вирішені найбільш принципові питання державного та суспільного життя. Значення конституційних приписів полягає у тому, що вони мають по відношенню до усіх правових актів України вищу юридичну силу, є обов'язковими не тільки для громадян та державних органів, але й для тих, хто видає їх.

Виклад основного матеріалу дослідження. В останні роки все більше уваги приділяється міжнародним угодам. Серед них особливе місце посідають Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, схвалений Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року. Він ратифікований і є обов'язковим для виконання на всій території України всіма державними органами.

Ряд видів підприємницької діяльності, відповідно до чинного законодавства, підлягає обмеженню і може здійснюватися лише певними підприємствами. До таких видів підприємницької діяльності належить діяльність, пов'язана з охороною.

Ліцензійні умови з надання послуг з охорони, визначені наказом МВС України від 01.12.2009 № 505, розроблені відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 року № 1698 «Про затвердження переліку органів ліцензування» [5].

Ліцензійні умови визначають організаційні, кваліфікаційні та особливі вимоги провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян [5].

Доцільно визначити, що послуги з охорони власності та громадян – це види підприємницької діяльності, що за суб'єктним складом і змістом діяльності є цивільно-правовими зобов'язальними правовідносинами, що здійснюються на підставі законодавчих, нормативно-правових актів, державних ліцензій на право надання послуг з охорони всіх форм власності.

До видів підприємницької діяльності, які можуть здійснюватися лише після одержання відповідної ліцензії,

належить і надання послуг, пов'язаних з охороною власності, крім окремих особливо важливих об'єктів [6, с. 45].

Особливе місце серед законодавчих актів, що регулюють сферу охоронної діяльності займають наступні закони, які ми проаналізуємо для розкриття проблеми.

Згідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначено види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, одним з яких є провадження охоронної діяльності. Відповідно до Постанови КМУ від 14.11.2000 року № 1698 затверджено перелік органів ліцензування, в якому визначено що МВС є органом ліцензування щодо проведення охоронної діяльності приватними охоронними структурами. Міністерство внутрішніх справ України відповідно до ліцензійних вимог, визначених Законом України «Про охоронну діяльність», в якому передбачено наявність у працівників суб'єктів охоронної діяльності специфічних прав і обов'язків, міліція контролює діяльність охоронних агентств на предмет надання якісних послуг з охорони фізичних, юридичних осіб, забезпечення права власності.

Щодо забезпечення державного нагляду за охоронними підприємствами, то дана діяльність визначена статтею 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (877-16) [6]. Кабінет Міністрів України затвердив критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження охоронної діяльності, в якому визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду та контролю згідно до Постанови КМУ від 7 липня 2010 року № 565 [5]. З урахуванням установлених критеріїв суб'єкти господарювання відносять до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього, незначного.

Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження охоронної діяльності, є: важливість об'єкта охорони для економіки і безпеки держави; вірогідність виникнення на об'єкті охорони порушень громадського порядку та надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; перебування на об'єкті охорони великої кількості громадян; наявність на об'єкті охорони значних матеріальних цінностей [5].

З набранням чинності 18 жовтня 2012 року Закону України «Про охоронну діяльність» визначено організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян, встановлені межі діяльності приватних охоронних структур. Так, охоронні приватні структури, що мають відповідні ліцензії МВС, отримали право застосовувати за потреби сльозогінний газ, службових собак, за згодою замовника послуг з охорони – оглядати територію, будинки, приміщення, майно, що охороняються (ст. 9 Закону України «Про охоронну діяльність») [2].

Законом України «Про охоронну діяльність», чітко визначено, що суб'єкти охоронної діяльності, спеціалізовані охоронні підрозділи можуть у встановленому законодавством порядку, відповідно до переліку, що передбачений постановою КМУ від 11.02.2013 року № 97, набувати права власності на спеціальні засоби, а також пістолети, револьвери, патрони до яких споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії. [3]

Навіть за відсутності повноважень на вогнепальну зброю даний закон надає достатні можливості персоналу охорони забезпечити належне виконання зобов'язань перед замовниками охоронних послуг.

Маємо зазначити, що на законодавчому рівні необхідно встановити правила використання силових методів впливу. Праця працівників охорони має бути кваліфікована як праця небезпечна, визначені заходи соціального та правового захисту працівників охорони. Закон має визначити рівні права та обов'язки працівників державних та недержавних охоронних установ та підприємств, гарантувати українським громадянам, що до роботи в охоронних структурах будуть допущені виключно професійно підготовлені, перевірені медично та професійно придатні особи. Повинно бути вирішене питання регламентації використання технічного оснащення, використання засобів сигналізації, службових собак, заходів контролю доступу, використання відеосистем нагляду приватними охоронними структурами як засобу профілактики правопорушень.

Персонал охорони повинен знати статті Кримінального кодексу України; Кодексу України про адміністративні правопорушення; Кодексу законів про працю України; статті 6, 7, 11, 14, 15, 15-1, 20 Закону України «Про міліцію»; статті Закону України «Про статус народного депутата України»; Закону України «Про Службу безпеки України»; Закону України «Про охоронну діяльність»; Постанову КМУ від 11.02.2013 року № 97 «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності». А також порядок та правила надання першої долікарської допомоги при пораненнях вогнепальною або холодною зброєю, асфіксіях, отруєннях, ураженні електричним струмом, кровотечах та переломах; порядок та правила застосування протипожежних засобів.

Знання персоналом охорони вказаних вище вимог підтверджується шляхом складання один раз на 5 років заліку, порядок прийняття якого визначається Міністерством внутрішніх справ України за погодженням із Антимонополічним комітетом України, Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Велика увага в процесі підготовки повинна бути приділена вивченню конституційних прав і законодавчих актів, що діють у сфері охоронної діяльності. У учбові програми підготовки охоронців повинні включатися основи кримінального і цивільного права, кримінального і цивільного процесів (зокрема, повинні вивчатися поняття злочину, межі необхідної оборони, підстави для затримання, а також законодавча регламентація договірних відносин).

Приватному охоронцю необхідні знання з криміналістики. Маючи справу з різними документами, приватний охоронець повинен уміти відрізнити справжній документ від фальшивого, виявляти ознаки підробки. Не менш важливо уміти правильно проводити огляд приміщень, місцевості, території, що охороняється, виявляти відбитки пальців, взуття, транспорту, знарядь злочину і приймати заходи по їх збереженню для подальшого викривання вин-

них в здійсненні злочинів. При виявленні вогнепальної зброї і вибухових пристроїв в ході виконання охоронних заходів, необхідно забезпечити збереження цих об'єктів до прибуття співробітників міліції.

Персонал охорони в межах повноважень, наданих їх законодавчими актами, а також договором, під час здійснення заходів охорони несе за свої дії або бездіяльність відповідальність, в тому числі й майнову, відповідно до Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення, Кодексу законів про працю та інших актів законодавства.

Під час здійснення охоронної діяльності персоналу недержавних охоронних установ забороняється:

1. Удаватися до неправомірних дій, що посягають на права і свободи громадян, ставлять під загрозу їх життя, здоров'я, честь, гідність та майно.

2. Видавати себе за представників правоохоронних органів.

3. Використовувати формений одяг працівників Міністерства внутрішніх справ України, інших правоохоронних органів.

Під час організації та здійснення охоронної діяльності забороняється:

– придбавати та використовувати майно, що визначено законодавством для виключного використання державними військовими формуваннями та правоохоронними органами;

– охороняти майно та фізичних осіб, охорону яких віднесено до компетенції вповноважених на те організацій;

– перешкоджати представникам правоохоронних та інших органів державної влади й місцевого самоврядування, посадовим особам, а також громадянам у здійсненні повноважень, наданих законами та іншими нормативно-правовими актами, при пред'явленні ними відповідних документів;

– розголошувати відомості про вжиття заходів з організації та здійснення охоронної діяльності, інформацію про господарську діяльність, віднесену в установленому порядку до комерційної таємниці, а також відомості про приватне життя особи, яка охороняється, особисту та сімейну інформацію, які стали відомими в процесі здійснення охоронної діяльності, за винятком випадків, передбачених законодавством;

– здійснювати діяльність, пов'язану з охороною майна та фізичних осіб, при відсутності договорів на їх охорону;

– приховувати факти про злочини, що готуються або здійснені, незалежно від інтересів замовників охоронних послуг;

– свідомо охороняти фізичну особу, яка вчиняє протиправні дії;

– здійснювати дії, що зазіхають на права, свободи та власність фізичних осіб, а також ставлять під загрозу їх життя та здоров'я, честь, гідність і ділову репутацію;

– використовувати не сертифіковані в установленому порядку складові систем охоронної сигналізації засоби, засоби радіозв'язку без наявності дозволів на їх використання на наданих радіочастотах;

– використовувати методи та засоби негласного одержання інформації;

– здійснювати заходи, що відносяться до оперативно-розшукових згідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»;

– залучати до охоронних заходів осіб, які не надали документів, необхідних для влаштування на роботу, або не відповідають кваліфікаційним вимогам;

– реалізовувати в будь-якій формі, здійснювати монтаж, використання систем охоронної сигналізації, їх компонентів без наявності сертифікату якості національного або міжнародного стандарту та без визначення відповідного класу безпеки згідно з європейськими нормами;

– здійснювати проектування, монтаж і технічне обслуговування систем охоронної сигналізації, їх компонентів без затвердження проектів відповідними компетентними органами.

Недержавним охоронним підприємствам під час та у місцях здійснення заходів охорони та безпеки дозволяється використовувати лише спеціально призначені системи та прилади тривожної сигналізації, засоби радіозв'язку, сертифіковані в установленому порядку, а також інші технічні засоби, що не завдають шкоди життю та здоров'ю громадян, довіллю [2].

Висновки. Вивчення прав суб'єктів підприємницької діяльності, які надають послуги з охорони власності та громадян, дає можливість стверджувати, що становище на ринку охоронних послуг державних організацій, які спеціалізуються на наданні таких послуг, вигідно відрізняється від становища їх конкурентів з недержавною формою власності. Зважаючи на переваги та можливість державних організацій, необхідно враховувати невідповідність умов ведення ліцензованої підприємницької діяльності. Що вимагає приведення вказаних норм на законодавчому рівні: щодо рівноправного використання в службовій діяльності зброї та спеціального транспорту для виконання функціональних обов'язків операторами ринку охоронних послуг.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про охоронну діяльність» від 18.10.2012 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України; Закон від 22.03.2012 № 4616-VI.
3. Постанова КМУ від 11.02.2013 № 97 «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» // Відомості Верховної Ради України.
4. Кримінальний кодекс України 2001 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України 2001, N 25-26, ст.131 (поточна редакція від 05.12.2012 підстава 5460-17).
5. Постанова КМУ від 7 липня 2010 р. № 565 Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження охоронної діяльності і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) // Відомості Верховної Ради України.
6. Закон України Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст. 389.
7. Наказом МВС України від 01.12.2009 № 505 Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підруч. / під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Українська академія внутр. справ, 1995. – 177 с.

Ярошенко Ю. О. Правовое регулирование частной охранной деятельности как сферы услуг по обеспечению безопасности физических лиц и охраны права собственности

Аннотация. Научная статья посвящена необходимостью административно-правового регулирования охранной деятельности. Рассматриваются особенности статуса субъектов негосударственной охранной деятельности, правовое регулирование деятельности частных охранных структур относительно безопасности физических лиц и охраны собственности.

Ключевые слова: охранная деятельность, статус субъектов негосударственной охранной деятельности, физические и юридические лица, лицензирование.

Yaroshenko Y. Legal regulation of private security as a service sector to ensure the security of individuals and the protection of property rights

Summary. The scientific article is devoted by the necessity of the administrative and legal adjusting of guard activity. The features of status of subjects of non-state guard activity are examined, namely private guards, criteria to their selection for realization of guard of rights and property of physical and legal persons.

Key words: guard activity, status of subjects of non-state guard activity, physical and legal persons, licensing.

Аргунова А. М.,
здобувач

Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України

ПЕРСОНАЛ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ

Анотація. Стаття розкриває основні підходи щодо розуміння змісту терміну «персонал» та наводить перелік осіб, які відносяться до персоналу органів доходів і зборів.

Ключові слова: персонал, підготовка, Департамент, Інститут.

Постановка проблеми. Специфічність будь-якої системи соціального управління виявляється в тому, що люди одночасно є її суб'єктами та об'єктами. Без людського ресурсу така система являла б собою формальні структури, сукупність абстрактних правових статусів і схематичних взаємозв'язків [1, с. 104]. Невипадково у Законі України «Про державну службу» фігурує служба персоналу державного органу, органу влади АРК або їх апарату як окремий структурний підрозділ чи державний службовець у цьому органі або його апараті, що забезпечує здійснення керівником державної служби в державному органі, органі влади АРК або їх апараті своїх повноважень, відповідає за документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а також виконує інші функції, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Така служба утворюється у кожному державному органі, органі влади АРК або їх апараті. Посада спеціаліста з питань управління персоналом вводиться до штатного розпису органу державної влади з розрахунку до 35 осіб на одного спеціаліста служби персоналу. Служба персоналу підпорядковується безпосередньо керівнику державної служби в органі державної влади (керівнику апарату), а у разі відсутності посади керівника апарату – керівнику органу державної влади.

Метою статті є аналіз поняття «персонал» на підставі опрацювання наукових робіт вітчизняних та зарубіжних вчених-правників та класифікація персоналу органів доходів і зборів.

Виклад основного матеріалу. «Введення терміна «персонал» замість понять «кадри», «штатні одиниці», «ресурси» віддзеркалює зміни щодо сприйняття людини на виробництві, тенденцію до переходу від ресурсного, споживацького ставлення до працівників до гуманістичного сприйняття персоналу як головного скарбу підприємства через унікальність його якостей і необмежені можливості», – наголошує В. О. Співак [2, с. 25, 26]. В. О. Слюсарев широке застосування цієї категорії в Україні пояснює, у першу чергу, появою та адаптацією зарубіжних теорій менеджменту, управління персоналом, управління трудовими (людськими) ресурсами, в яких акцентується увага на підвищенні ролі людського фактору у забезпеченні ефективного функціонування державних та

громадських органів, зростанні взаємозв'язку результатів діяльності працівників від якості їх освіти та мотивації [3, с. 44].

О. В. Крушельницька й Д. П. Мельничук персонал організації трактують як основний, постійний штатний склад кваліфікованих працівників, що формується і змінюється під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх факторів [4, с. 10]. Праві О. С. Пашков, Т. В. Іванкіна й О. В. Магницька, на думку яких категорія «персонал» об'єднує як постійних, так і тимчасових працівників, представників як кваліфікованої, так і некваліфікованої праці [5, с. 8]. Таким чином, персонал утворюють всі особи, які мають статус працівника, тобто працюють на підприємстві, в установі, організації за трудовим договором – угодою між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін.

Згідно ст. 3 КЗпП України законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами. Має бути підтримана позиція В.В. Жернакова, який на підставі аналізу історичних і методологічних аспектів питання щодо сфери дії трудового законодавства дійшов висновку: хоча у ст. 3 КЗпП знайшла закріплення широка сфера, але в проблемі щодо царини дії норм трудового права не тільки неможливо поставити крапку, а й настав час поставити багато знаків запитань. Ця проблема не може бути тимчасовою, а існуватиме стільки, скільки діятиме трудове право [6, с. 180]. Н.Б. Болотіна вважає, що тенденція до розширення сфери дії трудового права в країнах з розвинутою ринковою економікою збережеться й надалі. Цілком імовірно, що перспективи розвитку трудового права полягають у встановленні диференціації не за категорією найманих працівників, а залежно від того, про яку працю йдеться: а) найману (залежну від роботодавця) чи самостійну (незалежну), коли працюючий сам для себе виступає роботодавцем. Трудове право становить собою систему норм, що містять комплекс, з одного боку, гарантій для найманого працівника, з другого – певних обмежень для роботодавця. Зрозуміло, що така модель є прийнятною лише для першої категорії працівників – найманих, і зовсім непринятною для другої – самостійних, незалеж-

них трудівників [7, с. 68]. Г.С. Скачкова підкреслює, що царина дії трудового права – це сфера безпосередньої дії трудового законодавства, межі поширення норм трудового права за колом урегульованих ним суспільних відносин [8, с. 144]. За слова В.М. Скобелкіна, «питання про сферу дії Трудового кодексу можливо вирішити, визнавши пріоритет трудового законодавства при регулюванні відносин, пов'язаних із працею громадян» [9, с. 301].

Саме із широкого підходу виходить розробники проекту Трудового кодексу України (реєстраційний № 2902, текст від 27 серпня 2013 р.), за ст. 6 якого трудове законодавство регулює трудові відносини, визначені цим Кодексом. Акти трудового законодавства обов'язкові для застосування на всій території України, якщо ними не передбачено інше. Відносини, пов'язані з проходженням служби в органах внутрішніх справ, податковій міліції, Державній кримінально-виконавчій службі України, пожежній охороні, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України регулюються трудовим законодавством, якщо інше не передбачено спеціальними законами. Законами України можуть встановлюватися особливості застосування трудового законодавства до окремих категорій працівників (державні службовці, дипломатичні працівники та ін.).

В юридичній науці питання про галузеву належність відносин державної служби вирішується неоднозначно, часом мають місце абсолютно протилежні погляди на цю проблему.

Так, В. М. Манохін стверджує, що трудове право регулює тільки трудові відносини виробничих працівників, а що стосується державних службовців, то його впорядковує лише незначна група зв'язків (загальних для робітників і службовців), що належать до внутрішнього трудового розпорядку, взаємовідносин з бухгалтерією, кадровою службою тощо [10, с. 8-10]. Погоджується з ним С.П. Маврін, на думку якого трудове право не повинне займатися експансією усіх своїх прийомів правового регулювання на сферу так званих «службових» відносин. Не слід забувати і про те, що державна служба фактично виключає індивідуальне і колективне договірне регулювання службових відносин, і ця обставина породжує серйозні відмінності в правовому становищі традиційних для трудового права суб'єктів [11, с. 59].

Натомість Р.З. Лівшиць робить висновок про невірність позиції, згідно з якою усе, що відноситься до організуючої діяльності держави, – предмет адміністративного права. Такий підхід об'єктивно призводить до поглинання майже усіх спеціальних галузей права адміністративним [12, с. 127, 128]. Розвиває його точку зору М. І. Іншина, стверджуючи, що службово-трудова відносина, які виникають унаслідок укладення громадянином трудового договору чи контракту про службу з тим чи іншим державним органом, належать виключно до сфери дії трудового права України. У той же час державно-службові відносини виступають предметом регулювання адміністративного, конституційного, екологічного, кримінального та інших правових галузей. По суті, відносини, в які вступають державні службовці, мають складну структуру і специфічний суб'єктний склад [13, с. 197, 198].

Займаємо позицію, що вступ на державну службу є результатом реалізації людиною конституційних (а) пра-

ва на працю та (б) права на рівний доступ до державної служби. Громадянин України, володіючи конституційним правом вільно обирати рід трудової діяльності, вибирає службу в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, і це відбувається не примусово, а в добровільному порядку на основі вільного волевиявлення.

Таким чином, персоналом органів доходів і зборів є сукупність працівників, які виконують покладені на них трудову функцію в органах доходів і зборів (Міністерство доходів і зборів України, його територіальні органи, спеціалізовані департаменти й органи, навчальні заклади та науково-дослідні установи) на підставі трудового договору.

Структура Міністерства доходів і зборів України, затверджена наказом Міндоходів України від 19 червня 2013 р., №186, включає 24 структурних підрозділи – департаменти й управління: департамент організаційного супроводження; департамент охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації; департамент інфраструктури; департамент персоналу; департамент фінансово-економічної роботи та бухгалтерського обліку; інформаційно-комунікаційний департамент; головне оперативне управління; головне управління внутрішньої безпеки; головне слідче управління фінансових розслідувань; департамент правової роботи; департамент обслуговування платників податків; департамент міжнародних зв'язків; департамент регулювання діяльності Міністерства та його територіальних органів; департамент відомчого контролю та внутрішнього аудиту; департамент оподаткування та контролю об'єктів і операцій; департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом; департамент доходів і зборів з фізичних осіб; департамент розвитку ІТ, електронних сервісів та обліку платників; департамент координації нормотворчої та методологічної роботи з питань оподаткування; координаційно-моніторинговий департамент; департамент контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів; департамент податкового та митного аудиту; департамент стратегічного управління та інновацій; департамент митної справи.

До територіальних органів Міндоходів належать його територіальні органи в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, міжрегіональні територіальні органи (їх повноваження поширюються на кілька адміністративно-територіальних одиниць), митниці, спеціалізовані департаменти та спеціалізовані органи Міндоходів, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції.

Спеціалізованими департаментами й органами Міндоходів є Інформаційно-довідковий департамент, Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення, Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень.

Інформаційно-довідковий департамент – спеціалізований департамент у системі територіальних органів Міндоходів України. Він є правонаступником усіх прав та обов'язків Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби.

Основними завданнями Інформаційно-довідкового департаменту є:

- надання консультацій та інформаційно-довідкових послуг відповідно до Податкового та Митного кодексів України, законодавства з питань сплати єдиного внеску на загальнооб'язкове державне соціальне страхування;

- інформування суб'єктів господарювання та громадян про зміни та доповнення, внесені до нормативно-правових актів з питань оподаткування, державної митної справи, сплати єдиного внеску на загальнооб'язкове державне соціальне страхування;

- формування та підтримка в актуальному стані Бази знань Міндоходів;

- організація роботи сервісу Міндоходів України «Пульс»;

- організація роботи з надання послуг електронного цифрового підпису;

- організація роботи зі зверненнями, що надійшли з державної установи «Урядовий контактний центр».

Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення є спеціалізованим митним органом з питань підвищення кваліфікації фахівців та кінологічного забезпечення і входить до структури Міндоходів. Пункт 3 Положення про Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Міндоходів, затвердженого наказом Міністерства доходів і зборів України від 29 травня 2013 р., № 133, до основних завдань Департаменту відносить:

- реалізацію державної податкової та державної митної політики в межах компетенції Департаменту;

- здійснення кінологічного забезпечення;

- участь у службових заходах, у тому числі з використанням службових собак, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів, зброї та боєприпасів тощо;

- організацію, здійснення та моніторинг спеціалізованої підготовки посадових осіб та інших працівників територіальних органів Міндоходів шляхом залучення відповідних спеціалістів;

- впровадження, розвиток і супроводження програмно-інформаційних комплексів: дистанційного навчання, тестування агентів з митного оформлення, електронного навчально-методичного кабінету, професійно-психологічного добору, ідентифікації культурних цінностей тощо;

- організацію навчання та контролю рівня професійної підготовки агентів з митного оформлення.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Міндоходів» від 20 березня 2013 р., № 229, утворена Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень Міністерства доходів і зборів України. Спеціалізована лабораторія є правонаступницею Центрального митного управління лабораторних досліджень та експертної роботи, яке було створене у лютому 2004 року на базі Центральної митної лабораторії.

Основними завданнями Спеціалізованої лабораторії є:

- забезпечення реалізації державної податкової та митної політики, а також участь у боротьбі з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства;

- проведення досліджень та здійснення експертної діяльності у податковій та митній сферах;

- здійснення відповідно до законодавства попередньої оцінки майна, вилученого, конфіскованого за порушення митного та податкового законодавства.

Спеціалізована лабораторія виконує широкий спектр експертиз і досліджень, серед яких: експертиза наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, лікарських засобів та препаратів, товарознавча експертиза, дослідження документів, грошей, балістична експертиза, комплексне дослідження транспортних засобів та документів, що їх супроводжують, дослідження харчових продуктів, хімічних речовин та матеріалів, нафтопродуктів, пально-мастильних матеріалів, металів, сплавів та виробів з них тощо.

Міндоходів України з метою організації своєї діяльності організовує наукову, науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, виступає засновником навчальних закладів та науково-дослідних установ.

Система професійної освіти у сфері доходів і зборів включає:

- підготовку фахівців з вищою освітою;

- перепідготовку працівників органів доходів і зборів;

- підготовку наукових та науково-педагогічних кадрів;

- підвищення кваліфікації працівників органів доходів і зборів;

- організацію навчання працівників органів доходів і зборів без відриву від роботи.

Підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації працівників органів доходів і зборів здійснюються у спеціалізованих навчальних закладах органів доходів і зборів та у спеціалізованому органі з питань спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

У системі органів доходів і зборів функціонує Національний університет державної податкової служби України – вищий навчальний заклад IV рівня акредитації, який здійснює підготовку бакалаврів, спеціалістів, магістрів. У структурі університету діють: Київський фінансово-економічний коледж, який готує молодших спеціалістів з фінансів, бухгалтерського обліку та правознавства; науково-дослідний центр з проблем оподаткування; науково-дослідний інститут фінансового права; інститут післядипломної освіти.

Спеціалістів-митників готує Академія митної служби України. Указом Президента України від 23 березня 1998 р., № 217/98, цей навчальний заклад визнано головною навчально-методичною установою національної системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців митної справи. У цьому вищому навчальному закладі провадяться фундаментальні і прикладні наукові дослідження за напрямками: а) економічна безпека держави; б) організаційно-правове забезпечення митної справи в умовах європейського вибору; в) організація боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил; г) інформаційні системи у сфері митної діяльності; д) інноваційні технології в навчально-науковій діяльності.

Науково-дослідний інститут фінансового права створений наказом Державної податкової адміністрації України від 16 серпня 2001 р., № 328, на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р.,

№303-р, як наукова установа, що входить до структури Національного університету державної податкової служби України, підпорядкована у науково-методичній роботі Національній академії правових наук України.

Головною метою діяльності Інституту є розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної та податкової політики, спрямованої на економічний та соціальний розвиток України. До основних завдань діяльності Інституту належать: організація і проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі фінансового та податкового права; виконання замовлень органів державної влади стосовно розроблення наукових засад фінансово-правової політики; проведення наукової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів в галузі фінансового та податкового права; підготовка наукових кадрів і підвищення їх кваліфікації, залучення до наукового процесу талановитих молодих вчених та сприяння науковій творчості студентів в галузі фінансового та податкового права; сприяння поширенню наукових знань, правової інформації, формуванню правової свідомості громадян у галузі фінансового та податкового права.

Державний науково-дослідний інститут митної справи утворено постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р., № 852. Основним завданням Інституту є фундаментальні й прикладні наукові дослідження з питань концептуального аналізу стану та перспектив розвитку організаційно-економічного механізму справляння доходів і зборів, забезпечення економічної безпеки держави, виконання завдань Державного бюджету України.

Висновки. Персонал органів доходів і зборів складають:

– посадові особи. Вони є суб'єктами трудового права, адже вступ на державну службу є результатом реалізації людиною конституційних (а) права на працю та (б) права на рівний доступ до державної служби. Громадянин України, володіючи конституційним правом вільно обирати рід трудової діяльності, вибирає службу в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, і це відбувається не примусово, а в добровільному порядку, на основі вільного волевиявлення;

– податкова міліція;

– науково-педагогічні та наукові працівники навчальних закладів і науково-дослідних установ;

– адміністративно-технічний персонал;

– обслуговуючий персонал.

Література:

1. Линник Т.В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.В. Линник / Нац. ун-т держ. подат. служби України. – Ірпінь, 2011. – 207 с.
2. Спивак В.А. Организационное поведение и управление персоналом : моногр. / В.А. Спивак. – СПб : Питер, 2000. – 416 с.
3. Слюсарев В.О. Адміністративно-правові засади роботи з персоналом в органах Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.О. Слюсарев / Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 197 с.
4. Крушельницька О.В. Управління персоналом : навч. посіб. / О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003. – 296 с.
5. Пашков А.С. Кадровая политика и право: моногр. / А.С. Пашков, Т.В. Иванкина, О.В. Магницкая. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.
6. Жернаков В.В. Сфера дії трудового права: історичні та методологічні аспекти / В.В. Жернаков // Держава і право : Юрид. і політ. науки. – К. : ІДП НАН України, 1998. – Вип. 9. – С. 178-184.
7. Болотіна Н.Б. Трудове право України: підруч. / Н.Б. Болотіна. – 5-те вид., перероб., і доп. – К. : Знання, 2008. – 860 с.
8. Скачкова Г.С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциации его норм : моногр. / Г.С. Скачкова. – М. : Изд-во МГИУ, 2003. – 374 с.
9. Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения : моногр. / В.Н. Скобелкин. – М. : Вердикт – 1 М, 1999. – 370 с.
10. Манохин В.М. Нужны Основы законодательства о службе в РФ / В.М. Манохин // Гос-во и право. – 1997. – № 9. – С. 5-11.
11. Проблемы, концепции и разработки нового трудового кодекса РФ // Гос-во и право. – 2000. – № 10. – С. 57-67.
12. Иванов С.А. Советское трудовое право: вопросы теории / С.А. Иванов, Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский. – М. : Наука, 1978. – 368 с.
13. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / М.І. Іншин / Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 452 с.

Аргунова А. М. Персонал органів доходів і зборів

Аннотація. Стаття розкриває основні підходи розуміння змісту терміна «персонал» і приводить перелік осіб, що належать до персоналу органів доходів і зборів.

Ключевые слова: персонал, підготовка, Департамент, Інститут.

Argunova A. Staff of income and fees

Summary. The article focuses on the main approaches to understanding the meaning of the term «personnel» and provides a list of individuals who belong to the staff of the revenues and fees.

Key words: staff training, the Department of the Institute.

Джемесюк А. Ф.,
аспірант

Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

КОЛЕКТИВНІ ТРУДОВІ СПОРИ, ЇХ СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізована практика розв'язання колективних трудових спорів в Україні.

Ключові слова: колективні трудові спори, наймані працівники, роботодавці, процедура, профспілка, об'єднання профспілок, власник, суд, закон.

Постановка проблеми. В Україні першим юридичним актом, яким було закладено засади демократичного юридичного механізму для вирішення колективних трудових спорів, стало прийняття Конституції України, а саме стаття 44, в якій проголошено право працюючих на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. З березня 1998 р. було прийнято Закон України «Про порядок вирішення трудових спорів (конфліктів)», який визначає правові та організаційні засади функціонування системи заходів по вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) і спрямований на здійснення взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання конфліктів, що виникли між ними. Норми даного Закону поширюються на працівників та організації, утворені ними відповідно до законодавства для представництва і захисту їхніх інтересів, та на власників підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також на організацію власників.

Виклад основного матеріалу. Колективні трудові спори можуть бути як економічними (містити вимоги економічного змісту), так і юридичними (вимоги стосуються не встановлення, а визнання права на підставі чинних юридичних норм). Виникають колективні трудові спори на різні рівнях: виробничому, територіальному, національному. Сторонами колективного трудового спору на виробничому рівні є наймані працівники підприємства, установи, організації чи їх структурні підрозділи, або профспілка чи інша уповноважена ними організація, та власник підприємства або уповноважений ним орган чи представник; на галузевому, територіальному рівнях – наймані працівники підприємств, установ, організацій однієї або декількох галузей (професій), або адміністративно-територіальних одиниць чи профспілки, їх об'єднання або інші уповноважені цими найманими працівниками органи та власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи чи представники; на національному рівні – наймані працівники однієї або декількох галузей (професій) чи профспілки або їх об'єднання, чи інші уповноважені найманими працівниками органи та власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи (представники) на території більшості адміністративно-територіальних одиниць України. Представниками працівників можуть бути як профспілки, так й інші уповноважені найманими працівниками органи чи організації.

Причинами суб'єктивного та об'єктивного характеру, що призводили до ускладнення, загострення відносин між найманими працівниками та власниками, є: невиконання власниками чи уповноваженими ними органами законодавства про працю, колективних договорів, угод, узгоджених графіків погашення заборгованості з заробітної плати; порушення соціальних і трудових прав найманих працівників у зв'язку із встановленням нових або зміною існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; застосування на багатьох підприємствах, установах та організаціях вимушеної неповної зайнятості, робота в умовах неповного робочого дня (тижня); низький рівень фактичної заробітної плати, заборгованість, слабка результативність заходів щодо її погашення; порушення соціальних прав і гарантій найманих працівників на підприємствах, щодо яких застосовані процедури ліквідації, відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом.

В Україні створено правову базу для регулювання відносин щодо розв'язання колективних трудових спорів. Утворено спеціальні органи, що мають відповідні повноваження у цій сфері. Передовсім, до таких належить Національна служба посередництва та примирення, утворена відповідно до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» Указом Президентом України від 17 листопада 1998р., яка є постійно діючим органом для сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів). НСПП у межах своїх повноважень приймає рішення, які мають рекомендаційний характер і повинні розглядатися сторонами колективного трудового спору, відповідними центральними або місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. НСПП видає нормативні закази, якими затверджує інструкції, положення та роз'яснення у сфері розв'язання спорів. До системи органів, які вирішують дані спори, входять примирні комісії, які утворюються в кожному конкретному випадку сторонами колективного трудового спору. Повноваження примирних комісій та порядок їх утворення регламентується зазначеним вище законом і Положенням про примирну комісію, затвердженим наказом НСПП. Арбітри, посередники, позаштатні радники НСПП можуть брати участь у виконанні заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), під керівництвом відповідних структурних підрозділів Національної служби посередництва та примирення. Слід зазначити, що Закон визнає, що колективний трудовий спір (конфлікт) виникає з моменту, коли уповноважений представницький орган найманих працівників одержав від власника чи уповноваженого ним органу повідомлення про повну або

часткову відмову в задоволенні колективних вимог і прийняв рішення про незгоду з рішенням власника, або коли строки розгляду вимог, передбачені цим Законом, закінчилися, а відповіді від власника не надійшло. На практиці досить часто постає питання про те, чи можуть представницькі органи змінювати первинні вимоги працівників. Лист НСПП від 9 серпня 2001 р. № 08-01/83 роз'яснив, що формування та затвердження вимог належить виключно до компетенції найманих працівників або профспілки, об'єднання профспілок. Тому зміна вимог найманих працівників (зняття або доповнення іншими) представницьким органом найманих працівників неможлива. Зняття вимог можливе лише за умови їх повного або часткового виконання роботодавцем. Актуальним також є питання: чи мають право колишні працівники підприємства установи організації висунути колективні вимоги? НСПП дає роз'яснення, що стороною колективного трудового спору можуть бути лише наймані працівники, які працюють за трудовим договором на підприємстві та організації, в їх об'єднаннях або у фізичних осіб, які використовують найману працю. Навіть коли підприємство, установа чи організація реформоване чи реорганізоване, а наймані працівники не звільнені, вони продовжують перебувати в трудових відносинах із колишнім підприємством, установою чи організацією. Для розв'язання трудових колективних спорів законодавства передбачено спеціальні примирні процедури. Саме вони являють собою систему спеціальних організаційно-правових заходів не тільки щодо вирішення колективного спору, який вже має місце, а й заходів щодо попередження виникнення таких спорів.

Окремі аспекти порядку вирішення колективних трудових спорів, конфліктів здійснили у своїх працях Л. В. Беззубко, Н. Б. Болотіна, В. Я. Бурак, В. С. Венедиктов, Ю. М. Гриценко, М. І. Іншин, С. І. Запара, І. Б. Зуб, В. О. Кабанець, Л. І. Лазор, В. В. Лазор, В. П. Пастухов, О. І. Процевський, П. Д. Пилипенко, В. І. Прокопенко, В. Г. Ротань, А. М. Слюсар, М. П. Стадник, Б. С. Стичинський, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, І. М. Якушев, А. В. Яресько та ряд інших вчених. Разом з тим дискусійними та невирішеними залишається ще чимало питань, зокрема: визначення спільних та відмінних ознак між поняттями колективної трудової розбіжності, колективного трудового спору та колективного трудового конфлікту, аналіз доконфліктної стадії вирішення трудових розбіжностей, реалізація гарантій для учасників примирних органів, встановлення правового механізму виконання рішень

примирних комісій та трудового арбітражу, удосконалення підстав та порядку визнання страйку незаконним, а також чітке визначення правових наслідків незаконних страйків.

У зв'язку з цим виникає необхідність удосконалення порядку вирішення колективних трудових спорів, конфліктів шляхом прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, що покликаний регулювати всі сфери соціально-трудова відносин. Інститут колективного трудового спору, конфлікту знайшов своє закріплення у проекті Трудового кодексу України, проте не розв'язаною залишається значна кількість проблем.

Висновки. Таким чином, недостатня теоретична розробленість питань, пов'язаних з порядком вирішення колективних трудових спорів, конфліктів, недосконалість законодавства зумовила необхідність здійснення наукового дослідження із зазначеної проблематики.

Література:

1. Про утворення Національної служби посередництва і примирення: Указ Президента від 17.11.1998р. №1258/98
2. Про колективні договори і угоди: Закон України від 3 березня 1998р. // Відом. Верх. Ради України. – 1998.
3. Бурак В.Я. Правове регулювання вирішення трудових спорів в Україні: Посіб. Для студ. – Л., 2000. – 183 с.
4. Іншин М. Сутність та основні ознаки трудових конфліктів та трудових спорів // Трудове право України. – 2007. – № 1. – С. 33-36.
5. Кабанець В. До питання вдосконалення класифікації трудових спорів // Право України. – 2006. – №6. – С. 106-109.
6. Чанишева Г.І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект: Монографія. – О.: Юрид. Літ., 2001. – 328 с.

Джемесюк А. Ф. Коллективные трудовые споры, их суть и значение в Украине

Аннотация. В статье проанализирована практика разрешения коллективных трудовых споров в Украине.

Ключевые слова: коллективные трудовые споры, наемные работники, работодатели, процедура, профсоюз, объединение профсоюза, владелец, суд, закон.

Dzhemesiyk A. Collective labour spores, their essence and value in Ukraine

Summary. In the article the analysed practice of decision of collective labour disputes is in Ukraine.

Key words: collective labour spores, hired workers, employers, procedure, trade union, association of trade union, proprietor, court, law.

*Кириченко Т. М.,
старший викладач кафедри історії та
теорії права держави юридичного факультету
Херсонського державного університету*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ ЯК ФОРМИ ЗАКРІПЛЕННЯ ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ СТОРІН

Анотація. В статті охарактеризовані договірні відносини трудового права України та окремі проблеми реалізації трудових прав працівників, норми чинного законодавства в частині правового регулювання розірвання трудового договору. Внесені пропозиції до проекту Трудового кодексу України з метою адаптації його до Європейської соціальної хартії і інших міжнародно-правових актів.

Ключові слова: правове регулювання, договірні відносини розірвання трудового договору, правомірні поведінка, юридична література.

Постановка проблеми. Договірні відносини є основою трудового права України. Правове регулювання таких відносин здійснюється за допомогою різноманітних правових форм, що відрізняються за рівнем та способом. Вивчення договірних відносин правового регулювання здійснювалося вітчизняними науковцями лише фрагментарно, здебільшого в контексті дослідження тієї чи іншої форми трудового або цивільно-правового договору, в тому числі в роботах: О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, В. В. Луця, І. І. Зазуляка, О. С. Іоффе, В. П. Мозоліна, О. Є. Харитонов та інших вчених [1; 2].

Метою цієї статті є здійснення теоретико-правового аналізу правового регулювання договірних відносин трудового договору як форми закріплення волевиявлення сторін, сукупності юридичних засобів, що являють собою механізм, за допомогою якого здійснюється правове регулювання трудових відносин. Правове регулювання трудових відносин має на меті впорядкувати трудові відносини, проте при цьому самі трудові відносини здійснюють безпосередній вплив на цей процес. Поряд із КЗпП правове регулювання договірних відносин регулюється цивільним кодексом, джерелами, а також іншими законами та кодифікованими актами. У ряді випадків КЗпП, Цивільний кодекс вказують, які саме закони підлягають застосуванню до відповідних правовідносин. Трудовий та цивільно-правовий договори є актами індивідуального правового регулювання, що укладаються конкретними особами для врегулювання договірних відносин. При цьому договір як документ, що містить договірні норми, є не лише актом індивідуального правового регулювання, але й джерелом права. Суть і значення трудового договору в конкретних правовідносинах найбільш яскраво відображаються у його змісті, яким визначається і саме правовідношення. Зміст договору – це сукупність умов (пунктів), визначених на розсуд сторін.

Аналіз останніх досліджень. Трудовий договір в сучасних умовах виступає найбільш дієвим способом забез-

печення трудових прав працівника. Відповідно до діючого Кодексу законів про працю «трудовий договір є угодою між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. [3]

Виклад основного матеріалу дослідження. Суть численних дефініцій трудового договору в працях західних авторів можна коротко підсумувати так: трудовий договір – це договір, через який працівник зобов'язується працювати в обмін на заробітну плату і за наявності юридичної підпорядкованості. Із цього визначення випливає, що двома головними ознаками трудового договору є те, що працівник зобов'язується працювати на наймача під його керівництвом і за винагороду [4, с. 116]. Очевидно, що такий підхід є надто вузьким та не відображає соціальної сутності трудового договору, зводячи все до спрощеної схеми: від працівника – робоча сила; від роботодавця – гроші за використану робочу силу. Звичайно, що такий гіперболізований підхід обумовлюється економічними умовами життя в західних країнах, де переважну роль у захисті працівників відіграє не трудовий договір, а держава. Оскільки саме державою встановлюються всі пільги та гарантії, визначаються умови праці та отримання заробітної плати. Разом із тим, трудовий договір в західних країнах теж відіграє одну з ключових ролей у врегулюванні трудових відносин. Необхідно розуміти різницю у підходах західних та українських (російських) науковців до визначення сутності трудового договору, що обумовлюється різними історичними умовами розвитку економіки та політичних режимів. Але слід погодитися із В.І. Щербиною, що сьогодні в різних країнах трудовий договір «часто виступає як засіб подальшого посилення диференціації трудового права, розподілу працівників підприємства на групи, що мають різні умови праці та правове становище (строк договору, режим роботи, рівень заробітної плати тощо) [4, с. 117]. Вказаний автор, визначаючи правову природу та сутність трудового договору, дає таке його визначення: «1) це визначений правом засіб поєднання інтересів того, хто хоче заробляти собі на життя в умовах колективно організованої праці (трудоустрою), та того, хто використовує здібності людини до праці (роботодавця); 2) первинна юридична форма впорядкування

виробничого процесу, за допомогою якої визначається: місце, де буде працювати працівник; трудова функція працівника у роботодавця; час, який триватимуть ці зв'язки; виробничі та соціальні результати поєднання їх інтересів для працівника та роботодавця» [4, с. 117]. На думку П. Пилипенко, трудовий договір – це угода *intuitu personae*, що означає належність його до таких договірних зв'язків, які передбачають необхідність особистого виконання працівником роботи, визначеної угодою сторін [5; 6;]. І. Котюк визначає трудовий договір як угоду, що укладається між роботодавцем і працівником з метою визначення змісту трудових відносин, які встановлюються або мають бути встановлені [7, с. 233]. Л. Грузінова зазначає, що трудовий договір – це основний спосіб реалізації права громадянина на працю, а також права на вибір професії, заняття та місця роботи. Конституційне право громадян на працю здійснюється і через укладення трудового договору [8, с. 29]. Деякі дослідники висловлювали думку, що трудовий договір – це акт індивідуального регулювання, при укладенні якого сторони виконують і використовують правові норми про працю. На цій підставі трудовий договір вважали близьким до актів реалізації норм права або навіть їхнього застосування. Аналізуючи проблеми індивідуально-договірної регулювання трудових відносин, А. Безіна сформулювала висновок про те, що така діяльність не може бути віднесена до нормативного регулювання, в тому числі й локального, але водночас – не є правозастосуванням. Індивідуально-правове регулювання автор відносить до спеціального виду діяльності з реалізації правових норм [9, с. 22-27]. На думку М.Л. Смоляровой, поняття трудового договору більш широке, ніж його визначення. Для розкриття цього поняття треба враховувати не тільки його визначення, а і його функції, значення і роль у суспільній організації праці [10, с. 47]. Автор вважає, що поняття «трудова угода» є основоположним при застосуванні законодавства про працю України, тому для більш точного формулювання поняття «трудова угода» у законодавстві про працю України мають бути враховані такі складові ознаки цього поняття: договірний характер праці; визначеність сторін трудового договору; визначення трудової функції працівника; особистий характер праці; визначення кола основних обов'язків як працівника, так і роботодавця; недійсність умов трудових договорів, які погіршують становище працівників порівняно із законодавством про працю України. І. Гуцул вірно вказує, що розмежування трудових і цивільно-правових договорів, заснованих на трудовій діяльності осіб, на практиці має велике значення, оскільки їх змішування може спричинити неправильне застосування законодавства [11]. Трудовий і цивільно-правовий договори по-різному укладаються, змінюються, розриваються та створюють відмінні один від іншого правові наслідки. У випадку виникнення конфлікту між сторонами укладеного договору, необхідно чітко визначитись, який вид договору між ними був укладений, позаяк законодавство про працю поширюється тільки на осіб, що уклали трудовий, а не цивільно-правовий договір. У разі виконання цивільно-правових договорів також не діють гарантії, які встановлені законодавством про працю України. Законодавством західних країн забезпечена трудовими гарантіями та пільгами переважна більшість (практично всі)

працівників, хоча і з певними обмеженнями в залежності від виду договору, в той час як в Україні внаслідок недосконалого викладення норм трудового законодавства більшість працівників укладають так звані «трудова угоди», що часто плутають із строковим трудовим договором, в результаті чого працівники залишаються поза межами правового впливу норм трудового законодавства, і не є захищеними перед свавіллям та порушенням їхніх прав з боку роботодавців [12, с. 528]. Слід погодитися із В.В. Лазор, що «в Україні на сучасному етапі розвитку ринкових умов багато сучасних факторів, таких як структурні зміни в економіці, соціальна політика держави, зміни у складі та характері робочої сили, стан зв'язків між зацікавленими сторонами трудового договору, між групами підприємців та працівників в цілому, поступове призупинення темпів економічного росту, інфляція, запити ринку праці та інше, здійснюють ефект розмивання сутності трудового договору» [13, с. 28]. Автор пропонує: «для закріплення позитивних якостей трудового договору було б доцільним підсилити ст. 21 Кодексу законів про працю України наступним положенням: «Роботодавець, в зв'язку з тим, що він відповідає за організацію та результати праці, підлягає контролю з боку представників працівників та уповноважених державою органів» [14, с. 30]. На наш погляд, роль та значення трудового договору дійсно потребують підсилення, тим більше в законодавчому порядку. Але з боку уповноважених державою органів за різними напрямками (податкова, пенсійний фонд, фонд соціального страхування на випадок безробіття тощо) роботодавець підлягає постійному контролю, що не завжди є ефективним. Досить часто перевірка є формальною, де основне завдання органу, що контролює – обов'язково знайти недоліки та доповісти про проведену перевірку. Робота в цьому напрямку є досить складною за своєю сутністю й вимагає застосування науково виважених, серйозно аргументованих підходів з урахуванням постійних змін в чинному законодавстві, необхідності прийняття Трудового кодексу України.

Формування цілей: метою дослідження є з'ясування основних теоретичних положень найважливішого засобу захисту й реалізації трудових прав працівників – трудового договору з урахуванням концептуальних розробок юридичної науки, вимог чинного законодавства та правозастосовної практики.

З огляду на це, вважаємо, що необхідним є: по-перше, підсилення ролі трудового договору для забезпечення прав працівників в сучасних умовах. Це можливе лише за прямою вказівкою в законі про необхідність укладати трудові договори із найманими працівниками, незалежно від строку такого найму; по-друге, ініціатива захисту своїх прав має лежати на працівниках. Оскільки, наприклад, якщо при укладенні трудового договору із ФОП працівник може проконтролювати цей процес (тому що він проходить за участю Державної служби зайнятості), то при укладенні трудового договору із юридичною особою працівник може переконатися в тому, що за укладеним трудовим договором здійснюються всі необхідні відрахування до відповідних фондів лише шляхом вимагання від роботодавця документального підтвердження здійснення таких відрахувань. Трудові договори, укладені із юридичною особою, ніде в зовнішніх державних органах (мається на увазі не внутрішня документація та внутрішній облік

документів) не реєструються. Всі відрахування робляться без зазначення прізвища. Відрахування за укладеним договором отримують конкретизацію лише раз на рік під час щорічної звітності до відповідних органів та фондів. Очевидно, що при таких умовах у разі виникнення спору при недобросовісній поведінці роботодавця щодо прав працівника на соціальне страхування та пенсійні відрахування, відповідно до укладеного трудового договору, його правоту можна буде доказати лише в судовому порядку. Отже, законодавець встановлює ретроспективний характер захисту прав працівників у випадку із укладенням трудового договору з юридичною особою. Такий підхід до захисту прав працівників можна простежити і в новому проекті Трудового кодексу в п. 10 ст. 6 «Регулювання трудових відносин»: «Якщо в судовому порядку встановлено, що цивільним договором фактично регулюються трудові відносини, до них застосовуються норми цього Кодексу та інших нормативно-правових актів трудового законодавства» [15]. Законодавством не встановлюється загальне правило, відповідно до якого всі особи, які виконують певні роботи, окрім прямо вказаних в кодексі (ст. 6 п. 8-9), вважаються працівниками та захищаються трудовим законодавством (як це зроблено в західних країнах), навпаки, лише після розгляду справи в суді та вчинення, що в процесі виконання роботи, здійснюваної на підставі цивільного договору, фактично наявні трудові відносини, тільки тоді до таких відносин застосовуються норми цього Кодексу та інших нормативно-правових актів трудового законодавства, а особа, відповідно, вважається найманим працівником та підлягає захисту згідно із положеннями трудового законодавства.

Висновки. В юридичній літературі по-різному визначаються поняття трудового договору, правового регулювання розірвання трудового договору та механізму його здійснення [17]. Аналіз стану розробки проблеми свідчить про те, що недостатньо дослідженим є питання щодо визначення правового регулювання договірних відносин загалом та ролі правового регулювання розірвання трудового договору зокрема. Це обумовлено різними факторами, в тому числі тими, що постійні інтеграційні процеси до міжнародних співтовариств змушують Україну корегувати її внутрішнє законодавство відповідно до міжнародних вимог, проте дані заходи часто є непослідовними або незавершеними. Підводячи підсумок вищевикладеному, зауважимо, що поняття та значення трудового договору в сучасному правовому регулюванні трудових відносин в Україні не відповідають основному завданню: виступати гарантією захисту прав працівника при врегулюванні індивідуальних трудових відносин. Поняття трудового договору, яке надається сьогодні як діючим КЗпП (угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін), так і Проектом Трудового кодексу (угода між працівником і

роботодавцем, за якою працівник зобов'язується особисто виконувати роботу (трудова функція), визначену цією угодою, з додержанням правил внутрішнього трудового розпорядку, під керівництвом та контролем роботодавця, а роботодавець – надати працівникові роботу за цією угодою, забезпечувати безпечні й здорові умови праці, належні санітарно-побутові умови та своєчасно і в повному обсязі виплачувати заробітну плату) – не відображають реалії сьогодення та об'єктивного стану розвитку світу. Наприклад, у визначенні, що пропонується КЗпП, етимологічно невірно вказані сторони трудового договору (зокрема визначення роботодавця); у визначенні, що пропонується Проектом, вказується, що працівник, при виконанні роботи за трудовим договором, має додержуватися правил внутрішнього трудового розпорядку, бути під керівництвом та контролем роботодавця, але в сучасних умовах набуває широкого розповсюдження віддалена робота, яка виконується вдома, та працівник зараховується до штату працівників підприємства. Якщо взяти за основу ту редакцію, що пропонується Проектом трудового кодексу України, то автоматично коло осіб, що можуть бути сторонами трудового договору звужується до переліку тих, що працюють із «підляганням внутрішньому трудовому розпорядку». Також додержання санітарно-побутових умов праці, по-перше, є прямим обов'язком роботодавця, що визначений в Проекті як обов'язок «створювати працівникам належні, безпечні та здорові умови праці» (ст. 27), а тому не має смислу через нього розкривати сутність трудового договору (бо тоді треба всі обов'язки роботодавця та працівника перелічувати у визначенні), по-друге, у тому ж самому випадку віддаленої роботи роботодавець не може простежити за санітарно-побутовими умовами, в яких працює працівник. Очевидно, що визначення трудового договору має бути об'єктивним, розкривати основну його сутність, відповідати умовам сьогодення. Тому визначення трудового договору, на нашу думку, має визначатися наступним чином: трудовий договір – це договір між працівником та роботодавцем, відповідно до якого працівник зобов'язується особисто виконувати доручену йому роботу (трудова функція), визначену цим договором на умовах, визначених у договорі, а роботодавець – надати працівникові роботу за цим договором, забезпечити безпечні й здорові умови праці, робити всі передбачені законодавством відрахування до державних органів, своєчасно, в повному обсязі виплачувати заробітну плату. Таке визначення трудового договору враховує всі зазначені в процесі дослідження проблеми: 1) вірно вказуються сторони трудового договору; 2) враховуються сучасні тенденції розповсюдження виконання роботи вдома, але при цьому гарантії та пільги, встановлені трудовим законодавством, розповсюджуються на таких працівників також, оскільки вони працюють за трудовим договором та отримують страховий стаж; 3) вказується на один з основних обов'язків роботодавця – робити відрахування до державних органів, оскільки всі визначення не враховують, що трудовий договір укладається, насамперед, щоб отримати статус працівника (суб'єкта трудового права) та отримувати всі відповідні гарантії, встановлені трудовим законодавством, більшість з яких можлива саме внаслідок проведення вказаних відрахувань, 4) зазначається, що робота виконується на умовах, визначених договором, тобто

надається більше свободи при укладенні трудового договору, що дозволяє встановити прийнятні, але рівнозначно обов'язкові для обох сторін умови співпраці; 5) зберігаються сутнісні ознаки трудового договору тих визначень, що пропонувалися раніше. В статті здійснюється теоретико-правовий аналіз правового регулювання договірних відносин спираючись на аналіз поглядів теоретиків права та сучасне цивільне законодавство. Надані пропозиції до проекту Трудового кодексу України.

Література:

1. Дзера О.В. Зобов'язальне право / За ред. О.В. Дзери. – К.: Юрінком-Інтер, 1998. – 912 с.
2. Бобровник С.В. Проблеми теорії держави і права. Курс лекцій / С.В. Бобровник. – К.: КУП, 2004. – 120 с.
3. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України 1971, додаток до № 50, ст. 375.
4. Щербина В.І. Трудове право України : підручник / В.І. Щербина ; за заг. ред. В. С. Венедіктова. – К. : Істина, 2008. – 384 с.
5. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудового права: [моногр.] / Пилипенко П.Д. – Л. Вид. центр Львів. нац.ун-туім. І. Франка, 1999. – 214 с.
6. Пилипенко Х. До питання про визначення «роботодавця» за трудовим правом України / Х. Пилипенко // Вісник Львів. – 2010. – № 50. – С. 208–215. С. 2.
7. Котюк І. Курс правознавства : навч. посіб. / І. Котюк, О. Котюк. – К. : Версія Видавель Іван Котюк. – 2005. – Ч. III Основи приватного права України. – 269 с.
8. Грузінова Л.П. Трудове право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.П. Грузінова. – К. : МАУП, 2003. – Ч. 2. – 136 с.
9. Безина А.К. Індивідуально-договорне регулювання труда рабочих и служащих / А.К. Безина, А.А. Бикеев, Д.А. Сафина. – Казань, 1984. – 234с.
10. Смолярова М.Л. Щодо визначення поняття трудового договору за законодавством про працю України // Право та державне управління. – 2010. – №1. – С. 45–49.
11. Гуцул І. Трудовий договір чи угода? / Іван Гуцул // Правовий тиждень. – 2008. – 19.02. – № 8 (81). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=274>.
12. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, NN 40-44, ст. 356. Цивільний процесуальний кодекс України.

13. Лазор В. В. Юридические и социальные аспекты сущности трудового договора в современных условиях: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05 / Лазор В. В. – Луганск, 2001. – 179 с.
14. Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII.
15. Проект Трудового кодексу України (реєстраційний № 1108, текст законопроекту до 2-го читання від 10.12.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.portal.rada.gov.ua>.
16. Юридичний словник / За ред. Б.М. Бабія, Ф.Т. Бурчака, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. – К: Гол. ред. Української Радянської енциклопедії, 1983. – 871 с.

Кириченко Т. М. Правовое регулирование трудового договора, как формы закрепление волеизъявления сторон

Аннотация. В исследовании охарактеризованы договорные отношения трудового права Украины и отдельные проблемы реализации трудовых прав работников, нормы действующего законодательства в части правового регулирования расторжения трудового договора. Внесены предложения к проекту Трудового кодекса Украины с целью адаптации его к Европейской социальной хартии и других международных документов.

Ключевые слова: правовое регулирование, договорные отношения расторжение трудового договора, правомерное поведение, юридическая литература.

Kirichenko T. Legal regulation of employment contracts as a form sustaining will of the sides

Summary. The study described the contractual relationship of labor law in Ukraine and some problems of realization of labor rights, current legislation regarding regulation of termination labor contract. Making proposals to the Labour Code of Ukraine in order to adapt it to the European Social Charter and other international instruments.

Key words: legal regulation of contractual relations, termination of contract, lawful behavior, legal literature.

*Логвиненко М. І.,
кандидат юридичних наук, доцент, юридичний факультет,
Сумський державний університет*

ВПЛИВ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ІНШИХ ГІЛОК ВЛАДИ НА КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ПОДІЛУ ВЛАДИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню теорії поділу влади та її практичній реалізації в Україні. Визначено взаємний вплив гілок влади та механізми його реалізації. Особливу увагу присвячено повноваженням інших гілок влади щодо формування суддівського корпусу та кадрової політики у судовій гілці влади.

Ключові слова: єдність влади, поділ влади, «система стримування і противаг», судова влада, кадрове забезпечення.

Постановка проблеми. Принцип поділу влади на три гілки є основоположним у розбудові демократичної правової держави, і є захисним щитом від узурпації влади та зосередження її в руках однієї посадової особи чи органу. Важливим є питання взаємовпливу однієї гілки влади на іншу, важелів їх впливу, практична реалізація принципу стримування і противаг. Одним із таких дискусійних способів впливу є порядок обрання та призначення суддів на посаду, як вперше так і безстроково, а також повноваження органи державної влади у даній сфері.

Аналіз публікацій. Дана тема неодноразово була і залишається предметом наукових дискусій. Зокрема питання діяльності судової влади та її взаємодії з іншими органами влади присвячено дослідженням як вітчизняних науковців: Вільгушинський М. Й., Дудник А., Москвич Л. М., Назаров І. В., Нечипорчук О. В., Новак О. Д., так і російських, зокрема Терьохін В. А. та ін.

Метою цієї статті є дослідження сучасного стану розподілу влади в Україні. Визначити повноваження інших гілок влади щодо формування суддівського корпусу.

Виклад основного матеріалу. Поділ державної влади на гілки нерозривно пов'язаний з розвитком держави, суспільно-політичними процесами, соціально-політичним розвитком і накопиченням історичного досвіду в організації державно-правового життя і підтримки стабільності в суспільстві і державі.

Ідеї, або так звані теорії поділу влади, які дуже часто згадуються, і на сьогодні визначаються як принципи поділу влади, з'явилися більше трьохсот років тому назад. Ще Аристотель зазначав, що у всякому державному устрою є три «елементи». Перший – законодавчий орган, який вирішує усі найважливіші питання життя держави і до того ж володіє деякими специфічними судовими функціями. Другий «елемент» – інститут адміністративної (виконавчої) влади, третій – інститут судовий. Саме ці три елементи складають основу кожної держави [1, с. 618]. Але традиційно авторство вищезазначених ідей належить англійському філософу-матеріалісту, творцеві ідейно-політичної доктрини лібералізму Джону Локку (1632-1704),

і французькому просвітителю, філософу і правознавцю Шарль Луї Монтеск'є (1689-1755).

У наукових колах точаться дискусії з приводу протиставлення принципів «єдності влади» та «розподілу влади». Так, зокрема, В. Марченко, у своєму дослідженні зазначає, що єдина (неподільна) державна влада має місце за умови, що її носієм є єдиний суб'єкт. Це може бути окрема особа (не обов'язково монарх), партія чи орган, суть не у цьому. Головне, що суб'єкт як носій єдиної владної волі є також і її джерелом. На основі цього обґрунтовує, що державні органи не є суб'єктами влади, а лише суб'єктами її здійснення. Тому поділ влади є ніщо інше, як розподіл функцій органів державної влади [6, с. 196]. На противагу даної думки, Процюк І. В., зауважує, що поділ державної влади не вичерпується лише розподілом її функцій між владними інститутами, тому таке розуміння смислу розглядуваної теорії не відповідає її сутності. Визначення окремих державних органів як законодавчих, виконавчих чи судових вказує лише на головні їх функції, але не вичерпує всієї їх компетенції [12, с. 6].

Важливим у системі поділу влади і повноважень є застосування принципу «стримування і противаг». Уперше термін «система стримувань і противаг» був використаний і найбільшою мірою закріплений у Конституції США, а також науці і практиці цієї країни. Основоположними засади цієї системи є: усі три гілки влади мають різні джерела формування; головні органи державної влади мають різні строки повноважень; кожна з гілок влади може нейтралізувати узурпаторські зазіхання іншої [8, с. 38].

Принцип «стримування і противаг» є пріоритетним у побудові та устрої державної влади в Україні. Даний принцип закріплений перш за все ст. 6 Конституції України, яка визначає поділ влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову, а також виконання ними своїх повноважень в межах наданих їм законодавством. Також ст. 5 Конституції передбачено, що ніхто не може узурпувати владу [5].

Зокрема, якщо виходити з принципу «стримування і противаг», то з боку законодавчої влади відносно судової він реалізується, перш за все, через установчу функцію парламенту, а саме: ВР України призначає третину складу Конституційного Суду України (п. 26 ст. 85 Конституції України) та обирає суддів безстроково (п. 27 ст. 85 Конституції України).

Особливе місце в системі органів державної влади займає судова. Суди як безпосередні представники судової влади спільно із органами законодавчої та виконавчої влади забезпечують функціонування держави в цілому, та виконують її основоположні завдання і функції. Крім того, ВР України приймає закони України, виключно якими ви-

значаються судоустрій, судочинство, статус суддів. Більше того, вся судова діяльність здійснюється на основі і в рамках законодавства, яке приймається Верховною Радою.

Проте, в даному механізмі діє і зворотній зв'язок. Зокрема, що стосується повноважень Конституційного Суду визнавати Закони неконституційними. Але в даній сфері, на думку Вільгушинського М. Й., існують проблеми, які потребують нагального вирішення, а саме:

- нез'ясованість взаємодії судів загальної юрисдикції та КСУ у випадку виявлення загальним судом неконституційності закону;

- чи може суд загальної юрисдикції вирішити справу, безпосередньо керуючись Конституцією України, не застосовуючи положення закону, що вважає неконституційним, або ж він повинен зупинити справу і направити відповідний запит до КСУ?;

- потребу удосконалення механізму конституційної юстиції та його зв'язку з основними правами в Україні, що проявляється у взаємодії судів загальної юрисдикції та КСУ, зокрема у тому, що рішення останнього мають практичне значення та можуть лягти в основу для перегляду попередніх рішень адміністративних органів та судів загальної юрисдикції [2, с. 69].

У сфері державного управління формування та забезпечення кадрової політики у судовій гілці влади здійснюють інституції загальної та спеціальної компетенції. До інституцій першої групи належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, а до другої - Вища рада юстиції, Державна судова адміністрація, Міністерство юстиції України, Кваліфікаційні комісії суддів, інституції суддівського самоврядування [3, с. 318].

Науковець Мельник М. Г. наголошує про доцільність формулювання родової категорії «кадрове забезпечення» щодо діяльності судів та її уточнення у видових категоріях, які стосуються кадрового забезпечення формування та функціонування окремих категорій персоналу органів, що належать до судової гілки влади. В Україні до таких органів належать суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Національна школа суддів України, Державна судова адміністрація України. Їх виділення засноване на нормах Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (ст.ст. 3, 17, глава 1 розділу III, ч. 1 ст. 90, ст. 145), Закону України «Про Конституційний Суд України». Вища рада юстиції України посідає особливе місце у системі державних органів. Вона є колегіальним органом, а її статус впливає із ст. 131 Конституції України та Закону України «Про Вищу раду юстиції». Крім цих органів, зазначений Закон передбачає наявність певних категорій осіб, які можуть бути учасниками судового процесу – народні засідателі та присяжні. Відповідно до цієї структури, стає доцільним формування таких видових категорій, як «кадрове забезпечення формування та функціонування суддівського корпусу судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України», «кадрове забезпечення діяльності апарату суду», «кадрове забезпечення формування корпусу народних засідателів», «кадрове забезпечення формування корпусу присяжних», «кадрове забезпечення діяльності Вищої ради юстиції України» та інші [7, с. 47].

Президент України виконує установчу функцію у формуванні кадрової політики у судовій владі, так, зокрема, згідно із ст. 106 Конституції України, Президент:

- призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України (п. 22);

- утворює суди у визначеному законом порядку (п. 23) [5].

Основні засади кадрової політики держави визначає Верховна Рада України через законодавчу діяльність, як зазначалося вище. Згідно із Конституцією України, вона здійснює парламентський контроль за виконанням законодавчих актів щодо формування та забезпечення кадрової політики, зокрема в органах судової влади та правоохоронних органах. Відповідно до Основного закону України, Верховна Рада України в органах судової влади та прокуратури:

- призначає за поданням Прем'єр-міністра України Міністра юстиції України;

- обирає безстроково усіх суддів (окрім суддів Конституційного Суду України та вперше призначених на посаду професійних суддів);

- здійснює парламентський контроль стосовно діяльності цих органів публічної влади.

З метою реалізації зазначених повноважень у структурі Верховної Ради України діють три комітети, які причетні до формування та забезпечення кадрової політики у судовій владі та органах прокуратури, зокрема комітети з питань:

- правосуддя;

- законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності;

- правової політики [10].

Щодо повноважень інших органів державної влади у формуванні кадрового забезпечення та політики у судовій гілці влади, то варто відзначити і такі як: Вища рада юстиції, яка є колегіальним і незалежним органом, відповідальним за формування кадрової політики у судовій гілці влади, до компетенції якої належать:

- внесення подання Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;

- прийняття рішення стосовно порушення суддями вимог щодо несумісності;

- здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних і місцевих судів [9].

Кадрові питання у судовій гілці влади безпосередньо вирішує Державна судова адміністрація, статус та повноваження якої визначені ст.ст. 145-146 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», до завдань якої належить вивчення кадрових питань апарату судів, прогнозування необхідної потреби у спеціалістах, здійснення через Міністерство юстиції України та інші органи замовлення на підготовку відповідних спеціалістів [11].

Важливу роль у даній сфері відіграють органи суддівського самоврядування, оскільки саме вони обирають найвищий орган самоврядування Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

Відповідно до ст. 91 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» Вища кваліфікаційна комісія виконує такі завдання:

- 1) веде облік даних про кількість посад судді у судах загальної юрисдикції, в тому числі вакантних;

- 2) веде облік даних про кількість адміністративних посад у судах загальної юрисдикції та негайно повідомляє

відповідну раду суддів, Вищу раду юстиції про утворення вакантної посади голови суду, заступника голови суду;

3) проводить добір кандидатів на посаду судді вперше, в тому числі організує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;

4) вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентів України;

5) надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації;

6) визначає потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України;

6-1) затверджує відповідно до критеріїв, визначених у положенні про порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, перелік юридичних вищих навчальних закладів, які здійснюватимуть таку підготовку тощо [11].

Таким чином, законодавством України, починаючи від конституційного закріплення розподілу влади до розподілу повноважень та взаємовпливу, визначена чітка система органів (Верховна Рада, Кабінет Міністрів) та посадових осіб (Президент України), які безпосередньо або опосередковано беруть участь у формуванні корпусу професійних суддів. Складність та багатоступеневість такого підходу у підборі кадрів є цілком виправданим, оскільки професія судді вимагає висококваліфікованих та професійних кадрів, для здійснення незалежного, справедливого правосуддя. Сама система кадрового формування та кадрової політики забезпечення судової влади потребує поглибленого аналізу та дослідження, оскільки рівень довіри до суду на сьогоднішній день яскраво показує неефективність такої системи. А тому постає нагальна необхідність у вдосконаленні даної системи підбору та формування кадрів.

Література:

1. Аристотель. Политика // Соч. в 4-х т. – М. : Мысль, 2009. Т. 4. – С. 618.
2. Вільгушинський М. Й. Взаємодія судів з органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю: шляхи наукового пошуку / М. Й. Вільгушинський // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – № 2(5). – С. 66-74.
3. Дудник А. Інституційний механізм формування та забезпечення кадрової політики у судовій владі та органах прокуратури / А. Дудник, І. Лазар // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – Вип. 18/19. – 2009. – С. 316-325.
4. Конституція України від 28 червня 1996р. : за станом на 06.10.2013 року / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. : за станом на 06.10.2013 / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 43.
6. Марченко В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації / В. Марченко, М. Жуган // Право України. – № 2. – 2011. – С. 193-200.
7. Мельник М. Г. Зміст категорій «кадрове забезпечення» щодо діяльності судів: теоретичні підходи до визначення / М. Г. Мельник // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – С. 45-51.
8. Пильгун Н. В. Поділ влади – конституційна основа взаємодії органу законодавчої влади і глави держави / Н. В. Пильгун // Держава і право. – Вип. 50. – С. 38-41.
9. Про Вищу Раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР / за станом на 15.08.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22/98-%D0%B2%D1%80>.
10. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : Постанова Верховної Ради України № 4-УІ від 04.12.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4-vi>.
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI / за станом на 19.11.2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
12. Процюк І. В. Сучасні підходи до розуміння принципу поділу державної влади / І. В. Процюк // Державне будівництво та місце самоврядування. – Вип. 24. – 2012. – С. 3-16.

Логвиненко Н. И. Особенности осуществления судебной власти в Украине: теоретико-правовой аспект разделения власти

Аннотация. Статья посвящена исследованию теории разделения властей и ее практической реализации в Украине. Определены взаимное влияние ветвей власти и механизмы его реализации. Особое внимание посвящено полномочиям других ветвей власти по формированию судебной власти.

Ключевые слова: единство власти, разделение властей, «система сдержек и противовесов», судебная власть, кадровое обеспечение.

Logvynenko M. Specifics of the judiciary in Ukraine: theoretical and legal aspects of separation of powers

Summary. The article investigated the theory of separation of powers and its practical implementation in Ukraine. Defined the mutual influence of powers and mechanisms for its implementation. Particular attention was paid powers of the other branches of government concerning of judiciary and personnel policies of the judiciary.

Key words: unity government, separation of powers, «a system of checks and balances», the judiciary, personnel provision.

*Малюга Л. Ю.,
кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового права та
права соціального забезпечення юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ПОНЯТТЯ «ІНВАЛІД» ТА ЙОГО ТРАКТУВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів використання категорії «інвалід», а також розгляду питання щодо його трактування в законодавстві України.

Ключові слова: інвалід, особа з обмеженими фізичними та розумовими можливостями, особа з особливими потребами.

Постановка проблеми. В сучасних як науково-теоретичній, так і практично-розмовній сферах досить часто поняття «інвалід» підмінюється або отожднюється з іншими термінами, що призводить до плутанини у понятійному апараті права соціального забезпечення. Невизначеність використання категорії «інвалід» ускладнює її правове регулювання правовідносин у сфері соціального забезпечення інвалідів, що в свою чергу створює перепони для адаптації інвалідів в суспільстві. Вочевидь, назріла необхідність здійснити наукове дослідження з метою аналізу трактування поняття «інвалід» та з'ясування питання адекватності його використання по відношенню до осіб, котрі мають фізичні або розумові вади. Результат такої наукової роботи сприятиме не лише вдосконаленню правового регулювання відносин із соціального забезпечення інвалідів, а й успішній соціалізації та інтеграції цих осіб в суспільство. В ході проведення дослідження передбачається дослідити історію виникнення поняття «інвалід», навести законодавчі підходи до його трактування, на підставі аналізу нормативно-правових актів визначити уніфіковане тлумачення категорії «інвалід».

Окремих проблемам соціального захисту інвалідів присвятили свої чисельні роботи І. Б. Іванова, Н. Я. Лапка, В. С. Маринець, Д. П. Мельничук, В. А. Красномоєць, І. Г. Козуб, В. О. Сачок, В. С. Тарасенко, Л. П. Шумна та інші дослідники. Однак наразі питання використання терміну «інвалід» залишається недостатньо дослідженим, що призводить до невизначеності термінології у сфері соціального забезпечення інвалідів та невірною розуміння суті досліджуваного поняття. Наведене підкреслює необхідність та доцільність проведення даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом суспільство багато уваги приділяє проблемам інвалідів. Такий інтерес продиктований тим, що за останнє десятиріччя спостерігається тенденція до збільшення майже в два рази кількості людей з обмеженими фізичними можливостями [1]. Незважаючи на те, що проблема інвалідів залишається актуальною останні двадцять років, термін «інвалід» використовується у людському суспільстві вже не одне сторіччя. Поняття «інвалід» походить від латинського кореня *valid* – діючий, повноцінний, здатний, і в буквальному

перекладі означає непридатний, неповноцінний, слабкий, хворий [2, с. 250]. Відомо, що з початку свого існування людське суспільство завжди неоднозначно ставилося до осіб, які мали відмінності у фізичному та психологічному стані. Так, у первісному суспільстві доволі часто позбавлялися від осіб з фізичними вадами шляхом фізичного знищення, що обумовлювалося відсутністю надлишкового продукту для утримання членів первісного суспільства. В період античності народжених з фізичними або розумовими вадами очікувала неминуча смерть.

Найдавніша держава архаїчної Греції – Древня Спарта теж відома жорстким ставленням до новонароджених дітей з фізичними вадами [3]. Здорову і сильну дитину залишали жити, однак, якщо дитина народжувалася слабкою та хворобливою, її відбирали у батьків та скидали зі скелі у прірву [4, с. 37]. В часи середньовіччя в суспільстві зберігалася багатотисячолітня традиція жорстокого ставлення до глухих, сліпих, психічнохворих людей, незважаючи на зародження нових ідеалів і цінностей, які привнесло християнство: людяність, милосердя, співчуття. Тому саме церква стала прикладом милосердного ставлення до нужденних. При монастирях стали виникати перші притулки для неповноцінних людей, в яких вони отримували притулок і їжу. Поступово піклування про страждених стало об'єктом міських та державних інтересів.

Історики вказують, що в Київській Русі із прийняттям християнства були запозичені закони Візантії, які увійшли до складу громадських Кормчих книг. Стосувалися вони становища сліпих, глухонімих, божевільних і нестямних, охорони їх майна та інших громадських прав, відповідальності перед кримінальним законом. Відтак, уже за часів Київської Русі виявлялися милосердя й гуманізм по відношенню до убогих та калічних, що мало певне відображення в офіційних законах. В епоху XV-XVII століть в Україні значного поширення набували «богадільні-шпитали», які визнавалися специфічними формами допомоги хворим та інвалідам. У XVIII столітті відбулися окремі позитивні зміни в економічному та культурному перетворенні на теренах сучасної України, розвитку науки й освіти. Вироблялися форми опіки, вживалися заходи загального характеру. Це можна вважати першими серйозними кроками у створенні системи громадської опіки [5, с. 79].

У зазначений період розроблялися заходи приватного порядку щодо влаштування богаділень, відкриття спеціальних виховних будинків для безумних. Наприкінці зазначеної епохи в усіх Російських губерніях були прийняті Прикази громадського призріння, головною метою яких було надання допомоги потребуючим, вони виконували всю соціальну політику країни. Згодом почали відкри-

ватися благодійні об'єднання, головним завданням яких було надання послуг для неповносправних людей [6].

З пам'яток давньоруського права відомо, що до кінця XVIII століття людину з фізичною вадою називали сліпець, хромець, про що свідчить Статут князя Володимира Святославовича [7, с. 9]. І лише починаючи з петровських часів у обігу з'являється поняття «інвалід». Так називали військовослужбовців, котрі внаслідок захворювання, поранення або каліцтва були нездатні нести військову службу і яких направляли на цивільні посади. З другої половини XIX століття цей термін поширюється й на цивільних осіб [8, с. 250]. В цей період, що характеризується стрімким розвитком промисловості, де була задіяна велика кількість найманих працівників, в поняття «інвалід» вкладається новий зміст. Під ним стали розуміти працівників, які внаслідок виробничої травми чи професійного захворювання повністю або частково втрачали працездатність і можливість заробляти собі на життя. Нарешті, після Другої світової війни в світлі загального руху щодо захисту прав людини відбувається формування поняття «інвалід», яке охоплює усіх осіб, котрі мають фізичні, психічні або інтелектуальні обмеження [2, с. 250].

Сьогодні поняття «інвалід» увійшло у повсякденний обіг, використовується дослідниками у публікаціях і наукових працях, згадується у багатьох міжнародних та національних нормативних актах. У словнику російської мови С. І. Ожегова термін «інвалід» визначає людину як особу, яка втратила працездатність в результаті поранення, каліцтва або хвороби [9, с. 214]. В літературі зустрічаються різні трактування поняття «інвалід». Деякі дослідники зазначають, що це люди з такими вадами здоров'я, як ураження опорно-рухового апарату та центральної і периферичної нервової системи; психічними

захворюваннями та розумовою відсталістю; ураженнями органів слуху та зору;

ураженнями внутрішніх органів; онкологічними захворюваннями [10]. У довідковій юридичній літературі під інвалідом розуміється особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, травмою або уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності інваліда та викликає потребу в соціальній допомозі і захисті [11, с. 671]. В словнику медичних термінів вказується, що інвалід – це особа, яка назавжди або на тривалий час втратила працездатність (повністю або частково) у зв'язку з хворобою або травмою [12, с. 488].

Доволі широко використовується поняття «інвалід» в нормативно-правових актах. Донедавна в законодавстві України із соціального забезпечення можна було зустріти відмінні трактування поняття «інвалід». Так, Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» передбачав, що інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, наслідком травм або з уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності, до необхідності в соціальній допомозі і захисті [13]. Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» вказував, що інвалід – це особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, травмою (її наслідками) або вродженими вадами розумового чи фізичного розвитку, що призводить до обмеження нормальної життєдіяльності, викликає в особи потребу в соціальній допомозі і посиленому соціальному захисті, а

також виконання з боку держави відповідних заходів для забезпечення її законодавчо визначених прав [14].

Чинне на даний час законодавство, що регулює відносини із соціального забезпечення, містить визначення поняття «інвалід», під яким розуміють особу зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їй соціальний захист (ст. 2) [13]. Слід зазначити, що в Державній програмі авіаційної безпеки цивільної авіації міститься дещо інше трактування терміну «інвалід», відповідно до якого інвалідом визнається особа, можливість пересування якої обмежена через фізичні вади, розумову відсталість, вік чи захворювання і яка потребує особливої уваги з боку відповідних служб [15]. Втім, найбільш вдалим вдається визначення, викладене в Законах України «Про основи захищеності інвалідів в Україні» і «Про реабілітацію інвалідів в Україні» з огляду на те, що воно не містить в собі умов виникнення стійкого розладу організму. Окрім того, привертає увагу те, що держава повністю взяла на себе обов'язок створювати такі умови для життя людині з особливими потребами, які б давали змогу вести активне життя, користуватися усіма належними їй правами.

Категорія «інвалід» використовується і в міжнародно-правових документах, а також наводиться тлумачення. Так, в Декларації про права інвалідів вказується, що вираз «інвалід» означає особу, яка не може самостійно забезпечити повністю або частково потреби нормального особистого та/або соціального життя через недоліки вродженні, набуті або розумові здібності [16]. Поняттям «інвалід» оперує також Конвенція про права інвалідів, Всесвітня програма дій стосовно інвалідів, Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів та інші міжнародні документи.

Слід зазначити, що поряд з поняттям «інвалід» використовуються такі означення, як «люди з функціональними обмеженнями», «люди з особливими потребами», «особи з обмеженими можливостями», «особи з обмеженими фізичними можливостями», «особи з фізичними вадами», «неповносправні», «особи з відхиленнями в розвитку» [3]. Так, законодавець в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання» поряд з поняттям «інвалід» включив конструкцію «особа зі зниженою працездатністю» (ст. 21) [17]. В Указах Президента «Про заходи розв'язання актуальних проблем осіб з обмеженими фізичними можливостями» від 19 травня 2011 року № 588/2011 та «Про першочергові заходи щодо створення сприятливих умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями» від 01 червня 2006 року № 900/2005 використовується поняття «особа з обмеженими фізичними можливостями».

В науковій літературі вказується, що таке різноманіття підходів до визначення осіб з інвалідністю обумовлюється ставленням держави до них як до соціальної проблеми [18, с. 49]. Окрім того, висловлюються думки про непризмірність використання терміну «інвалід», який зазіхає на гідність особи та пропонується використовувати, зокрема, поняття «особа зі зниженою працездатністю» [19,

с. 126]. Втім, на наше переконання, дане питання полягає в ментальній площині, у сприйнятті суспільством осіб, які мають фізичні або розумові відмінності, у толерантності до таких людей, у готовності взаємодіяти з ними, а також у прагненні та бажанні самих інвалідів брати участь у життєдіяльності суспільства.

Зокрема, дослідниками вказується, що інваліди, які практично постійно відчують на собі негативне ставлення оточуючих самі негативно сприймають ідею інтеграцію у суспільство здорових людей. Люди, марковані хворобою, займають «відчужену» позицію у суспільстві, або ж об'єднуються у громадські організації інвалідів, які вирішують проблеми інвалідів та до яких входять лише люди з особливими потребами. Перепоною до залучення людей із обмеженими фізичними можливостями до громадської діяльності здорових людей є: бажання інвалідів спілкуватися із собі подібними, адже це спілкування є для них більш комфортним і відсторонення здорових людей від тих, що марковані хворобою, оскільки це пов'язано з негативними емоціями [20, с. 631]. Отже, питання адекватності використання поняття «інвалід» стосовно осіб з обмеженими фізичними та розумовими можливостями є, насамперед, етичною проблемою сучасного суспільства, а не правовою.

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що поняття «інвалід» є найбільш адекватним для визначення людини з фізичними чи розумовими вадами, що дає змогу охопити усіх осіб, які мають «нетипові ознаки» будь то фізичного або розумового плану. Стосовно трактування даного поняття, то, на наш погляд, цілком прийнятним є визначення, викладене у Законах України «Про основи захищеності інвалідів в Україні» і «Про реабілітацію інвалідів в Україні», які передбачають, що інвалід – це особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист. Дане поняття слід визнати уніфікованим та таким, що в повній мірі розкриває суть дефініції «інвалід».

Література:

1. Дубич К. В. Ставлення суспільства до людей з обмеженими фізичними можливостями / К. В. Дубич // *Духовність особистості : Методологія, теорія, практика : Збірник наукових праць*. – 2011. – Вип. 3 (44) [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/domtp/2011_3/Dybich.pdf.
2. Мельничук Д. П. Соціальний захист інвалідів в Україні як ознака досягнутого рівня людського розвитку / Д. П. Мельничук // *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія : економічні науки*. – 2010. – № 4. – С. 249-251.
3. Красномоєць В. А. Інвалідність : відображення соціального явища у теоретичних поняттях в контексті людського розвитку / В. А. Красномоєць // *Вісник Прикарпатського університету : Серія Економіка*. – 2009. – Вип. 9. / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/VPu/Ekon/2009_7/39.pdf.
4. Колісниченко А. І. Історія держави і політико-правових вчень Стародавньої Греції та Риму : Навчальний посібник / А. І. Колісниченко. – Миколаїв : Видавництво МФ НАУКМА, 2002. – 274 с.
5. Лапка Н. Я. «Дитина-інвалід» : поняття та ознаки / Н. Я. Лапка // *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ : Науковий журнал*. – 2010. – № 4. – С. 79-88.
6. Сачок В. О. Теоретико-історичний аналіз розвитку становлення

- системи опіки і навчання осіб з вадами розвитку / В. О. Сачок // *Вісник Чернігівського національного педагогічного університету*. – 2012. – Вип. 96 [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchdpu/ped/2012_96/Sachok.pdf.
7. Іванова І. Б. Соціально-психологічні проблеми дітей-інвалідів / І. Б. Іванова. – К. : Логос, 2000. – 87 с.
 8. Мельничук Д. П. Соціальний захист інвалідів в Україні як ознака досягнутого рівня людського розвитку / Д. П. Мельничук // *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. – 2010. – № 4 (54). – С. 249-251.
 9. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под редакцией члена-корреспондента АН СССР Н. Ю. Шведовой, 18-е издание стереотип. – М. : Русский язык, 1986. – 620 с.
 10. Кравченко М. В. Актуальні проблеми соціального захисту інвалідів в Україні / М. В. Кравченко // *Електронне наукове фахове видання Державне управління теорія та практика*. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_2/txts/10kmvziu.pdf.
 11. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редакційний колектив : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та інші. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія», 1998. – Т. 2 : Д-Й 744 с.
 12. Энциклопедический словарь медицинских терминов / Главный редактор В. И. Покровский. – М. : Медицина, 2005. – 1591 с.
 13. Закон України «Про основи захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
 14. Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 06 жовтня 2005 року № 2961-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2006. – № 2-3. – Ст. 36.
 15. Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації, затверджена Законом України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» від 20 лютого 2003 року № 545-IV // *Відомості Верховної Ради*. – 2003. – № 17. – Ст. 140.
 16. Декларация о правах инвалидов от 9 декабря 1975 года [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_117.
 17. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання».
 18. Козуб І. Г. Доцільність використання терміну «інвалід» та аналогічних термінів, що використовуються в національному законодавстві, для означення осіб зі зниженою працездатністю / І. Г. Козуб // *Науковий вісник Чернівецького університету : Збірник наукових праць*. – 2008. – Вип. 435. – С. 48-52.
 19. Козуб І. Права людини чи інваліда / І. Козуб // *Право України*. – 2010. – № 1. – С. 122-127.
 20. Базиленко А. К. Ми – вони : до питання інтеграції осіб з функціональними обмеженнями здоров'я / А. К. Базиленко // *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : Збірник наукових праць*. – 2010. – Вип. 16. – С. 631-635.

Малиуга Л. Ю. Некоторые аспекты использования понятия «инвалид» и его трактовка

Аннотация. Стаття посвящена исследованию отдельных аспектов использования категории «инвалид», а также рассмотрению вопроса о его трактовке в законодательстве Украины.

Ключевые слова: инвалид, человек с ограниченными физическими и умственными возможностями, человек с особыми потребностями.

Maliuga L. Some aspects of the use of the term «disability» and its interpretation

Summary. The article investigates the use of certain aspects of the category of «disabled person» as well as consideration of its treatment in the legislation of Ukraine.

Key words: disabled, people with physical and mental disabilities, people with special needs.

Тарасенко В. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

НОВАЦІЇ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДДІВ

Анотація. Статтю присвячено аналізу правового регулювання пенсійного забезпечення суддів, змін до порядку призначення пенсій суддям, які вийшли у відставку, у зв'язку із проведенням пенсійної реформи.

Ключові слова: суддя, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання, пенсійне забезпечення.

Постановка проблеми. Судді є посадовими особами судової влади, які відповідно до Конституції України наділені повноваженнями здійснювати правосуддя і виконувати свої обов'язки на професійній основі в Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції. Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів.

Пенсійне забезпечення є одним із заходів соціального забезпечення, яке гарантує суддям відповідний рівень життя. Підвищення соціального захисту суддів, зокрема їхнього пенсійного забезпечення, завжди було одним із пріоритетних напрямів держави, про що свідчить приділення уваги цьому питанню останнім часом на законодавчому рівні.

Організація матеріального забезпечення суддів після досягнення ними пенсійного віку, умови і порядок його надання врегульовані загальними законами України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», а також спеціальними законами України, які встановлюють умови пенсійного забезпечення, відмінні від загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу». Проте, незважаючи на нормативне врегулювання пенсійного забезпечення суддів, існують певні проблеми в його правовому регулюванні та в порядку призначення пенсій, що й обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Пенсійне забезпечення суддів за часів незалежності України досліджувалось недостатньо в науковій літературі. Окремі питання, пов'язані із визначенням статусу суддів, їх правовими гарантіями, розглядалися у наукових працях таких вчених-правознавців, як В. М. Андріїв, В. Ф. Бойко, Н. Б. Болотіна, М. І. Іншин, С. М. Прилипка, С. В. Прилуцький, Д. М. Притика, С. В. Подкопаєв, А. О. Селіванов, В. М. Шаповал, М. М. Шумило та інші.

Теоретичні та практичні аспекти пенсійного забезпечення суддів висвітлюються у працях таких науковців, як Н. Б. Болотіна, В. Я. Бурак, М. Л. Захаров, Г.А. Зуб, С. М. Прилипка, С. М. Синчук, Е. Г. Тучкова, О. М. Ярошенко та інші.

Метою цієї статті є аналіз системи нормативно-правових актів, якими впроваджені певні гарантії у сфері пенсійного забезпечення суддів, дослідження проблемних

питань щодо пенсійного забезпечення суддів у зв'язку з проведенням пенсійної реформи, положень чинного законодавства та правових позицій Конституційного Суду України щодо змін умов призначення пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці, а також практики його застосування судами загальної юрисдикції, формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання цих правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України [1, ст. 126]. Згідно зі ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Незалежність судді забезпечується, зокрема, його належним матеріальним та соціальним забезпеченням [2, ст. 47].

Однією з гарантій забезпечення незалежності суддів є надання їм за рахунок держави матеріального забезпечення та соціального захисту як під час здійснення ними своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв'язку із досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання). Зазначена гарантія спрямована на забезпечення гідного рівня життя як працюючих суддів, так і суддів після досягнення пенсійного віку чи внаслідок припинення ними повноважень.

Отже, чинне законодавство надає судді право вибору між отриманням пенсії або щомісячного довічного грошового утримання як гарантованого державою соціального забезпечення.

Разом із тим, у судовій практиці відомі випадки неоднозначного застосування судами зазначених положень, яскравим прикладом чого служить рішення Центрально-Міського районного суду м. Макіївки Донецької області, яким визнано неправомірним припинення виплати громадянці С. пенсії за віком, призначеної відповідно до вимог Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», та зобов'язано управління Пенсійного фонду України в Центрально-Міському районі м. Макіївки Донецької області продовжувати виплачувати їй пенсію за віком, не припиняючи виплат щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці. Позовні вимоги суд задовольнив, посилаючись на те, що поняття «пенсія» відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «щомісячне довічне грошове утримання судді» не є тотожними, оскільки статус судді зберігається і після виходу у відставку. Утім зазначене рішення було скасоване постановою Донецького апеляційного адміністративного суду, яка залишилася без змін рішеннями судових інстанцій вищо-

го рівня, оскільки Законом України «Про статус суддів» (який діяв на час виникнення спору) закріплене право вибору суддею, який пішов у відставку та має не менше 20 років стажу суддівської роботи, одного з видів соціального забезпечення у разі оформлення виходу у відставку – отримання пенсії з урахуванням віку та стажу роботи на умовах, визначених в ст. 37 Закону України «Про державну службу», або неоподаткованого щомісячного довічного грошового утримання у відповідних відсотках від заробітної плати працюючого на аналогічній посаді [3, с. 24].

Аналізуючи норми чинного законодавства щодо пенсійного забезпечення суддів, констатуємо, що суддя, який вийшов у відставку, не має права на одночасне отримання пенсії на загальних підставах, визначених в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», чи пенсії, призначеної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», та щомісячного довічного грошового утримання. Зазначене підтверджується і назвою ст. 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – «Пенсія або довічне грошове утримання судді у відставці», яка виключає можливість призначення суддям у відставці одразу двох видів соціального забезпечення.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсія – щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом [4, ст. 1]. У солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування виплачуються наступні види пенсій: пенсія за віком; пенсія по інвалідності; пенсія у разі втрати годувальника. Аналогічні види пенсій виплачуються і за Законом України «Про державну службу» [5, ст. 37], за нормами якого здійснюється призначення пенсій і суддям, які вийшли у відставку. Таким чином, суддя, який вийшов у відставку, має право на отримання одного зі вказаних вище видів пенсій державних службовців за нормами Закону України «Про державну службу». Найбільш поширеним видом пенсій, яку отримують судді, які вийшли у відставку, є пенсія за віком.

Однією з умов призначення суддям, які вийшли у відставку, пенсії за віком або за їх вибором щомісячного довічного грошового утримання відповідно до ст. 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є досягнення пенсійного віку – чоловіками 62 роки, жінками – пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». До досягнення зазначеного вище віку право на пенсію за віком або щомісячне довічне грошове утримання мають чоловіки 1955 року народження і старші після досягнення ними такого віку: 60 років – які народилися по 31 грудня 1952 року; 60 років 6 місяців – які народилися з 1 січня 1953 року по 31 грудня 1953 року; 61 рік – які народилися з 1 січня 1954 року по 31 грудня 1954 року; 61 рік 6 місяців – які народилися з 1 січня 1955 року по 31 грудня 1955 року.

Необхідно визнати, що підвищення пенсійного віку (з 60 до 62 років для чоловіків та з 55 до 60 років для жінок) для суддів для отримання ними права на пенсію або щомі-

сячне довічне грошове утримання, запроваджене пенсійною реформою у 2011 році, як і для всіх інших категорій громадян, значно погіршило умови пенсійного забезпечення і грошового утримання суддів у відставці.

Утім, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 3 червня 2013 року по справі № 3-рп/2013 визнав конституційними норми законодавства щодо збільшення пенсійного віку суддів, посилаючись на те, що змінивши вік, після досягнення якого судді мають можливість реалізувати право на вибір матеріального забезпечення, а саме одержувати пенсію державних службовців або за їх вибором щомісячне довічне грошове утримання, Верховна Рада України здійснила свої конституційні повноваження, не порушивши при цьому положення ст. 126 Конституції України щодо граничного віку працюючого судді та гарантій незалежності суддів [6].

Другою умовою призначення суддям, які вийшли у відставку, пенсії або за їх вибором щомісячного довічного грошового утримання є наявність визначеного законом періоду страхового стажу. Згідно з умовами ст. 37 Закону України «Про державну службу», за якими призначається пенсія або щомісячне довічне грошове утримання суддям, які вийшли у відставку, на одержання пенсії державних службовців мають право особи за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом першим ч. 1 ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», у тому числі стажу державної служби не менше 10 років, та які на час досягнення зазначеного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку.

Таким чином, призначення суддям, які вийшли у відставку, пенсії державних службовців або за їх вибором щомісячного довічного грошового утримання пов'язується не лише з досягненням ними пенсійного віку та наявністю загального страхового стажу, але й залежить від наявності спеціального страхового стажу та місця роботи на час досягнення пенсійного віку.

Пенсія суддям у частині, що не перевищує розміру пенсії із солідарної системи, призначається відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Інша частина пенсії, що перевищує цей розмір, виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Отже, пенсійне забезпечення суддів здійснюється за змішаними умовами, тобто зазначені категорії осіб мають право на пенсію із солідарної системи пенсійного забезпечення, оскільки вони протягом своєї трудової діяльності підлягали загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, та на пенсію за спеціальним законом, який регулює питання статусу суддів – Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Іншим видом соціального забезпечення суддів, які вийшли у відставку, є щомісячне довічне грошове утримання, яке виплачується незалежно від досягнення суддями пенсійного віку. Зазначений вид матеріального забезпечення гарантує матеріальне забезпечення судді внаслідок

припинення ним повноважень і набуття статусу судді у відставці. Однак за своєю суттю ця виплата є достроковою пенсією, оскільки призначається суддям після припинення ними повноважень, тому видається доцільним відмовитися від розмежування матеріального забезпечення судді, який вийшов у відставку, на пенсію та щомісячне довічне грошове утримання, та залишити лише пенсійне забезпечення суддів, які вийшли у відставку, право на яке може виникати після досягнення ними пенсійного віку та наявності визначеного законом страхового стажу або достроково, внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці, на умовах, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Пенсійною реформою 2011 року був змінений розмір виплати щомісячного довічного грошового утримання судді та визначено, що щомісячне довічне грошове утримання виплачується судді у розмірі 80% грошового утримання судді, з якого було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, який працює на відповідній посаді.

Внаслідок внесення змін до законодавства щодо порядку нарахування щомісячного довічного грошового утримання суддів було зменшено його розмір, що, на думку Конституційного Суду України, викладену в рішенні від 3 червня 2013 року по справі № 3-рп/13, призвело до звуження обсягу права на щомісячне довічне грошове утримання суддів, встановлення обмеженої бази для нарахування суддям щомісячного довічного грошового утримання та скасування права суддів на одержання щомісячного довічного грошового утримання без обмеження граничного розміру.

Таким чином, Конституційним судом України визначено, що не відповідає Конституції України ч. 3 ст. 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» щодо обмеження виплати щомісячного довічного грошового утримання судді розміром 80% грошового утримання судді. Тому вона не підлягає застосуванню з дня ухвалення цього рішення. Відтак щомісячне довічне грошове утримання повинно виплачуватися судді у розмірі 80% грошового утримання судді, який працює на відповідній посаді. Також за кожний повний рік роботи на посаді судді більше 20 років розмір щомісячного довічного утримання збільшується на 2% від заробітної плати. При цьому розмір грошового утримання не може становити більше 90% заробітної плати судді, без обмеження граничного розміру даного змісту.

Ще одним напрямком проведеного в 2011 році реформування пенсійного забезпечення суддів є законодавче закріплення припинення виплати щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці на період їх роботи на деяких посадах та встановлення максимального розміру пенсії або щомісячного довічного грошового утримання. Згідно зі змінами, внесеними до ч. 5 ст. 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», виплата щомісячного довічного грошового утримання, призначеного відповідно до цієї статті, на період роботи на посадах, які дають право на його призначення або право на призначення пенсії в порядку та на умовах, передбачених

законами України «Про прокуратуру», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про статус народного депутата України», «Про державну службу», припиняється. На цей період призначається і виплачується пенсія відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Максимальний розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність.

Безумовно, однією з гарантій незалежності суддів є встановлена ст. 22 Конституції України заборона при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звужувати зміст та обсяг існуючих прав та свобод. Указане обмеження максимального розміру пенсії вочевидь суттєво знизило рівень матеріального забезпечення суддів, які вийшли у відставку, та призвело до виникнення диспропорції у розмірах пенсій однакових категорій колишніх суддів, які звільнилися до запровадження пенсійної реформи та після неї. Утім у своєму рішенні від 18 червня 2007 року по справі № 4-рп/2007 Конституційний Суд України вже вирішував питання про недопустимість встановлення в законі максимального розміру пенсії суддів або їх щомісячного довічного грошового утримання, наголошуючи, що це обмежить їх обсяг, а також зазначав, що, залишивши незмінним зміст права на пенсію та щомісячне довічне грошове утримання суддів, закон звужив обсяг цього права, встановивши граничну межу для таких виплат суддям.

Однак запровадження змін до пенсійного законодавства в 2011 році відбулося без урахування зазначеної позиції суду та призвело до звуження гарантій, прав і свобод, установлених чинним законодавством України, не лише суддів у відставці, але й інших категорій громадян, оскільки аналогічні обмеження максимального розміру пенсії десятьма прожитковими мінімумами, установленими для осіб, які втратили працездатність, стосуються і всіх інших, які також були охоплені пенсійною реформою. Рішенням Конституційного суду України від 3 червня 2013 року відновлено права щодо пенсійного забезпечення лише суддів, які вийшли у відставку, та визначено, що встановлення такої граничної межі для виплат суддям суперечить положенням Основного Закону України. Однак пенсійне забезпечення є державною соціальною гарантією і необхідною складовою конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень. Вважаємо, що змінами, внесеними до законодавства у зв'язку із проведенням пенсійної реформи, виявилися обмеженими також права у сфері пенсійного забезпечення усіх інших громадян. Утім на цей час відсутні рішення Конституційного суду України, якими б були визнані неконституційними зазначені положення чинного законодавства в цій сфері щодо інших категорій громадян.

Висновки. Розвиток пенсійної системи не може здійснюватися без проведення реформ. Запроваджена в 2011 році реформа пенсійної системи України мала на меті

скорочення дефіциту Пенсійного фонду України. Однак значна частина положень Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» погіршують умови пенсійного забезпечення громадян та суперечать ст. 21, 22, 24 Конституції України. Залишивши незмінним зміст права на пенсійне забезпечення різних категорій громадян, зазначеним Законом було звужено обсяг цього права, встановлено обмежену базу для нарахування пенсій та інших видів соціального забезпечення. Це стосується також і порядку призначення пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддів, якій вийшли у відставку, чим знижено рівень гарантій незалежності суддів.

Пенсійне забезпечення суддів можна визначити як щомісячні грошові виплати з Пенсійного фонду України та Державного бюджету України, гарантовані законодавчо та спрямовані на забезпечення добробуту та підвищення життєвого рівня гідного статусу судді.

Видається недоцільним призначення пенсій суддям, які вийшли у відставку, на умовах, передбачених ст. 37 Закону України «Про державну службу». Вважаємо, що пенсійне забезпечення суддів, які вийшли у відставку, повинне регулюватися виключно спеціальним Законом України «Про судоустрій і статус суддів», у зв'язку із чим необхідно закріпити порядок та умови пенсійного забезпечення зазначених категорій громадян у ст. 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» без відсилання до норм інших нормативних актів.

Можна виділити наступні особливості пенсійного забезпечення суддів, які вийшли у відставку:

- порядок призначення та виплати пенсій суддям регулюється Конституцією України, законами України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу»;

- пенсія є гарантованою державою грошовою, щомісячною, довічною виплатою;

- пенсія за віком призначається суддям, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, її виплата обумовлена наявністю визначеного законом страхового стажу і виходом судді у відставку;

- фінансування пенсійного забезпечення суддів у відставці є змішаним – пенсія виплачується органами Пенсійного фонду за рахунок коштів Пенсійного фонду України та Державного бюджету України.

Щомісячне довічне грошове утримання суддів можна визначити як гарантовану державою щомісячну спеціальну соціальну виплату, спрямовану на забезпечення гідного статусу судді життєвого рівня, яка виплачується внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці.

Можна виділити наступні особливості щомісячного довічного грошового утримання судді:

- порядок її призначення та виплати регулюється Конституцією України і Законом України «Про судоустрій і статус суддів»;

- зазначена виплата є гарантованою державою грошовою, щомісячною, довічною, звільненою від сплати податку;
- зазначена виплата призначається суддям внаслідок припинення їх повноважень і набуття статусу судді у відставці;

- одержання зазначеної виплати не залежить від досягнення суддею пенсійного віку, право на її отримання мають судді у відставці, які не досягли пенсійного віку, встановленого ст. 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», до досягнення ними визначеного цим Законом пенсійного віку, коли в них виникне право вибору матеріального забезпечення – пенсії державних службовців або щомісячного довічного грошового утримання;

- одержання зазначеної виплати обумовлене наявністю стажу роботи на посаді судді не менше 20 років;

- виплачується органами Пенсійного фонду України за рахунок коштів Державного бюджету України.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 7.
3. Нікулова І. Або пенсія, або утримання // Вісник Пенсійного фонду України. – 2012. – № 3. – С. 24.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49-50. – Ст. 376.
5. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 2, абзацу другого пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», статті 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (справа щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці) від 3 червня 2013 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – Ст. 1583.

Тарасенко В. С. Новации в сфере пенсионного обеспечения судей

Аннотация. Стаття посвящена аналізу правового регулювання пенсійного забезпечення судей, змінений в порядку призначення пенсій суддям в отставке в связи с проведеніем пенсійної реформи.

Ключевые слова: судья, пенсия, ежемесячное пожизненное денежное содержание, пенсионное обеспечение.

Tarasenko V. Novations in the sphere of pension provision of Judges

Summary. The Article deals with analysis of legal regulation of pension provision of Judges, changes in procedure for assignment of pensions for retired Judges on the context of implementing pension reform.

Key words: judge, pension, monthly perpetual maintenance, pension provision.

*Ямкова І. М.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства
Горлівського регіонального інституту
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена з'ясуванню проблем щодо реалізації права на освіту і права на труд людей з обмеженими можливостями, визначенню шляхів їх подолання з метою вдосконалення правового забезпечення інвалідів в Україні.

Ключові слова: інвалід, інклюзивне навчання, вища освіта, соціальна адаптація, обмежені можливості.

Постановка проблеми. Наявність у суспільстві значної кількості людей з особливими потребами породжує низку специфічних проблем, що вимагають врахування у функціонуванні державного механізму (наприклад, у структурі та спеціалізації медичних, освітніх, культурних, соціальних служб і закладів), виробництві (задоволення потреб у технічних засобах корекції і компенсації вад, препаратах, спеціальній продукції тощо), будівництві (приспосовання архітектурного простору, влаштування спеціальних споруд і пристроїв), транспорті, спеціалізації громадських організацій, інших сфер людської діяльності. Загальновідомо, що забезпечення сприятливих умов для повноцінної реабілітації та соціальної адаптації людей з функціональними обмеженнями відповідає інтересам не лише їх самих та членів їхніх родин, а й соціально-економічним інтересам держави і суспільства. Проблема вирішення інвалідності соціальних, економічних та політичних проблем щодо захищеності та реабілітації інвалідів набули такої ваги, що може вважатися актуальною для будь-яких країн. Саме її актуальність спонукає міжнародні інституції, національні уряди, громадськість різних країн приділяти велику увагу пошуку, розробці і впровадженню моделей соціальної підтримки, які б найбільше відповідали потребам людей з функціональними обмеженнями, оптимально пристосованих до місцевих умов, традицій та ресурсних можливостей.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Дослідженням проблем правового забезпечення життєдіяльності інвалідів в Україні присвятили свої праці: Т. Белицька [1], О. Козачук [2], Ю. Маршавін, Л. Ляміна, Л. Фокас [3], О. Терюханова [4] та ін. Але інтеграція людей з обмеженими фізичними можливостями у суспільство неможлива без реалізації декларативних у Конституції України прав на здобуття ними вищої освіти, а також на працю. Тому залишається необхідність подальшого різнопланового і різнобічного вивчення шляхів реалізації вказаних прав.

Метою даної статті є дослідження існуючих проблем у реалізації права на освіту та труд інвалідів в Україні, визначення шляхів їх подолання. Новизна полягає в тому, що в ній отримали подальший розвиток шляхи вдосконалення соціального забезпечення інвалідів в Україні. Для досяг-

нення зазначеної мети вирішувалися такі завдання: по-перше, ознайомлення з правовими та організаційними засадами навчання людей з особливими потребами; по-друге, дослідження проблеми працевлаштування інвалідів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інвалід – особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, травмою, або з уродженими дефектами, які обмежують її життєдіяльність. Залежно від ступеню втрати здоров'я встановлюється одна з трьох груп інвалідності: перша, друга, третя [5]. Інвалідність – соціальна недостатність внаслідок обмеження життєдіяльності людини, яка викликана порушенням здоров'я зі стійким розладом функцій організму, що призводить до необхідності соціального захисту і допомоги [5]. Незалежно від причин та ступеню інвалідності люди з особливими потребами повинні бути соціально захищені, кожна держава повинна створювати необхідні умови для їх життєдіяльності, тому що інваліди – це такі ж люди, як і всі інші, тільки ще більш незахищені. Особи з особливими потребами мають такі ж самі конституційні права і свободи, як і всі інші.

Що ж стосується України, то проблема інвалідності в нашій державі займає одне з провідних місць. Про це свідчать статистичні показники. Наприклад, якщо у 1990-х рр. загальна кількість інвалідів у країні становила трохи менше 3% населення (близько 1,5 млн осіб), то на сьогоднішній день вона перейшла 5%-й рубіж і дорівнює приблизно 3 млн осіб. Показники інвалідності в цілому зростають не з вини людей, а причиною тому є, по-перше, недосконалість в нашій країні промисловість, по-друге, старе обладнання та інші механізовані апарати, які є небезпечними для життя працівників; по-третє, слабка, на нашу думку, система підготовки, навчання, проблема з інструктажем. Якщо казати про техніку безпеки та організацію охорони праці на підприємствах, то це окреме питання, яке потребує негайного вирішення. Безумовно, держава створює всі умови для того, щоб громадянам з особливими потребами було легше, щоб вони почували себе на одному рівні з іншими, але такі нормативно-правові акти або неналежно виконуються, або не виконуються взагалі [2, с. 12-16].

Інваліди з фізичними вадами, хронічно хворі, які мають обмежені можливості щодо роботи і нормального способу життя, складають постійно зростаючу групу суспільства. Збільшення кількісного складу цієї групи є результатом цілої низки явищ та факторів: минулої афганської війни, в якій приймали участь громадяни України; чорнобильської аварії, яка має довгострокові негативні наслідки; розвитку техніки, який призводить до збільшення кількості тяжких дорожньо-транспортних пригод та випадків професійного травматизму тощо. Зазначена група населення, яке є насправді маломобільним щодо способу існування, складає

в Україні вже близько 40%. Значна кількість цих людей потребує особливих, дещо специфічних умов проживання та обслуговування, які дозволяли б їм почуватися та дійсно бути повноцінними членами суспільства, робити посильний внесок у національний прибуток та хоча б частково матеріально забезпечувати себе [3, с. 115].

Інваліди утворюють замкнену соціальну групу, яка, внаслідок різноманітності своїх проблем, поділяється на багато малих угруповань, що потребують опіки та обліку з боку владних структур, багатьох відомств, спілок, організацій тощо. У багатьох країнах світу такі об'єднання є юридично урегульованими. Т.О. Белицька виділяє наступні організаційні принципи таких об'єднань:

- інваліди віку повинні мати можливість жити в тому ж середовищі, в таких самих умовах щодо житла, праці, відпочинку тощо, як і всі інші;

- необхідність створення таких технічних, фінансових, психологічних, просторових та інших умов, які забезпечували б інвалідам можливість проживання у масовому житлі серед звичайних людей;

- необхідність забезпечення інвалідам можливості щодо вибору локалізації житла та місця роботи, відповідно до їх потреб і побажань;

- необхідність забезпечення інвалідів всіма необхідними спеціальними засобами та приладами, відповідно до конкретних особистих потреб, які дозволять їм використовувати свої можливості щодо суспільної корисної праці та отримувати відповідний прибуток;

- необхідність забезпечення маломобільних груп населення умовами щодо їх повної інтеграції у суспільне життя з рештою громадян. Для цього мають бути усунені не тільки просторові та фізичні, але і психологічні перешкоди з обох боків. При цьому досягнення цієї мети є важливим як для інвалідів, так і для суспільства в цілому [1, с. 201].

Один з найважливіших аспектів організації середовища життєдіяльності інвалідів – це просторове формування співіснування. Інвалідність та мала мобільність полягають, насамперед, в порушенні міжособових відносин, що заважає індивідуальній інтеграції або робить її неможливою.

Щоб скоротити відстань між інвалідом та оточенням необхідна значна різноманітність видів цього оточення та його відповідна адаптація. Таким чином, головною метою реабілітації є відновлення порушених відносин між інвалідом та суспільством. Це має стати альтернативою щодо діючих в наш час норм. Такий підхід призводить до визнання необхідності створення нових форм житлового середовища та інтегрованого помешкання.

В багатьох країнах вважається, що за умов запровадження висококваліфікованого лікування та реабілітації інвалід може повернутися в суспільство, бути повністю інтегрованим в усіх сферах суспільного життя. Ідея реабілітації як загальна соціальна мета набуває поширення і в Україні. При цьому необхідна координація і взаємодія всіх організацій, причетних до цієї проблеми [4, с. 6].

Що стосується економічних, соціальних та культурних прав, то Україна зобов'язується вживати, максимально залучаючи наявні в неї ресурси, а у випадку необхідності – удаючись до міжнародного співробітництва, заходів для поступового досягнення повної реалізації цих прав без шкоди для тих сформульованих у міжнародних конвенціях зобов'язань, які є безпосередньо застосовними від-

повідно до міжнародного права. Одним із основних конституційних прав громадян з інвалідністю, проголошених державою, є право на освіту. У статті 53 Конституції України говориться, що держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [6].

Забезпечення права інвалідів на освіту та заходи щодо реалізації цього права передбачено також й в основному міжнародному документі щодо інвалідів – Конвенції ООН про права інвалідів, яка була ратифікована Україною у грудні 2009 року, в якій закріплено те, що мета цієї Конвенції полягає в заохоченні, захисті й забезпеченні повного й рівного здійснення всіма інвалідами всіх прав людини й основоположних свобод, а також у заохоченні поважання притаманного їм достоїнства [7].

У всьому світі, у тому числі й в Україні, тривалий час панувала «сегрегативна» модель навчання громадян з інвалідністю, що передбачала навчання цих осіб у спеціальних загальноосвітніх школах-інтернатах. Така модель штучно позбавляла інвалідів можливостей перебувати у звичайному оточенні, серед своїх однолітків, які не мають проблем зі здоров'ям. Протягом останніх років за рекомендаціями ЮНЕСКО у багатьох країнах світу (у першу чергу, високорозвинутих) було змінено модель навчання інвалідів із «сегрегативної» на «інклюзивну», що передбачає організацію спільного навчання інвалідів та осіб без інвалідності у загальноосвітніх навчальних закладах шляхом створення необхідних умов для такого навчання (індивідуалізації та адаптації навчальних планів (програм) до потреб і можливостей осіб з інвалідністю, пристосування основного та додаткового навчального обладнання, забезпечення архітектурної доступності до навчального закладу тощо) [7].

Інклюзивне навчання інвалідів та осіб без інвалідності має свої переваги: по-перше, воно не розділяє інвалідів та їх однолітків; по-друге, дає уявлення про те, які проблеми можуть мати інваліди, виховує повагу й толерантність суспільства до інвалідів; допомагає молодим інвалідам набути впевненості у собі у реальних умовах, що не відірвані від дійсності; по-третє, допомагає інвалідам оцінити свої здібності, навички та можливості більш реалістично; по-четверте, витрати на таке навчання відносно невисокі порівняно із навчанням у спеціальних загальноосвітніх школах-інтернатах.

Та не зважаючи на поставлене перед системою освіти завдання – змінити усталену модель навчання й виховання інвалідів у спеціальних загальноосвітніх школах-інтернатах на якісно нову модель інклюзивного навчання, достатніх (реальних) умов для цього до теперішнього часу в Україні не створено, хоча в окремих регіонах країни наявні певні досягнення в інтеграції осіб з інвалідністю до загального освітнього процесу.

Навчання інвалідів в Україні продовжує здійснюватися переважно у спеціалізованих загальноосвітніх навчальних закладах в умовах спілкування тільки з інвалідами, що у подальшому ускладнює їх інтеграцію до суспільства.

Основними проблемами вітчизняної системи освіти, що заважають інтеграції інвалідів до загального освітнього процесу, є:

– недосконалість законодавства у галузі освіти, що зумовлює відсутність механізмів розвитку та фінансування системи інклюзивного навчання;

– недостатнє матеріально-технічне та кадрове забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів (відсутність спеціального допоміжного навчального обладнання, спеціально розроблених навчальних методик та програм інклюзивного навчання, недостатня чисельність спеціально підготовлених фахівців для роботи з інвалідами);

– непристосованість будівель загальноосвітніх навчальних закладів (у тому числі всередині) для безперешкодного доступу до них учнів із різними нозологіями захворювання;

– недостатня психологічна готовність учнів та педагогів до спільного навчання із особами з інвалідністю.

Після закінчення вищого навчального закладу, громадянам з особливими потребами надається право вибору місця роботи з наявних варіантів або надається за їх бажанням право вільного працевлаштування.

Кожен інвалід, як і будь-який інший громадянин України, згідно з Конституцією України має право на працю. Та, на жаль, через стан свого здоров'я інваліди не завжди можуть виконувати роботу, на яку здатна здорова людина. Тому таким людям працевлаштуватися важче. З метою соціального захисту інвалідів чинне законодавство передбачає особливі гарантії для інвалідів у реалізації їх права на працю. Зокрема, згідно зі ст. 19 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» на працедавців покладено обов'язок забезпечувати визначену кількість робочих місць для працевлаштування інвалідів. Встановлено санкції за невиконання такого обов'язку. Саме про кількість та про умови створення таких робочих місць та про пов'язану з цим відповідальність і піде мова нижче.

Відмова в укладенні трудового договору або в просуванні по службі, звільнення за ініціативою адміністрації, переведення інваліда на іншу роботу без його згоди з мотивів інвалідності не допускається, за винятком випадків, коли за висновком медико-соціальної експертизи стан його здоров'я перешкоджає виконанню професійних обов'язків, загрожує здоров'ю і безпеці праці інших осіб, або продовження трудової діяльності чи зміна її характеру та обсягу загрожує погіршенню здоров'я інвалідів [5].

Підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, у яких по основному місцю роботи працює 8 і більше осіб, реєструються у відповідних відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів за своїм місцезнаходженням.

Для реєстрації роботодавці подають власноручно або направляють рекомендованим листом:

– заяву за формою, затвердженою Наказом Міністерства праці й соціальної політики України № 98 від 14.03.2007 р. «Про затвердження форм документів для реєстрації роботодавців у відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів і виконанням ними нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів»;

– копію свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи або фізичної особи – підприємця.

Працевлаштування інвалідів здійснюється органами Міністерства праці України, Міністерства соціального захисту населення України, місцевими Радами народних депутатів, громадськими організаціями інвалідів.

Забезпечення трудової діяльності інвалідів є важливою соціальною функцією держави. У рішенні цього завдання беруть участь не тільки відповідні органи центральної виконавчої влади, місцевого самоврядування, але й усі підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності. Реалізація права на труд регулюється нормами Кодексу законів України про працю, за порушення яких власник або роботодавець несе юридичну відповідальність.

Підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, на яких працює 8 і більше штатних працівників, щорічно до 1 березня року, що наступає за звітним, подають районним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів звіт за формою № 10-ПІ. Нова форма 10-ПІ (річна, поштова) «Звіт про зайнятість і працевлаштування інвалідів» і Інструкція з її заповнення затверджені Наказом Міністерства праці й соціальної політики України № 42 від 10.02.2007 р. і набули чинності 23 лютого [8]. Крім звіту за формою № 10-ПІ, роботодавець повинен подавати в центр зайнятості інформацію про наявність вільних робочих місць (вакантних посад) для працевлаштування інвалідів. Для цього використовується форма 3-ПН «Звіт про наявність вакансій», затверджена наказом Мінпраці від 19.12.2005 р. № 420.

Підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, що використовують найману працю, де середньооблікова чисельність працюючих інвалідів менше ніж встановлено нормативом, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів адміністративно-господарські санкції. Розмір санкцій встановлений у розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, в установі, організації, у тому числі підприємстві, організації громадських організацій інвалідів, у фізичних осіб, що використовують найману працю, за кожне робоче місце, призначена для працевлаштування інваліда й не зайнята ним. Для підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських організацій інвалідів, фізичних осіб, на яких працює від 8 до 15 чоловік, розмір адміністративно-господарських санкцій за робоче місце, призначене для працевлаштування інваліда й не зайняте інвалідом, встановлений у розмірі половини середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, в установі, організації, у тому числі підприємстві, організації громадських організацій інвалідів, у фізичних осіб, що використовують найману працю. Та ці положення не поширюються на підприємства, установи й організації, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів [5].

Висновок. Дослідивши норми законів, можна зробити висновок, що проблеми працевлаштування інвалідів відсутні. Держава дбає про інвалідів шляхом прийняття нормативно-правових актів, але вони виконуються неналежним чином. Але практика доводить інше, бо на сьогоднішній день громадян з обмеженими можливостями можливо зустріти просто на вулиці, в переході і т.д. Витікає питання: чому ж наша правова, гуманна держава не піклується про таких людей? Де ж вказані пенсійні виплати, інша соціальна допомога?

Для того щоб норми законів досягли мети щодо адаптування інвалідів у суспільстві необхідним є:

- визначення основних завдань системи реабілітації інвалідів, видів і форм реабілітаційних заходів;
- розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;
- регламентування матеріально-технічного, кадрового, фінансового, наукового забезпечення системи реабілітації інвалідів;
- структурно-організаційне забезпечення державної соціальної політики по відношенню до інвалідів і дітей-інвалідів;
- сприяння залученню громадських організацій інвалідів до реалізації державної політики у цій сфері.

Література:

1. Белицька Т.М. Інформація про становище інвалідів в Україні: загальна характеристика, здобутки та проблеми, які потребують розв'язання на законодавчому рівні / Т.М. Белицька / Права інвалідів Т.М. Белицька Інформація про становище інвалідів в Україні: загальна характеристика, здобутки в Україні. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К.: Сфера, 2002. – С. 311-317.
2. Козачук О. Соціально-економічне становище інвалідів в Україні та проблеми їх соціального захисту за умови трансформації економіки / О. Козачук // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 4. – С. 12-16.
3. Маршавін Ю. Єдина технологія обслуговування незайнятого населення в центрах зайнятості України / Ю. Маршавін, Л. Ляміна, Л. Фока с. – К.: ІПК ДСЗУ, 2000. – 300 с.
4. Терюханова І. Зайнятість інвалідів: реалії та перспективи / І. Терюханова // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 1. – С. 3-8.
5. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закони України від 21 березня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР 1991. – №21 – Ст.252.

6. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про права інвалідів [Електронний ресурс]: Конвенція ООН від 13.12.06 р., ратифікована законом України від 16.12.09 р. № 1767 – VI. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_g71
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації інвалідами права на трудову зайнятість: Закон України від 23 лютого 2006 року, № 3483/IV // Відомості Верховної Ради України 2006. – № 32. – Ст. 271

Ямкова И. Н. Правовое регулирование социального обеспечения инвалидов в Украине

Аннотация. Статья посвящена изучению проблем реализации права на образование и трудоустройство людей с ограниченными возможностями, определению путей их преодоления с целью усовершенствования правового обеспечения инвалидов в Украине.

Ключевые слова: инвалид, инклюзивное образование, высшее образование, социальная адаптация, ограниченные возможности.

Yamkova I. Legal regulation of social security disabilities in Ukraine

Summary. The article is devoted to the problems of implementing the right to education and the right to labour of persons with disabilities. The ways of their successful solution are proposed with the aim of the improvement the Legal Regulation of Social Security Disabilities in Ukraine.

Key words: disabled, inclusive education, higher education, social adaptation, employment of disabled, limited opportunities.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<i>Дунас О. І.</i> З'ЯСУВАННЯ СУТНОСТІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА.....	4
<i>Курусь Т. В.</i> СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З СУМІЖНИМИ ПРАВОВИМИ ПОНЯТТЯМИ.....	8
<i>Ларченко М. О.</i> РОЗВИТОК СУДОВОЇ ТА КРИМІНАЛЬНОЇ СТАТИСТИКИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ.....	11
<i>Литовка В. М.</i> СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ФІНАНСОВОЇ ПРОКУРАТУРИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ.....	15
<i>Ліпак Г. М.</i> СТРУКТУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ ШЛЮБНО-СІМЕЙНИХ НОРМ У ЗВОДІ ЗАКОНІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1832 Р.....	18
<i>Маїк І. С.</i> СИНЕРГЕТИЧНЕ СПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	21
<i>Ниметуллаева С. С.</i> РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ ПО ИМУЩЕСТВУ ИНОСТРАННО-ПОДДАННЫХ В СИРОТСКИХ СУДАХ ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ В XIX-НАЧАЛЕ XX ВВ.....	25
<i>Овчаренко О. М.</i> СУДОВА ПОМИЛКА: МІЖ КАТЕГОРІЯМИ СВОБОДИ І ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	30
<i>Сибилева А. Ю.</i> ОРГАНІЗАЦІЯ ОСВЕЩЕННЯ И ОТОПЛЕНИЯ В ТЮРЬМАХ ТАВРИЧЕСКОЙ ГУБЕРНИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX В.....	34
<i>Телькінска Т. Е.</i> ЕПІЗОД З ІСТОРІЇ ЛОБНОВАННЯ ВІДМІНИ ТІЛЕСНИХ ПОКАРАНЬ ДЛЯ СІЛЬСЬКИХ ОБИВАТЕЛІВ, ЩО ЗНАЛИ ГРАМОТУ (1872 РІК).....	38
<i>Чаплюк О. І.</i> ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ І МІЖНАРОДНОЇ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ.....	42
<i>Чубата М. В.</i> «УКРАЇНСЬКА РЕВОЛЮЦІЯ 1917-1921 РР.» В ІСТОРИКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ: ТЕРМІН, СУТНІСТЬ ЯВИЩА, ХРОНОЛОГІЧНІ МЕЖІ.....	46

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Возгрін С. Ю.</i> МЕЖІ СВОБОДИ ТА ЗАБОРОНА ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ: НАЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ.....	50
<i>Забокрицький І. І.</i> ПОНЯТТЯ ДЖЕРЕЛ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ.....	54

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Бусол О. Ю.</i> НАЦІОНАЛЬНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ ТА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ.....	60
<i>Коровайко А. О.</i> ЗАХОЧЕННЯ ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ.....	64
<i>Марченко О. В.</i> ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ЗАСОБІВ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	67

